

V. Zusammenfassung

I. 1. Die Sicherung der Meinungsvielfalt ist nach Überzeugung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich, um Kommunikationsfreiheiten wirksam abzusichern. Den Auftrag hierzu weist das Gericht dem Gesetzgeber zu. Die vom Gesetzgeber in Ausführung dieses Auftrags gewählte Lösung ist mehrstufig. Nur Teil der vielfaltssichernden Regelungen ist die sog. rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle nach § 26 RStV (oben S. 3).

2. Formell ist die Prüfung vorherrschender Meinungsmacht im Rahmen des § 26 RStV der KEK überantwortet. Die Auslegung des § 26 RStV ist seit langem umstritten. Die KEK erblickt in der Vorschrift die Ermächtigung, anhand einer Gesamtbeurteilung aller fernsehnahen medienrelevanten Aktivitäten eines betroffenen Unternehmens dessen Meinungseinfluss qualitativ zu überprüfen. Die Gegenposition, die unter anderem von der KDLM vertreten wird, argumentiert, Maßstab für die Beurteilung sei allein die quantitative Messung von Zuschaueranteilen (oben S. 7).

II. 1. Meinungsvielfalt ist ein verfassungsgerichtlich aus Art. 5 Abs. 1 GG interpretierter Wert. Darüber hinaus ist Meinungsvielfalt ein kommunikationswissenschaftlich anerkannter Wert. Die juristische Betrachtungsweise verweist auf die von der Publizistik ermittelten Kriterien (oben S. 10).

2. Konzentrationen im Medienbereich haben betriebswirtschaftliche Ursachen. Der Charakter von Informationen als öffentliche Güter und die Bedeutung der Wahrung Aufmerksamkeit auf dem Werbemarkt im frei empfangbaren Fernsehen bieten einen hohen Anreiz dafür, den Wirkungsgrad der verbreiteten Leistungen durch horizontale Zusammenschlüsse zu verstärken, ferner durch vertikale und diagonale Zusammenschlüsse "Fühlungsvorteile" zu erzielen (oben S. 12).

3. Cross-Media-Aktivitäten äußern sich durch diagonale Verflechtungen. Das Ausmaß medialer Wirkungen auf die Meinungsbildung hängt von Inhalt, Reichweite und Dauer der Mediennutzung ab. Die Vertiefung und die Verbreiterung des Wirkungs-

grades von medialen Leistungen erhöht potentiell den Meinungsbildungseinfluss (s. oben S. 15).

4. Kommunikationswissenschaftlich ist noch weitgehend ungeklärt, inwieweit die Wirkung unterschiedlicher Medien auf den Meinungsbildungsprozess verallgemeinert werden kann, vor allem, ob und wie Vielfaltssicherung und ihre Bedrohung gemessen werden können (oben S. 16).

III. 1. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber aufgefordert, Regeln gegen die Bildung vorherrschender Meinungsmacht aufzustellen. Das Gericht nennt diesbezüglich als allgemeine Ziele Ausgewogenheit, Zugangsfreiheit und die Verhinderung von Informationsmonopolen. Für die Ausgestaltung der Regeln, welche diese Ziele erreichen sollen, wird dem Gesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum gelassen. Da die Regeln aber wesentlich für die Wahrnehmung von Grundrechten sind, müssen sie rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen (oben S. 18).

2. Die zur Wahrnehmung der Aufgabe zuständigen Länder haben ein Bündel von Maßnahmen im RStV umgesetzt, um den verfassungsgerichtlichen Auftrag zu erfüllen. Neben den bereits vorhandenen kartellrechtlichen Regeln zur Absicherung gegen Marktmacht auf Medienmärkten gehören dazu binnenplurale Regeln zur Ausgewogenheit, Zugangsfreiheit und inhaltlichen Programmvielfalt (oben S. 20).

3. Zu den außenpluralen Regeln zählt § 26 RStV, der das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht durch internes und externes Wachstum verhindern soll. Bei der Ausgestaltung dieses Regelungskomplexes hatte der Gesetzgeber eine Abwägung mit den betroffenen subjektiven Berechtigungen der betroffenen Unternehmen vorzunehmen. Die Ausgestaltung erfolgte schrittweise, das heute geltende Modell ist das Ergebnis eines längeren gesetzgeberischen Prozesses, der zutage gefördert hat, dass die Besonderheiten des Rundfunkmarktes größere Einheiten als auf dem Pressemarkt erfordern (oben S. 22).

4. Das geltende Modell zur Bekämpfung vorherrschender Meinungsmacht ruht auf drei hintereinander geschalteten Säulen. Zunächst und vordringlich kommt es auf den zusammengerechneten Zuschaueranteil für alle einem Veranstalter zurechenbaren Sender an (Zuschaueranteilsmodell). Als zweites Kriterium zur Beurteilung von Meinungsbildungsmacht wählt das Gesetz die Marktmacht, genauer die marktbeherrschende Stellung auf einem oder mehreren medienrelevanten Märkten. Das drit-

te Kriterium gilt ergänzend. Es stellt auf die Gesamtaktivitäten des untersuchten Unternehmens auf verwandten medienrelevanten Märkten ab (oben S. 23).

IV. 1. Zulassung und Aufsicht fallen originär und umfassend in die sachliche Zuständigkeit der örtlich zuständigen Landesmedienanstalt. Das ist diejenige Anstalt, welche die Zulassung erteilt hat oder erteilen soll. Die KEK ist abschließend zuständig für die Vielfaltssicherung bei bundesweiter Fernsehveranstaltung (§ 36 Abs. 1 Satz 1 RStV). Diese Zuständigkeit begründet eine Ausnahme vom Prinzip. Sie ist daher eng auszulegen. Die Zuständigkeit ändert nichts daran, dass die KEK kein eigenständiges Organ, sondern Wanderorgan der jeweils im Grundsatz zuständigen Landesmedienanstalt ist (oben S.25).

2. Die materiellen Kriterien für die Entscheidung durch die KEK folgen aus § 26 RStV. § 26 Abs. 1 RStV stellt keine geeignete Grundlage für solche Entscheidungen dar, da die Norm hochgradig unbestimmt ist, aus rechtsstaatlichen Gründen des Gesetzesvorbehaltes, der Wesentlichkeitstheorie und des Bestimmtheitsgrundsatzes jedoch selbst nachprüfbar Kriterien enthalten müsste, um handhabbar zu sein (oben S. 28).

3. Die materiellen Kriterien der rundfunkrechtlichen Konzentrationskontrolle folgen allein aus § 26 Abs. 2 RStV. Allein auf diese Norm wird in § 26 Abs. 1 RStV verwiesen. Die Norm enthält sämtliche Kriterien, die nach dem gesetzgeberischen Modell für die Sicherung von Meinungsvielfalt durch Konzentrationskontrolle erforderlich sind. Dazu gehören das Zuschaueranteilsmodell mit festen Schwellenwerten, flankierend das Marktanteilsmodell und das Mediennutzungsmodell zur Betrachtung medienrelevanter fernsehverwandter Märkte (oben S. 30). § 26 Abs. 2 RStV ist daher keine bloße Vermutungsregelung (oben S. 33).

4. Bei der materiellen Prüfung steht im Vordergrund der durch Schwellenwerte ausgedrückte Zuschaueranteil (oben S. 34). Nur innerhalb des durch die Werte 25% und 30% begrenzten Anteilskanals ist eine zusätzliche Prüfung nach Maßgabe der Marktanteile oder nach Maßgabe der Mediennutzung auf medienrelevanten verwandten Märkten möglich (oben S. 40). Eine umfassende Gesamtbetrachtung losgelöst von § 26 Abs. 2 RStV eröffnen dagegen weder Wortlaut noch Systematik und Entstehungsgeschichte der Norm (oben S. 40-44).

5. Damit wird zwar ein flexibles Eingreifen der KEK gehindert und somit möglicherweise die Schlagkraft dieses Organs geschwächt (oben S. 48). Doch würde eine gegenteilige verfassungskonforme Auslegung zunächst an Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der bewusst und in Kenntnis der Problematik gestalteten Norm scheitern (oben S. 49 f.). Zudem würde die Wirksamkeit der Zugriffsermächtigung durch einen Grundrechtseingriff erkaufte, dessen Rechtfertigung nach dem derzeitigen Stand der publizistischen Forschung fragwürdig ist (S. 53). Da es außerhalb der Zuschaueranteile derzeit keine verlässlichen Kriterien zur Messung oder Bestimmung von Meinungsbildungsmacht gibt, würde die freie Gesamtbetrachtung es ermöglichen, dass die Entscheidung über die Einschätzung von Meinungsbildungsmacht allein einer Behörde überlassen wird. Daher ermöglicht § 26 Abs. 2 Satz 2, 2. Alt. RStV keine freie Gesamtbeurteilung medienrelevanter Märkte. Die Gesamtbeurteilung kann durch die KEK nach dem derzeitigen Forschungsstand allenfalls anhand des Zuschaueranteilskriteriums erfolgen. Dem Fernsehzeuschaueranteil äquivalente Messkriterien stehen derzeit aber offenbar nicht zur Verfügung, sondern sie müssten erst durch den Gesetzgeber eingeführt werden. Vor diesem Hintergrund lässt es sich verschmerzen, dass die in § 26 Abs. 2 Satz 2, 2. Alt. RStV vorgesehene Gesamtbetrachtung derzeit kaum handhabbar ist.