

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

A. Einführung

Der Rundfunk ist ein Zwitterwesen. Einerseits ist er Marktteilnehmer, bietet als solcher Dienstleistungen an und ist Plattform für diverse weitere Märkte, wie Werbung, Produktion, Lizenzrechte usw. Auf der anderen Seite ist er aber auch Kulturträger, Spiegelbild der Gesellschaft und ihrer Werte und wichtigstes Forum für die demokratisch notwendige Meinungsbildung und den Meinungsaustausch. Beide Seiten stehen nicht notwendig in einem Gegensatz, sondern können und – so die Zielrichtung der beiden untersuchten Medienordnungen – sollen sich ergänzen. Allerdings hat diese zweite Seite der Medaille einen wesentlichen Schwachpunkt. Sie ist für sich genommen nicht marktfähig und kann als meritorisches Gut nicht im Wege von Angebot und Nachfrage realisiert werden. Im Extremfall, also bei einer Nachfrage unterhalb der Produktionskosten, würde diese Eigenschaft verschwinden. Die Aufgabe der Medienordnung muss es also sein, diese spezifische Funktion, der der Markt nicht, nur in ungenügendem Maße oder potentiell nicht mehr gerecht wird, einerseits systemisch, andererseits durch inhaltliche Vorgaben zu stützen. Maßstab dieser Aufgabe ist die Meinungsvielfalt. Sie ist das positiv definierte Ziel der Regulierung einer Rundfunkordnung.

In dieser Arbeit soll ein Rechtsvergleich der Rundfunkregulierungssysteme von Deutschland und Polen im Hinblick auf dieses Merkmal gezogen werden. Das Merkmal der Meinungsvielfalt wird hier in seinen Bezügen und seiner Funktion zur freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsverfassung betrachtet. Grundlage der Regulierung des Rundfunks ist daher die Medienwirkung, die potentiell geeignet ist, die Meinungsvielfalt und vor allem den vorgelagerten Prozess freier Meinungsbildung zu beeinflussen oder sogar zu gefährden. Die Medienwirkung bietet sich deshalb als *tertium comparationis* an, da davon auszugehen ist, dass die Medienwirkungen in Polen und Deutschland weitgehend vergleichbar sind. Als eigentliche Grundlage der Regulierung wird ihr in Zukunft wachsende Bedeutung zukommen. Die polnische wie auch die deutsche Rechtsordnung werden sich zukünftig auf starke Veränderungen einstellen müssen, die nicht mit der bisher größten Neuerung, der Einführung des dualen Systems, vergleichbar sein werden. Es zeichnet sich eine vollständige Digitalisierung von Inhalten und Übertragungswegen ab, die nicht nur die Anbieterseite stark verändern, sondern vor allem auch das Nutzerverhalten völlig umgestalten wird. Will die Rundfunkordnung ihrer ursprünglichen Aufgabe, der oben benannten Sicherung des meritorischen Guts der Meinungsvielfalt im Gesamtangebot nachkommen, wird sie die tatsächliche Wirkung eines Mediums und dessen Inhalt stärker in den Blick nehmen müssen. Um diese Ausrichtung vornehmen zu können, muß aber

zunächst ermittelt werden, inwiefern die Meinungsvielfalt derzeit durch organisationsplurale und materielle Pluralismusvorgaben gesichert wird.

Die Aufgabenstellung der Arbeit lautet daher: Wie wird die Medienwirkung in Deutschland und Polen eingeschätzt und welche rechtlichen Anforderungen und Sicherungssysteme bieten die Rechtsordnungen, um einen Missbrauch des Massenmediums Rundfunk zu verhindern. Und: Sind diese Anforderungen und Sicherungen in einer systematischen Betrachtung erfassbar, die Defizite bei Organisation, materiellen Anforderungen und deren Abstimmung sichtbar macht und dadurch eine eigene Dogmatik des Rundfunkpluralismus als Leitlinie für die kommenden Herausforderungen des Gesetzgebers bieten kann.

Um diese Fragen zu beantworten, werden im Folgenden zunächst die staats- und verfassungsrechtlichen und europäischen Bezüge des Pluralismusprinzips herausgearbeitet. Daran schließt sich eine Darstellung der wesentlichen Erkenntnisse der Medienwirkungsforschung an. Im darauf folgenden Abschnitt wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf materielle, prozedurale und organisatorische Anforderungen und Sicherungssysteme vorgestellt, sowie ihre Umsetzung durch den Gesetzgeber im einfachrechtlichen Rechtsrahmen. Daran anschließend werden neueste Entwicklungen im europäischen Recht, die Überlegungen zum 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag sowie die Anforderungen und der Einfluss der Einstellungsentscheidung der Europäischen Kommission aus dem abgeschlossenen Beihilfeverfahren auf das Merkmal der Meinungsvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk bewertet. Im letzten Abschnitt findet sich eine Auseinandersetzung mit der Ausgangsfrage für das polnische Recht, eine Bewertung und abschließende Thesen. Im Anschluss an jeden Unterabschnitt erfolgt eine Bewertung, ob die rechtlichen Vorgaben dem Ziel der Meinungsvielfalt durch organisationsplurale und materielle Pluralismusvorgaben in geeigneter Weise nachkommen und gegebenenfalls Reformvorschläge gemacht.