

Die Ankunft des Pegasus im Deutschen Recht

Vortrag an der Katholischen Universität Eichstätt

zum 10-jährigen Bestehen des Radio Pegasus e. V.

Sehr verehrte Frau Dekanin,

geehrter Herr Kollege Meier,

sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

sehr geehrte Damen und Herren des Vereinsvorstands,

sehr geehrter Herr Dr. Klenk,

allen Anwesenden im Saal entbiete ich ein herzliches Grüß Gott.

Lieber Herr Kollege Fricke, herzlichen Dank für die ehrenvolle Einladung heute hier zu sprechen. Großen Respekt und große Anerkennung für das Redaktionsteam des Studentenradios Pegasus, das seit Jahren kontinuierlich Woche für Woche – außer in den Semesterferien – Radiosendungen erstellt. Herzlichen Glückwunsch zum 10-jährigen Bestehen des Vereins Radio Pegasus. Es war eine kluge Entscheidung, lieber Herr Fricke, einen Trägerverein für das Studentenradio zu gründen und ihm dadurch eine feste und dauerhafte Basis zu geben.

Die Initiatoren haben dem Projekt den Namen Pegasus gegeben. Dieses geflügelte Fabelwesen gilt als bevorzugtes Reittier der Dichter, die es über den grauen Alltag und manchmal auch vom Boden der Tatsachen hinwegträgt. Das ist kein schlechtes Bild für die kreative Seite, für die das Redaktionsteam steht. Lassen Sie sich weiterhin inspirieren. Lassen Sie sich beflügeln. Seien Sie kreativ. Radiomachen ist nicht nur ein Handwerk, sondern auch eine Kunst. Europajuristen wollen Rundfunk als Teil der Wirtschaft regulieren, müssen aber anerkennen, dass er zumindest „auch“ ein kulturelles Phänomen ist. Innerstaatlich unterliegt der Rundfunk deshalb der Kulturhoheit der Länder.

Vor zehn Jahren wurde der Trägerverein Radio Pegasus gegründet und verwandelte sich mit seiner Eintragung in das Vereinsregister in eine juristische Person. Als juristische Person des Privatrechts ist Pegasus endgültig auf dem Boden des deutschen Rechts angekommen. Hier gelten Regeln, denen er nicht entfliehen kann. Aber sie sind nicht so streng. Die Fesseln sind nicht zu eng.

Der kreative Zulieferer Radio Pegasus ist inhaltlich an die Regeln des Rundfunkrechts gebunden. Die finden sich in europarechtlichen Richtlinien, im Bundes- und im Landesverfassungsrecht, in Medienstaatsverträgen, Landesmediengesetzen und Satzungen der Landesmedienanstalten. Manche dieser Regeln sind recht streng, vor allem im Werbe- und im Jugendschutzrecht.

In Bayern verbietet die Landesverfassung gar privatautonome Rundfunkveranstaltung. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat das erst im Februar 2021 bestätigt: Rundfunk darf in Bayern nur in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft stattfinden.

Wie kam es dazu was bedeutet das?

In den 1970-er Jahren wollten gesellschaftliche Kräfte in Bayern verhindern, dass privater Rundfunk, abfällig Kommerzfunk genannt, eingeführt wurde. Auf die Staatsregierung unter Franz-Josef Strauß war dabei kein Verlass, denn die liebäugelte mit der Einführung privaten Rundfunks. Ein besonderes Instrument der bayerischen Verfassung bot sich an: die unmittelbare Volksgesetzgebung. Wenn Regierung und Volksvertreter in Bayern nicht tun, was ihre Wähler wollen, haben die Wähler die Möglichkeit, selbst Gesetze zu beschließen. Artikel 72 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung lautet: „**Die Gesetze werden vom Landtag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen.**“

Das erfolgt in einem geordneten Verfahren. Einem Volksentscheid vorgeschaltet ist ein Volksbegehren, dem ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger zustimmen muss (Art. 74 Abs. 1 BV). Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen.

Der Ministerpräsident muss das Volksbegehren mit einer Stellungnahme dem Landtag vorlegen. Wenn der Landtag das Volksbegehren ablehnt, kann er dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf des Landtags zur Entscheidung mit vorlegen. Rechtsgültige Volksbegehren sind von der Volksvertretung binnen drei Monaten nach Unterbreitung zu behandeln und binnen weiterer drei Monate dem Volk zur Entscheidung vorzulegen (Art. 74 Abs. 5 BV).

Das Volksbegehren, das die notwendigen Unterstützer fand, sah die Beschränkung der Rundfunkveranstaltung in Bayern auf öffentlich-rechtliche Anstalten mit einem Rundfunkrat vor. Die Befürworter des Volksbegehrens haben mächtig getrommelt. Einzelne Plakate aus ihrer Kampagne sind im Buch „Aufbruch zur Medienvielfalt“ des ehemaligen BLM-Präsidenten Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring wiedergegeben. Ich habe daraus etwas mitgebracht. (Einblenden)

„Wollen Sie“, lautete eine bedrohliche Frage, „dass Ihr Kind den Fernseher lieber hat als seinen Vater?“ Ich denke mir: Smartphone gewöhnte Eltern würden bei dem Plakat heute nicht einmal mit der Wimper zucken.

Zwischen Volksbegehren und Volksentscheid einigten sich Gegner und Befürworter außerparlamentarisch auf einen geänderten Wortlaut. Schließlich fand sich die notwendige Mehrheit sowohl für einen Volksentscheid als auch im Bayerischen Landtag für die Fassung, die wir heute als Art. 111a in der Bayerischen Verfassung finden. Der hier entscheidende Abs. 2 Satz 1 und 2 lautet nun: „Rundfunk wird in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. An der Kontrolle des Rundfunks sind die in Betracht kommenden bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen angemessen zu beteiligen...“ Das Nähere regelt nach Abs. 3 ein Gesetz.

Das folgende Ausgestaltungsgesetz wurde Ende 1984 unter dem Titel „Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz“ erlassen. Die Erprobungsphase sollte bis 1992 dauern, was sie auch tat. Am Ende der Erprobungsphase wurde das erprobte Modell in einem dauerhaften Gesetz, dem Bayerischen Mediengesetz, fortgeschrieben. Nach dem Ursprungsmodell schlossen die privaten Rundfunkanbieter mit privatrechtlich organisierten und von der Landeszentrale genehmigten Kabelgesellschaften, Verträge ab, die wiederum der Genehmigung durch die Landeszentrale bedurften; das war das Bindeglied zur Verwirklichung öffentlich-rechtlicher Trägerschaft. Die Kabelgesellschaften sind mit dem 31.12.1998 aus der Rundfunkorganisation ausgeschieden

und vom Gesetzgeber aus allen Rechten und Pflichten nach dem Bayerischen Mediengesetz entlassen worden. Nach wie vor gilt, dass die Landeszentrale die Programmangebote der privaten Anbieter organisiert, ggf. genehmigt und die öffentlich-rechtliche Trägerschaft darüber ausübt.

Die schon in dieser knappen Darstellung fühlbare Spannung zwischen der Verfassungsvorgabe öffentlich-rechtlicher Trägerschaft und der Umsetzung durch das Ausführungsgesetz hat zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten geführt, in denen sich – durchaus überraschend – der Bayerische **Verwaltungsgerichtshof** als Gegner des gesetzlichen Modells und Bewahrer der Verfassung inszenierte. Der zuständige 25. Senat des Verwaltungsgerichtshofs verlangte zur Erfüllung der verfassungsnotwendigen Trägerschaft die von ihm sog. **potentielle und aktuelle Programmherrschaft** der Landeszentrale. Das buchstabierte der Senat weiter aus: Die Landeszentrale müsse alle Inhalte, die von privaten Anbietern in Radio und Fernsehen in Bayern gesendet werden, zuvor kennen, prüfen und wollen.

Alle Programme, die das praxisferne Gericht im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten kennenlernte, erfüllten diese Voraussetzungen selbstverständlich nicht und wurden deshalb als verfassungswidrig qualifiziert. Fragen Sie mal die Intendantin des Bayerischen Rundfunks, wie viele der Sendungen, die der Bayerische Rundfunk täglich anbietet, sie persönlich vor der Ausstrahlung gesichtet und bewertet, angeordnet oder verhindert hat. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hatte ein Einsehen und hat die Landeszentrale von der fachgerichtlichen Forderung befreit, Rundfunkprogramme minutiös per Verwaltungsakt vorzugeben.

Dafür können wir alle dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof nicht genug dankbar sein. Denn nur durch seine Interventionen konnte sich das bayerische Rundfunkmodell unter Beteiligung privater Anbieter entwickeln und durfte die Landeszentrale den Redaktionen kreative Freiheit zumessen, die unverzichtbar ist.

Die aus Diktaturen nicht nur in Deutschland bekannten Versuche, Kunst und Kultur administrativ zu regulieren, töten die Freiheit, die zur Entfaltung von Kunst unverzichtbar ist. Sie schneiden dem Pegasus sozusagen die Flügel ab und spannen ihn vor einen monströsen Karren, mit dem er sich nicht erheben kann.

Radio Pegasus ist nicht selbst als Rundfunkanbieter zugelassen, sondern bringt sein Programmangebot als Zulieferung bei Radio Galaxy ein. Das klingt wie Pegasus in Stallhaltung ohne Auslauf auf der grünen Wiese geschweige denn Reisen durch die Luft. Denn die Zulieferung findet nach Art. 3 Abs. 4 Satz 1 BayMG in der medienrechtlichen Verantwortung des Anbieters statt. Gleichwohl: Die Landeszentrale hat ihren Anbietern deutlich gemacht, dass es erwünschte Zulieferungen gibt, die der Medienrat für wichtig hält und die der Anbieter tunlichst verbreiten sollte. Und im Allgemeinen funktioniert das auch sehr gut.

Ja, die Landeszentrale hat Studentenradios gewollt. Studentenradios können auch als ein Beitrag zur Ausbildung von Fachkräften im Medienbereich verstanden werden, die der Gesetzgeber der Landeszentrale als Aufgabe zugeschrieben hat. Und wenn sich, wie offenbar in Eichstätt, verständnisvolle Hochschullehrer und finanzielle Unterstützer zusammenfinden, um Radio Pegasus ein auskömmliches Leben zu ermöglichen, dann steht mit Radio Galaxy Ingolstadt der Anbieter eines jugendlichen Programmformats bereit, um Pegasus eine Wiese zur Verfügung zu stellen und dem Studentenradio den Weg zu den Zuhörern zu ebnen. Der

Zulieferer muss sich die Wertschätzung erarbeiten. Das gelingt durch gute inhaltliche und zuverlässige Zusammenarbeit. Dann zeigt sich: es gibt Zulieferungen, die einfach unverzichtbar sind.

Heutzutage, genauer: seit dem 1. April 2022, bedarf es zum Betrieb eines Lokal- oder Regionalradios in Bayern keiner Genehmigung durch die Landeszentrale mehr. Das Vorhaben unterliegt nur mehr einer qualifizierten Anzeigepflicht. Die Anzeige sieht allerdings genauso aus wie ein Genehmigungsantrag. Der Vorteil ist, dass der Anbieter, sobald die Anzeige vollständig bei der Landeszentrale vorliegt, mit der Sendetätigkeit beginnen kann. Wenn die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind, passiert auf der Verwaltungsebene nichts weiter, es sei denn, der Anbieter stellt einen förmlichen Antrag auf Erteilung einer Unbedenklichkeitsbestätigung, auf die er Anspruch hat. Sollten die gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt sein, untersagt die Landeszentrale die Verbreitung.

Das „entbürokratisiert“ reine Internetradios. Die Nutzung von DAB+ oder UKW-Frequenzen setzt die Zuweisung entsprechender Kapazitäten durch die Landeszentrale in einem eigenen Zuweisungsverfahren voraus. Bei weniger Übertragungskapazitäten als Interessenten erfolgt ein Auswahlverfahren nach öffentlicher Ausschreibung. Einen gesicherten Platz als Zulieferer bei einem Anbieter zu haben kann deshalb komfortabler sein und ist in jedem Fall mit geringeren wirtschaftlichen Risiken verbunden.

Wie gezeigt, hat der bayerische Gesetzgeber Bürokratie abgebaut. Es bedarf für lokale und regionale Hörfunk- und Fernsehangebote keiner Genehmigungserteilung mehr. In der öffentlichen Debatte wird manchmal der Eindruck erweckt, wenn es weniger Bürokratie gäbe, würde die Wirtschaft auf jeden Fall prosperieren. Dass die Zusammenhänge etwas komplexer sind und die Sache nicht ganz so einfach, wird nicht nur deutlich, wenn man zuweisungspflichtige Übertragungskapazitäten in Anspruch nehmen will. Sie werden es vermutlich nachher bei Ihrer Podiumsdiskussion besprechen. Ich freue mich jedenfalls, dass Radio Pegasus sich als nachhaltiges Projekt zur Ausbildung junger Menschen erwiesen hat, das mit seinem Angebot von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird und eigentlich nicht mehr wegzudenken ist. Oder was meinen Sie?

Lassen Sie mich an einer katholischen Universität auf Latein schließen: **Radio Pegasus vivat, crescat, floreat!**