

## Europäisches Medienrecht im Werden – Probleme und Chancen

Martin Stock

*Organe der Europäischen Gemeinschaften sowie des Europarats beschäftigen sich zur Zeit mit mehr oder minder anspruchsvollen rundfunkrechtlichen Regelungsvorhaben. Hier scheint sich ein neuer Zweig des Medienrechts zu entwickeln, wobei aber noch manche Unsicherheiten und Beengtheiten zu bemerken sind. In dem Beitrag wird die Ansicht vertreten, daß es mit einem bloßen inter- bzw. supranationalen Marktrundfunkstatut nicht getan wäre. Der öffentliche Sektor müsse auch auf europäischer Ebene gekräftigt werden. Auf längere Sicht sei ein europäischer Integrationsrundfunk ungefähr nach dem Bilde nationaler Errungenschaften anzustreben. Er müsse dem Marktrundfunk in einem funktionstüchtigen europäischen dualen System gegenübergestellt werden.*

*The institutions of the European Community and the Council of Europe are currently considering the more or less sophisticated plans for regulations in the field of broadcasting. A new branch of media law seems to be emerging, although its genesis is still marked by numerous uncertainties and constraints. In the following article the author contends that more is needed than just a broadcasting statute for an international or supranational market. The public sector should also be strengthened at a European level. In the long term a European integrational broadcasting system should be roughly modelled on national achievements. It should be assigned to market broadcasting in a workable European dual system.*

### I. Ein großes Thema

Nach längerer Vorbereitung ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1984 mit dem Grünbuch "Fernsehen ohne Grenzen" hervorgetreten(1). Daran anknüpfend hat die Kommission 1986 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt(2). Damit will sie die Verwirklichung eines EG-weiten Binnenmarkts für den Rundfunk vorantreiben. Neben dem Brüsseler Projekt einer EG-Rundfunkrichtlinie spielt gegenwärtig ein Kodifikationsvorhaben auf der Ebene des Europarats eine Rolle, nämlich der 1988 zustande gekommene Entwurf einer Konvention über grenzüberschreitendes Fernsehen(3). Die beiden Entwürfe können einer neuen, seit etwa 1980 in der Entstehung begriffenen europarechtlichen Spezialmaterie zugeordnet werden, welche als *europäisches Medienrecht* zu bezeichnen wäre. Damit mag sich auf dem Felde des Medienrechts eine weitere, gewiß reizvolle und wichtige Teildisziplin etablieren. Das neue Sujet ist bislang allerdings noch mit manchen Schwächen behaftet. Die Kinderkrankheiten waren und sind zahlreich.

Das gilt vor allem für das Konzept eines Gemeinsamen Rundfunkmarkts auf dem Boden des EWG-Vertrags, wie es in dem Grünbuch in extenso entfaltet wird. Jenes primär wirtschaftsrechtliche Liberalisierungskonzept wird in der rechtswissenschaftli-

- 
- (1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Fernsehen ohne Grenzen. Grünbuch über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel, KOM (84) 300 endg. vom 14. 6. 1984. Eine amtliche Zusammenfassung ("Grundlinien") ist abgedruckt RuF 1984, S. 379 ff.
  - (2) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkstätigkeit, KOM(86) 146 endg. vom 29. 4. 1986, auch in RuF 1986, S. 408 ff. (ohne die Begründung). Derzeit (Feb. 1989) ist eine revidierte Zweitfassung maßgeblich: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Geänderter Vorschlag..., KOM(88) 154 endg. vom 21. 3. 1988, auch in Media Perspektiven Dok. III/1988, S. 195 ff.
  - (3) Europarat/Lenkungsausschuß Massenmedien (CDMM), Entwurf eines Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen vom 22. 6. 1988, abgedruckt epd Kirche und Rundfunk Nr. 64 vom 13. 8. 1988, S. 14 ff., und Nr. 65 vom 17. 8. 1988, S. 19 ff. Dazu die Änderungen vom 23./24. 11. 1988, ebd. Nr. 95 vom 30. 11. 1988, S. 2 f.

chen und rechtspolitischen Fachdiskussion namentlich von *Schwartz* verfochten(4). Schon dessen erster einschlägiger Vorstoß rief freilich prinzipielle, die vertraglichen Grundlagen und die verfassungsrechtliche Dignität des Vorhabens betreffende Einwände hervor(5). Seitdem wogt die Debatte hin und her, ohne daß man einer Verständigung näherkäme(6). Als neuralgischer Punkt hat sich zumal das Verhältnis der gedachten EG-Standards zum bisherigen, wesentlich kulturell geprägten nationalen Rundfunkverfassungsrecht erwiesen. Wer der öffentlich-rechtlichen Tradition die Stange hält, pflegt dem Harmonisierungsprojekt kritisch zu begegnen(7). Eher skeptisch zeigt sich auch die deutsche Verfassungsrechtsprechung. "Unter Gesichtspunkten des sich entwickelnden und an Bedeutung gewinnenden europäischen Rundfunkmarktes" erkennt sie dem "gebietsbezogenen" nationalen Anstaltsrundfunk älterer Provenienz vermehrte Bedeutung zu(8).

Indessen können auch die ARD-Anstalten und das ZDF von den Neuerungen nicht unberührt bleiben. Auch sie haben es mit einer *Internationalisierung* zu tun, welche sich weithin als *Kommerzialisierung* darstellt(9) und dem "klassischen Auftrag des Rundfunks"(10) zuwiderläuft. Die entsprechenden innerstaatlichen Polaritäten und Spannungen – kurz gesagt: *Marktmodell kontra Integrationsmodell*(11) – kehren in anderer Form auch auf europäischer Ebene wieder. Sie sollten auch dort klar gesehen, in Angriff genommen und konstitutionell aufgearbeitet werden.

Demnach wäre es ein gravierender Fehler, wollte man das künftige europäische Medienrecht kurzerhand auf ein supranationales, möglichst freizügiges ökonomisches Marktmodell zuschneiden, die andere, nachgerade bewährte und altvertraute Traditionslinie (public-service-Idee, Treuhandprinzip, kulturelle Verantwortung) auf der Ebene des Europarechts tunlichst ausklammern und rechtliche Elemente letzterer Art auf etwa verbleibende innerstaatliche Reservate beschränken. Damit wären die Weichen in einer Weise gestellt, die der europäischen Integration und dem Integrationsrundfunk nur zu leicht zum Nachteil gereichen könnte. Die öffentlich-rechtlichen Errungen-

- 
- (4) Zuerst *J. E. Schwartz*, GRUR Int. 1982, S. 713 ff., auch in: M. Seidel (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt, 1983, S. 147 ff. Unter häufigem Rückgriff auf das Grünbuch dann *ders.*, in: J. Schwarze (Hrsg.), Fernsehen ohne Grenzen, 1985, S. 45 ff.; *ders.*, in: S. Magiera (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, 1985, S. 121 ff. Über weitere Aktionen der EG-Kommission nach Erscheinen des Grünbuchs *ders.*, in: J. Schwarze (Hrsg.), Rundfunk und Fernsehen im Lichte der Entwicklung des nat. und internat. Rechts, 1986, S. 99 ff. Über Zuständigkeitsfragen zuletzt *ders.*, in: Arbeitskreis Werbefernsehen der dt. Wirtschaft (Hrsg.), Europafernsehen und Werbung, 1987, S. 79 ff., auch in AfP 1987, S. 375 ff.
- (5) Siehe den Diskussionsbericht in: Seidel (FN 4), S. 165 (168 ff.). Zur strukturpolitischen Seite *M. Stock*, in: J. Engler/W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Satelliten-Kommunikation, 1983, S. 40 ff.
- (6) Siehe etwa die oben FN 4 genannten Sammelbände, in denen positive Voten vorwiegen. Dezierte Kritik an den EG-Initiativen findet sich z. B. bei *F. Ossenbühl*, Rundfunk zwischen nationalem Verfassungsrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht, 1986; *J. Delbrück*, Die Rundfunkhoheit der dt. Bundesländer im Spannungsfeld zwischen Regelungsanspruch der Europäischen Gemeinschaften und nationalem Verfassungsrecht, 1986.
- (7) So aus ARD-Perspektive etwa *A. Scharf*, in: Magiera (FN 4), S. 147 ff.; *W. Hilf*, Media Perspektiven 1987, S. 73 ff. Im übrigen zuletzt *W. Hoffmann-Riem*, in: *ders.* (Hrsg.), Rundfunk im Wettbewerbsrecht, 1988, S. 201 ff., auch in RuF 1988, S. 5 ff.; *J. Delbrück*, in: Hoffmann-Riem a. a. O., S. 244 ff.
- (8) Vgl. das Niedersachsen-Urteil BVerfGE 73, S. 118 (154 f., 158) unter Hinweis auf *M. Bullinger*, AfP 1985, S. 257 (258 ff.).
- (9) Dazu etwa *W. Hoffmann-Riem*, RuF 1984, S. 32 ff.; *ders.*, Media Perspektiven 1985, S. 181 ff.; *ders.*, RuF 1986, S. 5 ff. Über "Europäisierung" insoweit *W. Gellner/J. Zimmer*, RuF 1988, S. 514 ff. Näher die Beiträge in: *W. Gellner* (Hrsg.), Europäisches Fernsehen – American-Blend? 1989.
- (10) Vgl. BVerfGE 73, S. 158.
- (11) Vgl. *M. Stock*, AöR 110 (1985), S. 219 ff. Über inländische "duale Rundfunksysteme" mit Elementen beiderlei Art *ders.*, in: Hoffmann-Riem (FN 7), S. 35 (37 ff.), zum heutigen Stand der Karlsruher Judikatur.

schaften und Essentialien könnten nach und nach verkümmern, endlich könnten sie vielleicht ganz verschwinden(12). Der Marktrundfunk auf der Brüsseler Triumphstraße, der Integrationsrundfunk aber dahinter im letzten Glied, also marginalisiert, verhärtet und womöglich geknebelt – unter solchen Vorzeichen über restliche Spielräume für nationales Medienrecht nachzudenken, lohnt im Grunde nicht. Dann wäre wohl nicht mehr viel auszurichten, d. h. das wäre ein trauriges Geschäft.

Die Konsequenz daraus lautet: Solchen unglücklichen Verläufen ist vorzubeugen, indem beizeiten die Offensive ergriffen wird. Das gemeinnützig-öffentliche nationale Herkommen sollte mithin von vornherein und in vollem Umfang in die europäische Rechtsentwicklung einbezogen werden. Ein europäisches Medienrecht, das den klangvollen Namen wirklich verdient, muß auch diese andere Option offenhalten und nach Kräften verwirklichen, weit über das hinaus, was davon in den eingangs genannten Entwürfen angelegt ist; auch das Europarats-Papier ist insoweit unsubstantiell. Das sei nun etwas näher ausgeführt.

## II. Einige Schwierigkeiten mit der Brüsseler Marktidee

### 1. Die EG auf dem Weg zu einer "umfassenden Medienpolitik"?

a) Das Hauptaugenmerk gilt im folgenden dem Rundfunk im europäischen Gemeinschaftsrecht. Der supranationale Nahbereich der EG war in den vergangenen Jahren Schauplatz vielfältiger medienpolitischer Initiativen. Chancen und Probleme eines europäischen Medienrechts traten dabei nach und nach immer deutlicher zutage, einschließlich der besonderen Komplikationen, die in dem hiesigen Nebeneinander von EG und Europarat begründet liegen. Als bemerkenswert sei zunächst festgehalten:

Mittlerweile nimmt die EG-Kommission für sich in Anspruch, eine "umfassende Medienpolitik" zu verfolgen; ihr Vorschlag für eine Richtlinie über grenzüberschreitendes Fernsehen sei Teil einer "kohärenten Strategie", welche neben ökonomischen Zielsetzungen auch "die Förderung der wachsenden politischen, sozialen und kulturellen Identität der Gemeinschaft" umfasse(13). An anderer Stelle wird gesagt, die Richtlinie sei "nur ein erster Schritt in Richtung auf die vom Parlament . . . geforderte notwendige schrittweise Entwicklung einer umfassenden europäischen Medienpolitik"(14). In ihren weit ausgreifenden Bestrebungen sieht sich die Kommission vom EG-Parlament unterstützt und vorangetrieben(15). In diesem Zusammenhang wird auch wieder von der Schaffung eines "europäischen Fernsehprogramms" gesprochen(16). Die neueren medienpolitischen Aktivitäten in der Gemeinschaft haben sogar – noch ehe von einem Marktstatut der jetzt angestrebten Art die Rede war – mit der Forderung nach Errichtung einer "europäischen Rundfunk- und Fernsehanstalt" begonnen(17). Darin

(12) Näher zu verwandten Problemen auf nationaler Ebene M. Stock, RuF 1987, S. 5 (19 ff.) m. w. N.

(13) Vgl. den Vorschlag 1986 (FN 2), Begründung Ziff. 14, 16.

(14) Geänderter Vorschlag 1988 (FN 2), letzte Erwägung. Die Ergänzung erfolgte auf Betreiben des Europäischen Parlaments. Siehe den Bericht des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte (Barzanti-Bericht), Dok. A 2-0246/87 vom 8. 12. 1987, Änderungsantrag Nr. 18. Der Richtlinienentwurf in der vom Parlament am 20. 1. 1988 angenommenen geänderten Fassung ist abgedruckt ABl. Nr. C 49 vom 22. 2. 1988, S. 53. Die Zweitfassung der Kommission stimmt damit insoweit überein.

(15) Siehe etwa Abg. Schinzel (S) in der Aussprache über Richtlinienentwurf und Barzanti-Bericht, Ausführlicher Sitzungsbericht vom 19. 1. 1988, ABl. Anhang Nr. 2-360, S. 35: "... nur ein Baustein eines viel größeren Gebäudes einer umfassenden europäischen Medienordnung"; dazu bedürfe es noch weiterer Richtlinien- und Verordnungsentwürfe der Kommission.

(16) Vorschlag 1986 (FN 2), Begründung Ziff. 14, unter Anknüpfung an frühere Dokumente (siehe sogleich).

(17) So der Entschließungsantrag der Abg. Pedini, Hahn u. a. über Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, Dok. 1-409/80 vom 18. 9. 1980, der den Ausgangspunkt für alle weiteren diesbezüglichen Schritte von Parlament und Kommission bildete.

sollten sich nationale öffentlich-rechtliche Traditionsstränge zusammenfinden und supranational fortsetzen. Die Binnenmarktidee, wie sie heute im Vordergrund steht, kam erst etwas später hinzu.

b) Das zeigt schon: Auf europäischer Ebene gab und gibt es eine erhebliche rechtspolitische Vielfalt. Die Palette ist breiter, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Groß ist die Zahl der EG-amtlichen Drucksachen, Protokolle und Resolutionen, die sich mit Medienfragen befassen – nur werden sie selten gelesen. Im Laufe der Jahre hat sich hier ein Fundus angesammelt, welcher einigermaßen unübersichtlich erscheint und leicht in Vergessenheit gerät; er ist indes recht ergiebig und sollte gerade auch in diesen Monaten, angesichts der Dürftigkeit des derzeit gängigen marktmäßigen Repertoires, wieder hervorgeholt und erschlossen werden. Er enthält keine fertigen, ohne weiteres brauchbaren Lösungen. An Halbheiten, Irrtümern, Versäumnissen, Scheiterungseffekten etc. fehlt es nicht. Immerhin läßt sich auch aus solchen Mißlichkeiten etwas lernen. Vor allem wird erkennbar: Mit einem bloßen Marktrundfunkstatut wäre es keinesfalls getan. Der öffentliche Sektor muß auch EG-weit ausgebaut und in besonderer Weise gekräftigt werden.

## 2. Entwicklung und Sachstand in der Gemeinschaft

a) Die Debatte über europäische Dimensionen des Rundfunks kam – angestoßen durch die technologische Entwicklung – um 1980 in Gang und führte zunächst zu Postulaten eines “Europäischen Fernsehens” (18), wohlgermerkt als selbständiger publizistischer Größe und nicht nur als transnationaler “Rundfunkzone”, marktformigen “audiovisuellen Raums” o. ä. Auf Gemeinschaftsebene gingen wesentliche Initiativen von dem Kulturausschuß des Europäischen Parlaments aus, zumal von dessen stellvertretendem Vorsitzenden *Wilhelm Hahn* (19). Der erste einschlägige Antrag (20) hatte die Ausarbeitung des *Hahn*-Berichts 1982 (21) zur Folge, und im Anschluß daran die Verabschiedung einer Parlamentsentschließung (22), in der erstmals ein “europäisches Fernsehprogramm” als qualifiziertes Vollprogramm ins Auge gefaßt und befürwortet wurde. Das Parlament forderte die Kommission auf, einen “Medienbericht” vorzulegen und auf dessen Basis die politischen und rechtlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung des Europaprogramms zu schaffen. Dabei sei eine enge Zusammenarbeit mit der *Union der Europäischen Rundfunkanstalten (UER)* unerlässlich (23).

Damit beschritten die Straßburger Parlamentarier um *Hahn* einen schwierigen Weg. Sie wollten vorerst pragmatisch vorgehen und sich dabei auch der Mitarbeit der in der UER, mithin außer Reichweite von EG-Einfluß (24), organisierten nationalen Rund-

(18) *R. Wedekind*, Plädoyer für das Europäische Fernsehen, 1983, S. 13 ff. m. w. N. Siehe auch *O. Wilfert*, *Medium* 1981, Heft 2, S. 25 ff. Zum weiteren Fortgang *G. Kofler*, *Medium* 1984, Heft 9, S. 26 ff.

(19) Vgl. *W. Hahn*, in: Engler/Hoffmann-Riem (FN 5), S. 26 ff. Siehe auch *dens.*, in: *Wedekind* (FN 18), S. 5 f.

(20) Oben FN 17. Es handelte sich um Antragsteller aus der EVP-Fraktion.

(21) Bericht des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport, Dok. 1-1013/81 vom 23. 2. 1982.

(22) Entschließung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft vom 12. 3. 1982, ABl. Nr. C 87 vom 5. 4. 1982, S. 110.

(23) Vgl. Ziffer 1–6 der Entschließung (FN 22). Näher der *Hahn*-Bericht (FN 21), Begründung Ziff. 1 ff., 9. Das ursprünglich von den Antragstellern verfolgte Konzept einer eigenständigen europ. Rundfunkanstalt wird dort (Ziff. 6) als “wenig realistisch” beurteilt und zurückgestellt.

(24) Vgl. *H. Brack*, Die Entwicklung der Europäischen Rundfunkunion (UER), 1976. Zu obiger Kooperationsidee aus der Sicht der UER eher kühl-diplomatisch *A. Scharf*, in: *A. Schardt/H.-G. Brüske* (Hrsg.), *Europa auf dem Bildschirm*, 1986, S. 27 (31 ff.). Aus EG-Perspektive *F. Froschmaier*, ebd. S. 109 ff.

funkanstalten versichern; insoweit wollten sie auf den innerstaatlichen öffentlichen Sektor zurückgreifen. Zugleich drangen sie – auch im Hinblick auf eigene Publizitätsinteressen(25) – auf eine veritable EG-Beteiligung. Sie wünschten aber nicht etwa ein „amtliches“, in Eigenregie von Kommission oder Parlament veranstaltetes Programm. Vielmehr schwebte ihnen eine unabhängige Redaktion vor, welche von der UER bzw. deren Mitgliedern unter Mitwirkung der EG zu gewährleisten wäre. „Auftrag“ und „Rahmen“ der redaktionellen Tätigkeit sollten durch ein Statut festgelegt werden; im übrigen sollte die Redaktion Gestaltungsfreiheit besitzen(26). Der Brüsseler marktordnenden Bürokratie dachte man nun die Aufgabe zu, alles dies weiter auszuarbeiten und tatkräftig zu fördern – offensichtlich ein gewagter Ansatz.

b) Seitens der EG-Kommission wurde das Projekt eines Europaprogramms 1982 begrüßt(27). Im gleichen Atemzug wurde allerdings erstmals in aller Deutlichkeit jene andere, marktorientierte Entwicklungslinie herausgestellt, wie sie heute in aller Munde ist: Es gehe auch um die Förderung der grenzüberschreitenden Ausstrahlung schon bestehender Programme, nämlich um die schrittweise Errichtung eines *Gemeinsamen Markts* auf dem Gebiet des Kabel- und Satellitenfernsehens(28). In letzterer Frage wurde an Aussagen über eine europäische „Rahmenordnung“ für Hörfunk und Fernsehen angeknüpft, welche sich auch schon im *Hahn*-Bericht und in der entsprechenden EntschlieÙung finden; sie erscheinen dort jedoch eher sekundär und nachrangig und bleiben kursorisch(29). Eine diesbezügliche frühere Initiative aus der Sozialistischen Fraktion(30) hatte der Kulturausschuß ausgeklammert(31). Unterdessen gingen die Sozialisten gegenüber der Kommission auf Distanz und nahmen vorerst eine zwiespältige und zögernde Haltung ein(32). Die Kommission ihrerseits entfaltete und forcierte im weiteren ihre Marktidee recht energisch. Weit geringeren Eifer verwendete sie auf das Projekt eines Europaprogramms. Sie kehrte die strukturpolitischen Prioritäten nach und nach um und wußte das Parlament dabei mit sich zu ziehen.

Dem Berichtersuchen des Parlaments kam die Kommission in zwei Schritten nach, und zwar anhand folgender Dramaturgie: 1983 legte sie als „*Zwischenbericht*“ (33) eine umfangliche Materialsammlung vor, welche u. a. Fragen der Verwirklichung eines

- 
- (25) In Bericht und Resolution (FN 21, 22) ging auch die EntschlieÙung zur Informationspolitik der Europäischen Gemeinschaft ... vom 16. 1. 1981, ABl. Nr. C 28 vom 9. 2. 1981, S. 74, ein, die auf einem gründlichen Ausschußbericht über Fragen der Öffentlichkeitsarbeit im europäischen Raum (*Schall-Bericht*) beruhte, Dok. 1–596/80 vom 4. 12. 1980.
- (26) So Abg. *Hahn* in der Aussprache über seinen Bericht, Ausführlicher Sitzungsbericht vom 11. 3. 1982, ABl. Anhang Nr. 1–282, S. 228. Siehe auch *ders.*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 5. 11. 1983, S. 3: Von EG und UER könne eine Betriebsgesellschaft gegründet werden, die ein Statut bekomme. Ferner *ders.*, in: Engler/Hoffmann-Riem (FN 5), S. 30, für ein paritätisches Aufsichtsgremium.
- (27) Siehe Vizepräsident *Natali* in der Aussprache (FN 26), S. 233: Volle Unterstützung.
- (28) So das Kommissionsmitglied *Narjes*, ebd. S. 234. Einige Andeutungen in dieser Richtung hatte es auch schon vorher gegeben. Siehe *H. P. Ipsen*, EuR 1982, S. 205 (208) m. w. N.
- (29) Bericht (FN 21), Ziff. 8; EntschlieÙung (FN 22), Ziff. 7. Dazu Abg. *Hahn* in der Aussprache (FN 26), S. 228.
- (30) EntschlieÙungsantrag der Abg. *Schinzel* u. a. zur Gefährdung der Meinungsvielfalt durch die Kommerzialisierung neuer Medien, Dok. 1–422/80 vom 19. 9. 1980.
- (31) Der Antrag (FN 30) kam erst 1984 wieder zum Vorschein. Er gehörte zu den Gegenständen eines oberflächlichen Sammelberichts (*Hutton*-Bericht), Dok. 1–1523/83 vom 15. 3. 1984. Daraus ergab sich die ebenso ungenaue und fahrigte EntschlieÙung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft (Gefährdung ...) vom 30. 3. 1984, ABl. Nr. C 117 vom 30. 4. 1984, S. 198.
- (32) Vgl. Abg. *Schwencke* (S) in der Aussprache (FN 26), S. 229 f., mit Hinweisen auf parallellaufende Aktivitäten des Europarats. Siehe auch *H. Sieglerschmidt*, nach dem Bericht in: Seidel (FN 4), S. 219 ff. Dazu *Stoek* (FN 5), S. 43 f., 58 ff.
- (33) Zwischenbericht über Realität und Tendenzen des Fernsehens in Europa: Perspektiven und Optionen, KOM (83) 229 endg. vom 1. 7. 1983.

gemeinsamen europäischen Programms betraf; die Thematik des Binnenmarkts dagegen wurde hier nur angedeutet und im näheren einer weiteren Publikation vorbehalten<sup>(34)</sup>. Diese erschien sodann 1984 in Gestalt des *Grünbuchs* "Fernsehen ohne Grenzen"<sup>(35)</sup>, das insoweit den definitiven Bericht darstellt (und den Richtlinienvorschlag 1986/88 nach sich gezogen hat). In puncto Europaprogramm allerdings gab es einen entsprechenden, gründlich ausgearbeiteten Schlußbericht nicht, ebensowenig weitere zielstrebige und energische Brüsseler Aktionen. Letzterer Punkt blieb vielmehr – ungeachtet mancher Hoffnungen, nach einem vielversprechenden Vorspiel – unerledigt und verlor nach und nach an Beachtung, näherhin wie folgt:

c) In dem Zwischenbericht wurde auf das Versuchsprogramm "Eurikon" hingewiesen, das 1982 im Rahmen der UER u. a. von SWF/ARD realisiert worden war<sup>(36)</sup>. Jenes fünfwöchige multinationale Experiment galt damals allgemein als gelungener Auftakt für ein in den nachfolgenden Jahren aufzubauendes Gemeinschaftsfernsehen über Satellit als Dauereinrichtung. Die Kommission wertete diese europäisch-öffentliche Entwicklungslinie auch ihrerseits positiv und steuerte dazu einige vorsichtige, aber durchaus beachtliche eigene Anregungen bei. Sie erklärte sich bereit, die Initiative der UER und der in ihr zusammengeschlossenen nationalen Anstalten politisch und materiell zu unterstützen und einen "Bezugsrahmen" zu schaffen, der der Wahrung der Unabhängigkeit der Fernsehschaffenden sowie der Gesamtinteressen des europäischen Publikums dienen solle. In diesem Zusammenhang finden sich manche interessanten, nach wie vor lesenswerten Detailaussagen über eine etwa zu gründende "europäische Fernsehanstalt", deren organisatorische und finanzielle Verhältnisse und denkbare rechtliche Grundlagen<sup>(37)</sup>.

Damit fand der Zwischenbericht im Parlament Anklang. In Straßburg nahm man den Ball Anfang 1984 in Kulturausschuß<sup>(38)</sup> und Plenum<sup>(39)</sup> wieder auf und drang auf baldige konkretisierende Schritte von Kommission und Rat<sup>(40)</sup>. Zugleich wuchs der Bedarf nach übergreifenden Erwägungen und nach einem strukturpolitischen Generalkonzept. Man suchte die Thematik bereits in den breiteren Rahmen einer europäischen Medienpolitik einzugliedern, welche auch den privaten Sektor umfassen und eventuell zur Herausbildung eines "gemischten Modells" führen sollte<sup>(41)</sup>. Man hatte es nun schon mit erheblichen Komplexitätsgraden zu tun und lief Gefahr, über große Worte und vielerlei disparate Einzelaktionen nicht hinauszukommen. Insoweit zeigten sich

(34) Vgl. Zwischenbericht (FN 33), S. 8. Ebd. S. 11, 14, 22 ff. aber schon die Marktoption.

(35) Oben FN 1.

(36) Vgl. Zwischenbericht (FN 33), S. 18 f., 27 ff. Über jenen groß angelegten Versuch und seinen deutschen Anteil informiert die Schrift: SWF (Hrsg.), *Eurikon*, 1982. Siehe auch R. Dill, in: Engler/Hoffmann-Riem (FN 5), S. 63 ff.

(37) Vgl. Zwischenbericht (FN 33), S. 6, 29 ff. Hinsichtlich einer möglichen UER-EG-Fernsehanstalt wird dort nach anfänglichem Zögern (S. 27) sogar über den *Hahn*-Bericht 1982 (FN 23) hinausgegangen.

(38) Bericht ... über eine Politik im Sinne der neuen Trends im europäischen Fernsehen (*Arfé*-Bericht), Dok. 1-1541/83 vom 16. 3. 1984. In den materialreichen Sammelbericht gingen auch einige parl. Anträge zu wirtschaftlichen und technischen Einzelfragen ein. Gleichzeitig entstand der *Hutton*-Bericht (FN 31).

(39) Entschließung zu einer Politik im Sinne der neuen Trends im europäischen Fernsehen vom 30. 3. 1984, ABl. Nr. C 117 vom 30. 4. 1984, S. 201.

(40) Vgl. die Entschließung (FN 39), Ziff. 6, 12 ff. Neben einem Vollprogramm wurde jetzt ein Informationsprogramm als europ. Spartenprogramm ins Auge gefaßt. Zur institutionellen Seite wurden ansprechende Überlegungen über journ., Freiheit und externe Kontrolle (Träger-Board) angestellt. Dazu auch der Bericht (FN 38), S. 25 f. sowie Abg. *Arfé* in der Aussprache, Ausführlicher Sitzungsbericht vom 29./30. 3. 1984, ABl. Anhang Nr. 1-213, S. 243 f.

(41) Vgl. die Entschließung (FN 39), Ziff. 2-4. Andeutungen über ein öff.-privates Konkurrenzmodell auch in dem Bericht (FN 38), S. 13 f., 19. Dabei wurde zwischen europ. und nationaler Ebene noch nicht klar unterschieden.

Unbehagen und zunehmende Ungeduld(42). Dies drückte sich auch in einer weiteren mahnenden Parlamentsentschließung aus(43). Indessen hatten die Brüsseler Aktivitäten in Sachen Europaprogramm ihren Zenit nun schon überschritten ; alles weitere ist eine Chronik von Unzulänglichkeiten.

d) In dem *Grünbuch*, das wenig später herauskam, ließ die Kommission die europäisch-öffentliche Variante im Sinne des Zwischenberichts ganz beiseite. Als seinen alleinigen Gegenstand benennt das Grünbuch "die Öffnung der innergemeinschaftlichen Grenzen für die *nationalen* Fernsehprogramme (Freiheit des Dienstleistungsverkehrs)"; bei dem Binnenmarkt-Projekt gehe es um "den freien Fluß von Informationen, Ideen, Meinungen und kulturellen Leistungen in der Gemeinschaft"(44). Hier wird ein ökonomisch-publizistisches, abstrakt-verkehrswirtschaftliches *free-flow-Prinzip* angestrebt, das ohne eine marktübergreifende mediale Plattform nach Art bisheriger innerstaatlicher Rundfunkordnungen auskommen soll. Es soll private und öffentliche Rundfunkunternehmen grundsätzlich gleichermaßen umfassen und ist auf "eine einzige, gemeinschaftsweite Rundfunkzone" angelegt; dabei sollen die Traditionen nichtkommerziellen Rundfunks "respektiert" werden(45). Der klassische Rundfunkauftrag wird im Grünbuch jedoch nicht mehr klar ins Auge gefaßt, als maßstabbildende Größe veranschlagt und von innen heraus um die europäische Dimension ergänzt. Das hiesige supranationale Konstrukt geht an der inneren Logik des bisherigen Rundfunks vorbei und folgt stattdessen derjenigen kommerzieller Medien, etwa der periodischen Presse. Die nationalen öffentlichen Rundfunkanstalten werden kurzerhand in das andere, ihnen fremde Paradigma eingegliedert. Sie werden als konkurrierende quasi-private Anbieter behandelt und in eine entsprechende Marktlogik einbezogen. Mit dualen Systemen im Sinne des deutschen Rundfunkverfassungsrechts verglichen, ist dies ein bescheidener und wenig entwickelter, geradezu armseliger Ansatz. Er schließt zwar Entstehung und Fortbestand eines anspruchsvolleren, aus nationalen und UER-Ressourcen beschickten europäisch-öffentlichen Sektors nicht von vornherein aus, enthält dafür aber auch keinerlei geeignete konzeptionelle Anknüpfungspunkte. Die gedachten Europaprogramme stellen sich hiernach nur noch als eine Art aufgesetzte Verzierung dar, sie bilden einen irgendwie mitgeführten Annex und Fremdkörper(46).

Fortan beherrschte auf Gemeinschaftsebene das Grünbuch die Szene, wohingegen der Zwischenbericht keine angemessene Fortsetzung fand. Zwar forderte das Parlament Kommission und Rat auf, "diese verschiedenen Dimensionen . . . konsequenter auszufüllen und schrittweise eine umfassende europäische Medienpolitik zu entwickeln"(47),

- (42) Siehe etwa Abg. *Hahn* in der Aussprache (FN 40), S. 273, und demgegenüber für die Kommission Vizepräsident *Tugendhat*, ebd. S. 278: "Es wäre heute unmöglich, irgendeinen detaillierten Aktionsplan zu entwerfen . . .".
- (43) Entschließung zur europäischen Medienpolitik vom 25. 5. 1984, ABl. Nr. C 172 vom 2. 7. 1984, S. 212, beruhend auf dem Antrag der Abg. *Hahn* u. a. Dok. 1-293/84 vom gleichen Tage.
- (44) Grünbuch (FN 1), S. 4.
- (45) Vgl. die Grundlinien (FN 1), Ziff. 1 und 21. Das Grünbuch denkt insoweit wohl an eine Verallgemeinerung des szt. britischen dualen Systems, S. 36. Die diesbezüglichen Äußerungen bleiben freilich sporadisch und ungenau.
- (46) Auf einige Unklarheiten im Verhältnis der beiden Entwicklungslinien hat zuletzt *M. Seidel* hingewiesen, in: *J. Scherer* (Hrsg.), *Nationale und europäische Perspektiven der Telekommunikation*, 1987, S. 133 ff. (öff. Ergänzung oder Alternative?). Näher unter 3.
- (47) So die Entschließung zu einer Rahmenordnung für eine europäische Medienpolitik auf der Grundlage des Grünbuchs . . . vom 10. 10. 1985, ABl. Nr. C 288 vom 11. 11. 1985, S. 113, Ziff. 2, die damit auch das Stichwort für den Richtlinienpassus oben bei FN 14 gegeben hat. Sie ist hervorgegangen aus einem ähnlich betitelten Bericht des Kulturausschusses (*Hahn*-Bericht 1985), Dok. A 2-75/85 vom 5. 7. 1985. Dazu Abg. *Hahn* in der instruktiven Aussprache, Ausführlicher Sitzungsbericht vom 12. 9. 1985, ABl. Anhang Nr. 2-239, S. 268 ff.

jedoch blieb das vergebens. Auch zwei umfangreiche, zumeist wohlmeinend-kritische und recht substantielle Ausschußberichte, Plenardebatten und Parlamentsentschlüssungen(48) konnten den Defiziten nicht abhelfen. Das Parlament erhob nunmehr Forderungen wie "Schaffung eines mehrsprachigen europäischen Fernsehprogramms im Rahmen einer Europäischen Rundfunkorganisation"(49), "Sicherung der Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks"(50), "Sicherung der kulturellen Vielfalt und der Informationsfreiheit durch Verhinderung von Medien- und Meinungsmonopolen"(51), und es fand dafür manche zusätzlichen Argumente, gab ergänzende Ratschläge und Anregungen etc. – letztlich blieb ihm doch keine andere Wahl, als sich der Brüsseler kargen Marktidee zu fügen und damit vorliebzunehmen. Denn eine wirklich umfassende, in sich schlüssige, an den kulturellen Sachgesetzlichkeiten des Medienwesens orientierte Medienpolitik ist von der Kommission bislang nicht formuliert worden. Wie es scheint, ist das auf dem Boden des EWG-Vertrags nicht möglich. Entsprechendes gilt für ein europäisches Medienrecht à la EWG.

e) Die diesbezügliche Chronik sei noch kurz zuendegebracht. Zunächst ist hier eines paneuropäischen Hoffnungsträgers zu gedenken, welcher 1985 auf Sendung ging, aber nur ein Jahr alt wurde: Unter Patenschaft der UER, gegründet u. a. von der ARD im Anschluß an den Vorläufer "Eurikon", kam das multinationale, in Hilversum ansässige Satellitenprogramm "Europa TV" zustande(52). Es sollte den Anforderungen und Erwartungen des Straßburger Parlaments Rechnung tragen, wobei auch mit gewissen finanziellen Subsidien der EG gerechnet wurde(53). Das Projekt litt allerdings an erheblichen Geburtsfehlern, und es wurde mancherorts wohl nur zögernd und halbherzig betrieben(54). Wie dem auch sei – es scheiterte schon Ende 1986 und nahm ein so schmachliches Ende, daß der *Hahnsche* Gedanke des "Europäischen Fernsehens" nunmehr vollends blockiert wurde. Solche groß angelegten Entwürfe erschienen dann auf Jahre hinaus inaktuell und nahezu aussichtslos.

Das Blatt hatte sich also gewendet. Im Zeichen neuerer Trends und wechselnder medienpolitischer Moden (Individualisierung, Segmentalisierung, Regionalisierung/

- 
- (48) Auf den *Hahn*-Bericht 1985 folgte binnen kurzem der Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik über die wirtschaftlichen Aspekte des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk (*de Vries*-Bericht), Dok. A 2-102/85 vom 30. 9. 1985. Daraus ergab sich die zweite EntschlieÙung vom 10. 10. 1985, ABl. Nr. C 288 vom 11. 11. 1985, S. 119. Hierzu die Aussprache vom gleichen Tage, ABl. Anhang Nr. 2-330, S. 210 ff. Beide EntschlieÙungen auch in *Media Perspektiven* Dok. II/86, S. 57 ff.
- (49) So die erste EntschlieÙung (FN 47), Ziff. 3, im Anschluß an frühere Postulate näher ausgeführt Ziff. 11-13, 26 d).
- (50) Ebd. Ziff. 3, näher Ziff. 21.
- (51) Ebd. Ziff. 3, siehe auch Ziff. 29 u. ö. Die genannten Forderungen kehren auch in der zweiten EntschlieÙung (FN 48), Ziff. 3, wieder und werden dort um gewisse ökonomische Bezüge ergänzt. Insgesamt überbot das Parlament die Kommission in Rezeption und Kritik des Grünbuchs bei weitem. Die erwähnten Materialien stellen insoweit eine Fundgrube dar, die allerdings nachfolgend unausgeschöpft geblieben ist. Als bemerkenswert sei noch festgehalten: Auch die Sozialisten zogen jetzt mit *Hahn* und der EVP am gleichen Strang. Siehe Abg. *Schinzl* (S) in der Aussprache (FN 47), S. 272 f., für die Aufwertung des öff. Elements und eine europ. Rundfunkanstalt. Ähnlich *ders.* in einem Bonner Grundsatzpapier vom 28. 5. 1985, Funk-Korrespondenz Nr. 22-23 vom 31. 5. 1985, S. D 1 ff.
- (52) Dazu *R. Dill*, *ARD-Magazin* 1986, Heft 2, S. 8. Näher *D. Schwarzkopf*, *Media Perspektiven* 1986, S. 74 (78 ff.); *ders.*, in: *Schardt/Brüske* (FN 24), S. 21 (23 ff.); *Scharf*, ebd. S. 32 f.
- (53) Siehe etwa *Schwarzkopf*, *Media Perspektiven* 1986, S. 78 f. Stabile institutionelle Querverbindungen und Abstützung in i. S. früherer EG-Angebote wurden nicht entwickelt. Anscheinend wurden sie seitens des Rundfunks gemieden.
- (54) Das dürfte für das Verhalten der EG-Kommission sowie einiger staatlicher Stellen, aber auch für das Engagement der ARD gelten. Vgl. die detaillierte Kritik von *E. Faul*, in: *Scherer* (FN 46), S. 103 (115 ff.). Eher resignativ *R. Dill*, *ARD-Magazin* 1987, Heft 1, S. 4 f.; *ders.*, in: *Gellner* (FN 9), S. 135 ff. Siehe auch *J. Zimmer*, ebd. S. 121 (124 f.); *Gellner/Zimmer*, *RuF* 1988, S. 519.



Internationalisierung u. ä.) (55) begann sich eine andersartige, im näheren einigermaßen buntscheckige und unübersichtliche massenmediale Formenwelt herauszubilden. In heutigen Typisierungs- und Systematisierungsversuchen ist z. B. von *mehrsprachigen, Sprachraum-* sowie „*Lingua-franca-Programmen*“ die Rede (56). Letzterer Typus wird auf dem privat-kommerziellen Sektor beobachtet, während auf dem öffentlichen Sektor neuerdings Sprachraum- und *Spartenprogramme* konstatiert oder demnächst erwartet werden (57). Alles dies soll sich nun irgendwie zu dem „Fernsehen ohne Grenzen“ zusammenfügen, wobei auch die älteren innerstaatlichen *Vollprogramme* hinzutreten sollen. Mit der fraglichen Losung verbindet sich in dem Grünbuch nicht etwa eine qualifizierte Verfassungsidee, oder gar eine wohldurchdachte Mediengesamtkonzeption, wie sie hierzulande noch manchmal gefordert wird. Davon ist, wie gesagt, nichts zu sehen. Vielmehr haben wir es mit einer eigenartigen Mischung von Regulierung und Deregulierung zu tun, irgendwo zwischen Protektionismus und „anything goes“.

f) Näheres ist aus dem *Richtlinienvorschlag* zu ersehen, mit dem die EG-Kommission 1986 hervortrat (58). Dazu mögen hier ein paar knappe Hinweise genügen. Als Hauptziel des Vorschlags nennt die Kommission, daß Rundfunk-, insbesondere Fernsehsendungen, die den Vorschriften der Richtlinie entsprechen, frei in allen Mitgliedstaaten empfangen und weiterverbreitet werden können (59). Durch die Richtlinie sollen die – bislang zum Teil divergierenden – nationalen Rechtsordnungen in gewissen als besonders wichtig erachteten Bereichen aneinander angeglichen und auf einen gemeinsamen Mindeststandard ausgerichtet werden. Durch die Standardisierung will man bewirken, daß die Einhaltung des jeweiligen Ursprungsstatuts von den Empfangsstaaten als ausreichend akzeptiert wird, d. h. daß nicht außerdem auch noch die Beachtung mehrerer, ggf. abweichender Empfangsstatute verlangt wird; letzteres Verlangen soll durch die inhaltliche Angleichung und durch entsprechende Vorkehrungen im Ursprungsstaat entbehrlich werden und wird demzufolge als unzulässig erklärt (60). Dergestalt soll das free-flow-Prinzip, wie es schon im Grünbuch vorgezeichnet ist, operationalisiert werden.

Bis hierher mag das manch einem erst einmal ungewohnt erschienen sein, es war aber im Rundfunkrecht nichts gänzlich Neues. Verwandte koordinierende Ansätze können auch innerstaatlich vorkommen, dort im Verhältnis zwischen Bundesländern in föderativen Systemen. Derartige Konstellationen kennt auch das heutige deutsche Weiterverbreitungsrecht, das ebenfalls auf wechselseitigen Programmaustausch abzielt und auf einen in den Grundzügen harmonisierten, prinzipiell offenen Ländermarkt angelegt ist (61). Entscheidend kommt es dabei auf die näheren Modalitäten an: Welche Teilbe-

(55) Vgl. nur *Faul* (FN 54), S. 110 f. Ähnlich *ders.*, *Publizistik* 1987, S. 69 (78 ff.). Im übrigen oben FN 9.

(56) So *Faul* (FN 54), S. 113 ff. Ebenso *Zimmer* (FN 54), S. 123 ff. mit zahlreichen Beispielen. Etwas anders *Bullinger* (FN 8), S. 260 ff. („gebietsneutral“ vs. „gebietsbezogen“?). Siehe auch *D. Stammeler*, *ZUM* 1988, S. 274 f.

(57) Zu den Sprachraumprogrammen werden „Eins plus“, „3SAT“ und „TV 5“ gezählt. Zu den bisher diskutierten Spartenprogrammen (Musik-, Kultur-, Sportkanal etc.) ist kürzlich ein evtl. von einem UER-Konsortium zu betreibender TV-Nachrichtenkanal hinzugetreten. Siehe *A. Scharf*, nach epd Kirche und Rundfunk Nr. 3 vom 14. 1. 1989, S. 12 f.

(58) Oben FN 2.

(59) Vorschlag 1986 (FN 2), Begründung Ziff. 1. Insoweit stützt sich die Kommission auf Art. 57 Abs. 2 und Art. 66 EWG-Vertrag.

(60) Vgl. ebd. sowie Ziff. 43 ff., zu Art. 1 Abs. 1 und 2 der Richtlinie als den Schlüsselbestimmungen im obigen Sinn.

(61) Dazu am n.-w. Beispiel *M. Stock*, *Landesmedienrecht im Wandel*, 1986, S. 114 ff.; *ders.*, *Neues Privatrundfunkrecht*, 1987, S. 12 ff. m. w. N. Insoweit ist jetzt der Rundfunkstaatsvertrag vom 1./3. 4. 1987 (u. a. GVBl. NRW S. 405) einschlägig. Durch die EG-Rundfunkrichtlinie würde ggf. eine dritte, supranationale Dimension hinzukommen.

reiche des Landesrechts werden in die Harmonisierungsaktion einbezogen? Auf welchem Niveau findet die Angleichung statt? Welcherlei Instrumentarium wird dafür verwendet? Wie kann erreicht werden, daß sämtliche Ursprungsländer gleichermaßen die geforderten regulativen Vorkehrungen treffen?

Solchen Analogien und Detailfragen weiter nachzugehen, wäre sicherlich lohnend, es kann hier aber nicht geschehen. Überschlägig sei vermerkt: Der Richtlinienvorschlag betrifft "zunächst nur" (62) *Rundfunkwerbung und Sponsoring, Jugendschutz* sowie *Urheberrecht* und bewegt sich insoweit auf einem mittleren Level. Ferner enthält er einen Abschnitt über "Förderung der Verbreitung und Herstellung von Fernsehprogrammen", mit der bis heute umstrittenen *Präferenz und Quotierung zugunsten von "Werken aus der Gemeinschaft"* (63). Im übrigen geht er an den Struktur- und Verfassungsproblemen kommerziellen Rundfunks, an den inneren Schwierigkeiten dualer Systeme etc. ganz vorbei, jedenfalls in den Artikeln, in denen man dergleichen suchen könnte. Darüber wölbt sich ein rhetorischer Überbau in Gestalt weitläufiger Erwägungsgründe, ergänzt durch eine amtliche Begründung, die in vollmundiger Weise vom "Europa der Bürger", von europäischen Menschenrechten, "kultureller Identität" u. ä. handelt (64). In seinem rechtlich faßbaren Gehalt kann der Entwurf damit allerdings nicht Schritt halten.

g) Das EG-Parlament wandte sich dem Thema zunächst wieder unter anderem Blickwinkel zu: Es verabschiedete eine Entschließung über die Informationspolitik der Gemeinschaft (65), plädierte in diesem Zusammenhang von neuem für ein mehrsprachiges europäisches Fernsehprogramm und äußerte den Wunsch, die Kommission möge das Experiment "Europa TV" unterstützen (66) – zu spät, wie sich in jenen Tagen schon zeigte (67).

Im übrigen befaßte sich das Parlament eingehend mit dem Richtlinienvorschlag. Es blieb bei seiner früher im Hinblick auf das Grünbuch formulierten Position und beschloß zahlreiche, hier nicht im einzelnen zu erörternde Änderungsanträge; diese wurden von der Kommission überwiegend akzeptiert und in dem geänderten Vorschlag 1988 berücksichtigt (68). Als strukturpolitisch bemerkenswert seien folgende Punkte erwähnt:

Parlament und Kommission bestätigen und betonen jetzt übereinstimmend die ungeschmälernte nationale Regelungskompetenz für "Organisation, Finanzierung und Programminhalte" (69). Beide Organe sprechen auch gleichlautend, freilich nur im Rahmen

(62) Vgl. das Grünbuch (FN 1), S. 177, 181, dort mit deutlich expansiver Tendenz.

(63) Vorschlag 1986 (FN 2), Art. 2–4. Dazu die Begründung, Ziff. 49 ff. Näher A. J. Wiesand, *Kunst ohne Grenzen?* 1987, S. 161 ff.

(64) Vgl. ebd. Ziff. 3, 5 ff. Siehe bereits oben bei FN 13 ff. Auch die Reverenz an ein "europäisches Fernsehprogramm" findet sich hier. Darunter konnte Mitte 1986 "Europa TV" verstanden werden, das zu der Zeit freilich schon dahinsiechte.

(65) Entschließung vom 11. 12. 1986, ABl. Nr. C 7 vom 12. 1. 1987, S. 111. Zugrunde lag ein eher kommunikationstheoretisch orientierter Bericht des Kulturausschusses (*Baget Bozzo-Bericht*), Dok. A 2–111/86 vom 6. 10. 1986. Darin klang auch die Thematik des *Schall-Berichts* (FN 25) wieder an.

(66) "... damit ein qualitativ hochwertiges und von den Bürgern akzeptiertes Programm entstehen kann", so die Entschließung (FN 65), Ziff. 13. Ebd. Ziff. 14 wird vorgeschlagen, auch Staaten und Rundfunkanstalten aus dem weiteren Kreis des Europarats einzubeziehen.

(67) Zur wenig glücklichen Rolle der Kommission insoweit deren Mitglied *Ripa di Meana*, Ausführlicher Sitzungsbericht vom 11. 12. 1986, ABl. Anhang Nr. 2–346, S. 296. Kritisch Abg. *Hahn*, ebd. S. 291.

(68) Nachweise oben FN 2 und 14. Es handelt sich um das neue Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 149 Abs. 2 EWG-Vertrag.

(69) In der Fassung des Parlaments (FN 14) der 20. Erwägungsgrund, von der Kommission in die Zweitfassung (FN 2) übernommen. Siehe aber oben FN 62.

eines weiteren Erwägungsgrunds, von einer "Sicherung der Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt"(70). Das impliziert die Annahme, die Richtlinie verstehe das fragliche öffentlich-private Nebeneinander überhaupt als *Konkurrenzverhältnis* (was nicht von vornherein selbstverständlich erscheint). Etwas differenzierter der *Barzanti-Bericht*, in dem auch von "gemischten Systemen" mit "komplementärem Charakter" die Rede ist(71). Dort wird ein Theoriedefizit, das seit Anbeginn besteht, einmal deutlich empfunden und angesprochen. Ferner dringt das Parlament auf klare und energische Aussagen zur Bekämpfung von Konzentration und Vermachtung im privaten Bereich(72) – dies nun ein Begehren, welchem die Kommission nur sehr zaghaft nähertritt(73). Hat man in Brüssel also nach ausgiebiger Diskussion schließlich doch nur wieder "ein Mäuslein geboren"(74)?

h) In kommunikativ-kultureller und publizistischer Hinsicht tritt die EG-Kommission seit Zwischenbericht und Grünbuch im wesentlichen auf der Stelle. Von mehr verbalen und papierenen Aktivitäten abgesehen, ist der Ertrag ihrer medienpolitischen Bemühungen insoweit bescheiden. Auf diesem Gebiet zeigen sich immer noch erhebliche Beengtheiten und Unsicherheiten. Anders ist das Bild, das sich in ökonomischer, finanzieller und technischer Hinsicht bietet. Hier geht die Kommission gewandter und zielstrebig vor und kann auch schon einige Erfolge vorweisen. Mit ihrer Binnenmarkt-Strategie befindet sie sich auf vertrautem Gelände, was marktwirtschaftliche Aspekte des Medienwesens betrifft.

Man ist in der Gemeinschaft auch nicht um Einfälle verlegen und bezeugt weiter keine Skrupel, wenn es im Rahmen des Markt-Paradigmas um ein gewisses Maß an öffentlicher Intervention und indirekter Steuerung geht. Unter letztere Rubrik fallen die umstrittenen Schutz- und Förderungsmaßnahmen nach Art. 2–4 des Richtlinienvorschlages. Daneben gehören hierher eine Anzahl weiterer die Förderung der europäischen Film- und Fernsehproduktion bezweckender Projekte und Aktionen, so das *MEDIA-Programm* betreffend Herstellung, Verleih und Finanzierung von audiovisuellen Werken(75). Dazu gesellen sich technologiepolitische und sonstige Vorhaben, die heute beträchtliche Größenordnungen und Komplexitätsgrade erreicht haben(76). Mit sozu-

(70) In der Fassung des Parlaments (FN 14) der 7. Erwägungsgrund; dort wird obiges Motiv zu den Zielen der Richtlinie gezählt. Siehe auch schon oben bei FN 50. Die Kommission möchte dies in der Zweitfassung (FN 2) nur als "wesentliche Voraussetzung" für die Erreichung sonstiger Ziele gelten lassen.

(71) Vgl. den Bericht (FN 14), S. 37 ff., 47, für eine "systemorientierte Sichtweise", die i. e. erst noch zu entwickeln wäre.

(72) Vgl. die Fassung des Parlaments (FN 14), 23. Erwägungsgrund sowie Art. 1 Abs. 2a und Art. 22a. Dazu der *Barzanti-Bericht* (FN 14), S. 37. Siehe auch schon oben bei FN 51.

(73) Der genannte zusätzliche Erwägungsgrund wird von ihr nur in abgeschwächter Form übernommen, die weiteren Änderungsanträge (FN 72) werden gänzlich abgelehnt. Eine überraschende Erklärung dafür lieferte namens der Kommission *Lord Cockfield* in der Aussprache (FN 15), S. 50: Die abgelehnten Anträge enthielten Einschränkungen zu Art. 86 EWG-Vertrag, den die Kommission auf den Wettbewerb bei der Rundfunkfähigkeit anwenden wolle.

(74) So die in ein Zitat eingekleidete "Schlußfolgerung" im *Barzanti-Bericht* (FN 14), S. 47.

(75) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Aktionsprogramm zur Förderung der audiovisuellen Produktionsindustrie, KOM (86) 255 endg. vom 12. 5. 1986. Das Programm wird auf Art. 235 EWG-Vertrag gestützt. Es hat eine längere, konfliktreiche Vorgeschichte und ist Ende 1988 vom Europ. Parlament gebilligt worden. Siehe den diesbezüglichen Bericht des Kulturausschusses (*Papapietro-Bericht*), Dok. A 2–135/88 vom 1. 7. 1988, mit Entschließungsantrag S. 5 ff.

(76) Eine Übersicht (Stand: Sept. 1987) bietet die vom Sekretariat des Europ. Parlaments vorgelegte Dokumentation: Audio-visual Policies of the Community. The Role of the European Parliament (Economic Series No. 10), 8–1987. Vgl. auch die materialreiche Denkschrift: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Neue Impulse für die Aktion der Europäischen Gemeinschaft im kulturellen Bereich, KOM (87) 603 endg. vom 14. 12. 1987, Teil B II.

sagen hauseigenen, EG-spezifischen Methoden und Mitteln sucht man über das ältere vertragliche Oeuvre hinauszugehen und benachbarte Politikfelder zu erschließen, bis zur "Schaffung eines europäischen Kulturraums"(77) hin. Als jüngstes Beispiel solcher Art sei die vom Europäischen Rat Ende 1988 auf Rhodos beschlossene Initiative zugunsten eines europäischen hochauflösenden Fernsehsystems (*HDTV*) genannt. In diesem Zusammenhang kamen die Regierungschefs auch überein, neue Anstöße für "supranationale Fernsehprogramme" zu geben(78). So mag denn unversehens – offenkundig technologie- und industriepolitisch motiviert – auch das *Hahnsche* Konzept eines "Europäischen Fernsehens" demnächst wieder Auftrieb erhalten.

### 3. Klassisches Rundfunkrecht im Schwinden – Vom Kultur- zum Wirtschaftsrecht?

a) Die Chronik der EG-Aktivitäten seit 1980 ergibt: In der Medienpolitik der Gemeinschaft sind zweierlei Ansätze und Entwicklungslinien zu bemerken. Man kann vielleicht geradezu von zwei Denkschulen sprechen, welche sich nach Herkunft und Eigenart deutlich voneinander unterscheiden. Da ist einmal – zeitlich gesehen zuerst – der ältere, heute gern als "klassisch" bezeichnete Traditionsstrang: Rundfunk als "Medium und Faktor" öffentlicher Kommunikation(79), als nationale und ggf. europäische Kultureinrichtung i. w. S.; Rundfunkrecht demgemäß als nationale und ggf. europäische Erscheinungsform eines kulturell geprägten Medienrechts, wie es wohl z. B. dem Kulturausschuß des Straßburger Parlaments vorschwebte. Zum anderen ist da die obige, genuin privatwirtschaftliche Brüsseler Marktidee, die inzwischen auch ihrerseits ihre innerstaatlichen Entsprechungen und Dependancen hat. Hiernach ist Rundfunkrecht in der Hauptsache und von Hause aus Wirtschaftsrecht, mag dem auch in der einen oder anderen Weise ein kulturell-annexer Überbau hinzugefügt sein. Die beiden Ansätze kommen in der Gemeinschaft nebeneinander vor und laufen in der Handhabung streckenweise parallel, ohne daß ihr näheres Verhältnis geklärt wäre(80).

Der marktorientierte Ansatz ist in der Praxis bisher klar im Vorteil, wohingegen das andere Konzept, wie gezeigt, von mancherlei Wechselfällen und Rückschlägen ereilt worden ist. Häufig sind Stimmen zu hören, denen zufolge der EWG-Vertrag als rechtliche Basis für ein voll entwickeltes, integriertes Europa-Fernsehen überhaupt zu schmal ist; dafür bedürfe es erweiterter oder außergemeinschaftlicher Aktivitäten(81). Auch die Austauschbeziehungen zwischen den nationalen Anstalten können hiernach auf dem Boden des Gemeinschaftsrechts nicht befriedigend geregelt werden. Von einer "Europäisierung" des Rundfunkwesens à la EWG wird manchmal sogar so etwas wie

(77) Vgl. ebd. Teil B I, mit der allg. Grundlegung in Teil A.

(78) Süddt. Zeitung Nr. 280 vom 5. 12. 1988, S. 1 und 23. Die Initiative ist aus einem französischen Vorstoß hervorgegangen und soll über den EG-Bereich hinausgreifen, u. a. im Rahmen eines audiovisuellen Eureka-Programms.

(79) Zu diesen Kennwörtern der dt. Verfassungsrechtsprechung (z. B. BVerfGE 73, S. 152) *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 35 ff. m. w. N. Die so gekennzeichnete Vermittlungsfunktion hat territoriale und politisch-demokratische Bezüge, wie sie ähnlich auch bei einer etwaigen europäischen Rundfunkanstalt wiederkehren müßten. Ein qualifiziertes Europaprogramm wäre dann "Medium und Faktor" unmittelbar-europäischer, supranationaler Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesse.

(80) Vgl. jüngst *Seidel* (FN 46). Näher über Gemengelagen und unterschiedliche Trends im Zeichen einer medienrechtlichen "Postmoderne" *M. Stock*, in: E. Riedel (Hrsg.), Das Menschenrecht auf Meinungsfreiheit, demnächst.

(81) So etwa *Faul* (FN 54), S. 121 ff. Über Schwächen und Probleme einer EG-Medienpolitik aus politikwiss. Sicht ähnlich *ders.*, Publizistik 1987, S. 83 ff.

eine Degeneration und durchgehende Ökonomisierung des klassischen Rundfunkrechts befürchtet: Europäischer Rundfunkmarkt kontra nationale Rundfunkverfassung, mit verderblichen Folgen auch für letztere. Von solchen Besorgnissen zeugen beispielsweise die Stellungnahmen von ARD und ZDF zu Grünbuch und Richtlinien-vorschlag(82). Auch die deutschen Bundesländer und der Bundesrat haben sich zu den Vorstößen der EG-Kommission negativ geäußert(83); sie zeigen sich im Ergebnis einhellig(84) auf die Wahrung der Landesrundfunkhoheit bedacht und ordnen diese primär der Kulturhoheit zu. Daraufhin hat selbst die Bundesregierung "ernste Zweifel" an der Zuständigkeit der Gemeinschaft zu erkennen gegeben(85). Unterdessen kündigt sich in Bonn eine neue Grundsatzdebatte über Möglichkeiten und Grenzen einer EG-Kulturpolitik – einschließlich einer kulturellen orientierten Rundfunkpolitik – an(86).

b) In den genannten Stellungnahmen spielt – sei es neben der gedachten EG-Rundfunkrichtlinie (kumulativ, koordiniert), sei es alternativ zu ihr – eine *Medienkonvention des Europarats* eine Rolle, wie sie über Jahre hinweg vielenorts gefordert worden war; 1988 hat sie mit dem Entwurf eines Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen(87) schließlich Gestalt angenommen.

Wer eine Kodifikation auf der Ebene des Europarats anstrebte, pflegte anzunehmen, auf jenem breiteren, freieren Felde lasse sich die kulturelle Option leichter verwirklichen; dort gebe es auch bessere Chancen für ein europäisches Medienrecht, welches eben nicht nur ein Abkömmling des EG-Wirtschaftsrechts sein sollte. In der Tat lehrt ein Blick auf einschlägige Dokumente, etwa die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats über Grundsätze für die Fernsehwerbung(88) sowie über die Nutzung von Satellitenkapazität für Fernsehen und Hörfunk(89): Dort gibt es die EG-spezifischen Engpässe und Bedrängnisse nicht, die Atmosphäre ist weltläufig und durchaus kulturfreundlich(90). Besondere Hoffnungen knüpften sich an die Beschlüsse der ersten Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik vom 9. – 10. 12. 1986 in Wien(91). Diese Fachministerkonferenz bezeugte für Bestand und Entwicklung

- 
- (82) Schreiben der Intendanten *Räuber* und *Stolte* zum Grünbuch, *Media Perspektiven* 1985, S. 66 ff., und zu dem Vorschlag 1986 (FN 2), *Media Perspektiven* Dok. III/1986, S. 121 ff. Siehe auch *K. Berg*, in: *Schwarze* 1985 (FN 4), S. 197 ff.; *G. Herrmann*, *ZUM* 1985, S. 175 ff.; *Hilf* und *Scharf* (FN 7).
- (83) Zum Grünbuch: Beschluß des Bundesrates vom 1. 3. 1985, BR-Drucks. 360/84 (Beschluß). Daran anknüpfend zu dem Vorschlag 1986 (FN 2): Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 1./3. 10. 1986, *Media Perspektiven* Dok. I/1987, S. 78 f. Zumeist gleichlautend der Beschluß des Bundesrats vom 20. 2. 1987, BR-Drucks. 259/86 (Beschluß) = *Media Perspektiven* Dok. II/1987, S. 143 f.
- (84) Gewisse Unterschiede in den Motivlagen in A- und B-Ländern werden erkennbar bei *K. D. Leister*, in: *Arbeitskreis Werbefernsehen* (FN 4), S. 101 ff., und *H.-E. Schleyer*, ebd. S. 91 ff.
- (85) So Staatssekretär *Spranger* am 11.10. 1988 vor dem BDZV, *Bulletin* 1988, S. 1177. Näher *H. Höfling*, in: *Arbeitskreis Werbefernsehen* (FN 4), S. 47 ff.
- (86) Vgl. die im Nov. 1988 eingebrachte Große Anfrage der Abg. *Duwe* u. a. und der Fraktion der SPD, BT-Drucks. 11/3287, zu der auf kulturwirtschaftliche Expansion eingestellten Denkschrift der Kommission (FN 76). Zu letzterer auch bereits der ablehnende Beschluß des Bundesrats vom 20. 5. 1988, BR-Drucks. 127/88 (Beschluß). Zu jenen weiterreichenden Zusammenhängen *Wiesand* (FN 63), S. 83 ff., über verschiedene Dimensionen europäischer "Identität".
- (87) Oben FN 3.
- (88) Empfehlung Nr. R (84) 3 vom 23. 2. 1984, *Funk-Korrespondenz* Nr. 22 vom 1. 6. 1984, S. 6 f.
- (89) Empfehlung Nr. R (84) 22 vom 7. 12. 1984, engl. Text in: *Schwarze* 1985 (FN 4), S. 252 ff. Siehe auch die Empfehlungen Nr. R (86) 2 und R (86) 3 vom 14. 2. 1986 über Fragen des Urheberrechts und über die Förderung der audiovisuellen Produktion in Europa.
- (90) Vgl. auch *H.-P. Furrer*, AVR 21 (1983), S. 37 ff., dort noch i. S. eines liberalen Internationalismus diesseits konkreter Strukturprobleme (S. 57).
- (91) Vgl. die dort zustande gekommene Deklaration, *Media Perspektiven* Dok. I/1987, S. 80 = *ZUM* 1987, S. 80 f., mit einem Kodifikationsbegehren, welchem "höchste Priorität" beigelegt wurde.

von "Rundfunk im Dienste der Öffentlichkeit"(92) ein hohes Maß an Verständnis und Wohlwollen. Die zweite diesbezügliche Ministerkonferenz vom 23. – 24. 11. 1988 in Stockholm konnte sich dann bereits mit einem fast fertigen Konventionsentwurf befassen.

Die Wiener Emphase indes war nun wieder verfliegen, das Klima war rauher geworden(93). Als prekär hatte sich vor allem das Verhältnis von Europaratskonvention und Gemeinschaftsrichtlinie erwiesen. EG-Organen hatten auf einen zeitlichen und sachlichen Vorrang der Richtlinie vor der Konvention gedrungen(94). Der Konventionsentwurf hatte sich diesem Begehren schließlich im wesentlichen gefügt(95). Unterdessen hatten sich auch inhaltliche Annäherungen ergeben, und zwar in solchem Umfang, daß die beiden Entwürfe einander jetzt in der Grundkonzeption zum Verwechseln ähneln. In der Präambel des Konventionsentwurfs ist noch feierlich von einer "Bestätigung der Bedeutung des Rundfunks für die kulturelle Entwicklung und die freie Meinungsbildung"(96) und von einem "kulturellen Ziel"(97) die Rede. Nachfolgend paßt sich der Entwurf jedoch größtenteils dem EG-Muster an. Im Mittelpunkt steht auch hier die Absicht, die grenzüberschreitende Rezeption und Weiterverbreitung vorhandener Fernsehprogramme – verstanden als "freien Fluß von Informationen und Ideen" – zu erleichtern(98). Zu diesem Zweck wird wiederum eine Harmonisierung des Programm- und Werberechts i. S. eines verbindlichen Mindeststandards angestrebt, mit der Folge, daß das jeweilige Ursprungsstatut auch im Ausland maßgeblich sein und ergänzende Empfangsstatute entbehrlich machen soll(99). Die Angleichung soll auf einem Niveau erfolgen, das im großen und ganzen demjenigen des Richtlinienvorschlags entspricht(100). Die verbliebenen Abweichungen und prozeduralen Unterschiede mögen an dieser Stelle auf sich beruhen(101). Abkürzend sei vermerkt: Die public-service-Idee

- (92) Dies der leitende Topos in der Resolution Nr. 2 der Wiener Konferenz, Europa-Archiv 1987, S. D 101 ff. Das interessante Papier hat weniger Beachtung gefunden, als ihm gebührt hätte. Es orientiert seine public-service-Idee an einem "Recht des Publikums auf einen umfassenden, qualitativ hochstehenden Fernsehdienst", der "zur kulturellen Entwicklung beiträgt". Daraus wird ein gewisser Regelungsbedarf hergeleitet, der durch medienstrukturell wirksame internat. Rahmenvereinbarungen zu decken wäre.
- (93) Dazu die instruktiven Berichte der Neuen Zürcher Zeitung vom 10. 3. und 21. 4. 1988 und sodann vom 21. 11. und 15. 12. 1988.
- (94) Vgl. den Richtlinienvorschlag i. d. F. des Europ. Parlaments (FN 14), 48. und 49. Erwägungsgrund, von der Kommission in den Vorschlag 1988 (FN 2) übernommen. Darin wird auf Art. 5 EWG-Vertrag rekurriert. Insoweit war man sich in der Plenardebatte (FN 15) weithin einig. Siehe auch schon *Lord Cockfield* in der Fragestunde, Ausführlicher Sitzungsbericht vom 15. 12. 1987, ABl. Anhang Nr. 2-359, S. 82 ff.
- (95) Vgl. Art. 27 Abs. 1 des Entwurfs (FN 3), wonach die Vorschriften der Konvention zwischen EWG-Mitgliedern als Vertragsparteien nur subsidiär gelten. Dazu *C. Engel*, ZRP 1988, S. 240 (244 f.) m. w. N., auch zu Verlauf und Themen des Tauziehens im übrigen.
- (96) Vorher betont insb. in der Wiener Resolution (FN 92). Jener guten Vorsätze sind die künftigen Unterzeichnerstaaten nach der Präambel des Entwurfs "eingedenk". Den Ausdruck "Rundfunk im Dienste der Öffentlichkeit" wird man jetzt allerdings vergebens suchen.
- (97) Dieses wird mit Gesichtspunkten wie Produktionsförderung, Qualitätssteigerung, Mehrung des "europäischen Erbes" in Verbindung gebracht. Gemeint ist nun wohl eine "Europäisierung" nicht als Synonym, sondern als das Gegenteil von "Amerikanisierung". Siehe etwa *Gellner*, in: *Gellner* (FN 9), S. 15 ff.
- (98) Vgl. Art. 1 i. V. m. der Präambel, in der auch auf Art. 10 EMRK Bezug genommen wird. Darauf verweist auch der Richtlinienvorschlag 1988 (FN 2), 12.–14. Erwägungsgrund. Dazu unten 3e.
- (99) Vgl. Art. 5 Abs. 1 i. V. m. Art. 4 des Entwurfs, ähnlich Art. 1 Abs. 1 und 2 des Richtlinienvorschlags (oben 2 f).
- (100) Umstritten waren zumal die Quotierungsbestimmungen des Art. 10 und die Werberegeln des Art. 14. Erstere sind in der Stockholmer geänderten Fassung (FN 3) ein wenig verschärft, letztere dagegen im Wege des bargaining weiter abgeschwächt worden; sie sind jetzt geradezu permissiv zu nennen.
- (101) Dazu statt aller *Engel* (FN 95), freilich mit Bewertungen, denen ich nicht beitreten möchte. Eine schwächliche, unsubstantielle Konvention wird als völkerrechtlicher Vertrag leichter zu verkraften sein als eine mißlungene, aber final zwingende Richtlinie nach Art. 189 Abs. 3 EWG-Vertrag. Dabei ist auch die Möglichkeit der sog. Direktwirkung nach der Judikatur des EuGH zu bedenken. Dazu statt aller *M. Seidel*, NJW 1985, S. 517 ff.; *BVerfGE* 75, S. 223 (235 ff.) m. w. N.

gerät hier der Sache nach zwar nicht ganz in Vergessenheit, sie bleibt aber im Ergebnis recht blaß. Sie wird medienstrukturell nicht im mindesten eingelöst. Ein kulturell wohlprofilierter, auf der Höhe der Zeit befindliches europäisches Rahmenrecht kann aus dem Entwurf nicht werden.

c) Eine wirkliche Alternative ist der Brüsseler Marktidee mithin auf dem größeren Forum des Europarats nicht erwachsen. Unter diesen Umständen verliert die Frage, welcher Entwurf sich nun im politischen Raum durchsetzen wird (102), an Interesse. Festzuhalten bleibt:

In beiden Entwürfen waltet ein *Marktmodell* vor, welches sich u. a. aus dem altbekannten, abstrakt-liberalen *free-flow-Prinzip* (103) herleitet: Europäische Öffentlichkeit als gleichsam kontingente Größe, als publizistisch gestaltlose "Zone" oder bloßer marktgesteuerter "Raum", als Marktplatz der Ideen und Informationen, letztere in der gemeinschaftsrechtlichen Ausprägung ökonomisch aufgezäumt und verkehrswirtschaftlich operationalisiert als entgeltliche Dienstleistungen nach Art. 59 ff. EWG-Vertrag. Öffentlich-gemeinnützige Rundfunkunternehmen stehen privat-kommerziellen dabei im Prinzip gleich. Auch sie sollen sich unter ein Marktgesetz beugen, wie es seit langem auf Pressemärkten geläufig ist. Die andersartige rundfunkrechtliche Tradition hat zwar in EG-Parlament und Europarat ebenfalls manche Anhänger und Fürsprecher gefunden, sie hat aber mit der pressespezifischen Marktidee nicht Schritt halten können und ist mittlerweile erheblich in Rückstand geraten. Heute reibt man sich in der restlichen Anhängerschaft in Deutschland verwundert die Augen und fragt die Bundesregierung: Gibt es Bestrebungen, auch auf der europäischen Ebene "ein besonders geschütztes öffentlich-rechtliches Rundfunkwesen" zu schaffen? (104)

Wenn die Regierung gut beraten ist, wird sie die Frage gründlich beantworten und zum Anlaß nehmen, auf diesem Gebiet einmal eine Zwischenbilanz zu ziehen. Sie mag nun einige Beamte in die Archive entsenden, sie mag Professor *Hahn* konsultieren, sich mit ARD, ZDF, UER in Verbindung setzen, die kurze Geschichte von "Europa TV" rekapitulieren etc. Sie könnte dann etwa auf erste Erscheinungsformen einer engeren Zusammenarbeit wie die "Europäische Produktionsgemeinschaft" (105) hinweisen. Sie könnte existierende und geplante Sprachraum- und Spartenprogramme (106) erwähnen und als Schrittmacher eines Europa-Fernsehens "im Geiste von Rhodos" herausstellen. Damit wären einige pragmatische Ansätze und grenzüberschreitende Initiativen aus jüngster Zeit benannt, das Thema wäre aber noch nicht erschöpft.

(102) Das ist derzeit (Feb. 1989) noch nicht absehbar. Die Rundfunkrichtlinie ist 1988 im EG-Rat nicht vorangekommen. Der Konventionsentwurf soll demnächst vom Ministerkomitee des Europarats auf den Weg gebracht werden und wird dann zur Unterzeichnung aufliegen. Nach wie vor werden auch zweigleisige Lösungen diskutiert.

(103) Zu dessen völkerrechtlicher Seite etwa *M. Wein*, UFITA 105 (1987), S. 137 ff.; *G. Gornig*, EuGRZ 1988, S. 1 (4 f.) m. w. N. Siehe auch *J. Delbrück*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Recht auf Information – Schutz vor Information, 1986, S. 181 ff. Im übrigen *C. Breunig*, Kommunikationspolitik der UNESCO, 1987, S. 57 ff. Vgl. auch *B. Schenk*, RuF 1987, S. 36 ff.; *J. Becker*, RuF 1988, S. 45 ff.; *B. Schenk*, ebd. S. 247 ff.

(104) So die Große SPD-Anfrage (FN 86), Ziff. 27, wohl im Blick auf die Karlsruher Version dualer Systeme mit öff. "Grundversorgung" (FN 11). Ebd. Ziff. 28 wird "angesichts des Drucks der Einschaltquoten" auch nach "gesamteuropäischen Maßstäben für eine Programmkultur der öffentlich-rechtlichen Sender" gefragt.

(105) Siehe *D. Stolte*, in: Gellner (FN 9), S. 5 (11 f.). Näher etwa *S. Schniederken*, Funk-Korrespondenz Nr. 42 vom 21. 10. 1988, S. P 1 ff.

(106) Siehe oben FN 55, 56. Zu dem Projekt eines deutsch-französischen Kulturkanals als "Keimzelle für ein europäisches Kulturfernsehprogramm" die gemeinsame Erklärung vom 4. 11. 1988, Media Perspektiven 1988, S. 795. Das ZDF will seinen für die Kabelpilotprojekte entwickelten Musikkanal via 3SAT zu einem "Europäischen Musikkanal" ausbauen, Funk-Korrespondenz Nr. 43 vom 28. 10. 1988, S. P 1. Dazu Art. 2 Abs. 4 des Rundfunkstaatsvertrags (FN 61).

Denn bei Lichte besehen geht es hier auch um weiterreichende Fragen, die sich wie folgt präzisieren lassen: Gibt es Bestrebungen, über obiges nunmehr in den Umrissen erkennbares europäisches Marktmodell ein Stück weit hinauszukommen, und zwar mittels einer europäischen Aktivierung des rundfunkspezifischen *Integrationsmodells*? Werden *daran* orientierte Korrekturen, Ergänzungen, Alternativen irgendwo ernsthaft ins Auge gefaßt, systematisch durchdacht und beharrlich vorangetrieben? Gibt es auf europäischer Ebene beispielsweise Entsprechungen zu der hierzulande im Gang befindlichen Diskussion über öffentlich-private *duale Systeme*, als komplexe Inbegriffe von Integrations- und Marktgrundfunk? – So gestellt, werden die Fragen nicht ohne weiteres bejahend beantwortet werden können. In dieser Hinsicht sind vielmehr erhebliche Defizite und Nachholbedürfnisse zu verzeichnen. In Theorie und Praxis, in Medienpolitik und Medienrecht bestehen insoweit beträchtliche Mangellagen. Folglich gibt es einen dringenden Handlungsbedarf. Darauf aufmerksam zu machen, ist der eigentliche Zweck dieses Beitrags.

d) Zur Erläuterung ein paar Hinweise auf Disparitäten und Verkürzungen in der bisherigen Behandlung des Themas im Europarecht in concreto. In der inländischen Debatte stehen bis heute die marktorientierten EG-Vorstöße (Grünbuch und Richtlinien-vorschlag) im Vordergrund (107).

Die Kontroversen und Schwierigkeiten betreffen zunächst *Zuständigkeitsfragen* im Verhältnis von Europäischer Gemeinschaft und Bundesrepublik Deutschland, wobei innerstaatlich in der Hauptsache die Länderkompetenzen involviert sind, die sich aus der Landesrundfunkhoheit ergeben. Die EG-Organen setzen, wie gezeigt, bei der marktwirtschaftlichen Seite der Medientätigkeit an. Sie suchen von dort aus in mehr oder minder großem Umfang auch gesellschaftlich-kulturelle und politische Aspekte mitzuberücksichtigen, bis zur volltönenden Rede von der europäischen *„Wirtschafts- und Kulturgemeinschaft“* und der Bedeutung des Rundfunks für *„Entwicklung und Wahrung der europäischen kulturellen Identität“* (108). Die vertragliche Basis ist und bleibt jedoch schmal.

Daran hat auch die kürzlich erfolgte Ergänzung der Gemeinschaftsverträge (109) noch nichts Wesentliches geändert. Jene Novellierung mag über kurz oder lang weitere Schritte vom ökonomischen Zweckverband zur kommunikativ-kulturellen und politischen Integration nach sich ziehen. Endlich mag daraus eine *Europäische Union* (110) hervorgehen, welche auch eine adäquate *Kommunikations- und Medienverfassung* hervorbringen kann. Das ist aber derzeit nur *„Möglichkeitsdenken“* (111), zu sehen ist davon noch nichts. Es fehlt eben noch an entsprechenden politisch zu treffenden, vertraglich zu fixierenden konstitutiven Grundentscheidungen der Mitgliedstaaten. In den EG-Organen mag man versucht sein, ersatzweise eine Art stillen juristischen

(107) Siehe oben FN 4 ff.

(108) Vgl. E.-J. Mestmäcker, in: A. Kaufmann u. a. (Hrsg.), Rechtsstaat und Menschenwürde. Festschrift für W. Maihofer, 1988, S. 269 ff., unter Rückgriff auf das Begriffspaar *„Medium und Faktor“* (FN 79). Anhand jener Grundbegriffe könnte auch der manchmal begegnende Ausdruck *„Kommunikationsgemeinschaft“* verdeutlicht werden. Er findet sich etwa bei M. Seidel, in: Schwarze 1985 (FN 4), S. 121 ff.

(109) Vgl. die Einheitliche Europäische Akte vom 28. 2. 1986 (ABl. Nr. L 169/1 vom 29. 6. 1987), ratifiziert durch Bundesgesetz vom 19. 12. 1986 (BGBl. II S. 1102).

(110) Vgl. den Vertragsentwurf des Europ. Parlaments vom 14. 2. 1984 (ABl. Nr. C 77 vom 13. 3. 1984, S. 33), auch in: J. Schwarze/R. Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 1984, S. 317 ff. Dort auch zahlreiche begleitende Stellungnahmen und Würdigungen, etwa M. Hilf, S. 253 ff. Dazu auch der Kommentar: F. Capotorti u. a., Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, 1986.

(111) Vgl. I. Pernice, EuR 1984, S. 126 ff.



Vertragswandel im Weg evolutionärer Auslegung zu betreiben – ein Vorgehen, dessen Vor- und Nachteile hier nicht ausführlich zu erörtern sind. Jedenfalls findet es seine Grenze dort, wo die kulturell-rechtlich-nationale Regelungshoheit beginnt und dem wirtschaftsrechtlich-supranationalen Zugriff der Gemeinschaft Einhalt gebietet.

Den Verlauf dieser Grenze genauer zu bestimmen, ist nun nicht ganz einfach, wo – wie hier – ökonomische und kulturelle Aspekte zusammentreffen und einander in der einen oder anderen Weise überlagern. Ähnliche Gemengelagen werden heute innerstaatlich im Hinblick auf das Verhältnis von (Bundes-)Kartellrecht und (Landes-)Rundfunkrecht diskutiert(112). Dabei haben sich schlichte Realteilungen(113) bereits als unpraktikabel und widersinnig erwiesen. Aber auch Versuche, den Gegenstand zur Gänze entweder für die eine oder für die andere Seite zu vereinnahmen, pflegen nicht zum Ziel zu führen. Der Rundfunk kann weder nur als Wirtschafts- noch nur als Kulturfaktor veranschlagt werden(114); er besteht auch nicht aus zwei säuberlich und in toto zu trennenden ungleichen Hälften. Vielmehr gibt es einen breiten Überschneidungsbereich, in dem jeweils eine Ermittlung und Zuordnung von Teilkompetenzen anhand differenzierterer Maßstäbe(115) stattfinden muß. Dabei können die Meinungen über die richtige Gewichtung und Grenzziehung im Einzelfall erfahrungsgemäß weit auseinandergehen. Innerstaatlich ist insoweit letztlich Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich. Wie aber liegen die Dinge im Verhältnis von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft? Hier heißt es genauer hinzusehen.

e) In den Kompetenzstreitigkeiten spiegeln sich einige Unsicherheiten und Konflikte wider, was die *grund- und menschenrechtlichen Fundamente* des europäischen und nationalen Medienrechts betrifft. Nationale und europäische Verfassungsentwicklung können auch voneinander abweichen und auseinanderdriften, bis zu schweren Zerreißproben hin.

Auf dem Boden des deutschen Verfassungsrechts lassen sich Grundsatzprobleme der Grundrechtsdogmatik – auch mit Wirkung für die Zuständigkeitsfragen – allemal klären, indem auf die Karlsruher Grundrechtsjudikatur abgestellt wird. Im Rundfunkwesen steht danach durchgängig ein kulturell-rechtlicher Ansatz i. w. S. im Vordergrund. Wirtschaftsrechtliche Teilkompetenzen sind unter diesen Umständen nur in geringem Umfang und in dienender Funktion denkbar; sie bleiben auf Randbereiche beschränkt und müssen ggf. in der Weise betätigt werden, daß der Kernbereich in seiner kulturellen Prägung intakt und vital bleibt. Das gilt insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, mit gewissen Abstrichen aber auch für die Privaten. Hiernach verbietet sich z. B. auch eine Aufgliederung und Verteilung der Materie auf Länder und Bund nach Merkmalen wie öffentlich/privat, gemeinnützig/kommerziell, "gebietsbezogen"/"gebietsneutral"(116). Wer das Rundfunkwesen primär wirtschaftsrechtlich und vom Bunde aus angehen wollte, würde demnach "das Pferd vom Schwanz her aufzäu-

(112) Näher *Stock*, in: Hoffmann-Riem (FN 7), S. 35 ff. m. w. N. Verwandt *Hoffmann-Riem*, ebd. S. 13 ff. sowie einige weitere dortige Beiträge. Aus der sonstigen Diskussion: *B. Hendriks*, *Media Perspektiven* 1988, S. 73 ff.; *ders.*, *ZUM* 1988, S. 209 ff.; *A. Hesse*, *JZ* 1988, S. 499 ff.; *M. Rahn*, *RuF* 1988, S. 392 ff.

(113) Vgl. *E. Spieler*, *Fusionskontrolle im Medienbereich*, 1988, S. 158 ff.: publizistischer/wirtschaftlicher Wettbewerb.

(114) Vgl. *Hoffmann-Riem* (FN 7), S. 202. Allg. etwa *M. Hummel*, *Media Perspektiven* 1988, S. 723 ff.

(115) Vgl. *Ossenbühl* (FN 6), S. 23 ff.: Vorrangbestimmung je nach "Hauptzweck", "Schwerpunkt", "Unmittelbarkeit" o. ä. (dort in Richtung EWG). Siehe auch *Delbrück* (FN 6), S. 39 ff. m. w. N.

(116) Auch letztere Kategorie *Bullingers* (FN 56) taugt also nicht dazu, einen privaten Sektor abzustecken, in dem "Lingua-franca-Programme" à la "Sky-Channel" freie Bahn hätten. Zutreffend *Delbrück* (FN 6), S. 12.

men”(117). Wie aber nun, wenn dergleichen von Brüssel aus geschieht, und zwar auf dem Boden einer marktorientierten supranationalen Rundfunkordnung?

Es ist gerade auch der gegenwärtige *europäische Grundrechtsstandard*(118), der hier zum Problem werden kann. Die Entwicklung der Kommunikationsgrundrechte läßt noch vieles zu wünschen übrig. *Art. 10 EMRK* in seiner durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften schrittweise rezipierten Auslegung(119) bleibt hinter *Art. 5 Abs. 1 und 2 GG* in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts(120) weit zurück. Es sind vor allem die funktionalen Aspekte der Rundfunkfreiheit, die dabei zu kurz kommen können(121). Unter diesen Umständen kann es im Rahmen der Römischen Verträge zu einer einseitigen, ökonomisierenden Grundrechtsdynamik kommen, ungefähr wie folgt:

Auf die *Dienstleistungsfreiheit* (*Art. 59 ff. EWG-Vertrag*)(122) wird eine pressespezifisch verstandene Meinungsverbreitungsfreiheit (*Tendenzfreiheit*) nach *Art. 10 Abs. 1 Satz 1 EMRK* aufgestockt. Informations- und Meinungsbildungsfreiheit (*Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK*) werden davon mitumfaßt und irgendwie absorbiert, sie werden zu abhängigen Variablen. Daß in *Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK* eine selbständige Medienfreiheit im wohlverstandenen Karlsruher Sinn beschlossen liegen könnte, wird übersehen oder platterdings abgestritten(123). Statt dessen erstet aus dem Konstrukt eine freizügige, wohlsituierte *Medienunternehmerfreiheit*. Diese wird kurzerhand als europarechtlicher Normal- und Regelfall der Medienordnung ausgegeben und tritt auch im Rundfunkwesen in den Vordergrund. Sie zieht dort das erwähnte großräumige, auf Deregulierung und Kommerzialisierung angelegte free-flow-Prinzip nach sich und wird auf dem Binnenmarkt typusbestimmend, auch mit Wirkung für die innerstaatliche Szene (einschließlich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks). Die nationale Rundfunkverfassung wird durch das gedachte supranationale Marktstatut überlagert und umgestaltet.

Art und Ausmaß der zu erwartenden Einwirkungen im Detail abzuschätzen und einigermaßen zuverlässig vorauszusagen, scheint nun zur Zeit so gut wie unmöglich. Hält man sich an das Grünbuch, so ergibt sich der Eindruck: Es bahnen sich tiefe Eingriffe an, es droht eine zwingende Standardisierung nach unten, dem gesamten nationalen Rundfunk (nicht nur dem privaten und grenzüberschreitenden) steht eine

(117) Vgl. *Scharf* (FN 7), S. 150 f. *Anders* früher einmal *F.-W. v. Sell*, RuF 1982, S. 474 ff.

(118) Zur allg. EG-Situation, zur Einbeziehung der EMRK und zur Schlüsselrolle des EuGH insoweit einführend *J. Schwarze*, EuGRZ 1986, S. 293 ff. Zuletzt *ders.*, in: *Maihofer-Festschrift* (FN 108), S. 529 ff. Siehe auch *J. A. Frowein*, ebd. S. 149 ff. Nuanciert und anregend *K. Bahlmann*, in: *B. Börner u. a. (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für K. Carstens*, 1984, S. 17 (20 ff.).

(119) Diese speist sich insb. aus der Praxis von Kommission und Gerichtshof nach *Art. 23 ff., 38 ff. EMRK*. Zu den inhaltlichen Konturen *J. A. Frowein/W. Peukert*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 1985, *Art. 10 Rdnrn. 3 ff., 19 ff.*; *J. A. Frowein*, AfP 1986, S. 197 ff.

(120) Nachgezeichnet bei *Stock* (FN 11).

(121) Siehe etwa die Entleerungen bei *C. Engel*, ZUM 1988, S. 511 ff.; *ders.*, ZRP 1988, S. 240 ff. Die dortige Marktoption läßt für die kulturelle Seite des Themas auf mittlere Sicht kaum noch Raum.

(122) In dem Grünbuch (FN 1), S. 177, 181 u. ö., wird außerdem die *Niederlassungsfreiheit* (*Art. 52 ff. EWG-Vertrag*) angesprochen. Sie wird "vorerst" in Reserve gehalten und soll über kurz oder lang einen weiteren, äußerst weitreichenden Angleichungsschub auslösen. "Der zweite große Schritt" soll zu gegebener Zeit die nationalen Vorschriften über Aufnahme und Ausübung der Sendetätigkeit erfassen. Dazu *Hoffmann-Riem* (FN 7), S. 216 f. Eher retardierend jetzt wohl ein nachträglich vom Parlament in die Richtlinie lancierter Erwägungsgrund (oben bei FN 69).

(123) Siehe nur *Engel*, ZRP 1988, S. 243 f.; *ders.*, ZUM 1988, S. 513, 525, minimierend dann auch zu *Art. 10 Abs. 2 EMRK*. Jener Gedankengang gibt auch bereits dem Grünbuch, S. 133 ff., 170 ff., sein Gepräge und scheint auf die Richtlinie einzuwirken (FN 98). Dazu die eingehende Kritik von *Hoffmann-Riem* (FN 7), S. 204 ff.

Nivellierung und Transformation in Richtung Euro-Marktmodell bevor(124). Die Gedankengänge des Grünbuchs sind allerdings im näheren oft verschlungen, sie erscheinen in wichtigen Punkten sprunghaft oder dunkel, oder sie werden an späterer Stelle relativiert, stimmen mit dem Richtlinienvorschlag nicht recht überein etc. Das Brüsseler Konzept wird bei alledem von einem überschießenden imperialen Gestus durchzogen, den man als das nehmen sollte, was er ist(125).

Eines wird jedenfalls deutlich: Die hiesige Verklammerung von EWG-Vertrag und Europäischer Menschenrechtskonvention würde zu einem europäischen Medienrecht führen, das mit dem nationalen nicht Schritt halten könnte. Es wäre von vergleichsweise schwacher Konstitution und würde gleichsam unter Atemnot leiden. Den von der deutschen Verfassungsrechtsprechung entwickelten Anforderungen könnte es kaum genügen; daran gemessen, würde es sich in zahlreichen Punkten – beginnend mit dem Erfordernis einer gesetzlich ausgestalteten "positiven Ordnung"(126) – als unsubstantiell erweisen. Nach Karlsruher Maßstäben muß das Marktmodell in erheblichem Umfang in die Distanz gerückt werden; insoweit sind medienstrukturell wirksame Maßnahmen nötig, durch die Elemente des Integrationsmodells ins Spiel gebracht und gesetzlich gewährleistet werden. Wo es nun um derartige grundsätzliche Abweichungen von der Marktrundfunkdoktrin geht, zeigt man sich in Brüssel immer wieder um Auskunft verlegen. Man agiert dann wenig geschickt(127), bringt für das Integrationsmodell nur geringes Verständnis auf oder arbeitet ihm gar prinzipiell entgegen. Was sich "Fernsehen ohne Grenzen" nennt, scheint in manchem geradezu das Gegenteil einer "positiven Ordnung" zu sein, d. h. hier kündigt sich doch wohl schon eine andere, verkehrte Welt an.

Das Integrationsmodell bleibt nach alledem im Europarecht bisheriger Provenienz dogmatisch unterbelichtet. Es erscheint eher nur als Fremdkörper, und es wird auch realiter nicht gebührend beachtet und gefördert. Das gilt einmal für den privaten Sektor, soweit das ältere Modell nach deutschen Vorstellungen auch dort einen gewissen regulierenden Einfluß ausüben müßte. Zum ändern und vor allem gilt das für den öffentlichen Sektor, als den Hauptsitz des überkommenen Medienmodells. Auf dem bisherigen, wenig tragfähigen europarechtlichen Boden wird man schon Mühe haben, europäischen Rundfunk beiderlei Art überhaupt erst einmal anzusiedeln. Um so größer die Schwierigkeiten, wenn es dann um anspruchsvollere Zielsetzungen geht: Wie wäre ein "gemischtes System" zustande zu bringen, beiderseits zu ertüchtigen und

- 
- (124) Insoweit sei auf *Hoffmann-Riem* (FN 123) verwiesen, der die fraglichen Argumentationsschritte i. e. analysiert und auf mögliche Konsequenzen untersucht hat. Das Ergebnis gibt zu denken: "Regulierungsverbot" bzw. Nichtregulierung via "Nichtkompetenz", Eskamotierung des europäischen Erbes, Parteinahme für das reine Marktmodell. Eine Erwiderung von *Schwartz* steht noch aus. Die sonstige Literatur zu Grünbuch und Richtlinie ist weniger ergiebig.
- (125) *Hoffmann-Riem* (FN 7) greift auf das Märchen vom Wolf und den sieben Geißlein zurück; er muß schließlich auf "den EuGH als Geißmutter" hoffen und bauen, S. 220. Leichter sind die Dinge zu nehmen, wenn wir an ein anderes Märchen denken: Des Kaisers neue Kleider.
- (126) Zuerst BVerfGE 57, S. 295 (320 ff.). Auf europäischer Ebene fehlt dazu eine Entsprechung. Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK setzt gleichsam spiegelbildlich-"negativ" an und verweist die Materie in den nationalen Bereich – und selbst das wird mittlerweile bestritten (FN 123). Im übrigen wird in dem Richtlinienvorschlag (FN 98) aus Art. 10 Abs. 1 Sätze 1 und 2 EMRK eine Art Schutzpflicht und Handlungsermächtigung der Gemeinschaft zugunsten der Rundfunkunternehmerfreiheit entnommen, mit Wirkung gegen die nationale "positive Ordnung". Kritisch zu letzterem Punkt *Ossenbühl* (FN 6), S. 17; *Delbrück* (FN 6), S. 50.
- (127) So wohl jüngst im Fall "Euro-Sport". Gegen dieses von 12 UER-Mitgliedern und der privaten Fernsehgesellschaft "Sky Television" geplante Sportprogramm hat die EG-Kommission kartellrechtliche Einwände nach Art. 85 ff. EWG-Vertrag geäußert, epd Kirche und Rundfunk Nr. 2 vom 11. 1. 1989, S. 18. Allg. N. *Reich*, in: *Hoffmann-Riem* (FN 7), S. 224 ff. m. w. N.

dauerhaft am Leben zu erhalten? Wie wäre dem Kommerzialisierungsdruck zu begegnen? Wie könnte eine europäisch-öffentliche "Programmkultur" entstehen, ungefähr nach dem Bilde von ARD/ZDF?

f) Es gibt heute mehr Fragen als Antworten, und das Klima wird strenger. Wer die Risiken scheut, mag sich nun nach "europarechtsfreien Inseln" (128) sehnen und umsehen – eine Reaktion, die nach Lage der Dinge verständlich, aber wenig sinnvoll und aussichtsreich wäre. Man mag auch an gerichtlichen Rechtsschutz denken, etwa durch den *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften* (129) oder doch jedenfalls durch das *Bundesverfassungsgericht*. Letzteres Gericht hat sich indes seiner Jurisdiktionsgewalt bereits weitgehend entäußert (130). Nötigenfalls mag das nationale Gericht dennoch das Seinige tun können, um von den Kommunikationsgrundrechten des Grundgesetzes Schaden kraft Europarechts abzuwehren. Dergleichen könnte aber eben nur ein letzter Notbehelf sein. Jene ultima ratio sollte nicht von vornherein ins Auge gefaßt werden. Vielmehr werden die Dinge beizeiten in Angriff zu nehmen und tunlichst ins Positive zu wenden sein.

### III. Was Europa braucht: Integration durch Integrationsrundfunk

Gegenwärtig wird im Europarecht der Marktrundfunk favorisiert, der Integrationsrundfunk hingegen wird vernachlässigt. Dabei handelt es sich zunächst allerdings nur um die jeweilige Papierform; danach ist die erwähnte bedenkliche Inklinasion vom Kultur- zum Wirtschaftsrecht hin deutlich wahrnehmbar. In der Realität verteilen sich die Rollen etwas anders. Freischweifende "Lingua-franca"-Anbieter nehmen sich hier als Konkurrenten der bisherigen Rundfunkanstalten trivial und recht harmlos aus. Auch gekonnteres "Infotainment" (131) wird die Anstalten weiter nicht beunruhigen müssen, wenn es ihnen gelingt, in Europa auch ihrerseits die Initiative zu ergreifen, und zwar mit einiger Kühnheit und Verve, unter Wahrung ihrer Prinzipien (132). Man wird sich wieder etwas zutrauen müssen, um aus der Defensive herauszukommen.

Diese Untersuchung hat ergeben: In der europäischen Medienpolitik gab und gibt es beachtliche Stimmen zugunsten eines europäischen Rundfunks auf dem Boden der public-service-Idee. Es gab in dieser Richtung auch mehrere praktische Anläufe und Versuche; freilich führte dies noch nicht zum Erfolg. An Fürsprache und gutem Willen haben es aber Organe wie das Europäische Parlament, wie es scheint, nicht fehlen lassen. Darin drückt sich wohl die Einsicht aus, daß höher organisierte Gemeinwesen – gerade auch im Werden befindliche wie die Europäische Gemeinschaft – zu Bestand

(128) Vgl. das Emigrations- und Inselmotiv bei *Hoffmann-Riem* (FN 7), S. 214. Ähnlich *Stock* (FN 80).

(129) Der EuGH hatte bisher nur selten Gelegenheit, zu rundfunkrechtlichen Grundsatzfragen Stellung zu nehmen. Vgl. zuletzt das Urteil vom 26. 4. 1988 (Rs. 352/85, Bond van Adverteerders). Dazu die Pressemitteilung des EuGH ZUM 1988, S. 294 f. Zur Vorgeschichte *Schwartz*, in: *Schwarze* 1986 (FN 4), S. 114.

(130) Vgl. BVerfGE 73, S. 339 ff. (Solange II). Der rundfunkrechtlichen Judikatur des EuGH wird daraufhin künftig zentrale Bedeutung zukommen, wobei Art. 10 EMRK im Mittelpunkt stehen dürfte. Dazu treffend *Hoffmann-Riem* (FN 7), S. 217. Allg. etwa *M. Hilf*, EuGRZ 1987, S. 1 ff.; *H.-P. Ipsen*, EuR 1987, S. 1 ff.; *J. Scherer*, JA 1987, S. 483 ff. Anders *H. H. Rupp*, JZ 1987, S. 241 f. Siehe auch den Richtlinien-Beschluß (FN 101). Dazu *M. Hilf*, EuR 1988, S. 1 ff. Anders wieder *H. H. Rupp*, JZ 1988, S. 194 ff. Ferner BVerfG EuGRZ 1988, S. 109 ff. und dazu *U. Wölker*, ebd. S. 97 ff.

(131) Vgl. *U. M. Krüger*, *Media Perspektiven* 1988, S. 637 ff.

(132) Hierher gehört die Überlegung, auf der künftigen "Westschiene" ein europäisch orientiertes, evtl. in öffentlich-privater Kooperation (WDR-DCTP/Dentsu u. a.) veranstaltetes TV-Vollprogramm unterzubringen. Vgl. *J. Büssow*, *Wachstumchancen im Medienbereich*, Hekt. 1988, S. 7 ff.; *A. Kluge*, nach *Neue Medien* 1987, Heft 11, S. 96.

und Entwicklung auch noch etwas anderes benötigen als das vorhin beschriebene "gebietsneutrale", abstrakt-kommerzielle free-flow-Prinzip, ggf. flankiert durch kulturfördernde Maßnahmen in Gestalt protektionistischer Vorkehrungen, größerer Subventionsprogramme u. ä. Um wirklich zu einer "Kommunikations-" und "Kulturgemeinschaft" zu werden, muß sich Europa erst einmal auch als kommunizierende Öffentlichkeit und kommunikative Gesamtgröße konstituieren. Der kommende Binnenmarkt kann nicht publizistisch gleichsam subjektlos bleiben, sondern er bedarf einer eigenständigen, unabhängigen medialen Antriebskraft ("Medium und Faktor"), dies im Rahmen einer territorial ausdifferenzierten und überwölbenden, dachartig-autonomen europäischen Medienverfassung (133). In diesem entscheidenden Punkt wird heute auch im politischen Raum mit einem gewissen Verständnis zu rechnen sein, da und dort wohl auch mit nachdrücklicher Zustimmung und Unterstützung. Daraus gilt es nun etwas zu machen und geeignete neue, kulturell-rechtlich-rundfunkspezifische Konzepte und Aktivitäten zu entwickeln.

Überschlägig läßt sich sagen: Eine "Europäisierung" des Rundfunks, wie sie jetzt beginnen sollte, wird auf supranationale Fortschritte von der Markt- zur Verfassungs-idee angelegt sein müssen. Man wird also nicht bei der ökonomischen EWG-Version des Marktprinzips stehenbleiben können, und auch nicht bei dieser oder jener älteren Doktrin vom "Meinungsmarkt" (134). Auch bei einer bunt-pluralistischen "Vielfalt der Organisationsformen" als Konkurrenz unterschiedlicher nationaler Rechtsordnungen bzw. Unternehmensformen im Medienbereich (135), wird es nicht sein Bewenden haben können. Dergleichen mag als Einstieg und Provisorium zweckmäßig sein, es reicht aber auf die Dauer nicht aus. Die Europaidee wird – auch gesellschaftlich-kulturell, auch politisch-demokratisch (als Unionsidee) – ein Stück weiter vorangebracht werden müssen, insbesondere durch "unionsweite Programme" (136) mit public-service-Charakter. Dabei wird der rundfunkspezifische Integrationsbegriff, wie er sich in Deutschland herausgebildet hat, gute Dienste leisten können: Europäische Integration – als fortschreitende Identitätsbildung und Selbstvergewisserung der Gemeinschaft – auch vermöge eines *Europäischen Integrationsrundfunks* (137).

In früheren Jahren hat es, wie gezeigt, bereits manche Überlegungen darüber gegeben, wie "Europa auf dem Bildschirm" in concreto aussehen und wie für Europaprogramme eine geeignete Trägerorganisation konstruiert werden könnte. Jenes ältere Material wäre jetzt hervorzuholen und endlich einmal gründlich aufzuarbeiten. Davon könnten beachtliche Einsichten und vielerlei Anregungen ausgehen. Auch die früher diskutierten Schwierigkeiten und Zweifelsfragen wären wieder aufzugreifen, beginnend mit der

(133) Vgl. *Stock* (FN 5), über modellmäßige Vorfragen und Sachzusammenhänge, welche durch das Brüsseler Harmonisierungsprojekt verfehlt und verschüttet worden sind. Auch der Konventionsentwurf des Europarats geht daran vorbei. Er greift viel zu kurz.

(134) Zu letzterem Topos näher *M. Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 330 ff., auch über die erforderlichen zusätzlichen Kategorien und Schritte auf dem Weg zu höheren Organisationsgraden (Koordinations- und Integrationsrundfunk, im Anschluß an BVerfGE 57, S. 323).

(135) Vgl. Art. 62 Sätze 1 und 2 des Vertragsentwurfs für eine Europäische Union (FN 110). Etwas davon spielt auch bei den beiden jetzigen Harmonisierungsprojekten (FN 2, 3) eine Rolle, soweit danach nicht aus rechtlichen oder faktischen Gründen eine Nivellierung eintreten würde.

(136) Vgl. Art. 62 Satz 3 des Vertragsentwurfs (FN 110). Darin zeichnet sich – freilich nur recht vage – eine Alternative zu dem vorher (FN 135) ins Auge gefaßten Wettbewerbsmodell ab.

(137) Zu Herkunft und genauerer Bedeutung des Integrationsbegriffs im dt. Rundfunkrecht *M. Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, S. 22 ff. Näher *ders.* (FN 134), S. 89 ff. u. ö. Von dort aus wäre die europ. Dimension mühelos einzubeziehen. Zur allg.-europarechtlichen Handhabung des Begriffs wäre die Brücke zu schlagen. Dabei würde sich das obige Münchhausen-Problem (Union erst durch "unionsweite Programme"?) als Scheinproblem erweisen.

elementaren die EG betreffenden Zuständigkeitsfrage(138). Einiges Kopfzerbrechen wird auch noch einmal die entsprechende, ebenso elementare Grundrechtsfrage hervorrufen müssen.

Art. 10 EMRK in Verbindung mit den EWG-Freiheiten ist als verfassungsmäßige Grundlage einer integrierten Rundfunkorganisation kaum geeignet. Diese Grundnormen müßten so weit fortentwickelt werden, daß auch im Europarecht selbst (und nicht nur im nationalen Recht nach dem wohlverstandenen Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK) der Schritt von der "negativen" zur "positiven Ordnung", also von der Markt- zur Verfassungsidee, möglich würde. Ob man aber auf dem Auslegungsweg ohne weiteres vom europäischen Rundfunkmarkt zur europäischen Rundfunkverfassung gelangen kann, erscheint ungewiß. Es bedarf jedenfalls einer weitreichenden medienrechtlichen Rechtsfortbildung. Diese wird sich am ehesten dadurch bewirken lassen, daß eine gleichsam antizyklisch ansetzende, primär kulturell orientierte, gerade auch mit demokratisch-parlamentarischen Mitteln vorandrängende "Grundrechtspolitik"(139) Platz greift. Eine derartige wahrhaft moderne Grundrechtsentwicklung wird weder bei der Menschenrechtskonvention noch bei den "gemeinsamen Grundsätzen der Verfassungen der Mitgliedstaaten"(140) stehenbleiben können. Um die Europaidee auch als Rundfunkverfassungsidee einzulösen, bedarf es über kurz oder lang einer "eigenen Grundrechtserklärung" der Gemeinschaft(141) mit spezifischen Magna-Charta-Charakter.

Eine derartige Grundrechtsdynamik kann bei günstigem Verlauf dazu führen, daß den derzeit im Vordringen befindlichen ökonomisierenden Kräften von Rechts wegen Einhalt geboten werden kann. Ein europäischer Rundfunk mit public-service-Charakter, als Ausdruck und Vehikel dieser besonderen Verfassungsidee, wird auch in beträchtlichem Umfang auf nationale öffentlich-kulturelle Ressourcen zurückgreifen können. Daraus mag sich dann ein öffentlicher Sektor des "Fernsehens ohne Grenzen" bilden. Dessen privat-kommerzieller Sektor wird im übrigen von der gedachten Verfassungsentwicklung ebenfalls nicht unberührt bleiben. Auch dort wird das reine Marktmodell abzuwandeln und graduell auf Distanz zu bringen sein. Außerdem erstet ihm ein Gegenüber gänzlich anderer Art in Gestalt eines "europäisierten" Integrationsmodells. Daraus werden dann auch systemische Konsequenzen zu ziehen sein, wie sie hierzulande geläufig sind. Dem europäisch-öffentlichen Rundfunk kann nicht ohne weiteres das - ihm konstitutionell fremde - Marktprinzip des EWG-Vertrags übergestülpt werden; er kann mit privaten Großanbietern eben nicht gleichgestellt und in ein entsprechendes einfaches, für Verarmungen und Vermachtungen anfälliges Konkurrenzsystem eingegliedert werden. Vielmehr bedarf er der Abhebung, Verselbständigung

(138) Diese stellt sich hinsichtlich einer europaweit tätigen gemeinnützigen Trägerorganisation anders als hinsichtlich eines Marktstatuts. *Ipsen* hat dafür u. a. eine Gemeinschaftskompetenz zu "Selbstdarstellung" und Öffentlichkeitsarbeit (FN 25, 65) heranziehen wollen, EuR 1982, S. 211. Ähnlich *ders.*, Rundfunk im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1983, S. 45 f. Siehe auch *Hahn* (FN 19), S. 26 f.: Art. 235 EWG-Vertrag; *Ossenbühl* (FN 6), S. 33; *Seidel* (FN 46), S. 147: "zumindest" Art. 136 EWG-Vertrag. Zögernd *de lege lata* *Stock* (FN 5), S. 58. Gänzlich ablehnend *Hoffmann-Riem* (FN 7), S. 204, 218. Eine an das öff.-rechtliche Herkommen anknüpfende, voll entwickelte Kommunikationsverfassung ist ohne wesentliche Fortschritte in Richtung Union in der Tat nicht denkbar.

(139) Vgl. *M. Zuleeg*, in: I. von Münch (Hrsg.), Festschrift für H.-J. Schlochauer, 1981, S. 983 ff.

(140) Vgl. Art. 4 Abs. 1 des Vertragsentwurfs (FN 110). Näher etwa *Bahlmann* (FN 118), S. 22, 26 ff. Der deutsche verfassungsrechtliche Standard ist relativ hoch. Er wäre vom BVerfG nach Kräften zu wahren, auch i. S. einer Offensivstrategie möglichst Arm in Arm mit dem EuGH. "Solange" (FN 130) es an einem ungefähr gleichrangigen europäischen Standard fehlt, wird der Eifer in Karlsruhe nicht ermatten dürfen.

(141) Wie sie ebenfalls zum Repertoire des Vertragsentwurfs (FN 110) gehört, Art. 4 Abs. 3 Satz 2. Dazu allg. *Capotorti*, in: *ders.* (FN 110), S. 51 ff. m. w. N.

und besonderen funktionellen Gewährleistung, mit anderen Worten: Er muß im Rahmen eines *europäischen dualen Systems* eine öffentliche Funktionsgarantie erhalten und dadurch instand gesetzt werden, sich gegenüber nachteiligen Einflüssen zu behaupten. Zu einem voll entwickelten europäischen Medienrecht gehört also auch eine "positive Ordnung" in der Form eines funktionstüchtigen, beiderseits ersprießlichen öffentlich-privaten dualen Systems hinzu.

Das ist noch Zukunftsmusik. Vorerst wird man schon zufrieden sein, wenn auf dem öffentlichen Sektor das eine oder andere grenzüberschreitende, inhaltlich europäisch tendierende Sprachraumprogramm Fuß fassen kann. Mehrsprachige, auch institutionell europäische Sparten- und Vollprogramme mögen folgen, wenn die Zeit dafür reif ist. Zunächst handelt es sich um eine Pioniersituation, in der erste Erfahrungen zu sammeln sein werden. Auf dem kommenden Binnenmarkt werden die normativen Rahmenbedingungen für öffentliche Rundfunkunternehmen nicht günstig sein. Für einen Integrationsrundfunk werden sie latent dysfunktional sein – der Euro-Markt als Szenerie für einen Euro-Western, also "Europäisierung" doch nur als "Amerikanisierung" im Sinne von Marktversagen, mit kreisenden Geiern? Es wäre schon viel gewonnen, wenn es öffentlichen Anbietern unter diesen Umständen gelingen würde, die Europaidee als Verfassungs- und Rundfunkverfassungsidee dennoch hochzuhalten. Sie könnten sogar versuchen, sie mit eigenen Mitteln voranzubringen, eben nach der Losung: Europäischer Integrationsrundfunk als "Medium und Faktor" europäischer Integration.