

Martin Stock, Horst Röper, Bernd Holznagel: Medienmarkt und Meinungsmacht. Zur Neuregelung der Konzentrationskontrolle in Deutschland und Großbritannien

Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag 1997, 191 S., ISBN 3-540-62601-8, DM 98,-

Im Mittelpunkt dieser Schrift steht der ab 1. Januar 1997 in Kraft getretene Rundfunkstaatsvertrag und die durch ihn erfolgte völlige Neuregelung der Konzentrationskontrolle im Rundfunksektor. Auftakt und Zentrum des Bandes bildet eine verfassungs- und rundfunkrechtliche Analyse von Martin Stock, die den größten Teil des Buches einnimmt. Ferner werden in einem weiteren Beitrag von Horst Röper die wirtschaftlichen Folgen des neuen Rundfunkstaatsvertrages – auf der Grundlage der jetzt bis zu dreißig Prozent möglichen Ausweitung der Zuschauermarktanteile einzelner Anbieter – untersucht. Ein abschließender Beitrag von Bernd Holznagel und Andreas Grünwald widmet sich dem 1996 geänderten Medienkonzentrationsrecht in Großbritannien. Die redaktionellen Arbeiten sind im Dezember 1996 abgeschlossen worden. Alle Beiträge haben bereits in anderer Form und zu anderen Zwecken der Öffentlichkeit vorgelegen, sie werden hier in überarbeiteter und einander trefflich ergänzender Weise veröffentlicht.

Getragen wird dieses Unternehmen durch den grundlegenden Beitrag von Martin Stock. Dessen Analyse hat man vor einem hier knapp zu fassenden anderen Hintergrund einzuordnen: Ein zentrales gesellschaftliches Element der Professionalisierung von Juristen besteht weniger in der Sicherung der häufig hochdifferenzierten fachlichen Expertise, sondern in der Herausbildung einer Elite von Problemlösern, deren antrainierte besondere Befähigung vor allem darin besteht, bei Konfliktregulierungen völlig auf Emotionen und das, was seit neuestem 'emotionale Intelligenz' heißt – zu verzichten. Alle Widersprüche werden auf argumentative Sachaussagen reduziert und damit verhandlungsfähig gemacht. Insofern hatte das, was in Deutschland 'juristisches Denken' genannt wird, durchgehend durch die moderne politische und Sozialgeschichte immer höchst zweideutige Ausprägungen. Häufig fehlt es diesem Denken an allgemeinem Urteilsvermögen und nicht selten ließ und läßt es sich politisch uneingeschränkt instrumentalisieren. Martin Stock muß als einer der prominenten Staatsrechtler und Rundfunkjuristen gelten, der sich der Abgründigkeit dieses „juristischen Denkens“ kritisch bewußt ist. Insofern vollführt der vorliegende analytische Text eine bemerkenswerte Gratwanderung zwischen den Legitimationserfordernissen juristischer Diktion und einer an kritischer Deutlichkeit bemerkenswerten, weil seltenen Direktheit.

Dargestellt wird nichts anderes als eine Katastrophe. Eingedenk juristischer Sprachtraditionen und Rituale ist der Leser doch erschrocken, in einem Text dieser Provenienz zwar eher unauffällig aber unübersehbar, auf den Begriff „Staatsversagen“ (S.67) zu stoßen. Als solches wird die Novellierung des materiellen Konzentrationsrechtes im neuen Rundfunkstaatsvertrag beschrieben. Gründe und

Beweisführung hierfür werden in minutiöser Weise und im Rahmen eines Überblicks über die bisherigen Traditionen rundfunkrechtlicher Konzentrationskontrolle sowie der Leitorientierung des Bundesverfassungsgerichtes in seinen Rundfunkurteilen dargelegt. Unter dem präzisen Sezierbesteck von Martin Stock entblättert sich das Gesamtinstrumentarium der neuen Konzentrationskontrolle als ein weitgehend aus der öffentlichen Diskussion herausgehaltenes und zwischen wenigen hochrangigen politischen Funktionsträgern und wenigen leitenden Figuren der Medienindustrie ausgehandeltes Scheinregularium, das eine fundamentale Abweichung gegenüber dem bisherigen durch das Bundesverfassungsgericht geforderten Grundsatz der Vorsorge gegen Konzentrationserscheinungen darstellt. Nach der neuen Regelung können Markt-machtbestände zunächst im vorgegebenen und neuerdings höchst flexibel angelegten Spielraum zustandekommen, um erst nach ihrer Realisierung Kontrollbemühungen unterworfen zu werden. Zu Recht verweist der Verfasser darauf, daß in der Regel solche Zustände nicht mehr reversibel sind und das Bundesverfassungsgericht in Kenntnis solcher Umstände in seinen einschlägigen Urteilen immer wieder auf *vorsorgliche* Konzentrationsabwehr gedrungen hat. Es handelt sich bei dem neugeschaffenen Konzentrationsrecht demnach nicht nur um die Inbesitznahme des Staates durch reine Konzerninteressen, sondern zugleich auch um eine fundamentale Änderung bisheriger Spielregeln und normativer Standards. Martin Stock verweist darauf, daß die hieraus ableitbaren möglichen politischen Folgerungen bereits durch die Ministerpräsidentenschaft Berlusconi in Italien deutlich vor Augen geführt worden sind. Er kann darlegen, daß innerhalb des neu geschaffenen normativen Kontextes eine vergleichbare Entwicklung durchaus folgerichtig sein kann.

Liest man diese Studie genau und einschließlich der für diesen Autor immer wieder bezeichnenden fein gestrickten und höchst informativen Fußnoten, so kann das ganze auch als ein leidenschaftliches Requiem auf das beschrieben werden, was Ende der sechziger und noch in den siebziger Jahren als Medien- und Kommunikationspolitik Gegenstand bewegter öffentlicher Diskussionen war. Weder in der Politik, noch in der fachlichen Öffentlichkeit, geschweige denn in einschlägigen Wissenschaften, hat die mit dieser Neuregulierung vorgenommene Revolution von oben auch nur den Hauch eines angemessenen Echos gefunden. Insofern muß man für die Initiative von Martin Stock dankbar sein, die naheliegende Resignation angesichts der allgemeinen Gegebenheiten und der Umstände im Detail zu überwinden. Die Fülle der Widersprüche, die in diesem Band allein auf der rechtlichen Ebene aufgedeckt werden, ist so überwältigend, daß eine Wirkung des Unternehmens sicher im Hinblick auf eine nächstfällige Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages zu sehen ist.

Die Arbeit mit diesem Text lohnt sich darüber hinaus wegen der Fülle von eher versteckt erkennbaren Beobachtungen – so etwa zur Wirksamkeit von Landesmedienanstalten. Sie lohnt aber auch wegen der Vielzahl an konstruktiven Vorschlägen, die den Gesetzesexperten hier an die Hand gegeben werden.

Die Fortsetzung der Analyse von Martin Stock anhand der von Horst Röper zusammengetragenen und analysierten Daten ist folgerichtig, weil die datenbezogene Verlängerung der neuen Konzentrationsregeln eindeutig vor Augen führt, welcher Zielsetzung diese Reform dienen sollte: Das für die internationale Entwicklung der führenden Medienkonzerne wichtige inländische Programmpotential sollte erweiterte Spielräume bekommen.

Anhand seines Zahlenmaterials kann Horst Röper vorführen, daß der Rundfunkstaatsvertrag es ermöglicht, „ungeheuer großen publizistischen Einfluß“ zu kumulieren, ohne von den Konzentrationsregeln tangiert zu werden (S.108). Seine Hoffnung allerdings, daß über den Rundfunkstaatsvertrag hinaus weitere medienbezogene Regelungen die deutlichen Ungereimtheiten des Medienkonzentrationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland beseitigen würden, wird man realistisch kaum teilen können.

Die Untersuchung des britischen Medienkonzentrationsrechtes auf der Grundlage der Änderungen vom Sommer 1996 führen – eingebettet in eine übersichtliche Darstellung des gesamten Mediensystems in Großbritannien – das Modell eines eher auf *common sense* ausgerichteten Verfahrens vor, wo sich die politisch mächtigen Gruppen nicht zu schade sind, zumindest für einen Interessenausgleich auch gegenüber den mächtigen Konzernen zu sorgen. Vor allem macht diese Arbeit, deren Vorzug vor allem ihre knapp gehaltene Präzision ist, deutlich, daß es zusätzliche Möglichkeiten schlichter entscheidungsfreudiger Politik gibt, ein Gesamtsystem in der Balance zu halten. In England ist dies in der neuen Form durch den sogenannten *public-interest-test* gewährleistet. Danach können bestimmte Konzentrationsvorhaben unter Ausweis besonderer Bedingungen aufgrund eines öffentlichen Interesses nicht genehmigt werden. Es wird also erkennbar nicht nur auf eine quantitative Bemessensautomatik gesetzt, die – wie im Falle der neuen Konzentrationsregeln in der Bundesrepublik Deutschland – nachweislich eine reine Placebofunktion besitzt.

Der Gesamtband und vor allem die leitende Studie von Martin Stock regen zu einer Reihe von Fragen an, die sicher kaum im Rahmen des gesteckten Untersuchungsformates zu lösen sind. Die tatsächliche geistige Urheberschaft des Zuschaueranteilmodells als „Wunderwaffe“ der Konzentrationskontrolle ist leider nicht erkennbar. Die engen Verbindungslinien zwischen europäischer Kommunikationspolitik und bestimmten Vordenkergruppen in Brüssel und nationaler Kommunikationspolitik würden ein weiteres, zusätzlich die Analyse untermauerndes Untersuchungsgebiet abgeben. Das von Martin Stock immer wieder erwähnte Verfahren eines offenbar gezielten Ausschlusses der Öffentlichkeit bei der Durchsetzung des neuen Rundfunkstaatsvertrages und seiner zentralen Regelungen könnte sehr viel weitergehend und im Sinne einer Kritik des politischen Systems der Bundesrepublik akzentuiert werden. Die besonderen Schwächen einiger Beteiligter, so bestimmter Landesregierungen und bestimmter politischer Gruppen, werden zwar kenntlich gemacht, aber die tatsächlichen Gründe für Anpassung und

Kollaps werden nicht deutlich. Doch sind dies Fragen, die über die „juristische“ Argumentation hinausragen. Und genau an diesem Punkt verdeutlicht die vorliegende Schrift ein besonderes Dilemma der Politik in diesem Bereich. Nur auf der Grundlage einer vornehmlich „rein rechtlichen“ Abschottung des Novellierungsprojektes zum Rundfunkstaatsvertrag konnte es gelingen, das Projekt unterhalb einer allgemeinen öffentlichen Aufmerksamkeitsschwelle zu realisieren. Eine stärker fachlich kommunikationspolitisch geprägte Diskussion in Anknüpfung an die Konzentrationsdebatte der siebziger Jahre lief, weil zu wenig fachlich und juristisch untermauert, ins Leere. Eine ökonomisch geprägte fachliche Argumentation andererseits enthält sich traditionell politisch impliziter Bewertungen und wagt es nicht, in juristisches Terrain vorzustoßen. Insofern ist Teil des nach Lektüre dieses Bandes erkennbaren Debakels auch die seit mehr als einem Jahrzehnt favorisierte und gepflegte Segmentierung der mit Medien befaßten Fachdisziplinen. Daß dieser Band durch die Bündelung unterschiedlicher Perspektiven erneut einen Ansatz zur interdisziplinären Durchdringung und damit überhaupt zum erneuten Wirksamwerden fachlich gezielter Kritik in diesem Gegenstandsbereich unternimmt, ist eines besonderen Lobes wert.

Gerd G. Kopper (Dortmund)