

Beitrag für die 25. Tutzingener Medientage

„Das große Monopoly -

Medienmarkt Deutschland“

Tutzing, 20. bis 21. März 2006

Als mich vor einigen Wochen die Anfrage der Organisatoren dieser Tagung erreichte, lautete der Arbeitstitel der Veranstaltung „Medienfusion - Gefahr für die Meinungsvielfalt?“, und mein Beitrag war überschrieben mit den Worten „Die medienpolitische Belastungsprobe - entsteht eine vorherrschende Meinungsmacht?“.

Mittlerweile haben sich die Wogen etwas geglättet, und die meisten Akteure, Kommentatoren und sonstigen Ratgeber sind von der Spitze der Palme, auf die sie zwischenzeitlich geraten waren, wieder auf festeren Boden zurückgekehrt.

Der Titel der Veranstaltung heißt nunmehr „Das große Monopoly - Medienmarkt Deutschland“, und programmgemäß soll ich Ihnen die Frage beantworten: „Wo beginnt Meinungsmacht?“.

Das ist nun einfacher gesagt als getan. Denn eine schlichte Definition des Begriffs existiert nicht. Fest steht allerdings, dass das Phänomen, dass durch Medien Meinungsmacht erzeugt wird, keine typisch deutsche Erscheinung ist. Meinungen werden durch Medien beeinflusst, und diese Medien unterliegen in allen Ländern einem mehr oder weniger starken Regime, um diese meinungsbildende Macht im positiven Fall zu Lasten einzelner übermächtiger Anbieter zu reglementieren oder im negativen Fall zu Gunsten autoritärer Staatsführungen zu instrumentalisieren.

Lassen wir den letzteren Fall einmal außer Betracht, so zeigt sich, dass Meinungsmacht in Ländern westlicher Prägung durch entsprechende Konzentrationsregeln begrenzt wird. Der Einfachheit halber beschränke ich mich hier auf den Bereich des

Fernsehens, das allen Unkenrufen zum Trotz, nach wie vor die Spitze der Medienutzung behauptet. In Frankreich beispielsweise begegnet man Meinungsmacht durch die Anzahl der Zulassungen, die eine Person im Fernsbereich erwerben kann. In Italien versucht man, vorherrschende Meinungsmacht dadurch zu verhindern, dass ein Medienunternehmen nur einen gewissen Prozentsatz der gesamten Marktumsätze aus Werbung, Verkauf von Rechten etc. auf sich vereinigen darf. In der Schweiz steht das Anliegen im Vordergrund, einen starken Service public zu sichern. Der Regulierungsansatz in den USA zielt auf eine Art Begrenzung der technischen Reichweite und Einschränkung crossmedialer Verflechtungen, und nur am Rande sei bemerkt, dass die Schwellen für unerwünschte Medienkonzentration in Amerika viel niedriger liegen als in Deutschland und dass dort ein Unterfangen wie die Übernahme von ProSiebenSAT.1 durch Springer von vornherein ohne Chancen gewesen wäre.

Wir sehen hieran, dass sich je nach historischer Entwicklung und abhängig von kulturellem Hintergrund und nicht zuletzt auch von den realen Gegebenheiten am Medienmarkt und den Präferenzen der politischen Akteure die Modelle zum Erreichen des jeweils gleichen Ziels erheblich unterscheiden.

Der Gesetzgeber in Deutschland hat sich im Bereich des bundesweiten Fernsehens mit In-Kraft-Treten des 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrages zum 01.01.1997 von dem bis dahin geltenden Modell der Beteiligungsbegrenzung abgewandt und das Zuschaueranteilsmodell eingeführt. Grund hierfür war, dass mit Beginn des privaten Rundfunks zu Beginn der 80er Jahre ökonomische, aber auch politische und administrative Gründe in relativ kurzer Zeit zu starken Konzentrationstendenzen und letztlich zu den beiden bedeutenden privaten Veranstaltergruppen im deutschen Fernsehen, nämlich ProSiebenSAT.1 (früher Kirch) und RTL, geführt hatten.

All dies sieht auf den ersten Blick nach politischen Festlegungen aus, die es in Wirklichkeit auch sind, denkt man allein an die Genese des Rundfunkstaatsvertrages, wie er zur Zeit in Deutschland existiert.

Nähern wir uns der Frage „Wo beginnt Meinungsmacht?“ also von dieser Seite.

Ohne tiefergehend in Empirie einzusteigen oder sich weitergehend mit damals auch vorhandenen Alternativmodellen zu befassen, einigten sich SPD und CDU 1996 auf ein Zuschaueranteilsmodell, dessen Obergrenze bei 25 % liegen sollte. Es war dies ein Kompromiss zwischen den Vorstellungen der SPD von 20 % und denen der CDU von 30 %, der aber dann sehr schnell wieder revidiert werden musste, als noch während der Verhandlungsphase die luxemburgische CLT von Bertelsmann übernommen wurde und dann der Anteil der neugebildeten RTL/Bertelsmann-Group diese 25 % plötzlich überschritt. Also legten die Ministerpräsidenten die Latte flugs auf 30 % und schrieben ins Gesetz, dass ab diesem Zuschaueranteil eine vorherrschende Meinungsmacht „vermutet“ wird. In der Folge wurde diese Grenze dann auf 25 % abgesenkt, kombiniert mit anderen Marktstellungen, relativiert durch nicht unbedingt nachvollziehbare Bonusregeln und letzten Endes all das - und das war eine wirkliche Neuerung - gelegt in die Hände einer Kommission namens KEK.

Jetzt ist es aber nicht so, dass dieser Begriff der „vorherrschenden Meinungsmacht“ im § 26 des Rundfunkstaatsvertrages von der Politik erfunden wurde. „Vorherrschende Meinungsmacht“ geht vielmehr auf einen verfassungsrechtlich geprägten Begriff zurück, und der Gesetzgeber versucht, mit der Einführung des Zuschaueranteilsmodells eine Verbindung zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herzustellen und dem von diesem Gericht verbindlich vorgegebenen Auftrag, nämlich der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht vorbeugend entgegenzuwirken, zu entsprechen. Die dazu erlassenen Regelungen im zweiten Unterabschnitt des Rundfunkstaatsvertrages stehen denn auch unter der Überschrift „Sicherung der Meinungsvielfalt“ und sollen gewährleisten, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme die Vielfalt der bestehenden Meinungen in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit bzw. unverkürzt zum Ausdruck bringt und dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird.

Ich kenne natürlich die Stimmen, die sagen, alles bestens, wir haben in Deutschland 134 nationale Fernsehprogramme und ein im weltweiten Maßstab qualitativ hochstehendes und vielfältiges Angebot. Wenn man sich den Markt aber dann genauer ansieht, stellt man fest, dass dieser Markt bereits seit Jahren relativ stabil allein in drei Lager aufgeteilt ist. Die fünf Sender der ProSiebenSAT.1 Media AG vereinigen ca. 22 % der Zuschaueranteile auf sich, die RTL-Gruppe mit ihren

ebenfalls fünf Sendern liegt bei etwa 25 % und der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen 14 Programmen bringt es auf einen Zuschaueranteil von 44 %. Das bedeutet, dass gerade einmal 4,3 % der täglichen Sehdauer auf die restlichen 110 Fernsehveranstalter entfallen. Viele Abspielkanäle bedeuten also nicht, dass viele unterschiedliche Quellen auch tatsächlich genutzt werden.

„Wo beginnt Meinungsmacht?“ war die Ausgangsfrage. Ich denke, es ist klar, dass sich diese Frage nicht allein mit gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsgrenzen, wirtschaftlichen Umsatzgrößen oder auch nur mit Zuschaueranteilen beantworten lässt. Es ist jedoch nicht einfach, den materiellen Begriff der „vorherrschenden Meinungsmacht“ zu konkretisieren.

Da dies hier kein juristisches Kolloquium ist, möchte ich nicht auf die Feinheiten des § 26 RStV näher eingehen. Der Vorschrift ist jedoch zu entnehmen, dass der Zuschaueranteil im bundesweiten Fernsehen das zentrale Kriterium dafür bildet, ob vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist. Der Gesetzgeber vermutet diese bei 30 % bzw. schon bei 25 %, wenn dann weitere Voraussetzungen vorliegen. Der Gesetzgeber geht also davon aus, dass bei einem solchen Zuschaueranteil regelmäßig vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist, auch wenn diese Annahme widerlegbar ist. In weiser Voraussicht der Dinge, die durch die Digitalisierung und die Konvergenz der Medien noch kommen mögen, war der Gesetzgeber aber bereits 1996 gut beraten, § 26 RStV als eine Art Leitbild zu formulieren, was bedeutet, dass vorherrschende Meinungsmacht sich auch - wie das Bundesverfassungsgericht sagt - „aus einer Kombination der Einflüsse in Rundfunk und Presse“ ergeben kann.

Mit diesem crossmedialen Anschluss an einen Zuschaueranteil von 25 % macht diese Vermutungsregel aber auch deutlich, dass anderweitige Meinungspotenziale erst bei einer durch hohe Zuschaueranteile ausgewiesenen starken Stellung im bundesweiten Fernsehen berücksichtigt werden dürfen. Je weiter ein Unternehmen mit seinen ihm zurechenbaren Programmen von dieser magischen 25 %-Grenze entfernt ist, umso gewichtiger müssen deshalb die sonstigen Meinungseinflüsse auf so genannten medienrelevanten verwandten Märkten sein. Zusätzlich muss auch auf dem medienrelevanten verwandten Markt ein bedeutendes Meinungspotenzial vorliegen,

das durch eine entsprechend starke Stellung des Unternehmens in diesem Bereich zum Ausdruck kommt.

Hier stellt sich dann die Frage, wie die jeweiligen Stellungen auf medienrelevanten verwandten Märkten zu bewerten und zu gewichten sind. Allein der Gesetzestext gibt wenig her, da der Gesetzgeber den Tatbestand der „vorherrschenden Meinungsmacht“ lediglich durch Vermutungsregeln umschrieben hat.

Bei der vor kurzem lebhaft diskutierten Springer-Entscheidung war es denn auch Aufgabe der KEK, als der von den Ländern eingesetzten unabhängigen und unparteilichen Sachverständigenkommission, anhand des in § 26 RStV formulierten gesetzlichen Leitbildes auszulegen, was unter vorherrschender Meinungsmacht zu verstehen ist. Viele Grundsatzfragen mussten von der KEK erstmals aufgearbeitet werden, und es ist verständlich, dass man über die Gewichtungen der verschiedenen medienrelevanten verwandten Märkte im Vergleich zum Fernsehen durchaus unterschiedlicher Auffassung sein kann. Unstreitig ist allerdings die Tatsache, dass die Axel Springer AG mit ihren Zeitungstiteln eine überragende Stellung in der gesamten deutschen Tagespresse einnimmt. Die KEK ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Meinungsmacht, über die die Axel Springer AG dort verfügt, derjenigen Meinungsmacht entspricht, die ein Unternehmen mit einem Zuschaueranteil von ca. 17 % im bundesweiten Fernsehen besitzt. Bestimmte Kritiker werfen der KEK vor, dies sei methodisch und wissenschaftlich nicht haltbar, da es nach dieser Methode unter bestimmten Konstellationen vorkommen könne, dass der errechnete Gesamtmarktanteil über 100 % liege. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Betrachtung der KEK gerade kein Gesamtmarktmodell zugrunde liegt, was im übrigen dem Zuschaueranteilsmodell auch widersprechen würde. Die KEK hat auch keineswegs einfach Additionen vorgenommen oder mathematische Formeln verwendet. Sie hat allein Antwort auf die Frage gegeben, wie der Einfluss der Axel Springer AG etwa im Bereich der Presse im Vergleich zu den Einflüssen zu gewichten ist, über die ein Unternehmen mit einem bestimmten Zuschaueranteil im Fernsehen verfügt. Dies ist eine vergleichende Bewertung, die durch das Leitbild des § 26 RStV vorgegeben ist. Die dafür maßgeblichen Kriterien wie Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität entstammen sämtlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und sind von der KEK offen gelegt worden. Man wird dabei akzeptieren müssen, dass es bei all

den in Frage kommenden multimedialen Nutzungen letztlich nicht eine Summe gegeben wird. So schön das wäre; bei all den unterschiedlichen Parametern wie Auflage, Reichweite, Hördauer, Sehdauer, Internet-Seitenaufrufe etc. wird man mit verschiedenen Größenordnungen im Markt leben müssen, und hat diese dann qualitativ zu bewerten.

Die Frage, wo beginnt Meinungsmacht, ist deshalb, und das belegt auch und gerade der Fall Springer, nicht allgemein zu beantworten. Sie stellt sich in jedem Einzelfall neu, und sie ist in jedem Einzelfall unter Betrachtung der Medienaktivitäten der beteiligten Akteure neu zu beurteilen. Und ich wiederhole es noch einmal, der Gesetzgeber war klug genug, den Tatbestand der vorherrschenden Meinungsmacht nur durch Vermutungsregeln und einen generalklauselartigen Grundtatbestand zu umschreiben. Das ist besser als der Versuch, eine Detailregelung zu treffen. Wir erleben es immer wieder, dass das Recht tagesaktuellen Entwicklungen hinterherhinkt bzw. überhaupt nicht mehr nachkommt. Auf neue Herausforderungen kann erheblich besser mit einem Tatbestand reagiert werden, der unbestimmte und daher auslegungsbedürftige Begriffe enthält, solange diese ausreichend zu präzisieren und konkretisierbar sind. Dies ist bei dem Begriff „vorherrschende Meinungsmacht“ der Fall.

Nun ist allerdings kein Gesetz und keine Regulierung so gut, als dass sie nicht doch noch verbessert werden könnten. Gerade wieder im Springer-Fall hat sich gezeigt, dass die Idee, die Meinungsvielfalt standortunabhängig und vorbeugend durch eine unabhängige Expertenkommission zu sichern, im Rundfunkstaatsvertrag nicht durchgängig umgesetzt und nur unzureichend verfahrensrechtlich abgesichert ist. Dies ließe sich ändern, und dies sollte auch geändert werden, indem der KEK effizientere Verfahrensrechte zugebilligt und auf die verwaltungsinterne Vetomöglichkeit der KDLM gegenüber Entscheidungen der KEK verzichtet wird. Horst Röper hat es kürzlich in einem Artikel für die Frankfurter Rundschau auf den Punkt gebracht: Wenn der Verfassungsgrundsatz der Staatsferne gelten soll, kann es nicht sein, dass sich die Exekutive die Medienbesitzer aussucht. Das bedeutet nun nicht, dass die Entscheidungen der KEK sakrosankt wären. Wie auch sonst im Verwaltungsrecht üblich, sind sie in jedem Fall gerichtlich überprüfbar, und dies ist ein gangbarer, ausreichender und von Standortinteressen losgelöster unabhängiger Weg.

Bei der Vorbereitung auf diese Veranstaltung, die mit „Das große Monopoly“ überschrieben ist, fiel mir unwillkürlich der Song „Monopoly“ von Klaus Lage ein. Vor mehr als 20 Jahren lautete der Refrain in diesem Lied:

„Monopoly, Monopoly.

Wir sind nur die Randfiguren in einem schlechten Spiel,
und die Herren der Schlossallee verlangen viel zu viel“.

Nun, nach den Entscheidungen der KEK und nach der Entscheidung des Bundeskartellamts im Fall Springer wurde tatsächlich von einigen viel verlangt: Aufhebung der Entscheidung des Kartellamtes und Änderung des Kartellrechts, Aufhebung der Entscheidung der KEK und Änderung des Rundfunkstaatsvertrages und auch eine Begrenzung des Besitzes von Ausländern an Medienunternehmen in Deutschland wurde gerade von denen gefordert, die die meisten Fernsehanbieter beherbergen, die sich vollständig in ausländischer Hand befinden.

Übersehen wird dabei, dass die kritisierten Behörden das getan haben, wofür sie geschaffen worden sind: Sie kontrollieren einen Markt, der heute schon stark konzentriert ist und unter schrumpfender Vielfalt leidet. Die Axel Springer AG ist daran nicht unbeteiligt. Wenn die BILD-Zeitung knapp 12 Millionen Leser erreicht, ist es kein Fortschritt für die Meinungsvielfalt, wenn dieser journalistische Einfluss auch auf den Fernsehbereich ausgedehnt wird. Aufgabe der entsprechenden Behörden ist es nun mal, dem Entstehen und dem Missbrauch von Markt- und Meinungsmacht vorzubeugen.

Die im Rahmen der Globalisierung zunehmende Konzentrationswelle hat seit langem den Medienbereich erfasst. Neue Technologien, neue Übertragungswege, weltweit agierende Finanzinvestoren, die in den Markt eintreten, und nicht zuletzt die Aussicht auf crossmediale Synergieeffekte bieten neue Herausforderungen. Wie gehen wir mit Kabelnetzbetreibern um, die plötzlich durch den Erwerb von Sportrechten zu Fernsehveranstaltern mutieren? Wie begegnen wir Missbrauchspotenzialen und Steuerungsmöglichkeiten, die durch Vereinbarungen von Satellitenbetreibern mit großen Fernsehfamilien entstehen? Wie ist der Versuch von Telekommunikationsunternehmen zu bewerten, sich am Rundfunk zu beteiligen, obwohl sie sich zum großen Teil

in Staatsbesitz befinden? Selbst wenn durch den technologischen Fortschritt und die Veränderung der Rezipientengewohnheiten sich die Mediennutzung in Zukunft am Computerbildschirm oder am Handydisplay orientieren sollte, wird das, was übertragen wird, weiterhin Rundfunk sein, und die Inhalte werden weiterhin um die öffentliche Aufmerksamkeit konkurrieren.

Wie oft haben uns die Apologeten des technischen Fortschritts und des Deregulierungswahns in den letzten Jahren vorgehalten, im Zeitalter der Digitalisierung und der Konvergenz gäbe es keine Kanalknappheit und keine Diskriminierung mehr und die Sicherung von Meinungsvielfalt sei allein der längst überholte Griff in die Mottenkiste der Verfassungsrechtsprechung. Gerade das Verfassungsgericht hat aber bereits in seiner DSF-Entscheidung vom 18. Dezember 1996 abschließend festgehalten, es sei „nicht ersichtlich, dass das Gebot der Vielfaltsicherung durch neuere Entwicklung an Gewicht verlieren könnte. Vielmehr mache die weiter fortschreitende horizontale Verflechtung auf dem Fernsehmarkt und die vertikale Verflechtung von Rundfunkveranstaltern mit Produktionsfirmen, Inhabern von Film- und Sportübertragungsrechten und Eigentümern von (Programm-)Zeitschriften sowie die Privatisierung der Übertragungswege eine Berücksichtigung nach wie vor dringlich.“ Die Themen von gestern begegnen uns heute im Gewand crossmedialer Verflechtung zwischen Rundfunkanbietern und Zeitungshäusern, zwischen Rundfunkanbietern und Kabelnetzbetreibern und in Kürze vielleicht auch mit Satellitenbetreibern. Die Brisanz bleibt die gleiche.

Ich denke, es ist unbestritten, dass die Sicherung der Meinungsvielfalt eine Grundvoraussetzung für die Informationsfreiheit und damit für die Demokratie ist. Ohne freie Meinungsbildung mit vielfältiger Information ist ein demokratisches Gemeinwesen nicht denkbar. Berlusconis Omnipräsenz im italienischen Wahlkampf zeigt, dass Medienmacht von denjenigen auch eingesetzt wird, die über sie verfügen. Das Bundesverfassungsgericht fordert daher in ständiger Rechtsprechung eine effektive und vor allem präventive, das heißt vorbeugende Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht, da die Erfahrung zeigt, dass eingetretene Fehlentwicklungen nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Diese Aufgabe wird uns auch und gerade in der Informationsgesellschaft weiter beschäftigen.

Und da wir uns hier in Bayern befinden, lassen Sie mich enden mit einem Ausspruch des hiesigen Verbraucherschutzministers, Werner Schnappauf, den ich wie folgt zitieren möchte: „Es ist immer besser vorzubeugen, als nachher die Krankheit zu bekämpfen.“ Ich füge hinzu, dass diese Aussage zwar im Hinblick auf die Vogelgrippe gemacht wurde, sie aber im Medienbereich und vor allem für unser Gemeinwesen mindestens genauso zutreffend ist, wie für den Gesundheitsschutz.