



Albrecht Hesse:
Rundfunkrecht
 (Studienreihe Jura).
 München, 2. Aufl.:
 Verlag Franz Vahlen, 1999.
 49,80 DM, 356 Seiten.

Die Auseinandersetzung um die Strukturen von Fernsehen und Hörfunk – den klassischen Bereichen des Rundfunks – wird so schnell noch nicht enden. Unverändert stehen sich die Fronten gegenüber, einerseits derer, die den privaten Veranstaltern allein das Gebiet zu wachsen sehen, andererseits derer, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Stange halten und darüber hinaus solcher, die dritte Linien in dieser Schlachordnung eröffnen wollen, indem sie im Gefolge von Vertretern der Kommission der Europäischen Union in Brüssel von einer Konvergenz der Medien sowie der Kommunikation überhaupt sprechen, so dass nur ein einheitliches, wirtschaftlich orientiertes Recht letztlich als Regime dieses neuen Bereichs bleibe.

Das Rundfunkrecht wurde so allmählich zu einer Materie, von der man meint, sie gehe heute ganz in einem solchen wirtschaftsorientierten Medienrecht auf. Die besonderen Strukturen der öffentlichen Anstalten sowie der privaten Veranstalter und der für letztere zuständigen Lizenzierungs- und Aufsichtsbehörden werden dabei vernachlässigt. Will man sich indessen die besonderen rechtlichen Bedingungen anschaulich machen, unter denen bis heute das Bundesverfassungsgericht an seiner Rechtfertigung der öffentlichen Programme und einer besonderen Materie Rundfunkrecht festgehalten hat, so suchte man in der Literatur der letzten fünf Jahre vergeblich nach einem Titel, der dies ermöglichte. Das Lehrbuch von *Günter Herrmann* wurde 1994 veröffentlicht und hat eher den Charakter eines Nachschlagewerks; es vermittelt in seiner Breite und seiner Aufgliederung keinen leichten Zugang. Außerdem vermag dieses Lehrbuch nicht mehr zu bieten, was die jüngere Debatte ergibt, zumal im Bereich des Europarechts und etwa zu den Folgen einer Digitalisierung – die vielleicht von der dualen zu einem trialen System der Rundfunkordnung führt (so *Dieter Stolte*, Intendant des ZDF, – weil neben den gebührenfinanzierten öffentlichen Programmen wenige werbefinanzierte allgemein zugängliche private Veranstalter stehen würden, während zugleich zahlreiche Kanäle eines Pay-TV entstehen könnten). In dieser Lage bestand im Markt der Lehrbücher eine Lücke. Sie ist nunmehr er-

neut geschlossen, erneut, sofern dieses Verdienst schon der Erstauflage des hier eingangs angezeigten Lehrbuchs zukam, allerdings anders in der damaligen Situation, vor Erscheinen des gewissermaßen lexikalisch nutzbaren Lehrbuchs von *Herrmann*. Schon damals zeichnete sich das kleine Lehrbuch von *Hesse* durch seine Eigenart aus. Es führte in der gewinnenden und schlichten sowie systematisch ungemein schlüssigen Weise seiner Argumentationsfolgen in ein entstandenes Rechtsgebiet ein, das es überzeugend durchdrang und so transparent machte.

Nach neun Jahren liegt nun die zweite, über weite Strecken wesentlich gereifte, aber in manchem die Voraufgabe nicht etwa nur ersetzende und dadurch verdrängende, sondern auch ergänzende Auflage des schon früher erfolgreichen Lehrbuchs von *Albrecht Hesse* vor. Es handelt sich um eine vollständige Neubearbeitung. Sie wurde durch die Rechtsentwicklung erforderlich. Sie ist nicht nur geprägt von den Veränderungen, die mit der deutschen Vereinigung eingetreten sind, sondern auch durch die Neuerungen des Dritten Rundfunkstaatsvertrags sowie die technische Entwicklung, insbesondere die bevorstehende Digitalisierung. Außerdem steht der Vierte Rundfunkstaatsvertrag vor der Tür, dessen Entwurf schon einbezogen ist. Zudem ist die Fülle der rechtsfortbildenden gerichtlichen Entscheidungen einbezogen und die europäische Rechtsentwicklung berücksichtigt.

Alle Kapitel des Buches sind daher weithin neu und teilweise neu geordnet, also nicht nur überarbeitet. Unverändert wird allerdings mit der Geschichte des Rundfunks begonnen, nun ergänzt um einen Unterabschnitt über die Wiedervereinigung, der die spezifischen Probleme des Übergangs vom Ancien Régime der DDR zu einem föderalen, staatsfreien und auch den Parteien nicht ausgelieferten Rundfunk vor allem der wiedergestellten Länder zeigt. Darauf folgt, nicht nur im Namen leicht verändert, ein Kapitel über die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Rundfunkorganisation. Es kommt sogleich zu den Kompetenzfragen sowie zur Rundfunkfreiheit als solcher, wie sie sich etabliert hat, nun in einer gewissen Distanz zur Formulierung des

Grundgesetzes von der freien Berichterstattung durch Rundfunk, wobei auf die frühere Darstellung der Schranken der betreffenden Freiheit verzichtet wird; für sie muss man auf die erste Auflage zurückgreifen. Allerdings liegt dies auch daran, dass es im Bereich der Rundfunkfreiheit vor allem um Fragen der Ausgestaltung, weniger um Fragen der Beschränkung dieser Freiheit geht, wobei am Ende die Auswirkungen eines Wandels der tatsächlichen Verhältnisse im Lichte des Normziels der Rundfunkfreiheit, insbesondere der Gewähr eines vielfältigen Zugangs zu Informationen von publizistischer Relevanz, sich erörtern finden. Dann folgt ein neues Kapitel zum Rundfunkstaatsvertrag – Allgemeiner Teil –, der Abschnitte zum Rundfunkbegriff, zum Jugendschutz, zur Kurzberichterstattung, zur Werbung und zum Sponsoring enthält. Als dogmatisch besondere Teile schließen ein Kapitel zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk und danach eines zum privaten Rundfunk an; das führt zunächst zum dualen System der Rundfunkordnung, dann im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten zur „Grundversorgung“, zum gesetzlichen Programmauftrag, zur Frage der technischen Verbreitung der Programme, zur wirtschaftlichen Betätigung der Anstalten, zu deren Status als Anstalten des öffentlichen Rechts und zu ihrer Grundrechtsfähigkeit, darauf zu ihrer inneren Struktur, zur notwendig begrenzten staatlichen Aufsicht über sie, zu ihrer funktionsgerechten Finanzierung aus Gebühren und auch aus Werbung sowie schließlich zur ARD. Zum privaten Rundfunk werden erörtert: seine Funktion im genannten dualen System, die Organisation unter den Stichworten Landesmedienanstalten, Erlaubnisverfahren, Aufsicht, Programmanforderungen und gerichtliche Kontrolle; darauf finden sich Unterabschnitte zu Fragen des Zugangs und der Vielfaltssicherung, der Verteilung knapper Übertragungskapazitäten und zu sonstigen Zugangsmöglichkeiten. Ein Hauptabschnitt erörtert die bayerischen und nordrhein-westfälischen Sonderformen der Rundfunkorganisation, ein weiterer kommt zu Fragen der Weiterverbreitung im Unterschied zur Veranstaltung von privatem Rundfunk. Das sechste Kapitel handelt vom digitalen Rundfunk – zunächst dem Sachverhalt, dann zum Regelungsbedürfnis und

zu Einzelfragen wie den Rechtsgrundlagen, der Offenheit der Vertriebsstrukturen, den elektronischen Betriebsführungssystemen, Fragen der Vergabe von Exklusivrechten, der Kabeleinspeisung, des Jugend- und des Datenschutzes. Ein letztes Kapitel befasst sich mit dem Rundfunk im europäischen Rahmen, wobei auch hier die jüngeren Änderungen des Rechts sowie die Rechtsprechung voll berücksichtigt sind. Insbesondere werden erörtert: das Regelungsbedürfnis für den Rundfunk auf dieser Ebene im Lichte der technischen Entwicklung sowie im Blick auf die Folgen für die nationalen Rundfunkordnungen, dann in einem großem Hauptabschnitt das Medienrecht der Europäischen Gemeinschaft, worin sich in einem Exkurs auch eine Darstellung zur Konvention des Europarats über grenzüberschreitendes Fernsehen findet; zum Gemeinschaftsrecht wird nach einer Einführung zu seinem Verhältnis zum gliedstaatlichen Recht die Dienstleistungsfreiheit und sodann Art. 92 (neu Art. 87 EGV) und Art. 128 (neu Art. 151 EGV) erörtert, darauf das Sekundärrecht, darunter die Fernsehrichtlinie und weitere Richtlinien einschließlich der Änderungen in Einzelheiten sowie anschließend die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg und des deutschen Bundesverfassungsgerichts; es folgen auch Ausführungen zu den Vorstellungen der Kommission einschließlich der Fragen des Anwendungsbereichs der Fernsehrichtlinie, des Electronic Commerce, der Konvergenz von Telekommunikation und audiovisuellem Sektor und schließlich der Transparenzrichtlinie. Auch diese beiden letzten Kapitel sind leicht zugänglich und auch jedem verständlich, der sich mit der Sachmaterie als juristischer Laie schon befasst hat.

Am Ende zeigt sich, dass ein triales System der Rundfunkordnung (dazu S. 278) unter Umständen eine neue Grundlage für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgeben können, wenn nämlich die Knappheit des Werbeaufkommens und damit der Einnahmen hieraus einerseits nur wenige werbefinanzierte Sender überleben lässt und andererseits das Pay-TV hohe Hürden zusätzlicher privater Finanzierung durch den Rezipienten erfordert. Dann mag die niedere, von vielen Befreiungsmöglichkeiten beglei-

tete Rundfunkgebühr, die zugleich auch Lizenzierung und Aufsicht der Privaten finanziert (vgl. BVerwG Urteil vom 9.12.1998 – 6 C 13.97 –, ZUM 1999, S. 339 ff.), dem schlichten Rezipienten allein gewährleisten, dass ihn publizistisch relevante Nachrichten, Kommentare und Präsentationen erreichen und er an der politischen Willensbildung wie an der kulturellen Identifikation teilhat – d.h. in diesem Sinne teilnimmt an der sozialen, politischen und kulturellen Integration in einem Lande.

Das Buch ist durchweg außerordentlich gut lesbar. Es zeugt von einer reifen Durchdringung des Stoffes, wie sie selten in Lehrbüchern erreicht wird. Auch didaktisch ist das Werk von Rang, ebenso in der vollständigen Rezeption der Rechtsprechung, die in der Fülle der Judikate nicht den jeweiligen Faden verliert. Die Argumentation ist durchgängig konsequent und schlicht gehalten. Der *Verf.* ist nicht nur langjähriger Lehrbeauftragter an der Universität München, sondern inzwischen auch nicht nur bewährter Mitarbeiter in Grundsatzfragen des Rechts, sondern Juristischer Direktor des Bayerischen Rundfunks. Von der dadurch gewonnenen Erfahrung zeugt das Buch in jeder Hinsicht. Indes wird auch derjenige, der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht nahe steht, dieses Buch jederzeit zur Abklärung von Rechtsfragen oder als Laie zur Orientierung im Dschungel des Rechts mit großem Gewinn zuziehen können. Daher ist es nachhaltig zu empfehlen, zumal es gleich flüssige, übersichtliche und im Umfang doch noch leicht beherrschbare neuere Werke nicht gibt.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig