beraubt sein. Dann handelt es sich bei solchen Regelungen eher um symbolische Gesetzgebung als um eine rechtliche Neugestaltung. Man muss befürchten, dass das im Falle des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes aus dem Jahre 2005 der Fall ist, betrachtet man das Verhältnis zwischen Grundsatz und Ausnahmen in diesem Regelwerk. Denn auf die Statuierung des Grundsatzes in der ersten Vorschrift des Gesetzes folgen neben einigen Bestimmungen zu Antrag und Verfahren, zur Gebührenpflichtigkeit solcher Anträge und Auskünfte sowie zur künftigen Aktenführung bzw. dem Bundesinformationsbeauftragten – ein Amt, das der Bundesdatenschutzbeauftragte wahrnehmen soll – eine ganze Reihe von Ausnahmetatbeständen, unterschieden nach dem Schutz öffentlicher Belange, behördlicher Entscheidungsprozesse, personenbezogener Daten sowie geistigen Eigentums und natürlich auch von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Auch kommen besondere Vorkehrungen im Verfahren hinzu, wenn Dritte beteiligt sind; sie erhalten nämlich schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats und sind am Ende des Antragsverfahrens ebenfalls zu bescheiden. Gegen die Ablehnung eines Informationsbegehrens kann immer vor einer Behörde Widerspruch und schließlich danach Verpflichtungsklage bei den Verwaltungsgerichten erhoben werden. Die komplexe Balance zwischen Auskunftsinteresse und den vom Gesetz erfassten schutzwürdigen Interessen haben also letztlich die Verwaltungsgerichte auszutarieren. In einem ersten Schritt wird das Gesetz allerdings einen erheblichen Aufwand bei den Behörden des Bundes auslösen; denn deren Aktenführung muss überhaupt erst ermöglichen, innerhalb angemessener Frist Auskunft zu erteilen oder dies mit guten Gründen abzulehnen. Angesichts der organisatorischen Folgeprobleme des Sitzes in Bonn und Berlin zugleich dürfte das oft kein ganz leichtes Unterfangen sein.

In einer solchen Lage ist ein handlicher Kommentar von Autoren, die bei der Gesetzgebung als Ministerialbeamte mitgewirkt haben, von besonderem Interesse. Man erhofft sich von ihnen Klarstellungen und Verständnishilfen, wie sie anfangs nur ein Insider geben kann. Allerdings wird sich die Rechtsprechung davon allmählich lösen und frei von der administrativ-legislatorischen Perspektive die Zwecke einer solchen Gesetzgebung und ihre praktische Durchsetzungskraft selbst bestimmen. Dennoch bleibt immer die Sicht aus der Entstehungsgeschichte gerade eines solchen, als Innovation und Jahrhundertwerk verstandenen Gesetzes von besonderem Interesse. Aber selbst, wenn man diesem Gesetz skeptisch gegenübersteht, gerade weil man es eher als „window dressing“ denn als reformerische Leistung sieht, gilt aus diesen Gründen eben doch: Der angezeigte Kommentar erfüllt die Erwartungen an einen solchen Kommentar vollauf. Er dokumentiert auch die Lage in den Bundesländern sowie auf europäischer Ebene, bei den Vereinten Nationen, beim Europarat und in der Europäischen Union, er ist auch technisch gut gearbeitet und über Inhalts- und Stichwortverzeichnis gut erschlossen. Er scheint auch für kundige Laien nutzbar, zumal er mit einer Fülle von Beispielen arbeitet und dadurch erheblich an Anschaulichkeit gewinnt. Man kann den Kommentar also gerade auch dann nachhaltig empfehlen, wenn man eher glaubt, die Wirksamkeit einer solchen Gesetzgebung erst dann feststellen zu können, wenn sie rege beansprucht wird und sich deshalb schließlich mit ihrem Grundgedanken auch durchsetzt.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig

Valérie Schüller:
Die Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach dem 7. und 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Band 25). Frankfurt am Main u. a. 2007: Verlag Peter Lang/Internationaler Verlag der Wissenschaften. 206 Seiten, 39,00 Euro

Die Mainzer Dissertation wurde im Sommer 2006 angenommen, die Vorworte der Herausgeber und der Autorin stammen vom Februar 2007. Daher ist der Brüsseler Kompromiss zwischen der Europäischen Kommission – Generaldirektion Wettbewerb – und den deutschen Ländern zur Einstellung einer Voruntersuchung eines Beihilfeverfahrens betreffend die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mehr wirklich Gegenstand. Da dieser Kompromiss rückwirken wird auf die Fortschreibung der Bestimmung des Programmauftrags der Anstalten, besteht die Gefahr, dass die Schrift rasch überholt sein wird.

Dennoch erhebt die Arbeit einen rechtsdogmatischen Anspruch, indem sie die Neubestimmung des Auftrags der Rundfunkanstalten gemäß §§ 11, 19 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) untersucht und zu dem Ergebnis kommt, dass § 19 RStV in seiner heutigen Fassung verfassungswidrig ist, da er in die Programmfreiheit sowie in die Bestands- und Entwicklungsgarantie gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in unverhältnismäßiger Weise eingreift. Dieses Ergebnis ist für sich ein Ertrag von Interesse. Grundlagen dieses Ergebnis-

ses sind sehr lesenswerte historische und rechtsdogmatische Analysen und eine verfassungsrechtliche Prüfung der jüngsten Versuche der Länder, unter Wahrung des Scheins der Staatsferne erste Zugriffe auf die genannten Freiheiten und Garantien zu unternehmen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Wege einer indirekten Programmzahlbeschränkung sozusagen bändigen und ihm allenfalls einen Austausch eines bisherigen Programms gegen ein anderes, neues Programm bei gleichbleibendem Aufwand gestatten. Dabei plädiert die Schrift für eine Öffnungsklausel dahin, dass ein neues Programm doch möglich sein muss, wenn neue Entwicklungen die Anstalten dazu veranlassen und sie ein zwingendes Bedürfnis dafür durch staatsferne, unabhängige Sachverständige dartun können. Diese Argumentation lässt sich durchaus hören. Diese Öffnung begegnet europarechtlichen Schwierigkeiten nicht, da die Untersuchung das Beihilferegime, wie es bis heute von der Kommission behauptet wird, ausschließt. Sie lässt zugunsten der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als „service public", d. h. Dienst im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse, die Tatbestandsausnahme des Art. 86 Abs. 2 EGV eingreifen. Selbst wenn man dies für richtig hält, so führt das in der Praxis dennoch nicht weiter, denn die Kommission geht weiterhin davon aus, dass die Rundfunkgebühr eine fragwürdige Beihilfe sei. Dies ermöglicht ihr dann, sich und das europäische Recht in diesem Kontext präsent zu halten.

Solche Schlüsse, insbesondere aber ihre zentralen Ergebnisse zu den Grenzen der Drosselung der Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Wege der Staatsverträge, erzielt die Arbeit nach einer übersichtlichen Darstellung des deutschen dualen Rundfunksystems, wie es sich historisch entwickelt hat, einer eingehenden dogmatischen Durchdringung von Schutzbereich und Grenzen der Rundfunkfreiheit sowie der Kategorie der Ausgestaltungsgesetzgebung und einer Darstellung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bis zu den hier maßgeblichen, im Titel der Arbeit genannten Änderungsstaatsverträgen, welche die dann näher untersuchten neuen Fassungen bzw. Programmkautelen enthalten. Am Ende steht dann ein Ausblick, der sich wie ein Appell an die Rundfunkanstalten liest, ein eigenes Selbstverständnis, das sie vom Privatfunk hinreichend distanziert, zu entwickeln und über die Selbstverpflichtungen zum Ausdruck zu bringen, sodass sich die Besorgnisse zerstreuen lassen, die Anstalten seien auf eine fortgesetzte Konkurrenz mit den privaten Veranstaltern aus. Zugleich findet sich zuvor die Sorge, dass die nun geforderte Evaluierung des Verhaltens der Anstalten zu deren Lasten endet, da die von ihnen abgegebenen, an geeigneter Stelle in der Arbeit referierten Selbstverpflichtungserklärungen zu schwammig erscheinen und daher den Erwartungen der Länder nicht genügen werden, die ihrerseits unter dem Druck des Brüsseler Kompromisses agieren und das Verhalten der Anstalten aus Brüsseler Perspektive den Ländern angelastet wird. Diese könnten daher einer Neuauflage der dortigen Untersuchungen, vielleicht auch angereichert um den Streit bzgl. der Onlineangebote der Anstalten, entgegensehen. Die mittelbare Wirkung der europäischen Sicht lässt indes Raum für Untersuchungen wie die vorliegende, da europarechtliche Vorgaben ja nur das Ergebnis prägen, nicht aber die Wahl der Mittel vorschreiben. Wenn mithin die nationale Regelung neue Mittel einsetzt, die mit der Verfassung unvereinbar sind, so fällt – wenn dies sich durchsetzt – die Option für dieses Mittel aus; dann müssen andere Mittel gefunden werden, die, was das Ziel angeht, europarechtskonform sind. Diese Aufgabe muss die Arbeit nicht nur ihrer Ausrichtung und Beschränkung wegen nicht in Angriff nehmen, sondern auch deshalb nicht, weil sie schon einen, die europäische Zuständigkeit auslösenden Tatbestand verneint, sich also – nachdem diese Teilfrage dahin geklärt ist – mit europäischen Zielvorgaben nicht befassen muss.

Die Arbeit ist im Ganzen und in den Einzelheiten konsequent aufgebaut, sehr gut zu lesen und setzt sich mit Rechtsprechung und Literatur meist eingehend auseinander. Allerdings versucht sie nicht, die zu manchen Fragen – etwa gerade zum europäischen Beihilferegime – schon Legion zählende Dissertationsliteratur nun ihrerseits vollständig auszuwerten, beschränkt sich vielmehr in solchen Lagen einerseits auf typische Positionen und wahrt andererseits mit Hilfe dieser Methode die Proportionen im Argumentationsgang. Eingehende Thesen am Ende zu jedem Teil der Arbeit machen ihre Ergebnisse zusätzlich zugänglich und leicht fassbar. Insgesamt ist dies ein recht erfreuliches Exemplar seiner Gattung.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig