

lierten Ansprüchen, so muss man sie als auf ganzer Linie gescheitert bezeichnen. Dass Egloff hier eine grundlegende „Studie zur Kommunikationswissenschaft“ vorgelegt hat, kann man nur als Mythos, keinesfalls als Realität bezeichnen.

Helmut Scherer

Michaela S. Tschon

Cross Ownership und publizistische Gewaltenteilung

Rechtstatsächliche Grundlagen und rechtliche Zulässigkeit der marktübergreifenden Eigentumskonzentration in den Medien.

Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Cross Ownership-Beschränkung unter besonderer Berücksichtigung des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV
Berlin: Duncker & Humblot, 2002. – 608 S.

(Reihe Schriften zu Kommunikationsfragen; 34)

(Zugl.: Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 2000)

ISBN 3-428-10378-5

Die an der Universität Erlangen-Nürnberg verfasste Dissertation widmet sich den so genannten Cross-Ownership-Regelungen im Recht des privaten Rundfunks. Im Zentrum der Bestandsaufnahme und rechtlichen Bewertung steht die Regelung des § 26 Abs. 2 Satz 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV), allerdings in der Textfassung vor Änderung durch den 6. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄndStV), was die Autorin leider nicht einmal im Vorwort vom April 2002 – der 6. RÄndStV war bereits im Dezember 2001 geschlossen worden – anspricht. Das Buch ist in vier große Kapitel gegliedert, in denen die „rechtstatsächliche(n) Grundlagen“ (§ 1), die „rechtliche Qualität“ der Cross Ownership Beschränkung (§ 2), die „rechtliche(n) Rahmenbedingungen“ der Cross Ownership (§ 3) und die Zulässigkeit rechtlicher Beschränkungen am Beispiel des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV (§ 4) abgehandelt werden.

Das erste Kapitel widmet sich nach einer Einführung in die historisch-politische Entwicklung der ökonomischen und publizistischen Bedeutung der Cross Ownership. Eine Bestandsaufnahme der Medienkonzentration im bundesweiten Fernsehen rundet dieses Kapitel ab. In ökonomischer Sicht differenziert Tschon zwischen unternehmerbezogener und

gesamtwirtschaftlicher Perspektive und diskutiert in publizistischer Hinsicht sowohl individual-psychologische als auch gesamtgesellschaftliche Wirkungen. Die Problematik rundfunkrechtlicher Cross Ownership-Beschränkungen wird dabei unter gesellschafts-, standort- und vor allem beschäftigungspolitischen Aspekten problematisiert (S. 69ff.). Aus publizistischer Sicht konstatiert Tschon das Fehlen zweifelsfreier Nachweise für Art und Ausmaß des publizistischen Einflusses der Massenmedien auf die Rezipienten (S. 75ff.) und kommt als Konsequenz ihres Befundes in ihrer weiteren Arbeit auf diese individuelle Medienwirkung nicht mehr zurück. Immerhin wird gesamtgesellschaftlich ein „außerordentliches Einflusspotenzial“ (S. 79) festgestellt und auf diese Erkenntnis z. B. für die Interpretation des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV in der behandelten Fassung zurückgegriffen (S. 355, 363). Die Frage muss jedoch gestellt werden, ob nicht schon das Risiko möglicher, wenn auch bei gegenwärtigem Kenntnisstand der Medienwirkungsforschung nicht im Einzelnen nachgewiesener (und von Tschon nicht allzu vertiefend diskutierter) Wirkungen auf den Einzelnen und die Gemeinschaft staatlichen Regulierungsbedarf auslöst. Diese Unschärfe scheint an späterer Stelle in anderem Gewande wieder auf, nämlich bei der wenig präzisen Differenzierung von abstrakter und konkreter Gefahr für die Meinungsvielfalt sowie bei der mir nicht einleuchtenden Unterscheidung von Regelungen, „bedarf“ und Regelungen „pflicht“ als Reaktion auf die mögliche oder reale Gefahr (S. 275f.).

Das zweite Kapitel suggeriert die Interpretation des Begriffs der Cross Ownership-Beschränkung mit den klassischen Auslegungsmethoden der Rechtswissenschaft. Tatsächlich sind die Überschriften etwas unglücklich gewählt, da der zugrunde gelegte (überdies englische und deutsche Vokabeln verbindende) Begriff in keiner der später untersuchten Rechtsvorschriften aufgenommen wird. Die Wortlautinterpretation (Teil A) umschreibt in der Sache den Gegenstand der Untersuchung, der geschickter am Beginn des ersten Kapitels positioniert worden wäre. Dort hätte sich auch der Teil B des Kapitels („Historische Auslegung“) anschließen lassen, der die Ursprünge der Cross Ownership-Regulierung im angloamerikanischen Recht beschreibt. Ein Überblick über die Geschichte der deutschen Regulierung schließt sich an (Teil C), der sich gut mit den

Ausführungen zur historisch-politischen Entwicklung im ersten Kapitel (S. 32ff.) hätte verbinden lassen. Teil D („Systematische Auslegung“) stellt die Cross Ownership-Regulierung in den größeren Zusammenhang einer effektiven Vielfaltskontrolle und knüpft damit an die Darstellung des dualen Systems wiederum im ersten Kapitel (S. 39ff.) an. In Teil E („Teleologische Auslegung“) werden die Gründe für Cross Ownership-Regelungen unter Heranziehung der Rechtsprechung des BVerfG detailliert aufgearbeitet. Tschon unterscheidet dabei zwischen staats- und kulturpolitischen Zielsetzungen, durchaus einleuchtend wegen der demokratietheoretischen Grundlegung des Rundfunkrechts namentlich durch das BVerfG einerseits und der Betonung der kulturellen Verantwortung des Rundfunks andererseits. Grundrechtsdogmatisch muss allerdings zwischen Ausgestaltungsauftrag und Schutzpflicht präziser unterschieden werden, als Tschon dies S. 156 tut. Die grundrechtsdogmatisch außerordentlich schwierige und umstrittene Differenzierung von Ausgestaltung und Eingriff bleibt hier (S. 184ff.) zunächst unscharf und wird erst später (S. 419ff.) – zusammen mit der Frage nach subjektiv- und objektivrechtlichem Verständnis der Rundfunkfreiheit – präzisiert.

Auf weiteren 190 Seiten folgt eine Bestandsaufnahme des relevanten Rechts, angefangen von EG-rechtlichen Bindungen (abgehandelt unter „Internationale Bindungen“, Teil A) über die verfassungs-, wettbewerbs- und rundfunkrechtlichen Rahmenbedingungen des deutschen Rechts (Teile B bis D). Der verfassungsrechtliche Teil setzt die im ersten Kapitel (S. 39ff.) begonnenen und im zweiten (S. 141ff., 147ff.) fortgeführten Grundlegungen zur dualen Rundfunkordnung und zur Sicherung der Meinungsvielfalt fort. Präzise und in ihrer Ausführlichkeit sehr informativ gerät die Bestandsaufnahme des einschlägigen Wettbewerbs (S. 215ff., 277ff.) und Rundfunkrechts (S. 308ff.). Während die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages zumeist hinlänglich bekannt sind, gelingt es Tschon, die einschlägigen Regelungen der Landesmediengesetze durch Systematisierung nach wenigen Kriterien wie Inkompatibilitätsregelungen, Kumulationsbeschränkungen oder Sendezeitbeschränkungen typisierend darzustellen (S. 313ff.).

Besonders interessiert, wenn auch vor allem im Rückblick, die Interpretation des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV a.F., der sich Tschon ab S. 329 wid-

met. Bei Darlegung der Grundkonzeption der §§ 20ff. (S. 330ff.) votiert Tschon zutreffend für eine Prüfungskompetenz der Landesmedienanstalten außerhalb der 30%-Schwelle des § 26 Abs. 2 RStV, lässt aber – und das ist auch nach geltendem Recht relevant – die Frage offen, ob eine Prüfung des Vorliegens vorherrschender Meinungsmacht auch jenseits der Grenzen des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV möglich ist. Eine detaillierte Interpretation der bereits im Untertitel der Arbeit aufgenommenen Spezialregelung des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV schließt sich an.

Zur Präzisierung des Kriteriums der „verwandten medienrelevanten Märkte“ wird u. a. die besonders interessierende Frage nach der Relevanz der so genannten Neuen Medien aufgeworfen (S. 352ff.), die Antwort allerdings entlang der wenig tauglichen Differenzierung von Tele- und Mediendiensten gesucht und schließlich auf den Begriff der Online-Dienste rekurriert, die ihrerseits rechtlich wiederum als Tele-, Mediendienst oder Rundfunk fungieren können. Auch die geringe Nutzung der Angebote gegenüber dem klassischen Rundfunk wäre schon zur Zeit der Abfassung des Buches stärker zu problematisieren gewesen, als Tschon dies tut, handelte es sich doch sowohl (wettbewerbsrechtlich) um einen aufstrebenden Markt als auch (medienrechtlich) um eine neue Kommunikationsform, deren Risikopotenziale schon in der Entstehensphase staatlicherseits zu prüfen und zu begleiten waren. Auch mit der Ausgliederung technischer Infrastrukturmärkte verfährt die Autorin allzu großzügig.

Die nur noch historisch interessierende Diskussion um den Begriff des „geringfügigen Unterschreiten(s) der in Abs. 2 Satz 1 enthaltenen 30%-Marke“ referiert Tschon umfassend und erschöpfend und gelangt zu dem überzeugenden Ergebnis, dass sich die Geringfügigkeit nur in Abhängigkeit von der Art der konkreten Cross Ownership bestimmen lässt. Weniger zu überzeugen vermag dagegen die Ablehnung eines Beurteilungsspielraums von KEK und Landesmedienanstalten (S. 371ff.). Das zum Argument herangezogene Postulat des BVerfG in der Niedersachsen-Entscheidung (BVerfGE 73, 118, 182f.), dem Gesetzgeber sei es verwehrt, den Landesmedienanstalten Handlungs- und Wertungsspielräume zu eröffnen, die es ermöglichen, dass „sachfremde, insbesondere die Meinungsvielfalt beeinträchtigende Erwägungen Einfluss auf die Entscheidung

über den Zugang privater Interessen zum Rundfunk gewinnen können“ (S. 372f.), eignet sich insoweit nicht: Die Ausführungen beziehen sich nämlich auf den Grundsatz der Staatsferne, den es – entweder durch organisatorische Maßnahmen oder durch die Art der Kompetenzzuschreibung (und evtl. Unterbindung entsprechender Wertungsspielräume) – zu sichern galt.

Diese konkrete Cross Ownership-Beschränkung wird im abschließenden Kapitel auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht geprüft. Tschon bejaht die Vereinbarkeit sowohl mit der gemeinschaftsrechtlichen Niederlassungsfreiheit als auch mit dem Veranstaltergrundrecht des Art. 10 EMRK. Die Gesetzgebungskompetenz der deutschen Bundesländer hält sie in Übereinstimmung mit ihrer Überzeugung von der begrenzten Steuerungsfähigkeit des Wettbewerbsrechts (S. 307) und der Notwendigkeit medienspezifischer Regelungen für gegeben (S. 408ff.). Für die Konkretisierung der Rundfunkfreiheit schließt sie sich dem Grundrechtsverständnis des BVerfG an und argumentiert hierbei in gelungener Weise mit den medienökonomischen Gegebenheiten, die durch das ganze Buch hindurch sachkompetent angesprochen werden (S. 419ff.). Die Berufsfreiheit hält sie entgegen dem BVerfG neben der Rundfunkfreiheit für einschlägig, bejaht jedoch auch insoweit die Verfassungsmäßigkeit von Cross Ownership-Regeln. In Kenntnis der Rechtsänderung durch den 6. Rundfunkänderungsstaatsvertrag interessieren besonders die Ausführungen Tschons zur Bestimmtheit und Klarheit der älteren Regelung, die in der Literatur durchaus umstritten war (S. 500ff.). Hier konstatiert die Autorin im Hinblick auf das Kriterium des „Meinungseinflusses, der dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 vom Hundert im Fernsehen entspricht“, mangelnde Operationalität und folglich Rechtsstaatswidrigkeit (S. 506f.).

Tschon hat ein flüssig geschriebenes, gut lesbares und in sich konsequent strukturiertes Buch vorgelegt und dabei die wesentliche, sehr zahlreiche Literatur der 1980er und 1990er Jahre verarbeitet. Das sachlich nicht allzu breite Thema erfordert den erheblichen Umfang allerdings nicht, zumal die organisations- und verfahrensrechtlichen Fragen der strukturellen Vielfaltskontrolle kaum angesprochen werden und auch der Entscheidungspraxis von KEK und KDLM kein eigener Raum gegeben wird.

Auf grundsätzliche Begriffsklärungen (Satellitenrundfunk, S. 34; digitale Übertragung, S. 45, Konzentration, S. 58, Medien, S. 74, Märkte, S. 217) und ein in so vielen Arbeiten wiederholtes Auffächern der deutschen Rundfunkordnung (S. 32ff., 147ff.) hätte zuweilen verzichtet werden können. Vor allem deshalb und wegen vieler Redundanzen in den ersten beiden Kapiteln gerät das Buch eindeutig zu breit. Wer sich hier jedoch durchgefunden hat, findet in den letzten drei Kapiteln interessanten Ertrag.

Margarete Schuler-Harms

**Jo Groebel / Gernot Gehrke (Hrsg.)
Internet 2002: Deutschland und die digitale Welt**

Internetnutzung und Medieneinschätzung in Deutschland und Nordrhein-Westfalen im internationalen Vergleich

Opladen: Leske + Budrich, 2003. – 334 S.
(Schriftenreihe Medienforschung der LfM; 46).

ISBN 3-8100-3777-X

Um gleich mit der Tür ins Haus zu fallen: Wenn Sie mehr suchen als ein Füllhorn deskriptiver Daten zur Verbreitung, Nutzung und Bewertung des Internets aus dem Jahr 2002, dann können Sie aufhören zu lesen: Lassen Sie die Hände weg von diesem Band!

Interessant ist der organisatorische Hintergrund der Onliner- und Offliner-Befragung, die der Band dokumentiert. Ursprünglich sollten zwei getrennte Projekte zweier Forschungseinrichtungen durchgeführt werden. Das eine Projekt sollte die erste deutsche Welle des „World Internet Project“ sein, einer international vergleichenden Onlinerbefragung, an der bislang zehn Länder teilgenommen haben. Diese Studie war am Europäischen Medieninstitut geplant, dessen Generaldirektor Jo Groebel ist. Das andere Projekt war eine repräsentative Erhebung in Nordrhein-Westfalen, die den Nichtnutzern des Internets besondere Beachtung schenken sollte. Diese sollte am Europäischen Zentrum für Medienkompetenz (ecmc) mit seinem Geschäftsführer Gernot Gehrke geschehen. Da die Landesanstalt für Medien in Nordrhein-Westfalen (LfM) nicht in der Lage oder nicht willens war, beide Projekte gleichzeitig zu fördern, machte man kurzer-