

## Buchbesprechung

### Pluralismus als Strukturprinzip im Rundfunk

Die öffentliche Debatte um die Zusammensetzung der Gremien der Rundfunkanstalten und anhängige Streitverfahren lassen die vorliegende vergleichende Studie, die aus einer Mainzer Dissertation bei *Dieter Dörr* hervorgegangen ist, als notwendige Arbeit erscheinen, nicht zuletzt weil *Dörr* im weithin bekannten „Fall Brender“ ein Gutachten verfasst hat und im gegenwärtigen Verfassungsstreit um die Gremienzusammensetzung des ZDF (unter Aspekten der Staatsferne des Rundfunks) befasst ist. Während später das Promotionsverfahren allein in Mainz stattfand, erarbeitete der *Verfasser* die Schrift als Stipendiat im Rahmen des Europäischen Graduiertenkollegs der DFG und der Universitäten Mainz, Heidelberg und Krakau.

Die Ausgestaltung des Rundfunks gehört zu den schwierigen Aufgaben der Gesetzgebung. Ausgestaltungen können nicht eingriffswirksam sein, d. h. Aufgabe und Befugnis zur Ausgestaltung rechtfertigen keine Eingriffe. Die Ausgestaltung ist allerdings veranlasst durch die Wirkung, die von Medien ausgeht und die heute – nach dem Ende der technischen Knappheit der Übertragungswege – die Regulierung rechtfertigt. Diese Lage ergibt den Rahmen eines jeweils spezifischen Anforderungsprofils an materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen. Zugleich liegen diesen Regelungen gewisse allgemeine Maßstäbe zugrunde. Zu diesen gehört ein Pluralismus als medienrechtliches Strukturprinzip. Dieses Prinzip sucht die Untersuchung zu erschließen und wendet es sodann auf die deutschen und die polnischen Verhältnisse an. Dabei setzt dieses medienrechtliche Strukturprinzip – wie sich zeigt – der Ausgestaltung medienrechtlicher Zusammenhänge zugleich Grenzen. Dies ergibt auch der Zusammenhang von Medienwirkung und den aus ihr resultierenden Ausgestaltungserfordernissen. Soweit die Medien nach den das Recht fortbildenden verfassungsgerichtlichen Maßstäben auf Grundlage von – hierzulande – Art. 5 I 2 GG eine besondere, mitreißende Aktualität, massenwirksame Suggestivkraft und Massen erfassende Breitenwirkung (Maßstäbe zur Beschreibung von

Medienwirkung, wie sie sich ähnlich in BVerfGE 119, 181 [214 ff.], aber auch in BVerfGE 121, 30 [50 ff. und früher] finden) besitzen, müssen sie u. a. durch pluralistische Strukturen der Beherrschung durch nur eine soziale Gruppe, wirtschaftliche Unternehmung oder politische Strömung entzogen werden. Wenn diese Wirkungen von Medien geringer ausfallen, dürfen sie mit derartigen Anforderungen nicht konfrontiert werden. Grund der Ausgestaltungsgesetzgebung ist dabei zugleich der Umstand, dass die publizistische Wirkung von Medien sie nicht nur zu Vermittlern von Informationen, sondern auch zu Akteuren individueller und transpersonaler, politisch-sozial wirksamer Meinungs- und Willensbildung macht. Daher ist es erforderlich, Balance sicherzustellen und so zu gewährleisten, dass nicht etwa aufgrund unmittelbarer oder mittelbarer Effekte Unwuchten entstehen, die den Meinungsbildungsprozess aus dem ihm angemessenen und erforderlichen Gleichgewicht bringen.

Die Untersuchung ist außerordentlich engmaschig gegliedert. Drei Hauptteile bilden den Rahmen, ein erster zu Pluralismus und Meinungsvielfalt als Eckpfeiler der Rundfunkordnung, dann der umfassende mittlere Teil zu Pluralismussicherung und Funktionsauftrag des Rundfunks in Deutschland sowie schließlich der dritte kürzere Teil zur Pluralismussicherung in Polen. Vergleichen findet man vor allem am Ende unter dem Abschnitt „Vergleich und Ergebnisse“. Ausgangspunkt der vergleichenden Arbeit ist gewiss die deutsche Konzeption von Pluralismen in Struktur und Inhalten der Veranstaltung von Rundfunk: Während hier ein institutionell ausgeprägter Organisationspluralismus – verbunden mit einem materiellen Pluralismus, was die konkrete Zusammensetzung angeht – verfassungsrechtlich prägend ist, weil die freie Meinungsbildung im Rundfunk als Medium und Faktor dieses kontinuierlichen Vorgangs zu sichern ist und etwaige Mängel neben der Organisation durch Verfahrensregelungen abgesichert werden müssen, ist in Polen nach der dortigen Doktrin die freie Meinungsäußerung im Rundfunk sicherzustellen, was ein den deutschen Verhältnissen ähnliches Pluralismusgebot weder organisatorisch noch sachlich mit sich bringt. Vielfaltssicherung soll in Polen also allein durch Meinungen, nicht durch

Strukturen sichergestellt werden. Dabei ist allerdings die polnische Konzeption noch verständlicher, weil man – ähnlich der deutschen Erfahrung zur Besetzung von binnenplural strukturierten Gremien nach der Wiedervereinigung in den neuen Ländern – es nicht mit einer Gesellschaft zu tun hat, die in ihren Verbandsstrukturen jenseits der bisherigen Einheitspartei und ihren Trabanten westlichen Pluralismuskonzeptionen zur freien Verbandsbildung und der politischen Willensbildung in einem offenen Prozess sicher nicht genügt. Daher ist die Rechtsvergleichung hier auch Vergleichung des Verbandswesens und der hinter diesem stehenden sozialen Strukturen und bliebe angewiesen auf die Einbeziehung der Pluralismustheorien der westlichen Politikwissenschaft. Darauf verzichtet die Arbeit allerdings nahezu ganz, bleibt vielmehr sozusagen verfassungspositivistisch, indem sie über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Abfolge ihrer Entscheidungen zum Rundfunk einsteigt. Zu Recht mahnt sie allerdings an, dass diese Rechtsprechung bisher in ihren maßgeblichen Grundbegriffen wie „Medium und Faktor“, „Breitenwirkung“, „Aktualität“ oder „Suggestivkraft“ kaum auf empirischen Sachverstand zurückgreift, während dies etwa im Bereich des Jugendschutzes durchaus geschieht. Hier fehlt wohl die Bereitschaft, die Herrschaft über die Begriffe als normativ wirksame Perspektiven in der Sache an sozialwissenschaftliche Sachverständige abzutreten.

In Polen ist offenbar zwar im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein gewisser materieller Pluralismus gefordert; eine materiellpluralistische Absicherung fehlt aber völlig im Kabelnetz. Das scheint dem – aus unserer Sicht – erheblichen Defizit in organisationspluralistischer Hinsicht zu entsprechen. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk findet man allerdings uns befremdliche Gebote, etwa die Verpflichtungen auf ein christliches Wertesystem, die Pflege polnischer Kultur, Wissenschaft und Bildung sowie der Familienbindung und eines gesunden Lebensstils. Sicher sind auch diese Verpflichtungen nur historisch zu verstehen, angesichts der Furcht um den nationalen Identitätsverlust und der Frontstellung der Gesellschaft gegen den sozialistischen Staat unter externer Kontrolle.

Inzwischen werden allerdings beide Pluralismusmodelle allmählich überlagert von Pluralismusvorstellungen, die dank des Europarates, aber nun zunehmend auch dank der Europäischen Union normative Verbindlichkeit erlangen. Auf diese Weise wird die jeweilige jüngere Geschichte der Instrumente zur Sicherung freier Meinungsbildung in posttotalitären Gesellschafts- und Herrschaftsstrukturen überformt von neuen Gemeinsamkeiten. Sie rühren nicht nur her von der wirtschaftlichen Perspektive des freien Wettbewerbs der Ideen und Meinungen, die sich mit der früheren Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks reibt, sondern auch von den Interpretationen von Grundrechten, Diskriminierungsverboten, Partizipationsmodellen und Transparenzvorstellungen eines öffentlichen Prozesses unter Beteiligung freier Verbände und aller relevanten Gruppierungen. Dadurch entsteht zunehmend eine gemeinsame Kultur der Medienvielfalt, des gebotenen Pluralismus und ausreichender Standards gleichgewichtiger Vielfalt im Interesse eines fairen Prozesses der Meinungsbildung unter Beteiligung der Bürger, die auch Unionsbürger sind. Dass aus europäischer Sicht noch mehr als aus nationaler Tradition hier zudem das Wettbewerbsrecht, die Konzentrationskontrolle auch in der Kabelbelegung und in sonstigen Fragen des Zugangs und der Verbreitung eine Rolle spielen, versteht sich von selbst. Einerseits können dadurch nationale Defizite ausgeglichen werden, andererseits müssen die Übergriffe in das nationale Recht den Grenzen gerecht werden, die die Zuständigkeiten ziehen.

Auf nationaler Ebene ist die Kritik aufzugreifen, die die angezeigte Arbeit entfaltet, etwa an der schon erwähnten fehlenden Rezeption der Wirkungsforschung, was Medien angeht, aber auch an den Defiziten der Kontrolle materieller Pluralismusanforderungen – wobei sich die Arbeit hier die Frage stellt, ob nicht ökonomische Anreize zur gebotenen Vielfaltssicherung dienen könnten, sodass die Defizite der Kontrolle gewissermaßen selbstläufig kompensiert würden. Für Polen gilt die Kritik in aller Deutlichkeit der fehlenden Staatsferne, da die dortige Rundfunkaufsicht keine staatsfreie Aufsicht darstellt. Eine Rückbindung an den Sejm und seinen Präsidenten muss unzulässig sein, Organisationspluralismus ist geboten. Hingegen erschei-

nen die materiellen Pluralismusvorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in manchem erfreulich konkret und exemplarisch, während solche Anforderungen für den Privatfunk weitgehend fehlen und außerordentlich dringlich sind, weil dieses Defizit in naher Zukunft zu kaum mehr zu beseitigenden Schäden für den gesellschaftlichen und freien Meinungsbildungsprozess führen kann. Zudem fehlt es auch in Polen offenbar an einer ausreichenden Rezeption der Ergebnisse der Wirkungsforschung, was die Medien angeht; ein Defizit, das natürlich auch diese Forschungen eher behindert als fördert. Offenbar soll es aus der Sicht der Arbeit nicht bei der kategorialen Herrschaft der Normsetzung und der Rechtsanwendung sein Bewenden haben. Diese Lücke in der interdisziplinären Zusammenarbeit kann übrigens auch nach sich ziehen, dass es zu europäischen Kompetenzzuweisungen kommt. Diese zu bändigen, ist eben auch besser möglich, wenn man die nationalen Gegebenheiten und ihre Geschichte in den Mitgliedstaaten unter solchen Gesichtspunkten stärker einbezieht.

Insoweit ist nicht nur auf die nationale Rechtsprechung hinzuweisen, die das betont, sondern auch immer noch hervorzuheben, dass der enge Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Willensbildung und staatlicher Einheit maßgeblich ist für die Mitgliedstaaten. Es gibt in diesem Sinne noch kein hinreichend ausgebildetes europäisches Äquivalent. Daher bleiben die nationalen Eigenheiten noch lange maßgeblich für die konkrete Ausgestaltung der Medienregulierung wie für deren Beurteilung in rechtspolitischer und verfassungsrechtlicher Hinsicht. Dafür ist die vorliegende umfassende Arbeit, die jedes Lob verdient, ein sehr gutes Beispiel. Die Untersuchung ist umfassend, sehr zugänglich – obwohl ein Abkürzungsverzeichnis fehlt – und sprachlich sehr verständlich. Die Debatte wird auf dem neuesten Stand fortgeführt, deckt abklärungsbedürftige Aspekte ebenso wie wesentliche Lücken der empirischen Basis der Rechtsentwicklung auf und trägt nicht nur zur wissenschaftlichen Klärung, sondern auch zur Rechtsfortbildung bei. Nach allem genügt sie dem hohen Anspruch, der mit ihrer Förderung verbunden war, vollauf.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig

## Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht

Band 39

Kristoff M. Ritlewski

### Pluralismus als Strukturprinzip im Rundfunk

Anforderungen aus dem Funktionsauftrag und Regelungen zur Sicherung in Deutschland und Polen

PETER LANG  
Internationaler Verlag der Wissenschaften

**Kristoff M. Ritlewski:**

*Pluralismus als Strukturprinzip im Rundfunk. Anforderungen aus dem Funktionsauftrag und Regelungen zur Sicherung in Deutschland und Polen.* Frankfurt am Main u. a. 2009: Verlag Peter Lang. 391 Seiten, 82,80 Euro