



AUSGABE 140
Januar 2014



ANALYSEN & ARGUMENTE



Medienvielfalt und Meinungsmacht: Wie sichern wir Vielfalt in der konvergenten Medienwelt?

Daphne Wolter

In den vergangenen Jahren gab es bereits ausführliche Reformdebatten zum Thema Medienkonzentration, die zum Teil von der technischen und digitalen Entwicklung immer wieder eingeholt wurden. Eine grundsätzliche öffentliche Diskussion in einem gesellschaftspolitischen Umfeld blieb bis dato weitgehend aus.

Wir brauchen eine grundlegende Neuausrichtung im Hinblick auf eine stärker konvergenz- und nutzungsorientierte Vielfaltsregulierung, die das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten ausbalancieren kann.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte diese gesellschaftspolitische Debatte weiter vorantreiben und mit dieser Ausarbeitung eine einführende Übersicht zu diesem komplexen Themenbereich geben. Dieses Papier will Begriffe klären, Fragen stellen, Herausforderungen benennen, Denkanstöße geben und dazu aufrufen, in einer breiteren Öffentlichkeit über die Medienkonzentration zu sprechen, damit am Ende Lösungen für den konvergenten Medienmarkt gefunden werden können.

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Barthel Schölgens
Leiter Stabsstelle Medienpolitik
Zentralabteilung Kommunikation
und Medien
Telefon: +49(0)2241 2 46 25 25
E-Mail: barthel.schoelgens@kas.de

Daphne Wolter
Referentin Stabsstelle Medienpolitik
Zentralabteilung Kommunikation
und Medien
Telefon: +49(0)30 2 69 96-36 07
E-Mail: daphne.wolter@kas.de

Postanschrift Sankt Augustin
Konrad-Adenauer-Stiftung
53754 Sankt Augustin

Postanschrift Berlin
Konrad-Adenauer-Stiftung
10907 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | VORWORT

Barthel Schölgens

4 | WIE SICHERN WIR VIELFALT IN DER KONVERGENTEN MEDIENWELT?

Daphne Wolter

Die Ziele eines Medienkonzentrationsrechts	4
Abgrenzung und Definition	4
Die Reformansätze	5
Die Rolle des Kartellrechts	7
Meinungsmacht im Internet	7
Blick nach Europa	8
Blick in die Länder: Die Situation in den Landesmediengesetzen	8
Gesellschaftliche Relevanz der Meinungsvielfalt – Fazit	8



VORWORT

Der Zugang zu unterschiedlichen Informationsquellen und Meinungen ist konstitutiv für ein demokratisches Gemeinwesen und hat eine enorme Bedeutung für den Willensbildungsprozess. Vor dem Hintergrund der Geschichte unseres Landes haben die Mütter und Väter unseres Grundgesetzes daher die Sicherung des Zugangs zu einem vielfältigen Angebot an Informationen und Meinungen als eine besondere Aufgabe und Herausforderung benannt. Vielfältige andere Rechtsetzungen wie beispielsweise die Europäischen Menschenrechtskonvention, die europäische Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD), das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Rundfunkstaatsverträge ergänzen die rechtlichen Grundlagen und formen sie aus.

Das Bundesverfassungsgericht hat inzwischen in mehreren Entscheidungen zu medienrechtlichen Fragen Stellung genommen. Rundfunk hat es als „Medium und Faktor“ der Meinungs- und Willensbildung definiert. Die Freiheit des Rundfunks ist nach Auffassung des höchsten deutschen Gerichts zu sichern durch Staatsfreiheit und Freiheit von einseitiger gesellschaftlicher Einflussnahme. Die Sicherung der Vielfalt im Mediensektor ist somit auch Aufgabe des Staates. Der neue Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode sieht deshalb auch in Hinblick auf die „betriebswirtschaftliche Zusammenarbeit von Verlagen unterhalb der redaktionellen Ebene“ die Notwendigkeit, durch eine Reform des Kartellrechts „den Gefahren für die Pressevielfalt im Umbruch der digitalen Medienlandschaft“ zu begegnen.¹

Das Fernsehen ist auch heute noch – wenn auch mit abnehmender Tendenz – das wichtigste Medium für die Information und Meinungsbildung in unserem Land. Das zeigen zahlreiche Untersuchungen. Deshalb hat das Medienkonzentrationsrecht bisher hier seinen Schwerpunkt gelegt, andere Märkte aber nicht ganz aus dem Blick verloren. Doch das Zusammenwachsen der technischen Plattformen und die damit einhergehende Änderungen des Nutzerverhaltens zwingen zu Anpassungen. Die Nutzung von Printprodukten, Hörfunk, Fernsehen und Internet auf einem Ausgabemedium sind an der Tagesordnung, immer mehr auf mobilen Geräten. Medienunternehmen stellen sich dieser Entwicklung und richten ihre Angebote verstärkt crossmedial aus. Ohne Internetpräsenz ist heute kein Medium mehr denkbar.

Allgemein versteht man unter Medienkonzentration den Grad, mit dem einzelne Unternehmen oder Unternehmensgruppen im Medienbereich eine marktbeherrschende Stellung einnehmen. Medienkonzentration kann sich abspielen auf horizontaler (Verdichtung von Angebot und Nachfrage auf derselben Wirtschaftsstufe), vertikaler (aufeinander aufbauende Wirtschaftsstufen) und diagonaler (crossmediale

Beteiligungen) Ebene. Der Grad der Marktbeherrschung wird anhand der Meinungsvielfalt und der unternehmerischen Kartellbildung analysiert. Medienkonzentration hat somit eine wirtschaftliche und eine gesellschaftspolitisch inhaltliche Dimension. Für den wirtschaftlichen Aspekt ist das Bundeskartellamt mit seiner sechsten Beschlussabteilung zuständig, für den Aspekt der Vielfalt sind es im Rundfunk die Landesmedienanstalten mit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) und auch die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Umstritten bei der Feststellung von Medienkonzentration sind die Maßstäbe und die Art der Messung sowie die Frage, was ein meinungsrelevanter Gesamtmarkt ist. Immer ist ein Bewertungsspielraum vorhanden und eventuell auch ein Zielkonflikt zwischen der wirtschaftlichen und der Vielfaltsdimension. Die Erstellung und Verbreitung von Medien kostet Geld, das auch verdient sein will. Deshalb sind auch die Werbemärkte von hohem Interesse. Aufgabe der Politik ist es, das Spannungsverhältnis von Regulierung und Freiheit gesellschaftlich akzeptabel auszubalancieren.

Die Medienpolitik ist daher gefordert, die Regulierungen über Verbreitungswege, Absender, Plattformen, Empfangsgeräte und auch Suchmaschinen hinweg unter Einbeziehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu zu formulieren. Die starke Ausrichtung des Medienkonzentrationsrechts auf das Fernsehen ist heute nicht mehr zeitgemäß. Nicht außer Acht lassen darf man dabei die europäische und internationale Dimension und deren Verflechtungen. Umgekehrt gilt dies auch für die Betrachtung der regionalen Märkte.

Die Debatte der nächsten Monate und Jahre darf sich aber nicht auf die Regelung von Drittsendezeiten und Regionalfenstern beschränken sondern muss den Blick über die einzelnen Mediengattungen hinweg werfen und eine Anpassung des deutschen und europäischen Kartellrechts soweit wie nötig voranbringen. Kooperationen und Zusammenschlüsse, die der langfristigen Sicherung der Informations- und Meinungsfreiheit dienen, müssen ermöglicht werden. Eine nicht leichte Aufgabe für alle Beteiligten.

Die medienpolitische Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung im nationalen und internationalen Bereich dient seit jeher der Schaffung und Sicherung von Meinungsvielfalt. Dazu sollen auch die vorliegenden Ausführungen einen kleinen Beitrag leisten und zur Diskussion anregen. Wir freuen uns über Rückmeldungen.

Barthel Schölgens
Leiter Stabsstelle Medienpolitik
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.



WIE SICHERN WIR VIELFALT IN DER KONVERGENTEN MEDIENWELT?

Daphne Wolter

DIE ZIELE EINES MEDIENKONZENTRATIONSRECHTS

Die seit langem geplante und überfällige Reform des Medienkonzentrationsrechts für das konvergente Zeitalter ist in Sichtweite, aber noch lange nicht beschlossene Sache: Die Regierungschefinnen und -chefs der Länder haben im Oktober 2012 den Auftrag zur Modernisierung des Medienkonzentrationsrechts erteilt und die Rundfunkkommission beauftragt, „auf Basis der bisherigen Beratungen den Entwurf eines entsprechenden Staatsvertrages vorzulegen“. Ein Entwurf der Novelle wird jedoch frühestens Anfang 2014 erwartet. Die folgenden Ausführungen legen aus diesem Anlass ihren Schwerpunkt auf grundsätzliche Ausführungen und Erläuterungen zur Medienkonzentration im Rundfunkbereich, wollen aber auch die Frage beleuchten, ob ein zukünftiges „konvergentes“ Medienkonzentrationsrecht sich auch auf andere Bereiche im Mediensektor ausdehnen müsste. Die Entwicklung des Regulierungsrahmens für Medien in der digitalen Welt sollte sich daher nicht allein an ökonomischen Gesichtspunkten orientieren. Vielmehr kommt der demokratiebildenden und kulturstiftenden Funktion der Medien in der digitalen Welt große Bedeutung zu: Meinungsfreiheit, Sicherung von freiem Informationszugang, Meinungsvielfalt, Qualitätsjournalismus, Medienpluralismus, Jugendschutz, Datenschutz und kulturelle Bildung sind die Grundlage für ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen. So ist Medienkonzentration kein Nischenthema, sondern betrifft jeden, der sich im „Meinungsmarkt Deutschland“ informiert und daran beteiligt.

Braucht der Rundfunkbegriff eine neue Definition, die ins 21. Jahrhundert passt und soll er seine herausgehobene Stellung bezüglich der gesellschaftlich-politischen Aufgabe noch innehaben? Oder sollte er einem „level-playing-field“ weichen, bei dem alle Mediengattungen gleiche Rahmenbedingungen haben? Fragen, über die im Rahmen der anstehenden Reform diskutiert werden und auf die es am Ende Antworten geben sollte. Hilfreich ist es sicher, wenn einige Aspekte bei der Beantwortung mit einbezogen werden: Wie kann eine plattformübergreifende Messung der Nutzung und inhaltlichen Bedeutung funktionieren und wie kann eine intensivere Zusammenarbeit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienrecht (KEK) und Kartellamt gestaltet werden? Der gemeinsame Nenner wird sicher sein, das richtige Gleichgewicht zwischen dem ökonomischen und dem publizistischen Wettbewerb zu finden. Das gemeinsame

Ziel sollte am Ende sein, dass nach dem Abbau der regulatorischen Ungleichheiten den deutschen, europäischen und internationalen Medien- und Internetunternehmen ein Umfeld als Grundlage geboten wird, in dem alle unter fairen Bedingungen handeln und sich entwickeln können.

ABGRENZUNG UND DEFINITION

Im Rundfunkstaatsvertrag und in den Mediengesetzen der Länder gibt es die Vorschriften zur Begrenzung der sogenannten Medienkonzentration, die die Sicherung der Meinungsvielfalt zum Ziel haben. Die entsprechenden Regelungen der Paragraphen 26 ff. des Rundfunkstaatsvertrags² (RStV) haben einen beschränkten Anwendungsbereich und beziehen sich ausschließlich auf das bundesweite Fernsehen. Die Konzentrationsregeln für den regionalen und lokalen Rundfunk, wie auch für den Radiosektor werden in den Mediengesetzen der Bundesländer geregelt. Im Folgenden sollen die Vorschriften zur Sicherung der Meinungsvielfalt im bundesweiten Fernsehen besprochen werden. Auf die entsprechende Medienregulierung der Landesmediengesetze wird kurz in einem gesonderten Absatz eingegangen. Das deutsche Medienkonzentrationsrecht ist demzufolge ein weit verzweigtes Rundfunkkonzentrationsrecht.

Den Ausschlag zur Prüfung der Medienkonzentration gibt meist eine Veränderung der Beteiligungsstruktur einer Fernsehgesellschaft oder ein Unternehmenskauf. Neben der kartellrechtlichen Überprüfung, die sich um den ökonomischen Wettbewerb zwischen den entsprechenden Medienunternehmen kümmert, überprüfen die Landesmedienanstalten zusammen mit der KEK den publizistischen Wettbewerb. Die Konzentrationskontrolle dient dem Ziel der Verhinderung „vorherrschender Meinungsmacht“.

Zurechnung der Zuschaueranteile

Seit 1997 steuert das sogenannte „Zuschaueranteilsmodell“ (vgl. auch Infobox 1) die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht. Ein Veranstalter kann also beliebig viele Fernsehprogramme veranstalten, es sei denn er erlangt dadurch „vorherrschende Meinungsmacht“. Gemäß § 26 Abs. 2 RStV wird diese vermutet, wenn die einem Unternehmen zurechenbare Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 Prozent haben. Das gleich gilt bereits bei Erreichen der 25-Prozent-Marke, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten



Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss einem Zuschaueranteil von 30 Prozent entspricht. Medienrelevante verwandte Märkte sind dem Fernsehen vergleichbare Märkte³ wie z.B. Werbung, Hörfunk, Presse und Online-Angebote.

INFOBOX 1

Berechnung Zuschaueranteil

Seit dem dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag zielen die Regelungen der §§ 26 ff. RStV auf die Abwehr vorherrschender Meinungsmacht.

Das Modell kennzeichnet zunächst der Grundsatz der Freiheit, eine beliebige Anzahl von Programmen und jede Art von Programmen zu veranstalten, solange damit die Meinungsvielfalt wegen vorherrschender Meinungsmacht nicht gefährdet wird (§ 26 Abs. 1 RStV). Vorherrschende Meinungsmacht wird vermutet, wenn ein Unternehmen mit einem Programm oder mit der Summe aller ihm zurechenbaren Programme im Jahresdurchschnitt einen Zuschaueranteil von 30 Prozent erreicht. Gleiches gilt bei einer geringfügigen Unterschreitung des genannten Zuschaueranteils, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 Prozent im Fernsehen entspricht (§ 26 Abs. 2 RStV). Als medienrelevante Märkte kommen etwa Werbung, Hörfunk, Presse, Rechte, Produktion oder auch Märkte für digitale Plattformen in Betracht. Das Zuschaueranteilsmodell wird damit um Elemente des sogenannten Marktanteilsmodells ergänzt.

Ein zusätzliches Aufgreifkriterium für Veranstalter mit einem Vollprogramm oder einem Spartenprogramm mit Schwerpunkt Information sieht der RStV in § 26 Abs. 5 vor. Bei Erreichen eines Zuschaueranteils von 10 Prozent im Jahresdurchschnitt sind diese Veranstalter verpflichtet, nach Maßgabe des § 31 RStV Sendezeit für Dritte einzuräumen.⁴

Doch was bedeuten diese Vorgaben in der Praxis, welche Teile umfasst ein „medienrelevanter Markt“ und wo herrscht dort Meinungsmacht vor? Für die Begriffe „vorherrschende Meinungsmacht“ und „medienrelevante verwandte Märkte“ gibt es keine Legaldefinition und spätestens seit der gescheiterten Übernahme der ProSiebenSat.1 Media AG durch den Axel Springer Verlag wird diskutiert, ob der Wortlaut des

§ 26 RStV zu unbestimmt sei und einer grundlegenden Reform bedarf.⁵ Die bisherigen Reformansätze der vergangenen Jahre erscheinen leider zu wenig konkret.⁶ Ein neues Medienkonzentrationsrecht bedarf einer Marktabgrenzung, die den digitalen Wandel erfasst.

DIE REFORMANSÄTZE

Weiterhin rundfunkzentriert

Das vorliegende Medienkonzentrationsrecht ist rundfunkzentriert und findet ausschließlich Anwendung auf deutsche Rundfunkveranstalter. Zudem orientiert es sich an quantitativen Maßstäben und lässt die wachsende alternative Medienutzung außer Acht. Das heißt in der Konsequenz, dass die wichtigsten internationalen Player mit teilweise monopolistischen oder marktbeherrschenden Strukturen wie Google und Facebook nicht vom Recht erfasst sind und dies so zu dem unerwünschten Ergebnis führt, dass heimische Anbieter benachteiligt sind.

Nach derzeitigem Stand der Beratungen in den Ländern soll das Medienkonzentrationsrecht auch weiter „fernseh- bzw. rundfunkzentriert“ bleiben.⁷ Das bedeutet, dass die Ermittlung der Zuschaueranteile sich weiterhin an den Fernsehhaushalten orientiert. Es wurde jedoch zumindest anerkannt, dass das Internet zwar noch nicht das Leitmedium sei, die Internetnutzung aber steige und damit auch die Meinungsmacht im Netz. So sollen gesetzliche Wege gefunden werden, die die Internetnutzung, aber auch die crossmediale Verflechtung zwischen Inhaltenanbietern und Betreibern mit einbeziehen können. Marktteilnehmer schlagen zum Beispiel vor, dass „Meinungsmacht TV“ etwa durch einen Faktor „Meinungswirkung online“ relativiert bzw. konkretisiert werden könnte.⁸

Mit dem Vorhaben, einen Grundstandard an Meinungsvielfalt sicherzustellen und der Erkenntnis, dass die crossmediale Verflechtung von Inhaltenanbietern und Betreibern vor allem im Internet eine zunehmende Bedeutung hat, beschäftigen sich viele Experten. Auch wie die Einbeziehung von Suchmaschinen aussehen soll ist noch nicht geklärt. Immerhin wurden solche, die auch vertikal mit Plattformen verbunden sind, als meinungsrelevant benannt. Eine praktikable Lösung für eine mögliche entsprechende gesetzliche Regelung gibt es noch nicht. Hier sollte der Blick zumindest nach Europa, oder am besten gleich in Richtung internationale Übereinkommen gerichtet werden.

Wenn es um Rundfunk geht, könnten die deutschen Medienregulierer aber sehr wohl handeln: Wenn bestimmte Inhalte im Netz als Rundfunk festgestellt werden⁹, müsste daraufhin der Betreiber aufgefordert werden, eine Sendelizenz zu beantragen. Über eine solche Lizenz könnte dann eine ge-



wisse Regulierung stattfinden – wie jüngst beim Internetangebot des Deutschen Bundestages.

Relevanz des Bonuspunktesystems

Weiterhin soll an dem Bonuspunktesystem (siehe auch Info-box 2) festgehalten werden. Die Länder planen zudem, die sogenannten Bonuspunkte für Regionalfenster und Sendezeiten für Dritte auszubauen. Neben weiteren Regionalfenstern in bisher nicht entsprechend versorgten Gebieten kämen verschiedene weitere Maßnahmen in Betracht, wie etwa Infrastrukturmaßnahmen für Lokal- und Regionalfernsehanbieter. In Ländern ohne Regionalfenster soll der Landesgesetzgeber entscheiden, welche Maßnahmen in seinem Land zu Bonuspunkten führen können.

Eine Weiterentwicklung des viel diskutierten Anreizsystems, das für Vielfalt im Programm belohnt, soll nach den aktuellen Beratungen der Rundfunkreferenten fortgeschrieben werden. Derzeit gibt es bis zu fünf Bonuspunkte, die in Abzug gebracht werden können, künftig, so wird überlegt, können bis zu acht Punkte angerechnet werden. Voraussetzung ist, dass die TV-Unternehmen zusätzliche Drittsendezeitangebote ins Programm nehmen und in einen Fond für die Finanzierung von Lokalsendern einzahlen. Fraglich ist hier jedoch, welche Sendergruppen überhaupt von diesem Anreizsystem profitieren möchten. So sind die P7S1-Gruppe und das Programm Sat.1 ununterbrochen schon seit Juni 2012 unter den entscheidenden Zuschaueranteilen von 25 Prozent (<20% und <10 % der Zuschauer ab drei Jahren)¹⁰, sodass die Sender eigentlich bald komplett aus der Verpflichtung der Drittsendezeitprogramme herausfallen müssten.

Das Anreizsystem scheint alleine nicht die Lösung zu sein. Anstatt immer neue Regulierungs- und erweiterte Aufsichtsstrukturen zu etablieren, sollte es stattdessen zu einer langfristigen und der Internationalität unseres Marktes gerecht werdenden Wettbewerbsfähigkeit deutscher Rundfunkunternehmen kommen.

Neue Flexibilität durch „Ministererlaubnis“

Außerdem wird auch über eine sogenannte Ministererlaubnis diskutiert, die trotz der Vermutungsregel des § 26 RStV eingesetzt werden kann. Die Experten meinen, dass solch eine Regelung das System der Vielfaltsicherung deutlich flexibler macht und eine größere Gestaltungsoption bewirken würde.¹¹ Diese Neuheit soll die nachgebildete Anwendung der Ministererlaubnis aus dem Kartellrecht sein: Danach könnte mit der sogenannten Ministererlaubnis die KEK trotz einer vorherrschenden Meinungsmacht mit einer Dreiviertel-Mehrheit einen Zusammenschluss genehmigen, wenn die Vorteile für die freiheitliche Medienordnung überwiegen. Damit soll die Inflexibilität des Medienkonzentrationsrechts abge-

INFOBOX 2

Bonuspunkte

Seit den mit dem Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag im Jahre 2002 in Kraft getretenen Neuregelungen gilt für Regional- und Drittfensterprogramme im Rahmen bundesweiter privater Fernsehvollprogramme eine medienkonzentrationsrechtliche „Bonusregelung“: Bei Erreichen der 25%-Hürde kann sich ein Unternehmen, das auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat, davon Bonuspunkte abziehen lassen: Sind im reichweitenstärksten Vollprogramm einer Veranstaltergruppe Fensterprogramme eingerichtet, die den staatsvertraglichen Vorgaben entsprechen, so sind gemäß § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV auf den bundesweiten Zuschaueranteil dieser Gruppe für die Regionalfenster zwei Prozentpunkte und für die Drittsendezeiten drei weitere Prozentpunkte in Abzug zu bringen.¹²

schwächt werden, da in Zeiten global agierender Medien- und Telekommunikationskonzerne eine solche Ausnahme zugunsten deutscher Medienunternehmen immer mehr erforderlich ist. Die Befürchtung, dass die Möglichkeit der Ministererlaubnis einem möglichen politischen Missbrauch Tür und Tor öffnet, ist mit der Erfordernis eines kumulativen Vorliegens einer Dreiviertel-Mehrheit der KEK zu entkräften.

Neudefinition des Rundfunkbegriffs

Innerhalb der Reformdebatte gibt es Überlegungen, die Online-Angebote, die nach heutiger Rechtslage als Telemedien zulassungsfrei sind und damit keiner Medienkonzentrationsregel unterliegen, mit in die geplante Regulierung einzubeziehen, sofern eine differenzierte Analyse der verschiedenen Dienste vorgenommen wurde; denn eine pauschale Integration aller Online-Angebote scheint nicht praktikabel und rechtlich schwer durchsetzbar. Dafür müsste natürlich zuerst der Rundfunkbegriff geändert werden, was sicher ein bedeutender Einschnitt wäre, aber nicht unmöglich in der Umsetzung. So wird der Rundfunkbegriff vom Verfassungsrecht bewusst entwicklungs offen betrachtet und wäre „bereit“, eine Änderung dahingehend zu überstehen. Von den Medienunternehmen wird hauptsächlich eine Art Systemgerechtigkeit gefordert¹³, die sowohl die Neudefinition des Rundfunkbegriffs, als auch einen fairen Ausgleich zwischen restriktiver Regulierung und den Pflichten der Rundfunkunternehmen bedeutet. Außerdem bedürfe es einer konvergenten, wirtschafts- wie auch gesellschaftspolitisch sachgerechten und einer zwingend erforderlichen Regulierung, um weiterhin eine große Vielfalt an hochwertigen Inhalten und vertrauenswürdigen Umfeldern zu garantieren.



DIE ROLLE DES KARTELLRECHTS

Das Medienkonzentrationsrecht wird in seiner Zentrierung auf den Rundfunk den Herausforderungen der konvergenten Medienwelt und den entsprechenden Gefahren für den Medienpluralismus alleine nicht mehr gerecht. Ein Regulationssystem, das auch die neue, konvergente Realität betrachtet, fehlt bis dato. In diese Regelungslücke scheint in letzter Zeit schon häufiger das Kartellrecht zu stoßen: Mit seinen Entscheidungen hat es die Themen Presse-Grosso, den Markt der Kabelfernseh-Netze sowie den Verkauf von Programmrechten geprägt und somit das Rundfunkrecht regelrecht ausgebremst. Eine Annäherung des Medienkonzentrationsrechts an das Kartellrecht ist also bereits geschehen und sollte auch fortgesetzt werden, um Monopolstrukturen zu verhindern. Um aber die meinungsbildende und demokratiefördernde Bedeutung der Medien nicht zu mindern, sollte es aber zusätzlich bei einer marktspezifischen Marktbetrachtung bleiben, die über das allgemeine Wettbewerbs- und Kartellrecht hinausgeht.

Doch auch das geltende Wettbewerbsrecht kann nicht verhindern, dass im Zuge der Digitalisierung im Medienmarkt Monopole entstehen, die ihre marktbeherrschende Stellung ausnutzen und so den Medienstandort Deutschland sowie den europäischen Medienmarkt gefährden. Nach der Freistellung des Presse-Grosso vom Kartellverbot müsste an dieser Stelle auch geprüft werden, ob nicht durch eine Änderung des Kartellrechts der Tatsache Rechnung getragen werden kann, dass deutsche Unternehmen durch die Digitalisierung in einen neuen Wettbewerb getreten sind.

Bei der Überprüfung sollte berücksichtigt werden, dass eine Kooperation bzw. ein Zusammenschluss deutscher Medien- und Rundfunkunternehmen aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll wäre, dies aus kartellrechtlichen Gründen aber immer wieder verhindert wird.

Die Geltung der Regelungen des Kartellrechts für Medienunternehmen müsste somit in dieser Reformdebatte im Hinblick auf die Marktdefinition überprüft und im besten Fall an die neuen Verhältnisse angepasst werden.

MEINUNGSMACHT IM INTERNET

Für Personen mit einem Internetanschluss ist das Internet nach dem Fernsehen das wichtigste Informationsmedium, mit nur noch 14 Prozentpunkten Abstand.¹⁴ Dazu kommt, dass die tägliche Nutzungsdauer der deutschen Internetnutzer im Jahr 2013 stark zugenommen hat. Eine Online-Studie verweist darauf, dass die deutschen Onliner bis zu

169 Minuten im Durchschnitt täglich im Netz verweilen; dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 36 Minuten. Diese Entwicklung sei nicht zuletzt auf die mobilen Endgeräte zurückzuführen, die inzwischen fast zur Standardausstattung deutscher Onlinehaushalte zählen.¹⁵ Dennoch bleibt das Fernsehen in der Gesamtheit noch das stärkste Medium in seiner Zuwendung (1. Halbjahr 2013 242 Min./Tag).¹⁶ Der Medienwandel macht sich aber bereits bei der jüngeren Generation deutlich bemerkbar: So heißt es in der Studie, dass mit 218 Minuten Nutzungsdauer täglich das Internet das Medium ist, dem die 14- bis 29-Jährigen die mit Abstand meiste Aufmerksamkeit widmen.¹⁷

Neben den publizistisch relevanten Onlinemedien sind Plattformen wie Google, Facebook und YouTube ebenso von großer Bedeutung für die Informationsversorgung, da sie den Zugang zu den meinungsrelevanten Informationsangeboten gestalten und beeinflussen können.¹⁸

Vor allem wenn Suchmaschinenbetreiber vertikal mit Plattformen verbunden sind, könnte Meinungsmacht verstärkt bzw. Meinungsvielfalt verringert werden. Zumindest müsste in die Bewertung, ob vorherrschende Meinungsmacht vorliegt, mit einbezogen werden, inwieweit eine solche Suchmaschine oder Plattform „Meinung macht“. Es wird notwendig sein, dass regelmäßige empirische und medienübergreifende Untersuchungen der tatsächlichen Meinungsbildungsrelevanz der einzelnen Mediennutzung vorgenommen werden, um die Meinungsvielfalt und mögliche Meinungsmonopole im Internet besser bewerten zu können.¹⁹

Denn zu viele ungeklärte Fragen, wie zum Beispiel zur Nutzungserfassung von Online-Medienangeboten, sind konzeptionell aber auch methodisch noch nicht gelöst. Es wäre zielführend, wenn hierfür Untersuchungen zur Relevanz an sich und speziell zum jeweiligen Grad der Relevanz von Suchmaschinen für die Meinungsbildung im Sinne des Medienkonzentrationsrechts unternommen werden könnten.

Die Fragestellungen sind identifiziert. Jetzt gilt es die Entwicklungen der Meinungsmacht auf allen Verbreitungswegen zu verfolgen und rechtzeitig adäquate Lösungen zu entwerfen, um mutmaßliche vorherrschende Meinungsmacht auch im Internet verhindern zu können, ohne das Internet unnötig zu regulieren. Die Medienregulierung sollte die Rahmenbedingung für ein marktwirtschaftliches Handeln bieten und dabei nur so wenig regulieren wie möglich, aber so viel wie notwendig. Neue Regeln für das Internet zu etablieren und durchzusetzen, um dieses vorliegende regulative Ungleichgewicht auszugleichen, ginge aber in die falsche Richtung.



BLICK NACH EUROPA

Auch im Bereich der elektronischen Massenmedien, der ehemals national dominiert war, bestimmen inzwischen internationale Konzerne die Entwicklung und Bedingungen: Rundfunk ist nicht mehr national begrenzt. Pluralismus nur im nationalen Bereich zu bewerten, reicht daher bei den heutigen internationalen Fusionen großer Medienunternehmen nicht aus. Denn gerade im Zeitalter der großen Medienhäuser besteht eine Tendenz zur vertikalen Integration, bei der große Konzerne und Unternehmensverbände versuchen, die Wertschöpfungskette zu beherrschen. So beschäftigt sich das aktuelle „Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“²⁰ im Abschnitt „Freiheit und Pluralismus der Medien“ unter anderem auch mit der Frage, ob die „Möglichkeit der Festlegung von Auswahlmöglichkeiten durch Filtermechanismen z.B. bei der Suchfunktion durch öffentliches Eingreifen auf EU-Ebene geregelt werden“ sollte. Zudem lautet eine weitere Frage, ob es in dem konvergierenden Rundfunk ein besonderes Erfordernis gibt, den Zugang zu „Inhalten von allgemeinem Interesse“ und die Möglichkeit einer mühelosen Suche nach diesen Inhalten zu regeln. Die aktuellen Eingaben zum Grünbuch spiegeln wie erwartet die sehr differenzierten Antworten der entsprechenden Stake Holder der Branche wider. So wird u.a. vorgebracht, dass möglicherweise regulatorischer Handlungsbedarf bestehe, falls neue Plattformen den Zugang zu Medien kontrollieren und einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Meinungsbildung haben. Es sollten daher auf europäischer Ebene die Marktentwicklungen in konvergenten Märkten geprüft und wenn erforderlich medienkonzentrationsrechtliche Schranken zur Vielfaltssicherung eingeführt werden. Ziel muss es sein, alle Interessen der beteiligten Akteure medien- und branchenübergreifend zum Ausgleich zu bringen und für mehr Flexibilität zu sorgen. Dabei geht es in erster Linie um die Entwicklung von nachhaltigen Finanzierungsmodellen, die auch in einer konvergenten Welt Bestand haben.

Kommt es zu einer Revision des europäischen Medienrechts, dann wird die Herausforderung darin liegen, durch entsprechende Rahmenbedingungen die wichtigen gesellschaftlichen und kulturellen Funktionen der Medien auch in einem konvergenten Umfeld zu schützen: Vielfaltssicherung und Bewahrung des Doppelcharakters der Medien als Kultur- und Wirtschaftsgut.

Ein spezifischer medienrechtlicher Regulierungsrahmen bleibt deshalb weiterhin notwendig. Und stärker als bisher sollte dabei der europäische, aber gerade auch der internationale Kontext der Medienregulierung in den Blick genommen werden. Nationale medienpolitische und rechtliche

Handlungsspielräume sollten genutzt und nicht durch EU- und internationale Regulierung bzw. Abkommen verengt oder gar vereitelt werden. Dass die Dominanz von einzelnen Netz- und Suchmaschinenbetreibern keine Einengung von Medienfreiheit und -pluralismus nach sich ziehen darf, war auch ein zentrales Ergebnis der „High Level Group on Media Freedom and Pluralism“ der EU-Kommission.²¹

BLICK IN DIE LÄNDER: DIE SITUATION IN DEN LANDESMEDIENGESETZEN

In vielen Landesmediengesetzen gibt es trotz der schon bestehenden Vorgaben im Rundfunkstaatsvertrag und im Kartellrecht noch zusätzliche Einschränkungen in Form von Beteiligungshöchstgrenzen zur Sicherung der Meinungsvielfalt (vgl. z.B. § 33 Landesmediengesetz NRW; § 17 Thüringisches Landesmediengesetz, § 19 Medienstaatsvertrag HSH).²² In Zeiten der Digitalisierung werden diese Vorgaben oft als nicht mehr zeitgemäß kritisiert. So sind zum Beispiel regionale und lokale Radiosender strategisch kaum noch handlungsfähig. Kritiker des bestehenden Systems fordern, dass die Möglichkeit, sich an Radiosendern zu beteiligen, vereinfacht werden muss, sodass auch Kooperationen und Joint Ventures einfacher realisiert werden können.²³ So scheint auch der Gesetzgeber bei der derzeit geplanten Reform des Medienkonzentrationsrechts die Stärkung der regionalen und lokalen Berichterstattung zum Ziel zu haben.²⁴

GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ DER MEINUNGSVIELFALT – FAZIT

Wie in vielen anderen Bereichen auch, ist es zielführend, wenn man am Anfang der Überlegungen zu einer Reform festlegt: Was wollen wir? Worum geht es uns? Das Medienkonzentrationsrecht scheint nicht nur angesichts der komplizierten Rechtslage, sondern auch wegen der unterschiedlichen Beurteilung der Sachlage ein Expertenthema zu sein. Bei allen Forderungen nach einem einheitlichen Medienrecht, die ja auch die Reform des Medienkonzentrationsrechts beinhalten, sollte der Diskurs dazu aber öffentlich stattfinden. Denn jeder, dem es um die Sicherung der Vielfalt der Informationen und Meinungen geht, sollte die Möglichkeit haben, sich an den Diskussion zum Thema Medienkonzentration zu beteiligen. Ebenso muss der Nutzer sensibilisiert und seine „Medienkompetenz“ für die Erkennung von Meinungsmacht geweckt und gestärkt werden. Gerade für die Bereiche Nachrichten, Information und Zeitgeschehen, aber auch Unterhaltung, spielt die Begrenzung von Medienkonzentration eine wichtige Rolle. Es sollte also darüber gesprochen werden, was für die Zukunft in den Bereich der Regulierung fällt, damit der Nutzer weiterhin aktiv aus möglichst vielen Informationsquellen schöpfen kann, egal welchen Verbrei-



tungsweg er gewählt hat. Der Nutzer muss auch in Zukunft die Wahl und Möglichkeiten haben, sich seine gewünschten Informationen zu beschaffen. Man sollte sich nicht damit zufrieden zu stellen, dass es bereits ausreiche, wenn die Nachrichten den Konsumenten finden und erreichen. Für die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie ist es auch in Zukunft wichtig, dass der Zugang zu den Angeboten und deren diskriminierungsfreie Auffindbarkeit sichergestellt sind. Die (meinungs-)freiheitssichernde Aufgabe der Medien muss auch für die Zukunft ausgeführt werden können.

- 1] *Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 17 unter <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>*
- 2] *Rundfunkstaatsvertrag, 15. Änderungsstaatsvertrag, in Kraft getreten am 01.01.2013*
- 3] *Vgl. auch unter www.kek-online.de.*
- 4] *Vgl. Gesetzestext unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/15_RStV_01-01-2013.pdf*
- 5] *vgl. dazu auch Münchner Anwaltshandbuch, Urheber- und Medienrecht, S. 507-515.*
- 6] *Vgl. auch in MMR 2009, 80, 82ff. Bremer/Grünwald.*
- 7] *Vgl. Interview vom 13.2.2013 mit Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz, abrufbar unter <http://www.medienpolitik.net/2012/12/medienregulierung-lander-planen-neues-medienkonzentrationsrecht/>*
- 8] *Vgl. Interview mit Conrad Albert in „promedia“ April 2012, abrufbar unter <http://www.goldmedia.com/blog/2012/04/die-sonderregulierung-fur-rundfunk-ist-uberholt-interview-mit-conrad-albert-vorstand-prosiebensat-1-legal-distribution-regulatory-affairs-promedia-april-2012/>*
- 9] *Vgl. Checkliste der Medienanstalten für Veranstalter von Web-TV vom 13.1.2013 unter <http://www.die-medienanstalten.de>*
- 10] *Vgl. auch Tabellen unter <http://www.kekonline.de/kek/medien/zuschauer/2013.pdf>*
- 11] *Vgl. Interview vom 13.2.2013 mit Thomas Kreuzer, abrufbar unter <http://www.medienpolitik.net/2012/09/medienpolitik-lizenierungspflicht-von-rundfunkangeboten-abschaffen/>*
- 12] *Gesetzestext vgl. unter http://www.diemedienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/15_RStV_01-01-2013.pdf*
- 13] *Vgl. VPRT-Jahresbericht 2013 unter <http://www.vprt.de/verband/publikationen/jahresberichte/jahresbericht-2013/content/vprt-jahresbericht-2013-ver%C3%B6ffentlicht?c=4>*
- 14] *Vgl. hierzu www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/Medienkonzentration.pdf*
- 15] *<http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/index.php?id=439>*
- 16] *http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/fileadmin/Onlinestudie/PDF/Eimeren_Frees.pdf*
- 17] *http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/fileadmin/Onlinestudie/PDF/Eimeren_Frees.pdf*
- 18] *Vgl. unter www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/Vielfaltsmonitor_2012_Version_Internet.pdf.*
- 19] *Vgl. z.B. den Medienvielfaltsmonitor der BLM unter https://www.blm.de/de/pub/radio_tv/forschung/medienvielfaltsmonitor.cfm*
- 20] *Vgl. unter http://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/AVM-Normen/GB%20Connected%20TV%20DE.pdf*
- 21] *Vgl. unter <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>*
- 22] *Vgl. u.a. unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2251&bes_id=5079&aufgehoben=N&menu=1&sg=0; http://www.tlm.de/tlm/die_tlm/rechtsgrundlagen/gesetze/thueringer_landesmediengesetz/; <http://www.ma-hsh.de/die-ma-hsh/rechtsgrundlagen/gesetze/>*
- 23] *Vgl. Gert Zimmer, CEO RTL Radio in Interview, abrufbar unter <http://www.medienpolitik.net/2013/04/medienregulierung-der-konkurrenzkampf-hat-sich-deutlich-verstarkt/>*
- 24] *Vgl. Rede von Staatssekretärin Jacqueline Kraege auf dem DLM-Symposium 2013, abrufbar unter <http://www.dlm-symposium.org/de/dokumentation.html>.*



Gefällt Ihnen diese Publikation?

Dann unterstützen Sie die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung für mehr Demokratie weltweit mit einer mobilen Spende. Der Betrag kommt unmittelbar der Stiftung zugute und wird für die Förderung unserer satzungsgemäßen Zwecke verwendet.

Jetzt QR-Code scannen
und Betrag eingeben.