

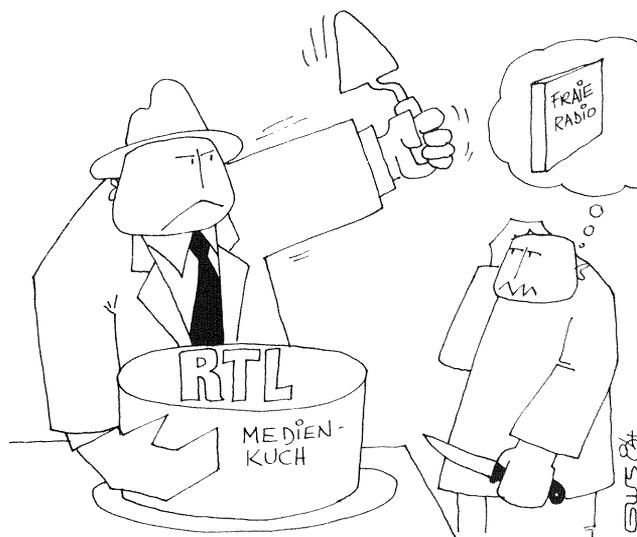
Mediengigant auf tönernen Füßen

Zur gesetzlichen Grundlage des CLT - Monopols

Bis das Ende März 84 von der damaligen Regierung in Angriff genommene neue Mediengesetz spruchreif sein wird, werden noch viele fröhliche Wellen über den Äther plätschern und solange wird das Luxemburger Medienrecht von einem Gesetz aus dem Jahr 1929 "betreffend die im Großherzogtum bestehenden oder zu errichtenden Rundfunksendestationen" maßgeblich bestimmt werden. Da es nicht nur auf den Wortlaut sondern auch auf den Geist dieses Gesetzes ankommt, wollen wir uns zunächst mit den Aussagen des Staatsrates und der Kammer (1) auseinandersetzen, bevor wir heutige Gegner und Befürworter des CLT-Monopols zu Worte kommen lassen.

Der Staatsrat als Hüter der Redefreiheit

Vorläufer des Rundfunkgesetzes ist ein Gesetz aus dem Jahr 1884 über "Telegraphen- und Telefonwesen", das ein Staatsmonopol für diesen Bereich festschreibt; deshalb liegt es nahe, daß der erste Entwurf des Rundfunkgesetzes und des Gutachtens der Postverwaltung den Rundfunk auch unter eine staatliche Kontrolle zu stellen versuchte. Doch damit ist der Staatsrat nicht einverstanden. Während im ersten Gesetzesentwurf von "stations soumises au contrôle de l'Etat" gesprochen wird, ist im Entwurf des Staatsrates von "stations soumises à l'autorisation du Directeur général chargé du service des Postes" die Rede. Den Geist dieser kleinen aber wichtigen sprachlichen Verschiebung versteht man bei der Lektüre des Gutachtens. Das neue Medium Radio wird trotz der scheinbaren technischen Ähnlichkeit (damals hieß das Rundfunkempfangsgerät "poste de téléphonie sans fil") vom Postwesen abgetrennt und der Presse zugeordnet, d.h. die Sendefreiheit wird mit der Meinungs- und Pressefreiheit auf ein Stufe gestellt.



"En principe l'air doit être libre. Cette liberté est aussi conforme aux principes établis par la déclaration des droits de l'homme et qui garantissent à tout citoyen le droit de manifester ses opinions par la parole et par la presse et, partant aussi, celui d'user d'un appareil de téléphonie sans fil comme procédé de diffusion de sa pensée et de son art." ((1), p.415)

Wenn das Betreiben eines Rundfunksenders trotz zugestandener Meinungsfreiheit einer Erlaubnis bedarf, so hat dies zwei Gründe:

- der Staat dürfe "nouvelles alarmantes, de nature séditionneuse, contraires à l'ordre public ou susceptibles de lui créer des complications internationales" untersagen

- und er müsse Vorkehrungen treffen, um einen einwandfreien, ungestörten Empfang zu garantieren.

Auch die Kammer ist prinzipiell mit dieser Sichtweise einverstanden. Erst ein Jahr später wird es zur Diskussion kommen, ob der erste angegebene Grund nicht gegen das Pressezensurverbot in der Verfassung verstößt. (In der nächsten Nummer wird diese Problematik in einem Artikel zur Frühgeschichte des Luxemburger Rundfunkwesens wieder aufgegriffen werden.) Es soll also ein "cahier de charges type" für die verschiedenen Sender ausgearbeitet werden, in dem technische und andere Fragen geklärt werden sollen.

Das plötzlich aufgetauchte Monopol und das fehlende Gutachten

Ohne Gegenstimmen bei einigen Enthaltungen wird das Gesetz verabschiedet.

"Art.1. Die Rundfunksender, die Privatpersonen im Grossherzogtum errichtet haben (gemeint sind die zwei bereits funktionierenden Sender) oder in der Folge errichten werden (zu dieser Zeit laufen wahrscheinlich schon Verhandlungen mit der CLT-Vorgängerin), sind einer Ermächtigung ... unterworfen".

Im Gesetz steht ein Plural "die Rundfunksender". Die in der Kammer-Debatte geäußerten Stimmen gegen ein Monopol haben also Eingang in den Wortlaut des Gesetzes gefunden. Weiter heißt es: "Die ihnen aufzuerlegenden Bedingungen, einschließlich der Gebühren, werden für jeden einzelnen Fall durch ein vom Staatsrat zu begutachtendes Lastenheft festgelegt."

Diesem Text und vor allem dem Geist der Debatten nach soll das Lastenheft (2) die Auflagen, will

sagen Pflichten, denen die Rundfunkgesellschaften unterliegen, festschreiben. Und in der Tat werden diverse Bedingungen über technische, finanzielle und organisatorische Einzelheiten im Lastenheft der CLT-Vorgängergesellschaft festgelegt. Doch zwischen diesen Detailauflagen erscheint plötzlich als Art. 12 ein prinzipielles Zugeständnis der Regierung, ein zusätzliches Recht, das der Gesellschaft eingeräumt wird, ohne daß der Gesetzgeber sich je dazu geäußert hätte: "La société concessionnaire aura le monopole des émissions de radio-diffusion."

Es ist juristisch fraglich, ob in einem Auflagenkatalog einer Privatgesellschaft zusätzliche Rechte zugesprochen werden dürfen, auch bleibt zu prüfen, ob dieser zweiseitige Vertrag zwischen Regierung und Rundfunkgesellschaft überhaupt rechtskräftig war, da das vom Gesetz zwingend vorgeschriebene Staatsratsgutachten (der französische Gesetzestext ist noch expliziter: "un cahier des charges à soumettre à l'avis du Conseil d'Etat") nie eingeholt wurde. Diese Tatsache, die meines Wissens in der bisherigen Diskussion unerwähnt blieb und deren juristische Tragweite ich nicht abschätzen kann, wird vom damaligen Finanzminister Dupong (im Kammerbericht 30-31, col. 324) bestätigt.

Das CLT-Monopol blieb lange Zeit unumstritten, doch nachdem es die technische Grundlage für das Monopol, nämlich die Frequenzenknappheit, nicht mehr gab und die Frage der Ausdehnung des Monopols auf neue Medien sich immer akuter stellte, wurde das Monopol angezweifelt und es kam sogar zu drei Klagen vor dem Staatsrat. Dieser versucht die konkreten Fälle zu lösen ohne eigentlich Stellung zum Monopol zu beziehen und so geht



die Auseinandersetzung, besonders heute angesichts der Infragestellung des CLT-Alleinvertragsanspruchs durch das Coronet-Projekt weiter.

Das Monopol, ein Vertrag oder ein Rechtsanspruch?

Richter G. Kill (3) hat die juristische Natur des Monopols untersucht und kommt zum Schluß, daß das Monopol keine rechtliche Grundlage hat; es basiert lediglich auf einem Vertrag zwischen Staat und Rundfunkanstalt: "*le soi-disant monopole n'est en réalité qu'un engagement contractuel de la part du gouvernement*". Die Sendeerlaubnis an eine andere Rundfunkgesellschaft entsprechend Art. 1 des Rundfunkgesetzes von 1929 wäre jederzeit möglich und voll gültig; im äußersten Fall könnte CLT die Regierung wegen einer etwaigen durch Vertragsbruch entstandenen Einnahmehinbuße verklagen. Doch war der Vertrag überhaupt rechtskräftig? Richter Kill hält es für möglich, daß das Monopolversprechen durch die damalige Regierung von einem Gericht als ungesetzlich und somit ungültig erklärt werden könnte, da es in Konflikt tritt mit der von der Verfassung garantierten Meinungsfreiheit und der Gleichheit aller Luxemburger vor dem Gesetz. Außerdem gilt die Überlegenheit des öffentlichen Rechts (das Gesetz von 1929, das mehrere Sender zuläßt) vor dem Privatrecht (hier ein zweiseitiger Vertrag). Ein zutreffendes Argument gegen die Rechtskräftigkeit ist der weiter oben dargelegte Formfehler aufgrund des fehlenden Gutachtens des Staatsrates.

Es bedarf also nur des politischen Willens des zuständigen Ministers, um weitere Sendeerlaubnisse, sei es für Lokalsender, sei es für Satelliten zu erteilen. Allerdings haben potentielle Betreiber jedoch keine Möglichkeit, diese Ermächtigung einzuklagen, da kein Rechtsanspruch vorgesehen ist. Dies hat der Staatsrat auf die Klage eines abgewiesenen Konkurrenten hin entschieden: "*Le Ministre compétent est libre d'accorder ou de refuser la concession ...*" (arrêt du 4.10.65). Dieser Spruch bestätigt implizit die These, daß das CLT-Monopol nicht gesetzlich festgelegt ist und gibt einem mutigen Minister von vorneherein grünes Licht zur Vergabe weiterer Sendegenehmigungen.

Die Macht des Faktischen

Als direkt Betroffene hat die CLT sich auch öfters zu Wort gemeldet. Eine nähere Analyse ihrer Stellungnahmen zeigt jedoch, daß sie weniger auf die Gesetze als auf die Normativität des Faktischen setzt, d.h. auf die Macht gewachsener Tatsachen, die so stark ist, daß sie nicht von Gesetzestexten in Frage gestellt werden kann. J. Neuen (4), Generalsekretär der CLT, formuliert dies folgendermaßen:

"Ce (que l'Etat) détient seul en légitimité (à savoir les fréquences allouées par la communauté internationale) relève d'une disposition exclusive dont les organes institutionnels de

l'Etat souverain peuvent user, dans le cadre de notre législation de façon discrétionnaire. Que le Gouvernement a transféré cette exploitation exclusive à une entreprise privée s'est avéré ... sage et bénéfique ... cohérent et rationnel " (p. 37s.).

Gust Graas (5), Generaldirektor der CLT, vertritt die gleiche Position des "*monopole de fait*" für die bestehenden und all zukünftigen Sendefrequenzen:

"Immer wenn die Konzession fortgeschrieben wurde, hat man auch von diesem Monopol gesprochen. Schließlich ist es die Absicherung dieses Monopols, die unsere hohen Abgaben ... rechtfertigt."

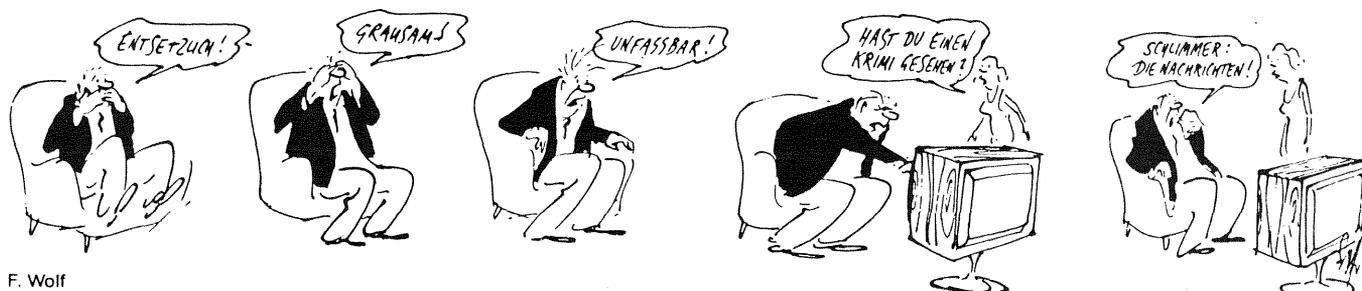
"Die Regierung kann natürlich ein entsprechendes Gesetz (das Coronet Frequenzen zuspricht) ohne eine Einigung mit der CLT verabschieden, doch dann muß sie uns Schadenersatz vergüten." Gleichzeitig droht Graas, "keine Abgaben mehr zu zahlen und eine "andere Standort-Lösung anzupeilen."

Ein ernsthafter Versuch, die gegnerische Position, daß das CLT-Monopol keine gesetzliche Grundlage hat, zu widerlegen, findet nicht statt. Graas erkennt sie implizit an, wenn er vom "*Schadenersatz*" spricht, Neuen erkennt sie sogar explizit an, er bezeichnet sie als "*incontestable, mais irrelevante*" (S.37). Irrelevant in der Tat, weil es hier nicht um juristische Spitzfindigkeiten, sondern um politische Machtkämpfe geht. Das CLT-Sendemonopol wird nur gebrochen werden, wenn eine Regierung (gestärkt von anderen Interessengruppen) den politischen Mut aufbringt, eine neue Sendeerlaubnis zu erteilen, und sich so mit dem Finanz- und Meinungsgiganten auf einen Machtkampf einläßt. In dieser Auseinandersetzung zählen Paragraphen weit weniger als die CLT-Gelder, die in den Staatssäckel fließen.

Kuriositätshalber und angesichts der von Graas aufgeworfenen Standortfrage sei an den letzten Artikel des ursprünglichen Lastenheftes erinnert. Danach kann der Staat jederzeit den Vertrag kündigen und nach einer Frist von 6 Monaten die Einrichtungen zurückkaufen. Doch wetten, daß es keine verstaatlichten "*fröhlichen Wellen*" geben wird.

Fernand Fehlen

- (1) Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés, session 1928-29, col. 84-95 et annexe p. 413-418
- (2) Mémorial 19.6.1931
- (3) G.Kill, Monopole légal ou contractuel de la CLT, in :d'Lëtzeburger Land, Nr. 19, 1982
- (4) J. Neuen: L'évolution de la radiodiffusion au Grand-Duché de Luxembourg, in: Institut Grand-Ducal: Impression, Edition et Télédiffusion au Luxembourg, Luxembourg 1982
- (5) t-Gespräch mit RTL-Generaldirektor Gust Graas, in: tageblatt 15.5.1984



F. Wolf