lichen Aspekten beleuchtet, verdient ebenso Anerkennung wie die Sorgfalt seiner Auseinandersetzung mit den zum Teil beachtlichen Gegenmeinungen, deren Argumenten er stets eigenen Raum gewährt und dem Leser damit immer auch die Chance einer selbstständigen Beurteilung gibt.

Elisabeth Clausen-Muradian

Georg Ress / Jürgen Bröhmer

Europäische Gemeinschaft und Medienvielfalt

Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Sicherung des Pluralismus im Medienbereich

Frankfurt a. M.: IMK 1998. – 171 S.

(Marburger Medienschriften; 1)

ISBN 3-927282-64-2

Die Abhandlung ist aus einem Gutachten hervorgegangen, das die Verfasser für den Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger erstellt haben. Hintergrund waren dabei die Bemühungen der EG-Kommission, auf eine Harmonisierung der Regelungen über den Medienpluralismus hinzuwirken. Anhand damals bereits vorliegender Richtlinienentwürfe beschäftigt sich die Studie damit, ob die Europäische Gemeinschaft nach dem EG-Vertrag überhaupt eine Regelungskompetenz für diesen Bereich besitzt. Dies wird anhand einer sorgfältigen Analyse von den Verfassern mit überzeugenden Gründen verneint. Dabei wird in der englischen Fassung auch bereits der Vertrag von Amsterdam berücksichtigt und darauf hingewiesen, dass sich durch diesen Vertrag an dem gefundenen Ergebnis nichts ändert. Für das von den Verfassern gefundene Ergebnis spricht auch, dass die Kommission – nicht zuletzt unter dem Eindruck dieses Gutachtens – davon abgesehen hat, den Richtlinienentwurf weiterzuverfolgen.

In der Abhandlung wird zunächst der Weg zu dem zweiten Richtlinienvorschlag unter dem Titel „Medieneigentum im Binnenmarkt", den die Kommission im März 1997 vorlegte, nachgezeichnet. Ausgangspunkt war dabei das viel diskutierte Grünbuch der Kommission „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt – Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion" vom Dezember 1992. Auf der Grundlage dieses Grünbuches und verschiedener Stellungnahmen kam es zu einem ersten Richtlinienvorschlag, der bezeichnenderweise den Titel „EG-Richtlinie zum Medienpluralismus" trug, was deutlich machte, dass es weniger um den Binnenmarkt als vielmehr um eine Regelung der Meinungsvielfalt ging, wodurch sich sofort die Kompetenzfrage stellte. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass der zweite Richtlinienvorschlag mit einem neuen Titel, der auf den Binnenmarkt hinweist, versehen wurde. Der zweite Richtlinienvorschlag wollte ebenfalls Eigentumserwerbsregelungen bzw. -begrenzungen für Medienunternehmen im Binnenmarkt einführen. Dabei erstreckte sich der Anwendungsbereich nicht nur auf Fernsehen im Sinne der Fernsehrichtlinie, sondern auch auf Radio und Tageszeitungen. Kernstück des Richtlinienvorschlags waren die Konzentrationsregelungen, die jeweils zulässige Höchstkonzentrationen im Bereich des Fernsehens, des Radios und für medienübergreifende Konzentrationsprozesse vorsahen. Dabei knüpften die Regelungen an einen bestimmten Einfluss an und sahen dafür bestimmte Höchstgrenzen für Zuschaueranteile bzw. Marktanteile vor, orientierten sich also an den neuen Konzentrationsregeln im deutschen Rundfunkstaatsvertrag von 1996. Für Rundfunkveranstalter war entsprechend den dortigen Regelungen ein Marktanteil von 30 % als Höchstgrenze vorgesehen. Schließlich – und dies war von besonderer Bedeutung – sah der Richtlinienvorschlag vor, dass die Mitgliedstaaten nicht befugt sind, abweichende, also auch nicht strengere Konzentrationshöchstgrenzen für die ihrer Jurisdiktion unterworfenen Unternehmen vorzusehen. Der Richtlinienvorschlag nahm zur Kompetenzfrage in dem Sinne Stellung, dass sich die Richtlinie auf Art. 57 Abs. 2, 66 und 100 a EGV a. F. stützen lasse. Zudem wird angeführt, dass das mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Schutzziel der Pluralismussicherung durch das demokratische Prinzip und die Gemeinschaftsgrundrechte vorgegeben sei.

Zunächst setzen sich die Verfasser damit auseinander, ob sich eine Kompetenz der Gemeinschaft aus Art. 100 a EGV a. F. (= Art. 95 EGV n. F.) im Hinblick auf die Tageszeitungen herleiten lässt. Dies wird mit überzeugender Begründung abgelehnt. Die Verfasser weisen zutreffend nach, dass Pluralismussicherung nicht zu den Zielsetzungen der Binnenmarkt-

https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-112 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

harmonisierung nach Art. 100 a Abs. 1 EGV a. F. (= Art. 95 Abs. 1 EGV n. F.) gehören darf. Anschließend wenden sich die Verfasser der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zu. Insoweit könnte man nämlich mit der Kommission der Ansicht sein, dass verschiedenartige nationale Konzentrationsregelungen der Mitgliedstaaten die Niederlassungsfreiheit im gemeinsamen Markt zumindest tatsächlich behindern und grenzüberschreitende Niederlassungsstrategien von Medienunternehmen erschweren. Insoweit wird in der Abhandlung zu Recht herausgearbeitet, dass die Kompetenztitel der Niederlassungsfreiheit zumindest seit dem Maastrichter-Vertrag – und noch mehr mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages – eng auszulegen sind, weil nur dies dem föderalen Charakter der Gemeinschaft entspricht. Zudem weisen die Verfasser zutreffend darauf hin, dass die in dem Richtlinienentwurf vorgesehenen Regelungen überhaupt nicht zur Herstellung des Binnenmarktes beigetragen hätten, weil sie den Bestand an unternehmerischer Freiheit im gemeinsamen Markt nicht erhöht, sondern tatsächlich verringert hätten. Auch aus der Dienstleistungsfreiheit kann kein anderes Ergebnis hergeleitet werden. Zutreffend geht die Abhandlung darauf ein, dass sich der Richtlinienvorschlag allenfalls auf Art. 87 EGV a. F. (= Art. 83 EGV n. F.) – eventuell in Verbindung mit Art. 235 EGV a. F. (= Art. 308 EGV n. F.) zurückführen lässt. Bemerkenswert ist dabei, dass sich die Kommission gerade nicht auf diese Vorschrift stützte, weil es ihr nämlich nicht um Wettbewerbssicherung, sondern um die Sicherung des Meinungspluralismus ging. Voraussetzung für den Erlass von Normen auf den genannten Grundlagen ist in jedem Fall, worauf *Ress* und *Bröhmer* zu Recht hinweisen, die Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Wettbewerbs. Der Richtlinienvorschlag ging allerdings weit über die Verhinderung von Wettbewerbsbeeinträchtigungen hinaus und betraf zudem in der Regel gerade Fusionen, denen keinerlei gemeinschaftsweite Bedeutung zukam. Der vorliegende Richtlinienvorschlag konnte demnach, wie die Abhandlung zutreffend darlegt, auch nicht auf die einzig in Betracht kommende Rechtsgrundlage gestützt werden.

Verdienstvoll ist auch, dass die Verfasser sich mit diesem Ergebnis nicht begnügen. Sie gehen vielmehr auch darauf ein, dass der Richtlinienvorschlag mit dem Gemeinschaftsrecht auch dann nicht vereinbar war, wenn man von einer bestehenden Kompetenz der Gemeinschaft ausgegangen wäre. Hierbei wird einmal das Subsidiaritätsprinzip des Art. 3 b Abs. 2 EGV a. F. (= Art. 5 Abs. 2 EGV n. F.) behandelt. Besonders verdienstvoll sind zum anderen die interessanten Überlegungen zu Art. 128 EGV a. F. (= 151 EGV n. F.). Allerdings erscheint mir der von den Verfassern im Zusammenhang mit dieser Vorschrift gewählte Kulturbegriff zu eng geraten. Zutreffend wird herausgearbeitet, dass selbst unter Zugrundelegung dieses engeren Kulturbegriffs der Richtlinienvorschlag in Konflikt mit der kulturpolitischen Querschnittsklausel steht, weil die gebotene Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der geplanten Regelungen im Hinblick auf ihre starken kulturellen Auswirkungen nicht stattgefunden hat.

Schließlich geht die Abhandlung auch auf die Vereinbarkeit des Richtlinienvorschlags mit Art. 10 EMRK ein, der bekanntermaßen nicht nur ein europäisches Menschenrecht, sondern auch ein Gemeinschaftsgrundrecht darstellt. Allerdings kann man Zweifel daran äußern, ob die Festschreibung fester Marktanteilsgrenzen tatsächlich das im Rahmen des Art. 10 Abs. 2 EMRK zu beachtende Verhältnismäßigkeitsgebot verletzt. Zudem werden auch die verfassungsrechtlichen Fragen angesprochen. Auf der Grundlage der Maastricht-Entscheidung wirft nämlich eine Ausdehnung der der Gemeinschaft zustehenden Regelungskompetenzen zwangsläufig Probleme auf, da das Bundesverfassungsgericht für sich in Anspruch nimmt, Sekundärrecht, das erkennbar von den Kompetenzen nicht gedeckt ist, die Anerkennung in Deutschland zu versagen. Mit überzeugenden Gründen gehen die Verfasser davon aus, dass das Bundesverfassungsgericht, bevor es eine solche weit reichende Konsequenz zieht, allerdings dem EuGH Gelegenheit zu einer Entscheidung darüber geben muss, ob die vom EGV gezogenen Kompetenzgrenzen eingehalten wurden. Begrüßenswert ist auch, dass die Abhandlung nicht nur in deutscher, sondern auch in englischer Sprache veröffentlicht wurde. Dies hat ganz sicherlich dazu beigetragen, dass sie in der Diskussion um den Richtlinienentwurf große Beachtung gefunden hat. Abschließend ist anzumerken, dass die Schrift nicht nur zur konkreten Frage über eine Richtlinie der Gemeinschaft zur Sicherung des Pluralismus im Medienbereich von erheblicher Be-

https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-112 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

deutung ist. Vielmehr trägt sie ganz wesentlich dazu bei, die Grenzen der Kompetenzen zu verdeutlichen, die die Gemeinschaft zu beachten hat, wenn sie im Medienbereich Sekundärrecht setzen will. Dieser Frage kommt weiterhin nicht nur deshalb zentrale Bedeutung zu, weil heute niemand mehr ernsthaft bestreiten kann, dass die Gemeinschaft befugt ist, Sekundärrecht auch im Bereich der Medien zu erlassen. Sie ist auch deshalb so wichtig, weil sich der EuGH auch mehr und mehr der Frage zuwendet, welche Grenzen die anderen Gemeinschaftsorgane zu beachten haben, wenn sie von ihren Kompetenzen Gebrauch machen wollen. Angesichts des derzeitigen Standes, den das Gemeinschaftsrecht zwischenzeitlich mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages erreicht hat, kann man eine solche Entwicklung nur begrüßen und den EuGH nachdrücklich ermutigen, auf diesem Wege fortzufahren.

Dieter Dörr

Philipp Steinwärder

Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland: Entstehung, Tätigkeitsfelder und Rechtsnatur

Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung zur Entwicklung, den Aufgaben und der Organisation der ARD

Baden-Baden: Nomos Verlag, 1998. – 382 S.

(Materialien zur interdisziplinären Medienforschung; 31)

ISBN 3-7890-5475-5

Die von W. Hoffmann-Riem betreute Dissertation befasst sich umfassend mit einer wichtigen und interessanten Thematik. Detailgenau und materialreich werden Entstehung, Tätigkeitsfelder und der Status der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) nachgezeichnet. Im ersten Teil befasst sich Steinwärder mit der Entstehung und den Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Dabei beeindrucken die Ausführungen zur Entstehung des föderalen Rundfunksystems in Westdeutschland. In diesem Zusammenhang hätte allerdings noch deutlicher aufgezeigt werden können, wie stark die von den Briten und den US-Amerikanern vorgegebenen Grundbedingungen durch die negativen Erfahrungen mit dem Staatsrundfunk in der Weimarer Zeit und im Nationalsozialismus beeinflusst waren. Zutreffend stellt Steinwärder dar, dass die starke föderale Komponente von den US-Amerikanern und die öffentlich-rechtliche Natur der Landesrundfunkanstalten von den Briten in das neue Rundfunksystem eingebracht wurden. Die Ausführungen sind ausgesprochen detailgenau und kenntnisreich. Anschließend geht der Verfasser auf die ersten Überlegungen ein, die auf eine Zusammenarbeit der neu errichteten Landesrundfunkanstalten in den drei Westzonen abzielten. Danach zeigt der Verfasser die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine solche Zusammenarbeit auf und macht dabei deutlich, dass die ARD ein Element des kooperativen Föderalismus darstellt. In diesem Zusammenhang wird allerdings aus meiner Sicht der Status öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nur ungenau beschrieben, jedenfalls nicht genügend ausgelotet. Auch hätte Steinwärder den Begriff der Selbstverwaltung im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durchaus problematisieren können. Da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach m. E. zutreffender Ansicht gerade nicht dem staatlichen Bereich zuzurechnen sind, ist ihre Autonomie mit dem Begriff der Selbstverwaltung eventuell fehlerhaft umschrieben.

Im zweiten Teil seiner Arbeit beschreibt Steinwärder überaus anschaulich und genau die Gründung der ARD. Hierbei werden die verschiedenen Vorschläge eingehend beleuchtet. Zutreffend arbeitet Steinwärder auch heraus, dass deutliche Unterschiede zwischen den Überlegungen Bredows und dem Entwurf, der weitgehend auf den Justitiar des WDR Brack zurückging und der die Grundlage der ARD wurde, bestanden. Im 4. Kapitel werden die organisations- und verfahrensrechtlichen Grundlagen der ARD nachgezeichnet. Einen wichtigen Raum nimmt dabei zu Recht die Satzung ein, die ursprünglich die einzige Rechtsgrundlage der ARD bildete. In der Satzung ist auch die Mitgliedschaft in der ARD geregelt, der heute elf Landesrundfunkanstalten sowie die Deutsche Welle als einzig verbliebene Rundfunkanstalt des Bundesrechts angehören. Bei der ARD-Gründung gab es lediglich sechs Mitglieder. Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Mitgliedschaft ist es allerdings unschön und verfehlt, wenn Steinwärder im Zu-

https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-112 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY