

Rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle – Altes und Neues

Von Professor Dr. Martin Stock, Bielefeld*

Sicherung von Meinungsvielfalt im Rundfunk ist ein Verfassungsgebot. Dazu gehört nach der Karlsruher Judikatur auch die Konzentrationskontrolle. Auf dem nationalen privaten Fernsehmarkt steht es damit aber nicht zum besten. Seit 1987 gibt es staatsvertragliche Konzentrationsperren. 1991 sind diese Regelungen präzisiert und ergänzt worden. Kaum daß sie in der Praxis zu greifen beginnen, wird nun schon wieder über Novellierungen geredet. Dabei wird meist an Auflockerungen gedacht. Wer die Konzentrationskontrolle entschärfen will, muß sich allerdings nach tauglichen Alternativen der Vielfaltsicherung fragen lassen.

I. Vielfaltsicherung als Verfassungsgebot

1. Ausgangspunkt: Der Programmauftrag

Auch der Privatrundfunk hat nach Art. 5 I 2 GG in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts eine dienende öffentliche Funktion: Durch ein meinungsmäßig und gegenständlich vielfältiges, informatorisch ergiebige Programmangebot soll er dazu beitragen, daß im Publikum freie Meinungsbildung – als Voraussetzung von Persönlichkeitsentfaltung und Demokratieverwirklichung – möglich wird. Diesbezüglich soll er eine selbständige, schöpferische Vermittlungsfunktion (Medium und Faktor) wahrnehmen¹. Damit wäre die Entstehung »vorherrschender Meinungsmacht« im privaten Rundfunk unvereinbar. Darum muß Tendenzen zur Konzentration von Meinungsmacht rechtzeitig und energisch entgegengetreten werden².

2. Konzentrationskontrolle nach dem Niedersachsen-Urteil

Über rundfunkrechtliche Konzentrationsbekämpfung hat sich das 1986 ergangene Niedersachsen-Urteil erstmals ausführlicher geäußert³. Lehrreich ist ein Blick auf den dortigen Sachzusammenhang und die Vorgeschichte.

Vor und nach dem FRAG-Urteil von 1981 hatte es in Rechtspolitik und Rechtswissenschaft weitläufige Debatten über Vielfaltsicherung im kommerziellen Rundfunk gegeben. Dabei war es vor allem um Meinungsvielfalt gegangen, auch um deren Verhältnis zu gegen-

ständlicher Vielfalt. Wie schon im (ersten) Fernsehurteil von 1961 gefordert⁴, sollte Meinungsvielfalt in allen irgendwie meinungsrelevanten Programmbereichen gewährleistet werden. Das betraf bei Lichte besehen so gut wie sämtliche Programmgegenstände, -formen, -sparten usw., einschließlich »leichter« Unterhaltung⁵. Es hatten sich nun heftige Auseinandersetzungen über zweierlei Vielfaltmodelle (Binnen- und Außenpluralität) ergeben, wobei auch diverse Zwischenwerte und Mischmodelle eine Rolle spielten. Die ersten Privatrundfunkgesetze der Länder, so auch das niedersächsische⁶, hatten neben binnenpluralen auch gewisse außenplurale Elemente eingeführt. Man hatte sog. Dachanstalten geschaffen, welche für das jeweilige Gesamtangebot verantwortlich sein und darin – mit programmrechtlichem Ansatz – bestimmte gesetzliche Vielfaltstandards durchsetzen sollten⁷. Dabei hatte sich eine Auflockerungs- und Großzügigkeitstendenz bemerkbar gemacht, und man war hinter den einschlägigen, richtig verstanden recht hohen Anforderungen des FRAG-Urteils meist zurückgeblieben. Für das Niedersachsen-Urteil war es nun kennzeichnend, daß es jenes milde externe Programmregime im Prinzip hinnahm und den Blickpunkt wechselte.

Das Urteil verwies nun in erster Linie auf den öffentlichen Sektor des »dualen Systems« (»Grundversorgung«) und verringerte daraufhin auf dem privaten Sektor die zwingenden, für die externe Vielfaltkontrolle maßgeblichen programmrechtlichen Anforderungen. Was »die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht« betrifft, so ließ sich das Bundesver-

* Der Verfasser ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bielefeld.

1 Grundlegend das FRAG-Urteil BVerfGE 57, 295, 319 ff. (allg. Teil). Ähnlich zuletzt das NRW-Urteil BVerfGE 83, 238, 295 ff. und der HR-3-Beschluß BVerfGE 87, 181, 197 ff. sowie das Gebührenurteil vom 22.2.1994 – 1 BvL 30/88 –, Umdruck S. 35 ff.
 2 Vgl. das Niedersachsen-Urteil BVerfGE 73, 118, 160 im Anschluß an BVerfGE 57, 323.
 3 BVerfGE 73, 160, 172 ff. Dazu zuletzt Kleist, ZUM 1993, 503 ff.
 4 Vgl. BVerfGE 12, 205, 260 f.
 5 Näher Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 235 ff. m.w.N. Über Spartenprogramme ebd. S. 492 ff.
 6 Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz vom 23.5.1984 (GVBl. S. 147).
 7 Ein solcher »Koordinationsrundfunk« war versuchsweise erstmals in Ludwigshafen verwirklicht worden. Näher Stock, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, 1981; ders. (o. Fußn. 5), S. 382 ff. m.w.N.

fassungsgericht aber nichts abhandeln⁸. Insofern entwickelte es einen zusätzlichen regulatorischen Ansatz: Es faßte die Konzentrationsbewegungen und Verflechtungsprozesse ins Auge, die damals schon inter- wie auch intramediär in Gang gekommen waren, und drang auf eine möglichst effiziente vorbeugende Konzentrationsbekämpfung⁹. Letzteres war in dieser Deutlichkeit szt. ein Novum, und es ist hiernach der entscheidende Punkt. An dem aus Ludwigshafen stammenden älteren, extern-programmrechtlichen Steuerungskonzept wurde nicht mehr weitergearbeitet, vielmehr trat hinfort die rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle in den Vordergrund¹⁰.

3. Offengebliebene Fragen

Die erwähnten Umstände haben es mit sich gebracht, daß das Thema im Niedersachsen-Urteil noch nicht voll erschlossen worden ist. Die konstitutionellen Grundlagen und Kriterien der Konzentrationsbekämpfung im Privatrundfunk kommen darin nur in großen Zügen zum Vorschein. Klar ist immerhin soviel: Auf diesem Modus der Vielfaltssicherung liegt nun sozusagen ein hoher verfassungsrechtlicher Erwartungsdruck. Nach der Reduzierung der anderweitigen inhaltlichen Anforderungen auf einen bloßen »Grundstandard« sollte dies wohl so etwas wie eine Rückkorrektur sein, oder jedenfalls ein zusätzliches, letztes Stoppschild für Deregulierung und Vermachtung. Begrenzungen einer Mehrfachprogrammträgerschaft waren ansatzweise bereits im niedersächsischen Landesrecht enthalten gewesen; insofern hatte sich das Thema dem Gericht wie von selbst gestellt. Das Niedersachsen-Urteil knüpft an jene Gesetzesregelungen an und bemißt die verfassungsrechtlichen Anforderungen mit pragmatischer Begründung etwas höher. Im übrigen kommt es über die eben zitierten allgemeinen Wendungen noch nicht hinaus. Darüber möchte man aber gern mehr erfahren: Muß auch die Konzentrationskontrolle (öffentliche »Grundversorgung« vorausgesetzt) nur den gedachten »Grundstandard« an Meinungsvielfalt gewährleisten? Und wann wäre denn nun ein »einseitiger, in hohem Maße ungleichgewichtiger Einfluß« einzelner Gesellschafter bzw. Unternehmen oder Unternehmensgruppen auf die öffentliche Meinungsbildung gegeben? Was ist eigentlich »vorherrschende Meinungsmacht«, und wie könnte sie präventiv ferngehalten (oder hilfsweise repressiv angegangen) werden? Was besagt das Grundgesetz näherhin über Zwecke und Mittel der Konzentrationsbekämpfung? Hier ist 1986 noch einiges offengeblieben.

II. Recht und Realität

1. Die Rundfunkstaatsverträge

a) In dem Rundfunkstaatsvertrag von 1987¹¹ spiegelt sich der Karlsruher Kurswechsel wider. Die Länder suchten dem Verfassungsgebot der Vielfaltssicherung auf zweierlei Weise Rechnung zu tragen: einmal dadurch, daß sie ein relativ lockeres, im wesentlichen externes Vielfaltprinzip einführten und entsprechende programmrechtliche Mindestanforderungen festsetzten (Art. 8 I-III i.V.m. VI), zum anderen durch erste Vorschriften über eine rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle (Art. 8 V). Ähnlich der (gegenwärtig geltende) Rundfunkstaatsvertrag von 1991¹²: Er verwendet jenes milde programmliche Vielfaltprinzip weiter (§ 20 I-IV) und enthält außerdem revidierte, etwas weiter ausgearbeitete Antikonzentrationenormen (§ 21 I-V). Dabei liegt der Akzent nach wie vor auf letzterem Ansatz.

b) In § 20 I RfStV finden sich ein paar unbestimmt formulierte Grundsätze über eine »im wesentlichen« zu erreichende meinungsmäßige Pluralität, über Selbstartikulation »bedeutsamer« Kräfte und Gruppen und über die Berücksichtigung von Minderheitsauffassungen in den Vollprogrammen. In § 20 II-IV RfStV klärt sich dann die Bezugsgröße, und zwar im Sinn großer Freizügigkeit: Die genannten Anforderungen beziehen sich normalerweise nur auf außenplural strukturierte, aus den jeweiligen nationalen privaten Fernseh- bzw. Hörfunkvollprogrammen zusammengesetzte Gesamtangebote. Der externe Vielfaltmodus setzt voraus, daß je drei inländische Programme am Markt sind und von mehr als der Hälfte der Teilnehmer empfangen werden können. In dieser Lage darf jedes Einzelprogramm –

8 Vgl. BVerfGE 73, 118 in Leitsatz I.b): »Für die Kontrolle durch die zur Sicherung der Vielfalt geschaffenen (externen) Gremien und die Gerichte maßgebend ist ein Grundstandard, der die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt umfaßt: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen – auch diejenigen von Minderheiten –, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht«. Näher ebd. 154 ff.

9 Vgl. ebd. 172 ff., wo auch auf Art und Umfang zulässiger Pressebeteiligung eingegangen und dem Gesetzgeber eingeschärft wird, gerade auch »multimediale Meinungsmacht« in die Schranken zu weisen. Näher Stock, NJW 1987, 217, 222 f.

10 Dazu zusammenfassend Kübler, NJW 1987, 2961 ff. unter Anknüpfung an seine Studie: Medienverflechtung, 1982. Siehe auch dens., in: Hübner u.a., Rechtsprobleme der privaten Rundfunkordnung, 1992, S. 43 ff.

11 Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 1./3.4.1987 (u.a. GVBl. NRW S. 405) (RfStV a. F.).

12 Art. 1 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.8.1991 (u.a. GVBl. NRW S. 408) (RfStV). Der neue Vertrag hat den alten zum 1.1.1992 abgelöst.

bis zur Grenze einer »in hohem Maße ungleichgewichtig(en)« Einflußnahme auf die öffentliche Meinungsbildung (=?) – einen richtungsmäßig gebundenen Tendenzfunk betreiben. Unterdessen »achten die Landesmedienanstalten gemeinsam darauf«, daß die außenplurale Gesamtgröße obigen Anforderungen entspricht. Mit Dreiviertelmehrheit können die Anstalten feststellen, daß das nicht der Fall ist¹³. Dann muß Meinungsvielfalt i.S. des § 20 I RfStV jeweils programmintern, also rein binnenplural, verwirklicht werden; ebenso bei anfänglicher Nichterreichung sowie nachträglicher Unterschreitung des Dreierlimits (Monopol, Duopol).

Das dürftige Arrangement ist darauf angelegt, den verfassungsrechtlich zulässigen Rabatt i.S. des Niedersachsen-Urteils möglichst weitgehend auszuschöpfen. Bereits in den achtziger Jahren hatte sich herausgestellt: Ein derartiges extern-internes Vielfaltmodell ist nach Lage der Dinge größtenteils unpraktikabel. Rechtlich zu gewährleisten ist am ehesten der erwähnte schwächliche Binnenpluralismus als zahlenmäßig fixiertes Ausgangs-, Zwischen- oder Endstadium. Wenn und solange aber mehr als zwei Anbieter auf dem relevanten Markt auftreten, wird die Privatrundfunkaufsicht mit ihrem Latein bald am Ende sein. Das gedachte außenplurale Normalstadium ist im Detail kaum zu steuern. Einmal erreicht, wird es auch bei dysfunktionaler Entwicklung nicht wieder wegzubekommen sein, es sei denn, das Dreierlimit wird unterschritten. Von dem Limit ab wirft das Modell zahlreiche schwierige Operationalisierungsprobleme auf. Diese Dinge sind in Wissenschaft und Rechtsprechung seit längerem gänzlich vernachlässigt worden. Darum hat man jetzt nichts an der Hand, was dem Modell zur Funktionstüchtigkeit verhelfen könnte. In der Anstaltspraxis ist davon denn auch, seit die Dreizahl beim nationalen TV als erreicht angesehen wird, kaum noch etwas zu hören¹⁴.

c) Um so wichtiger erscheint darum das erwähnte zweite Konzept heutiger rundfunkrechtlicher Vielfaltsicherung, nämlich dasjenige der Konzentrationskontrolle. § 21 I-V RfStV setzt nicht normativ-programmaufsichtlich, sondern markt- und unternehmensstrukturell an. Diese Regelung tritt neben die materiellen Vielfaltnormen des § 20 RfStV und versteht sich anscheinend als ergänzende, in Begrifflichkeit und Instrumentarium andersartige Spezialregelung zur Verhinderung »vorherrschender Meinungsmacht«. Der erste Rundfunkstaatsvertrag war allerdings auch insoweit nicht recht angeschlagen¹⁵. Im zweiten Rundfunkstaatsvertrag ist dieses Konzept dann präzisiert und vorsichtig weiterentwickelt worden. Es läßt sich jetzt überschlägig wie folgt kennzeichnen:

In § 21 I-V RfStV handelt es sich um Grenzen der Mehrfachprogrammträgerschaft im Hörfunk und im Fernsehen (bundesweit bis zu zwei Programme, darunter nur ein Vollprogramm oder ein Spartenprogramm mit

dem Schwerpunkt Information pro Veranstalter), um Beteiligungsgrenzen bei entsprechenden Fernsehvoll- und -spartenprogrammen (einmal unter 50 v.H. und zweimal unter 25 v.H. pro Gesellschafter) sowie um die Zurechnung sonstiger, »vergleichbarer« Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Programmgestaltung. Dadurch soll ein an der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks orientierter, funktionsfähiger Wettbewerb erreicht werden¹⁶. Auch soll eine gewisse organisatorische innere Vielfalt i.S. eines unternehmensinternen Ausgleichs unterschiedlicher Interessen und Kräfte gewährleistet werden. Festgehalten sei im übrigen: Der weitläufige Komplex multimedialer Verflechtungen – von Verfassungen wegen ein Hauptthema und Hauptproblem – bleibt in den hiesigen materiellrechtlichen Vorschriften noch ausgeklammert. Diesbezüglich findet sich in § 21 VI 1 RfStV lediglich eine Art Merkposten im Blick auf künftige Novellierungen¹⁷.

2. Probleme der Praxis, Reformforderungen

a) Ob sich die Instrumente des § 21 I-V RfStV bewährt haben oder nicht, wird heute lebhaft diskutiert. Seit Anfang 1992 haben die Landesmedienanstalten und ihre Direktorenkonferenz (DLM) einen gemeinsamen Anlauf unternommen, um der fortschreitenden Medienkonzentration anhand der neuen Bestimmungen zu begegnen. Sie trafen dabei bereits auf einen hohen Konzentrationsgrad¹⁸, konnten aber dennoch einige erste

13 Dazu die Bestimmungen des § 30 RfStV über Aufsicht und Zusammenarbeit der Anstalten, im Anschluß an Art. 12 RfStV a. F. Zu diesem ebenfalls lockeren verfahrensmäßigen und organisatorischen bundesweiten Rahmen *Hartstein/Ring/Kreile*, Rundfunkstaatsvertrag, 1989, Art. 12, Rdnrn. 1 ff.

14 Für »Jugendschutz und Programme« gibt es z.Zt. in Niedersachsen eine »Gemeinsame Stelle« nach § 30 II 2 RfStV. Die dort laufende Programmebeobachtung wird dem § 20 RfStV aber, wie es scheint, nicht gerecht. Vgl. *Volpers*, in: *Privater Rundfunk in Deutschland*. DLM-Jahrbuch 1992, hg. von den Landesmedienanstalten, 1993, S. 33 ff. Zu den Operationalisierungsproblemen etwas näher *Stock* (o. Fußn. 5), S. 408 ff.

15 Vgl. *Hartstein* u.a. (o. Fußn. 13), Art. 8, Rdnrn. 49 ff.; *Wagner*, RuF 1990, 165 ff.; *Holznel*, ZUM 1991, 263 ff.

16 Wie die Präambel des RfStV in Abs. 2 erkennen läßt, geht es den Ländern hierbei in erster Linie um einen publizistischen Wettbewerb als Qualitätswettbewerb. Siehe *Stock*, RuF 1992, 189, 193 ff. Das ist eine rundfunkspezifische Zielsetzung, welche sich mit allg.-wirtschaftsrechtlichen Mitteln kaum verfolgen läßt. Über Möglichkeiten und Grenzen des Kartellrechts insoweit *Hoffmann-Riem*, in: ders. (Hg.): *Rundfunk im Wettbewerbsrecht*, 1988, S. 13 ff.; *Stock*, ebd. S. 35 ff.; *ders.*, AfP 1989, 627 ff.; *Bopp*, ebd. 641 ff.; *Hadamik*, ebd. 643 ff. Eingehend zuletzt *Bethge*, Landesrundfunkordnung und Bundeskartellrecht, 1991; *Hoffmann-Riem*, Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, 1991; *Jarass*, Kartellrecht und Landesrundfunkrecht, 1991; *Rahn*, Programmauftrag und Kartellrecht, 1991, im Blick auf den öffentlichen Sektor.

17 Näher unten III.

18 Materialreich *Röper*, *Media Perspektiven* 1992, 2 ff.; *Heinrich*, ebd. 338 ff. Eingehend *Röper/Pätzold*, *Medienkonzentration in Deutschland*. Medienverflechtungen und Branchenvernetzungen, hg. vom Europäischen Medieninstitut, 1993. Zuletzt *Röper*, *Media Perspektiven* 1993, 56 ff.; *Heinrich*, ebd. 267 ff.

Erfolge verzeichnen¹⁹. Wenig später kam es indes zu Rückschlägen, welche von Bayern ausgingen.

Es handelte sich dabei um den Einfluß der Kirch-Gruppe im Fall Tele 5/DSF und um diesbezügliche Interventionen aus Wirtschaft und Politik, die schließlich zur Lizenzierung von DSF durch die bayerische Medienanstalt (BLM) führten²⁰. In jenem Fall waren es nicht so sehr die gesetzlichen Regelungen, die sich als unzulänglich erwiesen hätten. Vielmehr lag das Defizit in der Hauptsache im Gesetzesvollzug durch die BLM. Die rundfunkrechtliche Konzentrations Sperre funktionierte nicht – ein Umstand, der vielerorts, u.a. seitens der Berlin-Brandenburger Medienanstalt (MABB), heftig kritisiert wurde. Daraus ergab sich ein interessanter Verwaltungsprozeß MABB vs. BLM²¹. Dieses Zerwürfnis beschäftigt mittlerweile auch schon das Bundesverfassungsgericht²².

b) Ungeachtet der Auseinandersetzungen über diese unglückliche Lizenzierung suchte die DLM ihre gemeinsame Haltung wieder zu festigen. Im Mai 1993 schlug sie Grundsätze für eine engere Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten sowie die Einrichtung einer »Gemeinsamen Stelle Vielfaltsicherung« nach § 30 II 2 RfStV vor. Gedacht war insbesondere an ein neuartiges Mehrheitsprinzip (intern prinzipiell verbindliche Beschlußempfehlungen mit Dreiviertelmehrheit). Damit konnte sich nun aber die nordrhein-westfälische Medienanstalt (LfR) nicht anfreunden²³.

Die LfR hatte zu dieser Zeit einige Schwierigkeiten mit der Konzentrationskontrolle bei SAT 1 bekommen²⁴. Sie erteilte diesem Anbieter schließlich wieder eine Lizenz für eine vielbegehrte landesweite terrestrische Senderkette, freilich mit Bedingungen, die auf eine Reduzierung des Programmeinflusses der Kirch-Gruppe einschließlich der Axel Springer Verlag AG abzielten²⁵. Auch in diesem Fall erwies sich die DLM-Solidarität als brüchig. Hier war es die Ludwigshafener LPR, die sich zusammen mit der BLM sozusagen als Patronin und Beschützerin von SAT 1 (das dort seine Satellitenlizenz genommen hat) gebärdete²⁶. Unter diesen Umständen erwartete man in Düsseldorf von vermehrter Vergemeinschaftung der Konzentrationsprüfung auch weitere Verzögerungen und Behinderungen.

Nichtsdestoweniger mußte auch die LfR darauf bedacht sein, die DLM funktionstüchtig zu erhalten, schon im Hinblick auf den Konzentrationsdruck im eigenen Lande. Auch ein entsprechendes standortpoli-

Nr. 275 vom 28.11.1992, 30; Röper, Journalist 1992, Heft 11, 28 ff.; ders., Journalist 1993, Heft 1, 36 ff. Dazu Ring (Interview), epd/Kirche und Rundfunk Nr. 99 vom 16.12.1992, 3 ff.

- 21 Der Form nach weist der Münchener Fall aufgrund des Art. 111 a II 1 BV gewisse Besonderheiten auf. Zunächst genehmigte die BLM einen Programmanbietervertrag zwischen der zuständigen Kabelgesellschaft und dem DSF-Anbieter gemäß Art. 27 II i.V.m. Art. 28 I des Bayerischen Mediengesetzes vom 24.11.1992 (GVBl.S. 584). Der Bescheid ist abgedruckt epd/Kirche und Rundfunk Nr. 3 vom 16.1.1993, 17 ff. Hiergegen legte die MABB Widerspruch ein und rügte Verstöße gegen Art. 5 I 2 GG sowie § 21 I und § 30 II RfStV, dokumentiert FUNK-Korrespondenz Nr. 2 vom 15.1.1993, 31 ff. Nach Zurückweisung des Widerspruchs erhob die MABB Anfechtungsklage. Neben dem verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren betrieb sie ein Eilverfahren, in dem sie in erster Instanz unterlag (VG München, ZUM 1993, 294), in zweiter Instanz aber obsiegte (VGH München AfP 1993, 501 f. = ZUM 1993, 296 ff.). Gegen letztere Entscheidung legte die BLM erfolgreich Landesverfassungsbeschwerde ein (BayVerfGH AfP 1993, 565 f. = ZUM 1993, 304 f.). Dazu einerseits Hege (Interview), Frankfurter Rundschau Nr. 16 vom 20.1.1993, 11, andererseits Ring (Interview), ebd. Nr. 27 vom 2.2.1993, 10.
- 22 Die MABB erhob gegen den genannten Beschluß des BayVerfGH Verfassungsbeschwerde zum BVerfG und beantragte den Erlaß einer einstweiligen Anordnung. Letzteren Antrag lehnte das BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, mit Beschluß vom 9.7.1993, AfP 1993, 730 f. = DVBl. 1993, 1203 f., ab. Die Verfassungsbeschwerde ist indes, wie die Kammer darin ausführt, weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Inhaltlich wird dort an die bisherige Rechtsprechung (oben I.) angeknüpft. Daraus mag sich dann demnächst eine Karlsruher Hauptsacheentscheidung zur Konzentrations- und Aufsichtsproblematik auf dem nationalen privaten Fernsehmarkt ergeben. Dazu Schuler-Harms, AfP 1993, 629 ff.
- 23 Siehe Ott, Süddt. Zeitung Nr. 207 vom 8.9.1993, 23. Demgegenüber etwa Kleist (Interview), Publizistik und Kunst 1993, Heft 6, S. 36 f.; ders., epd/Kirche und Rundfunk Nr. 64 vom 18.8.1993, 4 ff., für die DLM-Mehrheit.
- 24 Näher Ott, Süddt. Zeitung Nr. 105 vom 8.5.1993, 11; ders., Journalist 1993, Heft 6, 30 ff.
- 25 In NRW ging es um die Vergabe der zweiten Frequenzkette gemäß § 3 IV 1 Nr. 2 des n.-w. Landesrundfunkgesetzes i.d.F. d.B. vom 31.3.1993 (GVBl. S. 172) (LRG NW). SAT 1 hatte diese Kette vorher schon befristet genutzt. Nunmehr wurde ein erneutes Zulassungsverfahren nach §§ 4 ff. LRG NW/§ 19 I und § 30 I RfStV durchgeführt, einschließlich einer Konzentrationsprüfung nach § 6 a LRG NW/§ 21 RfStV. Der Zulassungsbescheid enthielt zwei Maßgaben des Inhalts, daß die von der LfR der Kirch-Gruppe zugerechneten Stimmrechts- bzw. Kapitalanteile bis zum 24.7.1993 bzw. 31.8.1994 auf weniger als 50 v.H. zurückzuführen seien. Das VG Düsseldorf dispensierte indes SAT 1 im Eilverfahren vorläufig von der Erfüllung dieser Maßgaben, Beschluß vom 27.8.1993, AfP 1993, 696 ff. Das Gericht stützte sich dabei auf ein Gutachten von Engel: Die Zuständigkeit für Entscheidungen nach den Antikonzentrationsvorschriften des Rundfunkstaatsvertrags, Hekt. 1993, z.T. auch in: Medien Dialog 1993, Nr. 8, S. 26 f., ferner in: ZUM Sonderheft 1993, 557 ff., unter I. Ausgegangen wird dort von dem sog. Sitzlandprinzip, wonach die Konzentrationsprüfung im Fall von SAT 1 ausschließlich der rheinland-pfälzischen Medienanstalt (LPR) als erstlizenzierender Mutteranstalt obliegt. Eine LfR-Kompetenz soll es insoweit nicht geben. Anders Schuler-Harms (o. Fußn. 22) sowie jüngst VG Halle, AfP 1993, 518 ff., und OVG Magdeburg, Beschluß vom 22.9.1993 – 2 M 8/93 –, abgedruckt epd/Kirche und Rundfunk Nr. 80 vom 13.10.1993, 22 ff., ferner VG Berlin, Beschluß vom 2.11.1993 – 27 A 319.93 –.
- 26 Vgl. einerseits die Beschlußvorlage der LfR für die DLM vom 23.3.1993, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 23 vom 27.3.1993, 18 f., und andererseits diejenige der LPR, ebd. Nr. 26 vom 7.4.1993, 25 ff. Der LPR zufolge rechtfertigen »die bisher bekannten Lebenssachverhalte« nicht die Zusammenrechnung der Anteile von Kirch und Springer an SAT 1, so daß eine Rückführung nicht erforderlich ist.

19 Das betraf zunächst RTL und RTL 2. Vgl. die kräftigen Worte bei Haeckel (Interview), epd/Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 4.11.1992, 5 ff. Näher ders., in: DLM-Jahrbuch 1992 (o. Fußn. 14), S. 15 ff. Siehe auch Hege, ebd. S. 9 ff.; Ring, ZUM 1993, 7 ff.

20 Näher Ott, Journalist 1992, Heft 8, 46 ff.; ders., Süddt. Zeitung

tisches staatliches Engagement zugunsten der Bertelsmann-Gruppe wurde dabei in Rechnung gestellt. Aus Süddeutschland kam auch bereits eine Art Befreiungsschlag und Gegenangriff, nunmehr mit dem Vorwurf unerlaubter Patronage und Großzügigkeit der sog. Westschiene in Sachen VOX²⁷. In alledem machte sich wieder etwas von der Polarisierung der frühen achtziger Jahre bemerkbar, jetzt aber in Gestalt konkurrierender Expansionsbestrebungen und Förderungsabsichten. Die beiden Lager gedachten sich selbst möglichst machtvoll in Szene zu setzen, der jeweiligen Gegenseite aber dies und das in den Weg zu legen.

c) Unterdessen wurden auch schon Stimmen laut, die sich gegen die staatsvertragliche Basis des Ganzen richteten. Von unternehmerischer Seite wurden die föderativen Komplikationen als unbequem empfunden, und es wurde für mehr Freizügigkeit plädiert. Hierher gehört z.B. das Konzept der zwei großen, jeweils vielköpfigen »Senderfamilien« (Bertelsmann/CLT, Kirch/Springer), das auf ein schiedlich-friedliches Arrangement und auf eine schlichte Zweiteilung des nationalen TV-Markts hinauszulaufen scheint. Solche Formen von bundesweiter Formierung und vermehrter Diversifizierung in der jeweiligen Sendergruppe wurden als wirtschaftlich notwendig bezeichnet, und die entgegenstehenden, stärker regulatorischen Intentionen des geltenden Rechts wurden kurzerhand für überholt und veraltet erklärt²⁸. Im politischen Raum wiederum blieb das nicht ohne Eindruck. Man begann auch dort neuerlich nachzudenken, etwa über eine Lockerung der Bremsen zugunsten der jeweils im eigenen Bereich verankerten, politisch protegierten Sendergruppe; was dann größere Milde auch gegenüber der anderen Seite nahelegen würde²⁹. Eine starke und unabhängige Privatrundfunkaufsicht, eine wirksame bundesweite Konzentrationsbekämpfung – aus jener Sicht ist das wohl ein falscher Ansatz, es muß im Grunde unerwünscht erscheinen.

Der Wind begann sich also zu drehen. Auch an anderer Stelle wird heute der Ruf nach dem Gesetzgeber laut. Es gibt eher kurzatmige und punktuelle, durch diesen oder jenen Einzelkonflikt verursachte Änderungsbegehren, daneben aber auch weitreichende Revisionsvorschläge und prinzipielle Anzweiflungen des geltenden Rechts. Der bisherige Ansatz der Konzentrationskontrolle wird dann als zu streng und restriktiv erachtet, oder jedenfalls als schwer praktikabel. So werden denn – mit im einzelnen unterschiedlicher Zielsetzung, in der Grundtendenz aber meist auf Vereinfachung und Auflockerung abzielend – immer wieder baldige Novellierungen gefordert. Hierher gehört z.B. die Berliner sog. »one man – one show«-Doktrin³⁰, ferner die bayerische Idee, die zulässigen Beteiligungsquoten an den TV-Ratings zu orientieren³¹. Andernorts wird über Deregulierung bei Spartenprogrammen gesprochen³², an eine vertragliche Festschreibung des Sitzlandprinzips

gedacht u.ä. – und letztlich wird gern ein technologisch veranlaßter, hochgradig individualisierter reiner marktmäßiger Außenpluralismus vorausgesagt³³. Dabei geht es nicht nur um die materiellrechtlichen Antikonzentrationsvorschriften, sondern auch darum, wie ein dazu passender organisations- und verfahrensrechtlicher bundesstaatlicher Rahmen beschaffen sein mußte. Diese Thematik ist mittlerweile an vielen Stellen virulent. Sie wird derzeit auf Landes-³⁴, Bundes-³⁵

27 Die BLM klagte vor dem VG Köln gegen die LfR wegen der Lizenzierung von VOX, bei der keine hinlängliche Konzentrationsprüfung stattgefunden habe. Siehe epd/Kirche und Rundfunk Nr. 30 vom 21.4.1993, 13, und Nr. 33 vom 30.4.1993, 14.

28 So mit besonderem Nachdruck *Lahnstein*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 9 vom 6.2.1993, 6 f. Siehe auch *dens.* (Interview), ebd. Nr. 38 vom 19.5.1993, 3 ff.; *Wössner* (Interview), *Journalist* 1993, Heft 11, S. 34 f.; *Niewiarra*, ZUM 1993, 2 ff.

29 Vgl. *Kammann*, *Journalist* 1993, Heft 5, S. 10 ff., auch über Phänomene parteipolitischen »Nahestehens«, standortpolitische Sonderinteressen, taktische Kompromisse, Rücksichtnahmen und Tauschgeschäfte usw. in den Anstalten selbst und auf DLM-Ebene. Dadurch werden Instrumentalisierungsversuche von außen provoziert und erleichtert. Zu den tieferen Gründen solcher Schwierigkeiten etwa *Hoffmann-Riem*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1991, 405 ff.; Jaren u.a. (Hg.), *Landesmedienanstalten – Steuerung der Rundfunkentwicklung?* 1993; *Zerdick*, *Bertelsmann-Briefe* Mai 1993, 60 ff.

30 D.h. jedermann darf ein Vollprogramm haben. Vgl. den MABB-Entwurf zur Änderung des § 21 II RfStV vom 29.4.1993, FUNK-Korrespondenz Nr. 22 vom 4.6.1993, S. 43 f., und dazu ebd. S. 23 f. Siehe auch *Hege* (Interview), *Kabel & Satellit* 1993, Nr. 34, 26 ff. Kritisch etwa *Hadamik*, nach epd/Kirche und Rundfunk Nr. 46 vom 16.6.1993, 17 f.; *Röper*, *LfR-Funkfenster* Sept./Okt. 1993, 9.

31 Vgl. *Ring*, *Tendenz* Nr. 2, 1993, 23 f.; *Kors*, ebd. 17 ff. Ähnlich die bayerische Staatsregierung, deren »Marktanteilsmodell« die Zustimmung des Verbands Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) fand, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 6.11.1993, 11, 13. So dann auch der Bundesfachausschuß Medienpolitik der CDU, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 97 vom 11.12.1993, 21 f. Zuletzt *Ring*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 9 vom 5.2.1994, 21, 25. Anders *Hadamik*, *LfR-Funkfenster* Dez. 1993/Jan. 1994, 27, 28 f. Näher unten III.2. c).

32 Vgl. *Haeckel*, *Tendenz* Nr. 2, 1993, 22 f.; zustimmend *Kofler*, ebd. 24. Verwandt, aber differenzierter eine Stellungnahme der SPD-Medienkommission Westliches Westfalen: Überlegungen zur Medienkonzentration in der Bundesrepublik Deutschland, Hekt. 1993. Vgl. epd/Kirche und Rundfunk Nr. 76 vom 29.9.1993, 9.

33 Vgl. die Äußerungen von *Stoiber* und *Huber* auf den Münchener Medientagen 1993, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 79 vom 9.10.1993, 7 f. und Nr. 80 vom 13.10.1993, 7. Programmatisch *Huber*, *Die Welt* Nr. 238 vom 12.10.1993, S. 9, der den RfStV über kurz oder lang überhaupt zur Disposition gestellt sieht. Eher zögernd insoweit *Haeckel*, in: *DLM-Jahrbuch* 1992 (o. Fußn. 19).

34 So im Landtag NRW. Vgl. die Anträge Drucks. 11/5018 (FDP), 11/5072 (SPD) und 11/5084 (CDU). Darüber hielt der Hauptausschuß eine öff. Anhörung ab, Ausschußprot. 11/934 vom 17.6.1993.

35 So im Bundestag. Vgl. die Große Anfrage der SPD-Fraktion Drucks. 12/3306 und die Antwort der Bundesregierung Drucks. 12/4622. Dazu die Beratung Plenarprot. 12/167 vom 30.6.1993, 14405 ff. Siehe auch das SPD-Aktionsprogramm »Die neue Lage auf dem Medienmarkt« vom 21.6.1993, *Medienspiegel* Nr. 33 vom 16.8.1993, Dok. S. 1 ff. Etwas weiter gehen die Diskussionsvorschläge von DGB und IG Medien zur Funkausstellung Berlin 1993, DGB-Mediendienst 3/1993, 24 ff.

und europäischer Ebene³⁶ ungewöhnlich breit diskutiert.

d) Angesichts dessen bemühte man sich in der LfR um einen moderaten Standpunkt: Das Instrumentarium des § 21 I-V RfStV sei zu einer wirksamen Konzentrationsbekämpfung grundsätzlich geeignet. Es bedürfe allerdings konsequenter Anwendung und lasse sich in einigen Punkten auch vertraglich verbessern. Dementsprechend wurden die heutigen Formen föderativer Abstimmung und bundesweiter Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten als prinzipiell brauchbar, aber im einzelnen verbesserungsbedürftig beurteilt³⁷.

III. Der Konzentrationsbericht

1. Sinn und Zweck des Berichts

a) Nach § 21 VI RfStV obliegt es den Landesmedienanstalten, spätestens alle drei Jahre – erstmals bis Ende 1994 – gemeinsam einen Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk zu veröffentlichen. Der Bericht soll auch horizontale Verflechtungen zwischen Rundfunkveranstaltern in verschiedenen Verbreitungsgebieten, Verflechtungen zwischen Hörfunk und Fernsehen sowie zwischen Rundfunk und Presse und internationale Verflechtungen im Medienbereich berücksichtigen. Die Anstalten werden nach Praxiserfahrungen bei der Anwendung des geltenden Rechts gefragt, und sie sollen Vorschläge für »erforderliche Änderungen« machen. Dabei sollen auch die programmrechtlich ansetzenden Vielfaltsnormen des § 20 I-IV RfStV einbezogen und auf den Prüfstand gestellt werden. Die Diskussion über Mittel und Wege der Vielfaltsicherung soll – von den verfassungsrechtlichen Vorgaben ausgehend – noch einmal in voller Breite eröffnet werden. Dabei wird es zunächst um das bisherige Instrumentarium der Konzentrationskontrolle und um Möglichkeiten seiner Verbesserung im Detail gehen. Es können aber auch andere Konzepte der Vielfaltsgewährleistung aufgegriffen bzw. neu erdacht werden, über diejenigen der §§ 20 ff. RfStV hinaus.

Der Bericht soll nach § 21 VI RfStV von einem »unabhängigen Institut« erstellt werden, das von den Landesmedienanstalten (via DLM) »beauftragt« und mit Informationen über die einschlägigen Sachverhalte beliefert werden soll³⁸. Externe Auftragsforschung und anstaltliche Forschungsförderung sollen dabei offenbar eine tragende Rolle spielen. Die Anstalten sollen nicht nur selbst Stellung nehmen, sondern sie sollen zunächst einmal andernorts vorhandene unabhängige Forschungskapazität beiziehen und in die Reformdiskussion einschalten: Wissenschaft als selbständiges analytisches Potential und als regulative Ressource³⁹. Man wird hier zunächst eine Bestandsaufnahme heutiger Fakten, rechtlicher Regelungen und rechtspolitischer Aktivitäten be-

nötigen. Man wird z.B. auch an die Auswertung ausländischer Erfahrungen und Konzepte der Konzentrationsbekämpfung denken können, und man wird den eigenen zeitgeschichtlichen Fundus zu nutzen haben, etwa die um 1970 geführte Debatte über Fragen der Pressekonzentration. Es geht hier also nicht nur um den einen oder anderen immanent-kritischen Gesichtspunkt und um irgendwelche kleineren Reparaturmaßnahmen. Was jetzt ansteht, ist vielmehr eine umfassende Sichtung, Analyse und Aufarbeitung der Vielfaltproblematik beim Privatrundfunk, einschließlich denkbarer gestalterischer Optionen und Alternativen.

b) Richtig verstanden und eingefädelt, stellt der Konzentrationsbericht ein größeres Projekt dar, welches nicht von heute auf morgen zu verwirklichen ist. Die Anstalten sind damit allerdings schon in Verzug geraten. Sie haben es bis Ende 1993 nicht vermocht, die gedachte reformorientierte Vielfalts- und Konzentrationsforschung sachgemäß auf den Weg zu bringen⁴⁰.

36 Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments zu Medienkonzentration und Meinungsvielfalt vom 16.9.1992, ABI. Nr. C. 284 vom 2.11.1992, 44 ff., die auf wirksame Antikonzentrationen dringt. Eher marktorientiert demgegenüber das Grünbuch der EG-Kommission: Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt, KOM (92) 480 endg. vom 23.12.1992. Dazu Dörr, ZUM 1993, 10, 14 f.; Eberle, AfP 1993, 422, 425 ff.; Kleist, ZUM 1993, 507 f. Anders Schwartz, AfP 1993, 409, 418 ff.; Brühann, Bertelsmann-Briefe Nov. 1993, 64 ff.; ders., ZUM 1993, 600 ff. Siehe auch Geppert, Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht, 1993, S. 131, 135. Eine vergleichende Bestandsaufnahme enthält die Studie des Europäischen Medieninstituts: Media Concentration in Europe, 1993.

37 Insoweit näherte man sich in Düsseldorf wieder der DLM-Mehrheit an. Siehe epd/Kirche und Rundfunk Nr. 88 vom 10.11.1993, 9. Die erwähnten Grundsatzpapiere (oben b am Anfang) sind dann Ende Nov. 1993 in einer überarbeiteten, abgeschwächten Fassung von der DLM verabschiedet worden. Näher epd/Kirche und Rundfunk Nr. 95 vom 4.12.1993, 12.

38 Dabei geht § 21 VI 3 RfStV davon aus, daß die Anstalten selbst im Besitz der nötigen Informationen über »die nach Satz 1 bedeutsamen Sachverhalte« sind. Sie müssen also das Recht haben, von den Veranstaltern die zur Erstellung des Berichts notwendigen Auskünfte und Unterlagen zu verlangen. Eine entsprechende Auskunftspflicht ist indes nicht ausdrücklich normiert. Sicherlich hilft hier aber eine teleologische Auslegung der genannten Vorschrift weiter. Siehe Stock, Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht, 1993, S. 45.

39 Näher zu diesen Zusammenhängen Stock, in: Krüger, Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1985-1990, 1992, S. 15 ff. Siehe auch Jarren, in: Landesmedienanstalten (o. Fußn. 29), S. 113 ff.; Widlok, ebd. S. 139 ff.

40 Die DLM übte sich bis dahin im muddling through. Sie stand sich hier auch selbst im Wege. Manche ihrer Mitglieder taten sich mit unabgestimmten, tendenziell vorgreiflichen rechtspolitischen Empfehlungen hervor, wobei einige Inkonsistenz und Unsicherheit gegenüber dritten Machthabern zu bemerken war. Siehe o. Fußn. 29 ff. Zusammenfassend Ott, FUNK-Korrespondenz Nr. 44 vom 5.11.1993, 1 ff. Auch in den sog. Weimarer Beschlüssen der DLM vom 27.11.1993 waren solche eilends erhobenen Forderungen enthalten. Vgl. epd/Kirche und Rundfunk Nr. 95 vom 4.12.1993, 17 f. Für den 14.12.1993 war dann eine DLM-Entscheidung über den Konzentrationsbericht (Beauftragung einer Expertenkommission, Errichtung einer Geschäftsstelle an der LfR) in Aussicht genommen. Dazu kam es jedoch wieder

Heute stehen sie unter Zeitdruck und müssen damit rechnen, daß es binnen kurzem zu irgendwelchen situativen Vertragsänderungen kommt⁴¹. Aktionismus und Stückwerkstechnik wären auf diesem empfindlichen Gebiet jedoch gänzlich fehl am Platze. Es ist Sache der DLM, den von den Ländern geforderten umfassenden Bericht nunmehr baldmöglichst vorzulegen. Erst auf dieser Grundlage wird dann im politischen Raum über eine Novellierung der Vielfaltnormen des Rundfunkstaatsvertrags zu entscheiden sein.

2. Mögliche Inhalte

a) Für den Konzentrationsbericht mangelt es nicht an Stoff. Das betrifft zunächst § 21 I-V RfStV und dessen Bewährung und etwaige Änderung im Detail. Daß der jetzige materiellrechtliche Ansatz als solcher unbrauchbar wäre, wird sich nicht feststellen lassen. Bei den rechtlichen Kontroversen der letzten Zeit ging es meist um Einzelfragen der Vertrags- und Gesetzesauslegung sowie der Faktenermittlung und -subsumtion. Insoweit gibt es gewisse Spielräume für richterrechtliche Konkretisierung und Rechtsfortbildung. Fachgerichtliche Abklärungen letzterer Art sind nach Lage der Dinge wohl zweckmäßig; das ist weiter nichts Besonderes, es sei denn, die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird des schwierigen Rechtsstoffs nicht Herr und gelangt definitiv zu Fehlurteilen⁴².

Im übrigen sei betont: § 21 I-V RfStV ist besser als sein Ruf – das lassen schon die heutigen zahlreichen Proteste und Gegenstimmen betroffener Interessenten erkennen. Erst seit zwei Jahren hat man in den Anstalten begonnen, von den vorhandenen Regelungen wirklich Gebrauch zu machen. Seither kommen die Dinge immerhin teilweise ans Licht. Man sollte damit also unbeirrt fortfahren. Das jetzige Instrumentarium ist zu einer wirksamen Konzentrationsbekämpfung grundsätzlich geeignet. Es bedarf allerdings konsequenter und energischer Anwendung und läßt sich in einigen Punkten sicherlich noch verbessern⁴³. In den Bericht nach § 21 VI RfStV sollten entsprechende mittlerweile zur Genüge diskutierte Reformpostulate mittlerer Reichweite aufgenommen werden, so die Forderung, den Landesmedienanstalten explizit die nötigen Auskunftsrechte sowie eigene Ermittlungsbefugnisse einzuräumen. Dafür könnte der Rundfunkstaatsvertrag am Kartellrecht Maß nehmen⁴⁴.

b) Neben horizontalen Verflechtungen – etwa beim regionalen Hörfunk – wird der Bericht auch vertikale, der Programmveranstaltung vor- oder nachgelagerte Produktions- oder Handelsstufen betreffende Konzentrationsphänomene berücksichtigen müssen. Mächtige Software-Produzenten und Rechte-Händler (Film, Sport usw.) als Gründer und Teilhaber eigener nationaler Fernsehkanäle – das sind heute Alltagserscheinungen,

denen der Bericht besondere Aufmerksamkeit widmen sollte. Gleiches gilt für die sog. konglomerate oder diagonale Konzentration, insbesondere im Verhältnis von Rundfunk und Presse. Hier stellen sich Vielfaltprobleme, welche noch nicht zum Gegenstand der materiellen Vertragsnormen der §§ 20 ff. RfStV geworden sind. Sie erlangen jedoch in der Praxis immer mehr Gewicht. In § 21 VI 2 spricht der Rundfunkstaatsvertrag auch bereits von dem Erfordernis der »Verhinderung multimedialer Meinungsmacht«. Damit greift er eine Karlsruher Formel und Forderung⁴⁵ auf, die er künftig auch materiell einzulösen haben wird.

Hier auf vertraglicher Ebene bundesweit vorbeugend tätig zu werden, haben die Länder in den achtziger Jahren freilich versäumt. Wenn sie dieses Problemfeld schließlich doch noch gemeinsam in Angriff nehmen, werden sie alsbald auf die Macht heutiger Fakten stoßen, jetzt auch in Gestalt wohlsituiert Meinungsmacht von Print- und AV-Medien. Werden sich Politiker finden, die die Kraft haben, dagegen ernstlich anzugehen? – Hierher gehört auch die These von der sachlichen Notwendigkeit weiterer wirtschaftlicher Konzentration und

nicht, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 100 vom 22.12.1993, 11 f. Statt dessen verabschiedete die DLM unversehens eine eigene »Zwischenbilanz der bisherigen Konzentrationskontrolle der Landesmedienanstalten«, abgedruckt epd/Kirche und Rundfunk Nr. 2 vom 13.1.1994, 21 ff. Jene Stellungnahme enthielt ein paar überraschende, zum Teil widersprüchliche Festlegungen; im übrigen blieb sie kompromißhaft und undeutlich. Weiterführend erscheint die LfR-Anregung, über kurz oder lang ein veritables rundfunkrechtliches Gegenstück zu der Monopolkommission gemäß § 24 b GWB zu schaffen.

41 Die Ministerpräsidentenkonferenz einigte sich am 16.12.1993 auf eine erste, vor allem den Menschenwürde- und Jugendschutz betreffende Novelle zum RfStV, die bereits Anfang 1994 auf den Weg gebracht werden soll. Für Herbst 1994 nahmen die Ministerpräsidenten eine weitere Novellierung in Aussicht, wobei dann auch »ergänzende Regelungen« zur Medienkonzentration und zu »Fragen einer aufgabenbezogenen Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten« getroffen werden sollen. Die DLM wurde um Vorlage des Konzentrationsberichts bis Juli 1994 gebeten. Daraufhin betrieb die DLM ein zweigleisiges Schnellverfahren: Zum einen sollte das Europäische Medieninstitut eine frühere Studie (Pätzold/Röper, o. FuBn. 18) fortschreiben, zum anderen wollte man die »Zwischenbilanz« (o. FuBn. 40) weiterentwickeln und dazu ausgewählte Experten (Kübler, Engel u.a.) befragen. Unterdessen bildeten die Staatskanzleien bereits eine eigene Arbeitsgruppe zur Medienkonzentration. Siehe epd/Kirche und Rundfunk Nr. 11/12 vom 12.2.1994, 19.

42 Eine erstinstanzliche glatte Fehlentscheidung ist m.E. der Beschluß des VG Düsseldorf vom 27.8.1993 (o. FuBn. 25).

43 In diesem Sinn auf der Düsseldorfer Anhörung (o. FuBn. 34) Hadamik, aaO. S. 36 ff. Näher Hoffmann-Riem, ebd. S. 2 ff.; Kübler, ebd. S. 8 ff.

44 Nicht aber sollten kartellrechtliche Regelungen als eine Art Ersatz für fehlende rundfunkrechtliche Bestimmungen betrachtet werden. Eine kartellbehördliche Aufsicht würde auch nicht etwa als funktionelles Äquivalent und Funktionsnachfolgerin der heutigen Privatrundfunkaufsicht taugen. Statt aller Kübler (o. FuBn. 43), S. 11 ff., 64. Dazu o. FuBn. 16.

45 Siehe o. FuBn. 9.

Diversifizierung⁴⁶. Der Bericht wird auch dazu Stellung nehmen müssen.

c) Als bemerkenswert sei hervorgehoben: Von Entflechtung ist im politischen Raum gegenwärtig kaum die Rede. Das gilt beispielsweise auch für den Berliner Vorschlag, wonach ein Veranstalter bei einem Vollprogramm bis zu 100 v.H. einsteigen, dann aber an keinem weiteren Vollprogramm mehr beteiligt sein darf (wohl aber u.U. an Spartenprogrammen)⁴⁷. Angesichts etablierter Sendergruppen würde sich auch hiernach ein Entflechtungsproblem stellen, und über dessen Lösung scheint das »one man – one show«-Konzept weiter nichts zu besagen. Unter diesen Umständen bleibt zweifelhaft, ob sich hieraus ein funktionstüchtiger, den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügender Fernsehmarkt ergeben könnte.

Ähnliches gilt für den Vorschlag, künftig auf die jeweiligen Publikumserfolge – gemessen an den Einschaltquoten – abzustellen und daran die zulässigen Beteiligungsquoten zu orientieren⁴⁸. Dieser Gedanke erscheint an sich interessant und originell. Er wirft allerdings schwierige Operationalisierungsprobleme auf, denen der Bericht nach § 21 VI RfStV einmal näher nachgehen könnte. Im übrigen wird dieses Konzept dadurch entwertet, daß dabei in Bayern an ein Aufgreifkriterium von insgesamt 25 v.H. (vor der Zulassung) bzw. 30 v.H. (nach der Zulassung) der Zuschauerschaft gedacht wird und daß dabei auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk einbezogen werden soll⁴⁹. Hiernach würden die vorhandenen großen privaten Sendergruppen gänzlich unbehelligt bleiben, und sie könnten sich noch weiter ausdehnen. Die Konzentrationskontrolle würde auf absehbare Zeit leerlaufen. Damit macht man es sich freilich allzu einfach⁵⁰.

3. Alternativen der Vielfaltsicherung

a) Wer der Ansicht ist, der Dynamik wirtschaftlicher Konzentration könne und solle mit den Mitteln rundfunkrechtlicher Konzentrationskontrolle nicht mehr länger entgegengetreten werden, sollte dies offen aussprechen. Er muß sich dann nach brauchbaren Alternativen der Vielfaltsicherung fragen lassen. Lediglich Standortpflege zu betreiben, auf baldigen erneuten technischen Wandel (Kapazitätsüberfluß durch Digitalisierung⁵¹) zu setzen, entsprechenden grenzüberschreitenden Marktkräften prinzipiell freien Lauf zu lassen und im übrigen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu verweisen – das wäre verfassungsrechtlich nicht angängig. Gewisse begrenzte Erfolge lassen sich bei günstigem Verlauf wohl durch Teillizenzierungen à la DCTP erreichen⁵². Darauf allein wäre aber kein Verlaß. Auch ein außenpluralistisches Dachmodell stellt nach Lage der Dinge keine taugliche Lösung dar⁵³. Demgegenüber

ist es angezeigt, auch einmal in der anderen Richtung (Binnenpluralismus) weiterzudenken.

b) Dabei wird man zunächst auf die Idee der inneren Rundfunkfreiheit stoßen, etwa in Gestalt einer rechtlich garantierten eigenen journalistischen Verantwortung der einzelnen Programmmitarbeiter i.V.m. Redakteursbeteiligung auf dem Boden von Redakteursstatuten⁵⁴. Auch dies würde jedoch allein schwerlich ausreichen. Hinzutreten sollten vielmehr weiterreichende, unternehmensstrukturell wirksame Vielfaltsicherungen neuer Art, beispielsweise gesellschaftlich-pluralistisch zusammen-

46 Siehe o. Fußn. 28. Soweit dafür auf die europäische und internationale Medienentwicklung abgestellt wird, ist auch die Konzentrationsdebatte auf EG-Ebene (o. Fußn. 36) einschlägig, die mit der innerdeutschen stärker zusammengesehen und integriert werden müßte.

47 Siehe o. Fußn. 30. Der auf Hege zurückgehende Vorschlag ist von der FDP in ihre jetzigen »Leitlinien liberaler Medienpolitik« (Entwurf) aufgenommen worden, dokumentiert epd/Kirche und Rundfunk Nr. 41 vom 29.5.1993, 25 ff. Ablehnend etwa Hoffmann-Riem (o. Fußn. 43), S. 25, auch zum folgenden.

48 Siehe o. Fußn. 31.

49 Vgl. Ring (o. Fußn. 31), 24; Kors, ebd. 19 ff. Die bayerische Staatsregierung (o. Fußn. 31) denkt an »Zuschaueranteils Grenzen« von 30 v.H. pro »Senderfamilie« für Vollprogramme und Spartenprogramme mit Schwerpunkt Information. Erst jenseits dieser Grenzen soll § 21 II RfStV greifen. Die heutigen Gesellschaftsstrukturen sollen »toleriert« werden.

Daß auch ein vitaler öff.-rechtl. Rundfunk ein gutes Stück Vielfaltsicherung bedeutet, ist sicherlich richtig. Das kann den Privaten aber nach der Verfassungsrechtsprechung nicht ohne weiteres Entlastung verschaffen. Das duale Fernsehen kann danach nicht als einheitlicher Markt verstanden werden. Es stellt keineswegs ein homogenes, in sich kompatibles Gesamtangebot dar, bei dem ARD/ZDF als »Vielfaltreserve« fungieren und eine Art Kompensation für private Einseitigkeit und vorherrschende Meinungsmacht bewirken könnten. Vgl. BVerfGE 57, 324; 73, 159; 83, 316 f.

50 Vgl. Lienthal, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 6.11.1993, 3 (»Mogelpackung«). Weiterer Überlegung bedarf im übrigen die Frage einer Liberalisierung bei Spartenprogrammen (o. Fußn. 32). Auch soweit solche special-interest-Angebote nicht den Schwerpunkt Information aufweisen, sind sie nach der Rechtsprechung (o. Fußn. 6 f.) mehr oder minder deutlich meinungsrelevant. Die Vielfaltregulative können nicht ohne weiteres zurückgenommen werden, wenn die Verspartung voranschreitet. Treffend Henle, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 17 vom 5.3.1984, 10 ff.

51 Diese neuen Perspektiven machen auch auf dem TV-Sektor schon viel von sich reden. Siehe etwa Heuser, Die Zeit Nr. 36 vom 3.9.1991, 31; ders., Die Zeit Nr. 44 vom 29.10.1993, 41 f.; Wolf, Süddt. Zeitung Nr. 232 vom 7.10.1993, 39; ders., epd/Kirche und Rundfunk Nr. 88 vom 10.11.1993, 4 ff., auch zu entsprechenden Individualisierungs-, Fragmentierungs-, Kioskthesen u.ä.

52 In diesem Sinn in NRW insb. Abg. Büssow (SPD), etwa in seinem programmatischen Beitrag epd/Kirche und Rundfunk Nr. 19 vom 13.3.1993, 3, 7 und in der Anhörung (o. Fußn. 34), S. 21 f. Eher reserviert insoweit Hoffmann-Riem, ebd. S. 27, und Kübler, ebd. S. 33.

53 Siehe o.II.1.b), zu § 20 II-III RfStV. Jener mehr symbolische normative Ansatz wird heute auch durch weitere immanente Verfeinerungen nicht mehr zu retten sein.

54 Vgl. § 7 II 2 und § 13 sowie § 25 III LRG NW in der Deutung von BVerfGE 83, 318 ff. Näher Stock, Neues Privatrundfunkrecht, 1987, S. 49 ff. Siehe auch Holtz-Bacha, Journalist 1989, Heft 9, 8 ff. Eine so zu verstehende journalistische Freiheit müßte bei den großen »Senderfamilien« staatsvertraglich abgesichert werden. In diesem Sinn zuletzt Kleist, Publizistik und Kunst 1993, Heft 6, S. 36.

gesetzte Programmbeiräte mit effizientem Programm- einfluß⁵⁵.

Wirklich neu und eventuell fruchtbar wäre im übrigen der Versuch, zu einem nationalen Zwei-Säulen-Modell (einschließlich innerer Rundfunkfreiheit) zu gelangen, ungefähr nach dem Muster des nordrhein-westfälischen Lokalfunk⁵⁶. Vielfaltsicherung als Verfassungsgebot – vielleicht läßt sich dem gerade auch so genügen⁵⁷. Der Bericht nach § 21 VI RfStV sollte sich also auch⁵⁸ dieser denkbaren Alternative zuwenden.

⁵⁵ Das bundesweit erste gelungene Beispiel hierfür stellt der Programmbeirat dar, der jetzt für den n.-w. Regionalveranstalter Tele

West vorgesehen ist. Vgl. epd/Kirche und Rundfunk Nr. 78 vom 6.10.1993, 10 f. Näher *Stock*, LfR-Funkfenster Dez. 1993/Jan. 1994, 30 f. Siehe auch *Hadamik*, ebd. 28 f.

⁵⁶ Siehe §§ 23 ff. LRG NW und dazu *Stock* (o. Fußn. 53), S. 37 ff. Ebenso BVerfGE 83, 324 ff. Zuletzt *Stock* (o. Fußn. 38), S. 75 ff. m.w.N.

⁵⁷ Das wird von *Büssow* in seinem Beitrag (o. Fußn. 51), S. 6, zur Diskussion gestellt. Ähnlich *ders.* in der Anhörung (o. Fußn. 34), S. 24. Für diese Lösung betontermaßen *Kübler*, ebd. S. 33. Grundsätzlich wohlwollend auch *Clement* (Interview), epd/Kirche und Rundfunk Nr. 33 vom 30.4.1993, 3, 5 f. Zuletzt *Hadamik* (o. Fußn. 55).

⁵⁸ Aber nicht ausschließlich. Letzteres verbietet sich schon wegen der immer noch geringen Akzeptanz des Zwei-Säulen-Modells außerhalb von NRW. Nur auf diese Alternative zu setzen, wäre darum zu riskant. Es könnte auch auf bloße Scheinaktivitäten und Sonntagsreden hinauslaufen.