

Ergebnisse im Überblick

Kapitel I

Medienkonzentration und Sicherung der Meinungsvielfalt

1 Konzentration im privaten Rundfunk und auf medienrelevanten verwandten Märkten

Ein konstituierendes Element der Meinungsvielfalt ist der publizistische Wettbewerb, d.h. die geistig-publizistische Konkurrenz von Meinungen. Sind mehrere Unternehmen zur Veranstaltung von privatem Fernsehen zugelassen, so ist damit die Gefahr vorherrschender Meinungsmacht noch nicht ausgeschlossen. Zu den unter Vielfaltaspekten relevanten Risiken gehört vor allem die gerade in Medienmärkten ausgeprägte Tendenz zur Unternehmenskonzentration und zur Produktion vorwiegend massenattraktiver Inhalte ähnlichen Zuschnitts.

2 Medienspezifische Konzentrationskontrolle im Rundfunk

2.1 Die verfassungsrechtlichen Grundlagen

Die Rundfunkfreiheit, die den Rahmen für das Medienkonzentrationsrecht absteckt, ist – wie kaum ein anderes Grundrecht – durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Sie betont, dass gesetzliche Regelungen notwendig sind, die sicherstellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit bzw. unverkürzt zum Ausdruck gelangen.

Der Rundfunkstaatsvertrag legt für bundesweit verbreitete Fernsehprogramme einheitliche Anforderungen fest. Die Regelungen sind so auszugestalten, dass der Gefahr einer Entstehung vorherrschender Meinungsmacht vorbeugend und wirksam entgegengetreten wird. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe ist bei allen gegenwärtig diskutierten Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages ebenso wie bei der Auslegung des geltenden § 26 Abs. 1 RStV zu beachten. Schon dies schließt es aus, § 26 Abs. 1 RStV dahingehend zu verstehen, dass die KEK eine Beteiligungsveränderung oder eine Neuzulassung trotz des Vorliegens vorherrschender Meinungsmacht als unbedenklich bestätigen muss, nur weil die Vermutungsregelungen des § 26 Abs. 2 RStV mit ihren Grenzwerten von 30 % bzw. 25 % Zuschaueranteil nicht eingreifen.

2.2 Die Sicherung der Meinungsvielfalt im bundesweiten Fernsehen nach dem Rundfunkstaatsvertrag

Im Bereich des bundesweiten privaten Fernsehens gilt der Grundsatz, dass ein Unternehmen eine beliebige Anzahl von Programmen veranstalten darf. Diese „Veranstalterfreiheit“ wird durch einen Eingriffstatbestand begrenzt: Hat ein Unternehmen mit den ihm zurechenbaren Programmen „vor-

herrschende Meinungsmacht“ erlangt, so darf für weitere diesem Unternehmen zurechenbare Programme keine Zulassung erteilt oder der Erwerb weiterer zurechenbarer Beteiligungen nicht als unbedenklich bestätigt werden.

Die durch den Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag im Jahre 2002 in Kraft getretenen Bestimmungen zur „Bonusregelung“ des § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV erfuhren durch den Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine Neuregelung: Gemäß § 36 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV wurde die Zuständigkeit für die Feststellung der Anrechnungsvoraussetzungen der Bonuspunkte nicht wie bisher der KEK, sondern den Landesmedienanstalten zur Feststellung mit $\frac{3}{4}$ -Mehrheit zugewiesen. Eine weitere Änderung war die Einführung des § 31 Abs. 2 Satz 4 RStV, der eine Unterschreitung der Reichweite der Regionalfenster im Zuge der Digitalisierung der Übertragungswege für zulässig erklärte. § 39a RStV regelt die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten mit der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt.

Zum 01.04.2005 hat der Gesetzgeber mit dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag die Anforderungen an die Regionalfensterprogramme der beiden reichweitenstärksten bundesweiten Vollprogramme in § 25 Abs. 4 RStV geändert. Zwar treffen die Landesmedienanstalten im Rahmen ihrer Zulassungsentscheidung für das einzelne Fensterprogramm weiterhin mit $\frac{3}{4}$ -Mehrheit die Feststellung des Vorliegens der nun inhaltlich konkretisierten Voraussetzungen des § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV. Bei der Anwendung der Bonusregelung des § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV prüft die KEK nun jedoch als Anrechnungsvoraussetzung, ob die Regionalfenster den neu eingeführten Kriterien des § 25 Abs. 4 Satz 2 bis 5 RStV, darunter redaktionelle und rechtliche Unabhängigkeit, eigene Zulassung und gesicherte Finanzierung, entsprechen.

Im Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag ergeben sich für das Medienkonzentrationsrecht bedeutsame Änderungen indirekt im Rahmen der Mitwirkung bei der Zuteilung von Sendezeit für unabhängige Dritte: Nach § 31 Abs. 4 RStV kann nun bei der Auswahl der Drittprogrammveranstalter die zuständige Landesmedienanstalt bei mehr als drei vorliegenden zulassungsfähigen Anträgen unter Vielfalt Gesichtspunkten bis zu zwei weitere Vorschläge hinzufügen.

2.3 Der europarechtliche Rahmen

Für den Rundfunk spielt auch das Gemeinschaftsrecht eine immer wichtigere Rolle. Allerdings hat die Gemeinschaft keine Kompetenz, die Meinungsvielfalt zu regulieren, sie kann Einfluss nur über andere Regelungsbereiche des Binnenmarktes nehmen. Grundsätzliches Anliegen der EG-Kommission ist auch nicht die Gewährleistung der Meinungsvielfalt, sondern die Sicherung des Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Vielfalt.

Kapitel II Konzentrationsentwicklung im privaten Rundfunk

1 Bundesweites Fernsehen

1.1 Entwicklung des Programmangebots

Die Anzahl der bundesweit veranstalteten **Fernsehprogramme** hat insbesondere in den Jahren 2003 bis 2006 kontinuierlich zugenommen und sich in diesen Zeiträumen nahezu verdoppelt. Zum Ende des ersten Halbjahres 2006 wurden in Deutschland bundesweit 37 Free-TV- (davon acht Vollprogramme), 50 Pay-TV-Kanäle und zwei Programme im Handy-TV-Format ausgestrahlt. Weitere 59 Programme verfügten zwar über eine Sendelizenz, waren aber nicht auf Sendung.

Bei den Sendern bzw. **Sendergruppierungen** traten keine signifikanten Veränderungen ein. Gemessen an der Fernsehnutzung der Zuschauer zeigen sich nach wie vor enge, oligopolistische Marktverhältnisse. Beim bundesweit verbreiteten Fernsehangebot haben sich die vier Sendergruppierungen ARD, ZDF, RTL Group und ProSiebenSat.1 Media AG etabliert. Ihre Programmangebote erfüllen, gemessen an durchschnittlichen Sehdaueranteilen (Nutzungszeit), über 90 % des Fernsehbedarfs der Zuschauer. Im Jahresdurchschnitt 2005 erreichten die Programme der RTL-Gruppe 25,1 % und die der ProSiebenSat.1 Media AG 22,2 % Zuschaueranteil. Damit bleiben beide Senderfamilien unterhalb der medienkonzentrationsrechtlich relevanten Schwelle von 30 %. Die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bilden mit durchschnittlich 43,8 % Zuschaueranteil das Gegengewicht zu den Sendern der beiden großen privaten Veranstaltergruppen. Auf die restlichen Programme – hierzu zählen auch digitale Pay-TV-Sender, Einkaufsfernsehen, privates Regionalfernsehen, fremdsprachige Programme oder Offene Kanäle – entfällt 2005 ein Zuschaueranteil von durchschnittlich 8,9 %.

Eine neue Entwicklung ist die Ausstrahlung von Programmen in hoch auflösender Bildqualität, im so genannten **HDTV-Standard** (High Definition Television). Im HDTV-Standard werden in Deutschland derzeit die Programme Sat.1 HD, ProSieben HD, Premiere HD (Premiere HD Film, Premiere HD Sport, Premiere HD Thema (Programme des Discovery Channel in HD)), ANIXE HD und HD Hit veranstaltet.

Erstmals wurden im April 2006 für die Verbreitung über mobile Endgeräte (**Handy-TV**) mit MTVmusic und ProSiebenSat.1 Mobile Fernsehprogramme im DMB-Standard (Digital Multimedia Broadcasting) zugelassen.

Neben dem Handy-TV stellt das **Fernsehen über Internet-Protokoll (IPTV)** eine neue Entwicklung im Bereich der Rundfunkübertragung dar. Dem Internetfernsehen via DSL wird ein Potenzial nachgesagt, als vierter Übertragungsweg für Fernsehen zukünftig zu einer ernsthaften Konkurrenz für die bestehenden Infrastrukturkanäle Kabel und Satellit zu werden. Mit der Modernisierung der Netze kann zwischen Kabelnetzbetreibern und DSL-Anbietern eine direkte Wettbewerbssituation entstehen, indem über beide Übertragungswege Fernsehen, Internet und Telefon im Bündel („Triple Play“) angeboten werden.

Mit der zunehmenden Vermarktung von Programmen durch Plattformbetreiber in Paketen verändern sich die Geschäftsmodelle des kommerziellen Fernsehens. Die **Plattformbetreiber** sind sowohl Netzbetreiber als auch Inhabeanbieter und Vermarkter und verfügen dadurch über den entscheidenden Endkundenkontakt.

Zwischen den einzelnen Programm- und Vermarktungsplattformen wird ein harter Verdrängungswettbewerb entstehen. Als neue Konkurrenten treten die Telekommunikationsunternehmen mit ihren IPTV-Angeboten in den Markt ein. Aber auch zwischen den bestehenden Pay-TV-Plattformen verschärft sich der Wettbewerb. Absehbar ist, dass sich durch die Konvergenz der Medien die Marktanteile verschieben werden, wobei insbesondere Netz- und Plattformbetreiber hier eine Schlüsselfunktion einnehmen könnten.

1.2 Entwicklung der Veranstaltergruppen

Die zuschaueranteilstärkste Sendergruppe im bundesweiten privaten Fernsehen ist weiterhin die **RTL Group**. Innerhalb der RTL Group und bei der Konzernobergesellschaft Bertelsmann AG wurden zuletzt die Einflüsse externer Gesellschafter reduziert. So hat die RTL Television GmbH die bis dahin von der CNN/Time Warner Beteiligungs OHG gehaltenen 50 % der Anteile an der Veranstalterin von n-tv übernommen und wurde damit ihre Alleingesellschafterin. Im Rahmen einer Gesamtbewertung der Aktivitäten der RTL Group und ihrer Konzernobergesellschaft Bertelsmann AG im Medienbereich kam die KEK zu dem Ergebnis, dass der durch diese Aktivitäten ver-

mittelte potenzielle Meinungseinfluss in etwa demjenigen eines bundesweiten Fernsehveranstalters mit einem Zuschaueranteil von 27 % entspricht und damit nennenswert unter der 30-Prozent-Schwelle bleibt, ab der vorherrschende Meinungsmacht gesetzlich vermutet wird. Darüber hinaus hat die WAZ ihre indirekte Beteiligung an der RTL Group aufgegeben. Die RTL Group hat ihre Aktivitäten im Fernsehbereich mit der Gründung des Senders Traumpartner TV und der Beteiligung an der Veranstalterin von K1010 auf „interaktive“ digitale Programme ausgeweitet. Sie verfügt darüber hinaus bereits seit dem Jahr 2000 über Lizenzen für vier digitale Spartenprogramme, die im Rahmen eines digitalen Programmbouquets ausgestrahlt werden sollen. Am 01.12.2006 sind die Pay-TV-Sender RTL Crime, RTL Living und Passion gestartet.

Die **ProSiebenSat.1 Media AG** steht vor dem Verkauf an die Finanzinvestoren Permira und KKR. KKR und Permira erwägen, die ProSiebenSat.1 Media AG mit der zu ihrem Beteiligungsportfolio gehörigen SBS Broadcasting Group zusammenzuführen und einen europäischen TV-Konzern zu schaffen. Zuvor hatte die KEK im Fall der beabsichtigten Übernahme durch die Axel Springer AG erstmals einer Beteiligungsveränderung ihre Zustimmung versagt. Die Axel Springer AG hätte dadurch einen Meinungseinfluss erlangt, der einem Zuschaueranteil von über 42 % im bundesweiten Fernsehen entspräche. Die ProSiebenSat.1 Media AG hat ihre bislang im frei empfangbaren Fernsehen verankerten Aktivitäten nunmehr auch auf den Bereich der Pay-TV-Veranstaltung ausgedehnt. Ihr wurden Zulassungen für die vier digitalen Pay-TV-Spartenprogramme Sat.1 Comedy, Lifestyle, Movie Channel und kabel eins classics erteilt. Die Programme Sat.1 Comedy und kabel eins classics sind seit dem 01.06.2006 auf Sendung und werden über die Pay-TV-Plattformen von Kabel Deutschland, Kabel Baden-Württemberg und Unity Media sowie im Internet über DSL-Kabelnetze ausgestrahlt. Die KEK hat darüber hinaus die medienkonzentrationsrechtliche Unbedenklichkeit der Zulassung von fünf digitalen, frei empfangbaren Spartenprogrammen (ProSiebenSat.1 Family, – Fiction, – Fun, – Favorites und – Facts) bestätigt. Das Programm ProSiebenSat.1 Mobile, das die MFD Mobiles Fernsehen Deutschland GmbH über ihre Digitalplattform für mobile Rundfunkdienste anbietet, wird vollständig von der ProSiebenSat.1 Media AG gestaltet und ist ihr daher ebenfalls zuzurechnen.

Der **Disney**-Konzern hat sein auf die Zuschauergruppe der Kinder ausgerichtetes Programmangebot von Super RTL, Disney Channel und Jetix um die digitalen Kinderspartenprogramme Toon Disney und Playhouse Disney ergänzt. Zudem ist der Konzern neben NBC Universal und The Hearst Corporation mittelbar an der Veranstalterin von The History Channel beteiligt, die künftig die weiteren Pay-TV-Programme Crime & Investigation Network und The Biography Channel veranstalten wird.

Die **EM.TV AG** hat ihre mittelbare Beteiligung an der **Tele München Gruppe** an eine vollständig im Anteilsbesitz von Dr. Herbert Kloiber stehende Gesellschaft veräußert. Dadurch wurden die Tele München Gruppe und die EM.TV AG unternehmerisch entflochten. Jüngst hat das Schweizer Unternehmen Highlight Communications AG Anteile am stimmberechtigten Aktienkapital der EM.TV AG erworben.

Der **Viacom**-Konzern hat seine Aktivitäten im bundesweiten privaten Fernsehen ausgebaut: Nach der Übernahme der VIVA Media AG und der VIVA Plus Fernsehen GmbH durch Viacom verfügt der Konzern derzeit über drei speziell für Deutschland konzipierte Musikspartenkanäle. Das Programm MTV2 Pop wurde durch das Kinderspartenprogramm Nick ersetzt. Künftig soll auch das Programm VIVA plus in das Unterhaltungsspartenprogramm Comedy Central umgestaltet werden. Für das Programm MTVmusic der MFD Mobiles Fernsehen Deutschland GmbH liefert die VIVA Plus Fernsehen GmbH komplett die Inhalte zu.

Auch der US-amerikanische Medienkonzern **NBC Universal** hat sein Engagement im deutschen Fernsehmarkt verstärkt. Er hat zwei neue frei empfangbare Spartenprogramme gestartet: das auch analog empfangbare Spielfilmprogramm Das Vierte sowie das auf interaktive Anwendungen aus-

gerichtete Programm GIGA Digital. Der Konzern ist zudem an der Veranstalterin des Pay-TV-Spartenprogramms The History Channel beteiligt.

Im deutschen Medienmarkt, vornehmlich in den Bereichen der TV-Veranstaltung und des Betriebs von Kabelnetzen, beteiligen sich zunehmend in- und ausländische **Finanzinvestoren**. Mit der Beteiligung der Saban Capital Group an der ProSiebenSat.1 Media AG sowie der Beteiligung der Permira-Gruppe an der Veranstalterin von Premiere wurde die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf diese neuere Entwicklung im Medienbereich gelenkt. Unter dem Blickwinkel der Sicherung der Meinungsvielfalt warf die Beteiligung von Finanzinvestoren an privaten Fernsehveranstaltern bislang keine Probleme auf, da sie entweder über keine weiteren gewichtigen zurechenbaren Medienbeteiligungen in Deutschland verfügen oder aber die Fernsehbeteiligungen ihnen nicht zuzurechnen sind.

2 Verflechtungen zwischen Fernsehen und medienrelevanten verwandten Märkten

Voraussetzung für die Einbeziehung eines Medienmarktes in die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung ist zum einen seine „Medienrelevanz“. Zum anderen ist entscheidend, welchen Grad von „Verwandtschaft“ dieser Medienmarkt mit dem bundesweiten Fernsehen aufweist. Die jeweilige „Verwandtschaftsnähe“ ergibt sich aus vergleichbaren, den potenziellen Meinungseinfluss charakterisierenden Leistungsmerkmalen. Dies sind gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorrangig Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität.

2.1 Publikumsmärkte

2.1.1 Hörfunk

Im privaten Hörfunk sind bundesweite Angebote von untergeordneter Bedeutung, durchgesetzt haben sich die landesweiten Programme. Die wichtigsten Hörfunkunternehmen, die auch über Beteiligungen im privaten Fernsehen verfügen, sind die RTL Group, der Burda-Konzern und der Springer-Konzern. Obwohl jedes dieser Unternehmen eine Expansionsstrategie im Hörfunk durch Beteiligungen an mehreren Sendern verfolgt, wurde bislang auf nationaler Ebene keine Stellung erreicht, die mit den Konzentrationswerten der führenden Unternehmen im Fernseh- oder Zeitschriftenmarkt vergleichbar wäre. Dennoch ist zu verzeichnen, dass die Anbieterstruktur im Hörfunk durch ständige Veränderungen geprägt und die horizontale Konzentration im Privatfunk erheblich gestiegen ist. Die Medienunternehmen verfolgen auch zunehmend konvergenzinduzierte Cross-Media-Strategien und entwickeln neue Geschäftsmodelle insbesondere in den Teilmärkten Internet und Mobile Media.

Unter dem Aspekt der publizistischen Konzentration könnten sich die diversen Kooperationsformen im Hörfunk als problematisch für die Vielfalt herausstellen. So ist der Einfluss von Rahmenprogrammanbietern relativ groß, da im Sinne einer einheitlichen Programmfarbe wesentliche Setzungen (bis hin zu dem für den Hörfunk gewichtigen Musikformat) vom Lieferanten festgelegt werden. Das betrifft auch Vermarktungsunternehmen wie RMS. Die von diesen gebildeten Kombis sind für einzelne Sender wegen ihrer Werbevolumina lukrativ, bedingen aber eine Angleichung von Programmen untereinander, da im Werbemarkt insbesondere jene Programme gebündelt vermarktet werden können, die ein unter soziodemografischen Aspekten möglichst homogenes Publikum erreichen. Aus medienrechtlicher Sicht ist der Zusammenhang zwischen Radiovermarktung und einer Zurechnung des Programmveranstalters klärungsbedürftig.

2.1.2 Tageszeitungen

Im Tageszeitungsmarkt erzielen wenige Verlagsgruppen hohe Auflagenmarktanteile. Die drei größten Verlagsgruppen erreichen einen Marktanteil von knapp 40 %. Den großen Verlagsgruppen steht eine Vielzahl kleiner und mittlerer Verlage gegenüber, die die lokale und regionale Berichterstattung abdecken. Dabei wird in mehr als der Hälfte der Kreise und kreisfreien Städte nur eine Tageszeitung mit lokalen oder regionalen Informationen angeboten. Einem Fortschreiten der horizontalen Konzentration, die sich auch negativ auf die Meinungsvielfalt auswirken kann, werden durch die Pressefusionskontrolle Grenzen gesetzt. Erhebliche negative Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt durch diagonale Verflechtungen von Tagespresse und bundesweitem Fernsehen sind derzeit nicht zu befürchten: Die Verflechtungen zwischen Veranstaltern von bundesweitem Fernsehen und Tageszeitungsverlagen sind vor allem angesichts der nicht zurechenbaren Fernseh-beteiligung der Axel Springer AG an der ProSiebenSat.1-Gruppe und des reduzierten Umfangs der Zeitungsaktivitäten der Bertelsmann AG über ihre Beteiligung an Gruner + Jahr derzeit als eher schwach ausgeprägt zu bewerten.

2.1.3 Programmzeitschriften

Im Programmzeitschriftenmarkt erreichen die vier größten Verlagsgruppen einen Marktanteil von insgesamt 97 %. Drei von ihnen – Bauer, Springer und Burda – sind an Veranstaltern von bundesweitem privatem Fernsehen beteiligt. Der potenzielle Meinungseinfluss von Programmtiteln bezieht sich unmittelbar auf die Programmauswahl. Ein im Markt für Programmzeitschriften tätiges Verlagsunternehmen, das mit einem Fernsehveranstalter verflochten ist, hat die Gelegenheit, eigene Fernsehprogramme bevorzugt darzustellen und deren Erfolgchancen am Markt zu erhöhen. Diese Gestaltungsfreiheit kann nicht nur – bezogen auf einzelne Sendungen – zu höheren Zuschaueranteilen, sondern mittel- und längerfristig auch zu einer Verstärkung der Publikumsbindung an bestimmte Programme führen. Beteiligungen in diesem Bereich sind daher trotz des u. U. weniger umfangreichen publizistischen Teils dieser Zeitschriften bei der Medienkonzentrationskontrolle besonders zu berücksichtigen.

2.1.4 Publikumszeitschriften

Mit Bertelsmann/Gruner + Jahr, Bauer, Burda und Springer sind die größten Verlage von Publikumszeitschriften auch an Veranstaltern von bundesweitem privatem Fernsehen beteiligt. Auf die Titel dieser Verlagsgruppen entfallen ca. 40 % der IVW-gemeldeten, nicht nach der Erscheinungshäufigkeit gewichteten Auflage für die Publikumszeitschriften insgesamt. Am stärksten ist danach Burda (13,60 %), gefolgt von Bertelsmann (11,64 %), Bauer (8,69 %) und Springer (6,79 %). Insbesondere im Fall der Bertelsmann AG verbinden sich starke Marktstellungen in den Bereichen Fernsehen und Publikumszeitschriften, die Möglichkeiten für Cross-Promotion bieten.

Aktuelle Zeitschriften, zu denen Titel wie „Der Spiegel“, „Focus“ und „Stern“ zählen, spielen eine nicht unerhebliche Rolle bei der Bestimmung von Themen der gesellschaftspolitischen Diskussion (Agenda-Setting). Auch Zielgruppenzeitschriften (z. B. Frauenzeitschriften) und Special-Interest-Titel zu Themen wie Wissen, Freizeitgestaltung etc. können auf ihren Leserkreis meinungsbeeinflussend wirken.

2.1.5 Online-Medien

Grundsätzlich werden Online-Medien als förderlich für die Meinungsvielfalt angesehen. Medienkonzentrationsrechtlich relevant werden die redaktionell gestalteten Inhalte dann, wenn sie von Fernsehveranstaltern oder von mit Fernsehveranstaltern verbundenen Unternehmen angeboten werden.

Ein Einflusspotenzial auf die Meinungsbildung weisen insbesondere Suchmaschinen auf, weil sie über die Art und Weise der Erstellung von Trefferlisten, durch Such-, Ordnungskriterien, Rangfolgen oder Empfehlungen die Auswahlentscheidungen der Nutzer beeinflussen. Zudem können Internettechnologieunternehmen wie Internet-Service-Provider (ISP) eigene redaktionelle Online-Auftritte gestalten und dadurch bei den Inhalten mit den Webseiten der klassischen Medienunternehmen konkurrieren. Ein ISP bildet das Eingangstor und kann dadurch den Zugang zum Internet kontrollieren. Für die Inhalte gehen ISPs Kooperationen mit Unternehmen der Medienbranche ein, wie z. B. die crossmedialen Verflechtungen von T-Online mit der „Bild“-Zeitung (Bild.T-Online.de) bzw. mit Burda (www.bunte.t-online.de) zeigen.

Die zunehmende Verbreitung von schnellen Breitbandanschlüssen (z. B. ADSL2, VDSL oder Kabelmodem) und neue Kompressionsmethoden beschleunigen die Entwicklung der Übertragung von Bewegtbildern, Fernsehprogrammen und fernsehähnlichen Diensten über das Internet (IPTV). Marktforschungsinstitute prognostizieren einen sprunghaften Anstieg der Nutzung des Internets für den Fernsehkonsum. In Deutschland sollen bis 2010 zwischen 1,3 Mio. und 3 Mio. Haushalte Fernsehen über das Internet empfangen.

2.1.6 Ballungsraumfernsehen

Mit dem Begriff des Ballungsraumfernsehens werden Programme bezeichnet, deren Verbreitungsgebiet sich auf Regionen mit hoher Bevölkerungsdichte konzentriert. Beteiligungen an Ballungsraumsendern bieten Veranstaltern von bundesweitem Fernsehen eine weitere Verwertungsmöglichkeit für Programmrechte. Die Bildung eines überregionalen Verbunds von Ballungsraumsendern zwecks koordinierter Vermarktung und Programmgestaltung wäre geeignet, die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Gesellschafter oder Programmzulieferer auf ein Maß zu vergrößern, das der Veranstaltung von bundesweitem Fernsehen vergleichbar wäre.

Die Axel Springer AG und die Burda-Gruppe halten sowohl Beteiligungen an Veranstaltern von bundesweitem Fernsehen als auch an Veranstaltern von Ballungsraumfernsehen. Einige Unternehmen verfügen über Beteiligungen an mehreren Veranstaltern von Ballungsraumfernsehen (z. B. Almond Media GmbH, Burda, Oschmann-Gruppe, künftig wohl auch die Axel Springer AG). Die Almond Media GmbH ist nicht nur an Hamburg 1, tv.berlin und center.tv Düsseldorf beteiligt, sondern über ihre Tochtergesellschaft G1 Media Vermarktungs GmbH auch als Vermarkter für MÜNCHEN.TV und rheinmaintv tätig. Es bestehen somit Ansätze für ein Netzwerk von Metropolensendern, das nach Presseberichten weiter ausgebaut werden soll. Unabhängig davon ist die Veranstaltung von Ballungsraumfernsehen als Beitrag zur Meinungsvielfalt zu bewerten.

2.1.7 Mediendienste

Mediendienste sind Angebote, die zwar über die rundfunktechnische Infrastruktur verbreitet werden, sich aber durch ihr Erscheinungsbild und/oder eine geringere Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung vom Rundfunk unterscheiden. Die Veranstaltung von Teleshopping-Programmen oder von auf Telefonmehrwertdiensten basierenden „interaktiven“ Chat-, Spiel- und Wettkanälen verschafft den Fernsehkonzernen die Möglichkeit, zusätzliche Umsätze zu erwirtschaften bzw.

Einbußen bei den TV-Werbeumsätzen auszugleichen. Mit dem Fortschreiten der Digitalisierung und der Einrichtung von Rückkanälen, die interaktive Anwendungen ermöglichen, ist mit einer Zunahme derartiger Angebote zu rechnen. Auch die beabsichtigte Grundverschlüsselung bislang frei empfangbarer, über die Astra-Satellitenplattform ausgestrahlter Programme zielt unter anderem darauf ab, adressierbare Zusatzdienste zum Rundfunkempfang anbieten zu können.

Mit der RTL Group und der ProSiebenSat.1 Media AG sind die beiden großen Veranstaltergruppen im bundesweiten privaten Fernsehen auch an Anbietern von Mediendiensten beteiligt.

2.2 Der Fernsehveranstaltung vor- und nachgelagerte Märkte

2.2.1 Programmrechte

Das Gebot der Vielfaltsicherung erfordert es, auch die vertikale Verflechtung von Rundfunkveranstaltern mit Produktionsfirmen und Inhabern von Film- und Sportübertragungsrechten zu berücksichtigen.

2.2.1.1 Fiktionale Programme

Marktuntersuchungen zur Zusammensetzung des Programms verschiedener frei empfangbarer Vollprogramme zeigen, dass der Anteil von fiktionalem Programm am Gesamtprogramm tendenziell eher abnimmt. Durch die insolvenzbedingte Entflechtung der ehemaligen KirchGruppe ist die Anzahl der mit Fernsehveranstaltern verflochtenen Produktionsunternehmen zum Jahr 2004 gesunken. Die als „abhängig“ von Fernsehveranstaltern eingestuften Unternehmen haben jedoch ein durchschnittlich viermal so hohes Produktionsvolumen erzielt wie unabhängige Betriebe. Während der Anteil der mit Veranstaltern verflochtenen Unternehmen an der Gesamtzahl der Produktionsunternehmen lediglich 11,3 % ausmachte, lag ihr Anteil an dem gesamten Produktionsvolumen bei 33,8 %. Dies legt den Schluss nahe, dass senderabhängige Unternehmen bei der Auftragsvergabe bevorzugt werden. Die RTL Group erscheint als im Bereich der TV-Produktion führend, ohne allerdings marktbeherrschend zu sein.

Der Markt für fiktionale Kaufprogramme ist weitgehend intransparent. Die Fernsehsender beziehen solche Programme zum Teil direkt von Produktionsunternehmen, zum Teil über Zwischenhändler. Die Anzahl von Fernsehsendern, die als Abspielkanäle der zur jeweiligen Unternehmensgruppe gehörenden Rechteinhaber dienen, hat zugenommen.

2.2.1.2 Kinderprogramm

Die Zielgruppe der Kinder ist sowohl für die Fernsehveranstalter als auch für die Werbewirtschaft wichtig. Werbebotschaften erzielen bei Kindern wegen höherer Beeinflussbarkeit größere Wirkung. Außerdem ist der Einfluss auf Kaufentscheidungen der Eltern nicht unbedeutend. Durch die langfristige Bindung an Kinderformate eines Senders kann auch das künftige Fernsehverhalten der erwachsenen Zuschauer zugunsten bestimmter Sender beeinflusst werden. Derartige Bindungen werden durch entsprechende Internetangebote der Sender unterstützt.

Die höchsten Zuschaueranteile erreicht der Sender Super RTL, der auf umfangreiche Programmressourcen seiner Gesellschafterin Walt Disney Company zurückgreifen kann. Die starke Position der RTL Group im Segment der Kinderprogramme ist im Hinblick auf die unter Umständen langfristige Bindung von Zuschauern an Programme der RTL Group bedeutsam.

Im international ausgerichteten Rechtehandel mit Kinderprogrammen finden sich mehrere starke Marktteilnehmer. In Deutschland sind in diesem Bereich unter anderem die mit Veranstaltern

verflochtenen Unternehmen der EM.TV AG und der Tele München Gruppe aktiv, die jedoch nach dem Kenntnisstand der KEK in diesem Segment nicht marktbeherrschend sind.

2.2.1.3 Sportrechte

Im Fernsehbereich ist weiterhin keine Konzentration bei den Sportspartenprogrammen zu verzeichnen. Trotz gewisser Zuschauerrückgänge bei der Bundesliga-Berichterstattung im Free-TV aufgrund veränderter Sendezeiten unter den neuen Fernsehverträgen mit der DFL ist insgesamt keine „Abwanderung“ der Zuschauer ins Pay-TV zu verzeichnen, eher umgekehrt eine weiterhin starke Stellung der Sportberichterstattung öffentlich-rechtlicher Sender.

Die vertikale Konzentration zwischen Rechtehandel und Fernsehveranstaltung hat sich mit dem Ausscheiden von RTL bei Sportfive weiter gelockert. Demnach ist derzeit kein privater Fernsehveranstalter mehr gesellschaftsrechtlich mit einem Sportrechtevermarkter verbunden; es besteht lediglich über die Optionsvereinbarung und Ausübung von Stimmrechten eine Verbindung zwischen EM.TV (DSF) und der Highlight Communications AG.

2.2.1.4 Informationen und Nachrichtenmaterial

Als Bezugsquellen für Informationen und Nachrichtenmaterial kommen nationale und internationale Korrespondentennetze, Nachrichtenagenturen, Programmaustauschsysteme und Kooperationen mit anderen Veranstaltern in Betracht. Darüber hinaus stehen diverse weitere Informationsquellen wie Datenbanken, Bibliotheken, Archive, Internetangebote etc. zur Verfügung. Insbesondere das Internet hat als Nachrichtenquelle an Bedeutung gewonnen. Eine neuere Entwicklung ist die zunehmende Verbreitung von Inhalten, die die Internetnutzer selbst erstellen („User generated Content“).

Sowohl die RTL Group als auch die ProSiebenSat.1 Media AG haben jeweils einen Nachrichtensender in ihre Sendergruppe integriert. Die Einbindung von Nachrichtensendern in eine Sendergruppe mag unter ökonomischen Gesichtspunkten vorteilhaft oder sogar geboten sein. Unter dem Aspekt der Meinungsvielfalt birgt sie jedoch Risiken.

2.2.2 Zugangsrelevante Dienste für digitales Fernsehen und Pay-TV

Das Multiplexing und die Digital-Analog-Wandlung sind zusätzliche technische Dienstleistungen, die beim digitalen Fernsehen im Unterschied zur analogen Verbreitungsform erforderlich sind. Beim digitalen Pay-TV kommen Verschlüsselung, Zugangskontrolle und Abonnentenverwaltung hinzu. Auch werden die Pay-TV-Programme regelmäßig von Plattformbetreibern in Paketen angeboten. Weitere Dienstleistungen digitaler Plattformen sind Navigatoren und elektronische Programmführer.

Die Digitalisierung der einzelnen Inhalte und das Multiplexing werden in einem Playout-Center durchgeführt. Konkrete Zugangsprobleme beim Multiplexing bestehen derzeit nicht. Zugangsprobleme könnten sich bei Kapazitätsengpässen ergeben, sind aber bislang nicht praktisch relevant geworden, weil die Vergabe knapper Kapazitäten eng reguliert ist.

Zentraler Bestandteil der technischen Plattform des digitalen Pay-TV ist die Decoderinfrastruktur der Set-Top-Box. Die Änderung der Geschäftsstrategie von Premiere hat einen offenen Kaufmarkt für Decoder ermöglicht.

Die Entwicklung der Angebote an EPGs weist eine beachtenswerte Marktdynamik auf. Regulatorisch ist zu überlegen, ob für anbieterneutrale, bouquetübergreifende EPGs eine Zugangsregulierung vorgesehen werden sollte, die mit derjenigen für Basisnavigatoren vergleichbar ist.

Programmvermarktungsplattformen werden immer mehr zu zentralen Akteuren der digitalen Medienlandschaft. Ohne ihre Vermarktungsleistungen bekommen kleinere Bezahl-Angebote keinen

Zugang zum Endkunden. Das ist nicht notwendig problematisch, weil sich darin auch eine im Wirtschaftsleben normale Arbeitsteilung zwischen Inhabeanbietern und Vermarktern etabliert, die im beiderseitigen Interesse liegen kann. Allerdings verdienen Plattformbetreiber als Gatekeeper im Rahmen der Vielfaltkontrolle besondere Aufmerksamkeit, weil sie über die Konditionen Einfluss auf die Zusammenstellung von Programmpaketen und den Zugang von Inhabeanbietern zum Endkunden erhalten. Unter den Kabelplattformen sind derzeit nur Kabel Deutschland und PrimaCom als anbieterneutral einzustufen. Unity Media (ish/iesy) bietet mit Arena selbst Programme an. T-Online darf aufgrund der Bundesbeteiligung nicht selbst Rundfunkveranstalter sein, bietet aber viele eigene Inhalte an. Daher kann T-Online nicht als anbieterneutral eingeordnet werden.

Problematisch ist eine Entwicklung, die Programmveranstaltern den Kundenzugang nur über Plattformen eröffnet. Programmveranstalter verlieren damit ihre Programmverantwortung und werden zu bloßen Inhaltelieferanten. Eine solche Entwicklung zeichnet sich bei der Vergabe von DVB-H-Kapazitäten ab, bei der primär Plattformanbieter lizenziert werden sollen, die dann ihrerseits Kapazitäten den Rundfunkveranstaltern zuweisen sollen. Ein solcher Vorrang ist gesetzlich nicht vorgesehen und grundrechtlich problematisch.

2.2.3 Übertragungswege

Kabelnetzbetreibern wird eine zunehmende Bedeutung in medienkonzentrationsrechtlichen Prüfverfahren beigemessen. Auch die Entwicklung im Satellitenbereich ist relevant, da Anzeichen dafür vorliegen, dass die Satellitenbetreiber ihre bisherige reine Transportfunktion zunehmend um eigene Programmvermarktungsaktivitäten erweitern. DVB-T ist bedeutsam für die Meinungsvielfalt, kann aber die maßgebliche Rolle der Kabel- und Satellitenbetreiber nicht ersetzen, da nur ein beschränktes Programmangebot möglich ist. Für die Zukunft zeichnet sich ab, dass sich die Übertragung über Telefonnetze per DSL und Mobilfunk zu einer Alternative für Kabel und Satellit entwickeln könnte. Die Entwicklung bei der Übertragung auf mobile Endgeräte, wie DVB-H, DMB und UMTS, lässt ebenfalls eine große Dynamik erwarten. Die Erweiterung der Vertriebsmöglichkeiten wird allerdings nicht notwendig zu einem vielfältigeren Angebot führen; vielmehr werden dieselben Angebote über verschiedene Vertriebswege erhältlich sein.

2.3 Fernsehwerbung

Der TV-Werbemarkt ist hoch konzentriert. Dies gilt sowohl für die Senderseite, auf der die Sender der ProSiebenSat.1 Media AG und der RTL Group sowie ARD und ZDF mehr als 90 % der Brutto-Werbeerlöse auf sich vereinigen, als auch für die Seite der als Vermittler auftretenden Media-Agenturen. Nach Feststellungen des Bundeskartellamts bilden die ProSiebenSat.1 Media AG und die RTL Group ein Oligopol. Für die Meinungsvielfalt ist dies ebenfalls von Bedeutung, da die Werbefinanzierung – trotz der Bestrebungen der Sender hin zu größerer Unabhängigkeit vom Werbemarkt – nach wie vor die Hauptfinanzierungsquelle des privaten Fernsehens ist.

Kapitel III

Anwendung der §§ 26 bis 32 RStV

1 Verfahrensfragen

1.1 Überblick

Die häufig auftretenden Schwierigkeiten beim Vollzug des RStV haben ihre Ursache in Vollzugsdefiziten, die darauf beruhen, dass die KEK Verfahrensrechte nur durch die zuständigen Landesmedienanstalten ausüben kann. Die KEK regt an, die Unabhängigkeit und Standortferne der Medienkonzentrationskontrolle und die bislang gewonnenen Erfahrungen im Vollzug des RStV nicht durch neue Kommissionsmodelle in Frage zu stellen, sondern bestehende Verfahrensmängel im Rahmen des geltenden Modells durch die Stärkung der Verfahrensrechte der KEK zu beseitigen.

1.2 Vollzugsdefizite

Zusammengefasst weist das geltende Verfahrensrecht folgende Unzulänglichkeiten auf:

- Im Rahmen von Prüfverfahren führt der Umweg von Auskunftersuchen der KEK über die zuständige Landesmedienanstalt zu zeitlichen Verzögerungen.
- Die Durchsetzung der Mitwirkungspflichten obliegt allein den Landesmedienanstalten, die in Einzelfällen die Kompetenz beanspruchen, selbst zu entscheiden, welche Auskünfte oder Unterlagen für die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung erforderlich sind.
- Die Sanktionsmöglichkeiten sind unzureichend und werden, soweit vorhanden, von den Landesmedienanstalten nicht ausgeschöpft.
- Die außerhalb von Prüfverfahren vorgesehenen Mitwirkungspflichten bestehen ebenfalls nur gegenüber der zuständigen Landesmedienanstalt, was sich in der Praxis als unzureichend erwiesen hat.

Die KEK regt folgende Gesetzesänderungen an:

1. Die KEK erhält eigene (nicht abgeleitete) Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse. Dazu wird **§ 36 Abs. 1 Satz 3 RStV** wie folgt gefasst:

„Die KEK führt alle Ermittlungen, die zur Erfüllung ihrer sich aus den §§ 26 bis 34 ergebenden Aufgaben erforderlich sind, in eigener Zuständigkeit durch; ihr stehen insbesondere die Verfahrensrechte nach §§ 21 und 22 und die Auskunftsrechte nach § 23 zu.“

2. Die Verletzung der Mitwirkungsobliegenheiten und -pflichten gemäß § 21 Abs. 1 bis 4 RStV wird in den Katalog bußgeldbewehrter Ordnungswidrigkeiten gemäß § 49 Abs. 1 Satz 2 RStV aufgenommen. Dazu sieht **§ 49 Abs. 1 Satz 2 RStV** vor:

„(Ordnungswidrig handelt auch, wer ...) 1. entgegen § 21 Abs. 1 bis 4 es unterlässt, der zuständigen Landesmedienanstalt oder der KEK die erforderlichen Angaben zu machen, Auskünfte zu erteilen oder Unterlagen vorzulegen.“

3. Für Verfahren zur Unbedenklichkeitsbestätigung von Beteiligungsveränderungen stellt ein neuer **Satz 6** in **§ 29 RStV** klar:

„§ 21 Abs. 1 bis 5 RStV findet entsprechend Anwendung.“

4. **§ 26 Abs. 7 RStV** wird um folgenden **Satz 3** ergänzt:

„Die Veranstalter sind verpflichtet, der KEK die Programmlistenauskunft für jedes Geschäftsjahr bis spätestens zum Ende des dritten darauf folgenden Monats zu erteilen.“

5. **§ 23 Abs. 2 RStV** wird wie folgt formuliert:

„Innerhalb derselben Frist hat der Veranstalter eine Aufstellung der Programmbezugsquellen für den Berichtszeitraum der zuständigen Landesmedienanstalt und der KEK vorzulegen.“

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, die Zusammenarbeit mit den für die Medienkonzentration zuständigen ausländischen Aufsichtsbehörden zu verbessern. Darüber hinaus sollte die KEK in bereits bestehende Informationsstrukturen eingebunden werden.

1.3 Verfahren der Unbedenklichkeitsbestätigung von Beteiligungsveränderungen

Bei Beteiligungsveränderungen von bereits zugelassenen Veranstaltern leistet die KEK den Großteil der Sachverhaltsermittlung und -aufbereitung. Auch hat die KEK mehrfach Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen ermittelt, die die Veranstalter nicht von sich aus angemeldet hatten. Statt des zeitaufwändigen Wegs, die Veranstalter über die zuständige Landesmedienanstalt um Anzeige zu ersuchen, wäre es sinnvoll, wenn die KEK selbst das Prüfverfahren einleiten könnte. Daraus ergeben sich folgende Änderungsvorschläge: **§ 37 Abs. 3 RStV** wird um folgende **Sätze 2 bis 4** ergänzt:

„Beteiligungsveränderungen im Sinne von § 29 RStV sind abweichend von Abs. 1 Satz 1 bei der zuständigen Landesmedienanstalt und der KEK anzumelden. Wird der KEK eine Beteiligungsveränderung im Sinne von § 29 RStV bekannt, so kann sie sich unmittelbar an den Veranstalter wenden mit dem Ersuchen, die Beteiligungsveränderung unverzüglich bei ihr anzumelden. Sie hat die zuständige Landesmedienanstalt zu unterrichten.“

1.4 Verfahren bei Regional- und Drittfensterzulassungen

Alleiniger Zweck der Drittsendezeiten ist die Sicherung und Steigerung der Meinungsvielfalt. Es ist daher systemwidrig, bei der Prüfung dieser Voraussetzung der KEK, bei der der RStV die Entscheidungszuständigkeit mit Blick auf die Sicherung der Meinungsvielfalt weitgehend monopolisiert hat, nicht zumindest ein Mitentscheidungsrecht einzuräumen.

Die KEK schlägt daher folgende Gesetzesänderung vor: **§ 36 Abs. 2 Satz 3 RStV** wird wie folgt gefasst:

„Bei der Zulassung von Regionalfensterveranstaltern (§ 25 Abs. 4 Satz 3 RStV) und bei der Auswahl und Zulassung von Drittfensterveranstaltern (§ 31 Abs. 4 und 6 RStV) ist zuvor das Einvernehmen mit der KEK herzustellen.“

1.5 Verhältnis der KEK zur KDLM

Weder die Besetzung noch der Abstimmungsmodus der KDLM gewährleisten, dass die Entscheidung der Sachverständigenkommission KEK ausschließlich an den Vorgaben des Medienkonzentrationsrechts überprüft wird. Angesichts dessen, dass Entscheidungen der KEK, die durch Bescheid der Landesmedienanstalt umgesetzt werden, auf dem Verwaltungsrechtsweg angreifbar sind, besteht auch keine Notwendigkeit einer solchen verwaltungsinternen Kontrollinstanz.

Daraus ergibt sich folgender Vorschlag:

Streichung von § 35 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 5 sowie § 37 Abs. 1 Satz 7 und Abs. 2 RStV. Redaktionelle Anpassung von § 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 6 und Abs. 8 Satz 3, § 36 Abs. 1 und § 37 Abs. 3 RStV.

1.6 Vorschläge zur Reform der Medienaufsicht

Aus Sicht der KEK hat sich die Regelung, die Meinungsvielfalt im privaten Fernsehen durch ein in jeder Hinsicht unabhängiges und weisungsfreies Gremium von Sachverständigen zu sichern, grundsätzlich bewährt. Im Bereich des bundesweiten Fernsehens ist dadurch eine auch in Europa wohl einmalige Transparenz geschaffen worden, die Entscheidungen werden zügig getroffen und sind umfassend begründet. Statt die (standort-)unabhängige Stellung der KEK in Frage zu stellen, sollte sie vielmehr durch die oben vorgeschlagenen Reformen der Verfahrensvorschriften gestärkt werden.

1.7 Transparenz

Bislang leiten manche Landesmedienanstalten die Beschlüsse der KEK an die beteiligten Unternehmen nicht weiter. Dies widerspricht dem Grundsatz eines transparenten Verwaltungsverfahrens und dem rechtsstaatlichen Begründungserfordernis. Die KEK schlägt daher vor, **§ 37 Abs. 1 Satz 6 RStV** wie folgt zu fassen:

„Sie sind deren Entscheidungen zugrunde zu legen und mit ihnen bekannt zu machen.“

2 Schwerpunkte der Anwendungspraxis und Reformbedarf

2.1 § 26 RStV: Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen

In der Entscheidung zur geplanten Übernahme der ProSiebenSat.1 Media AG durch die Axel Springer AG hat die KEK erstmals angemeldete Beteiligungsveränderungen nicht als unbedenklich bestätigt. In diesem Rahmen hat sie grundsätzlich zur Auslegung des § 26 RStV Stellung genommen, vor allem zum Tatbestandsmerkmal der vorherrschenden Meinungsmacht, zum Verhältnis der Vermutungstatbestände des § 26 Abs. 2 RStV, zum Grundtatbestand des § 26 Abs. 1

RStV sowie zur Einbeziehung von Einflüssen auf den betroffenen medienrelevanten verwandten Märkten bei der Gesamtbeurteilung gemäß § 26 Abs. 1 RStV.

§ 26 Abs. 1 und 2 RStV

§ 26 Abs. 1 RStV stellt einen eigenständigen Tatbestand dar. Den Vermutungstatbeständen lassen sich gesetzgeberische Leitbilder dessen entnehmen, wie der Begriff der vorherrschenden Meinungsmacht zu bestimmen ist. Zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen sind auch Einflüsse auf die Meinungsbildung durch andere Medien zu berücksichtigen.

Im konkreten Prüffall untersuchte die KEK hauptsächlich die Stellung der Axel Springer AG bei Tageszeitungen, Programmzeitschriften, Publikumszeitschriften, bei Online-Angeboten und im Hörfunk; sie kam zu dem Ergebnis, dass die starke Position der ProSiebenSat.1-Gruppe im bundesweiten privaten Fernsehen vor allem in Kombination mit der überragenden Stellung der Axel Springer AG im Bereich der Tagespresse zu vorherrschender Meinungsmacht führen würde. Im maßgeblichen Referenzzeitraum erreichten die zurechenbaren Programme einen Zuschaueranteil von insgesamt 22,06 %. Unter Berücksichtigung anderweitiger Medienaktivitäten hätte die Axel Springer AG einen Meinungseinfluss erhalten, der wie ein Zuschaueranteil von über 42 % im bundesweiten Fernsehen zu bewerten war.

Auch im Hinblick auf die zweite große Veranstaltergruppe RTL Group/Bertelsmann AG prüft die KEK in ständiger Spruchpraxis den Grundtatbestand des § 26 Abs. 1 RStV unter Berücksichtigung der umfangreichen Medienaktivitäten dieser Gruppe. Anlass hierzu war im Berichtszeitraum vor allem die angemeldete Übernahme der 50 %igen Beteiligung der CNN/Time Warner Beteiligungs OHG an der n-tv Nachrichtenfernsehen GmbH & Co. KG durch die RTL Television GmbH, die dadurch Alleingesellschafterin von n-tv wurde. Die der RTL Group im bundesweiten Fernsehen zuzurechnenden Programme erreichten im maßgeblichen Referenzzeitraum einen Zuschaueranteil von insgesamt 25,2 %; aufgrund der Anerkennung von Bonuspunkten für die im Programm RTL veranstalteten Regionalfensterprogramme lag der relevante Zuschaueranteil der RTL Group jedoch unter der Vermutungsschwelle von 25 %. Insgesamt entspricht der Meinungseinfluss der RTL Group und der Bertelsmann AG im bundesweiten Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten der Referenzgröße eines bundesweiten Zuschaueranteils von etwa 27 %.

Bonusregelung des § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV

Im Berichtszeitraum wurden Zulassungsverfahren für sämtliche RTL-Regionalfenster sowie die Sat.1-Regionalfenster in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen/Bremen abgeschlossen. Das Hauptproblem bestand darin, dass der Gesetzgeber mit Wirkung zum 01.04.2005 die rechtliche Unabhängigkeit der Regionalfensterveranstalter vorgeschrieben hat, ohne eine Übergangsregelung vorzusehen. An der Mehrzahl ihrer Fensterveranstalter sind jedoch die Hauptprogrammveranstalter RTL bzw. Sat.1 mit mehr als 25 % der Anteile beteiligt. Sie machten im Hinblick auf ihre in diese Regionalfenster getätigten Investitionen Vertrauensschutz geltend.

Die KEK hat in der Folge im Rahmen mehrerer medienkonzentrationsrechtlicher Prüfverfahren zugunsten der RTL Group für die RTL-Regionalfenster Bonuspunkte angerechnet und dies auch im Rahmen der Gesamtwürdigung gemäß § 26 Abs. 1 RStV berücksichtigt. Dagegen hatte die KEK Bedenken gegen die beabsichtigte Zulassung der Sat.1-Regionalfenster Bayern und Niedersachsen/Bremen.

Reformvorschlag

Die dargestellten Entscheidungen der KEK in Anwendung des § 26 Abs. 1 und Abs. 2 RStV zeigen, dass man mit den derzeitigen materiell-rechtlichen Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt sachgerecht arbeiten kann. Dies schließt es nicht aus, die vor-

handenen Vorschriften klarer zu fassen. Zudem sollte die Leitbildfunktion des § 26 Abs. 2 RStV für die Feststellung vorherrschender Meinungsmacht außerhalb der Vermutungsregelungen im Wortlaut besser zum Ausdruck kommen. Dem könnte folgende Fassung des **§ 26 Abs. 2 RStV** dienlich sein:

„Erreichen die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 vom Hundert, so wird vermutet, dass vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist. Bei der Entscheidung, ob unabhängig vom Vermutungstatbestand des Satzes 1 vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist, ist neben dem Zuschaueranteil auch die Stellung des Unternehmens in den dem Fernsehen verwandten, für die Meinungsbildung relevanten Bereichen, insbesondere in den Bereichen des Hörfunks, der Tageszeitungen, der Programmzeitschriften, der Publikumszeitschriften und der Online-Angebote, sowie auf den der Fernsehveranstaltung vor- und nachgelagerten Märkten zu berücksichtigen. Die medialen Angebote sind nach Maßgabe ihrer Suggestivkraft, Breitenwirkung und Tagesaktualität zu bewerten und zu gewichten. Ferner sind vielfaltverstärkende Aktivitäten, insbesondere die Aufnahme von Regionalfensterprogrammen gemäß § 25 Abs. 4 und die gleichzeitige Aufnahme von Sendezeit für Dritte nach Maßgabe des Absatzes 5, entsprechend zu bewerten. Die KEK kann durch eine Richtlinie nähere Regelungen zur Anwendung dieser Vorschrift treffen.“

Die Rechtsfolgen, die beim Entstehen von vorherrschender Meinungsmacht durch äußeres Wachstum eintreten, sind in § 26 Abs. 3 RStV verwirrend formuliert. Der Wortlaut kann zu dem Missverständnis führen, dass die Nichterteilung der Zulassung bzw. die Versagung der Unbedenklichkeit einer Beteiligungsveränderung die bereits *vorher* eingetretene vorherrschende Meinungsmacht voraussetzt. Dem kann durch folgende Fassung des **§ 26 Abs. 3 RStV** Rechnung getragen werden:

„Eine Zulassung darf nicht erteilt und eine Beteiligungsveränderung nicht als unbedenklich bestätigt werden, wenn ein Unternehmen dadurch mit den ihm zuzurechnenden Programmen vorherrschende Meinungsmacht erlangen würde.“

§ 26 Abs. 5 RStV i. V. m. § 31 RStV: Sendezeiten für unabhängige Dritte

Nach § 26 Abs. 5 RStV hat ein Veranstalter, wenn er bestimmte Voraussetzungen erfüllt, Sendezeit für unabhängige Dritte nach Maßgabe von § 31 RStV einzuräumen. Vor Auswahl und Zulassung der Drittfensterprogrammanbieter stellt die zuständige Landesmedienanstalt das Benehmen mit der KEK her. Mitte 2003 hatten die für Sat.1 zuständige LMK und die für RTL zuständige NLM erneut die Zulassungen der unabhängigen Dritten in diesen Hauptprogrammen vergeben. Sie wählten jeweils in Abstimmung mit den Hauptveranstaltern wieder die bisherigen Drittsendezeitveranstalter News and Pictures GmbH, DCTP und AZ Media TV GmbH aus. Alle Drittfensterzulassungen wurden in Abweichung von der Sollvorschrift des § 31 Abs. 6 Satz 4 RStV nicht auf drei Jahre, sondern auf fünf Jahre befristet. Dies hielt die KEK im Hinblick auf die Zulassung der Drittfensterprogramme bei RTL für hinreichend begründet, bei Sat.1 hingegen nicht.

2.2 § 27 RStV: Bestimmung der Zuschaueranteile

Gemäß der Übergangsbestimmung des § 34 Satz 1 RStV verwendet die KEK weiterhin die von der AGF/GfK-Fernsehforschung erhobenen Daten über Zuschaueranteile. Da die KEK kein Mitglied der AGF ist und auch über keine Lizenz der AGF zur Nutzung unveröffentlichter Daten verfügt, ist für die Arbeit der Kommission die Datenbasis entsprechend unvollständig.

Das Fernsehpanel „D+EU“ berücksichtigt nicht die Fernsehnutzung von ausländischen Mitbürgern aus Nicht-EU-Ländern, z. B. der beiden größten Ausländergruppen in Deutschland – Menschen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien. Weiterhin bildet die AGF/GfK-Fernsehforschung nicht die Außer-Haus-Nutzung in öffentlichen Einrichtungen (Hotels, Krankenhäuser, Altenheime, Gefängnisse etc.) ab. Auch das Public Viewing, das bei der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 eine beachtliche Größenordnung erreicht hat, wird von der AGF/GfK-Fernsehforschung nicht erfasst.

Mit Hilfe neuer Messtechnik soll ab Januar 2009 die zeitversetzte Nutzung von Programmen über DVD-Recorder oder digitale Festplattenrecorder in die Messung der Zuschaueranteile mit einfließen. Jedoch ist erst ab einer Marktpenetration von 5 % die Messung der Fernsehnutzung über das Internet (IPTV) und mobile Endgeräte (Handy-TV) geplant. Obwohl die AGF/GfK-Messtechnik bereits die Nutzung aller Digitalprogramme senderbezogen abbildet, steht die KEK häufig vor der Schwierigkeit, die Nutzung von Programmen, die Bestandteil von Paketangeboten von Plattformbetreibern sind, zu beurteilen.

Auch über die monatlichen Zuschaueranteile von Drittfensterprogrammen und für das DCTP-Programm auf VOX liegen der KEK keine Zuschaueranteilsdaten vor. Detaillierte Angaben über die Zuschaueranteile einzelner Sendungen werden von der AGF/GfK-Fernsehforschung zwar gemessen, aber nicht regelmäßig veröffentlicht.

Im Berichtszeitraum wurde eine ganze Reihe von fremdsprachigen (überwiegend türkisch-, aber auch z. B. russisch- und persischsprachigen) Programmen in Deutschland zugelassen. Darüber hinaus ist eine wachsende Zahl von fremdsprachigen, in anderen Ländern lizenzierten Fernsehprogrammen bundesweit über Satellit oder im Rahmen der Angebote von Kabelnetzbetreibern zu empfangen. Die fremdsprachigen Programme gewinnen an Gewicht für die Meinungsbildung; sie sollten daher auch bei der Zuschaueranteilsermittlung einbezogen werden. Die KEK schlägt daher folgende Gesetzesänderung vor:

Streichung des Worts „deutschsprachigen“ in § 27 Abs. 2 Satz 1 RStV.

2.3 § 28 RStV: Zurechnung von Programmen

Ob der Veranstalterbegriff im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 RStV ausschließlich formal zu verstehen ist oder die KEK darüber hinaus im Rahmen der Zurechnung eine eigene materielle Prüfung der Veranstaltereigenschaft durchzuführen hat, konnte bislang offen bleiben.

Bei der Prüfung der rechtlichen Unabhängigkeit des Drittfensterveranstalters DCTP vom Hauptveranstalter RTL Television GmbH gemäß §§ 31 i. V. m. 28 RStV machte der Mitbewerber Focus TV GmbH geltend, dass „eigentlicher“ Drittfensterveranstalter bei RTL anstelle von DCTP die Spiegel TV GmbH sei. Diese Frage musste aber für die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung im Ergebnis nicht entschieden werden, da auch in diesem Fall kein Zurechnungszusammenhang zwischen der RTL Group und DCTP bestanden hätte. Zweifel hat die KEK jedoch an der Veranstaltereigenschaft der Premiere Fernsehen GmbH & Co. KG im Hinblick auf das auf der IPTV-Plattform der Deutsche Telekom AG „T-Home“ verbreitete Programm „Bundesliga auf Premiere powered by T-Com“ geäußert.

Auf der zweiten und allen weiteren Beteiligungsstufen gelten gemäß der Verweisung in § 28 Abs. 1 Satz 2 RStV die Vorschriften der §§ 15 ff. AktG, die auf aktienrechtliche Verbundtatbestände abstellen. Nicht selten wird ein beteiligtes Unternehmen durch zwei oder mehr Mutterunternehmen gemeinsam beherrscht. Eine gemeinsame Beherrschung wurde z. B. bei A & E Television Networks („AETN“) durch die Gesellschafter Hearst Communications, Inc., Disney/ABC Internatio-

nal Television, Inc. und NBC – AE Holding, Inc. sowie bei der Sport Media Holding GmbH durch ihre beiden Gesellschafter EM-Sport Sportmarketing GmbH und KarstadtQuelle New Media AG bejaht.

Aus § 28 Abs. 1 Satz 3 RStV ergibt sich, dass innerhalb einer Gruppe von Veranstaltern und an ihnen im Sinne von § 28 RStV beteiligten Unternehmen die gegenseitige Zurechnung von Programmen stattfindet, was insbesondere zur Folge hat, dass den einzelnen Veranstaltern sämtliche Zuschaueranteile der Gruppe zuzurechnen sind. Dies konnte bei der jeweils mit der Veranstalterin von Super RTL, der RTL Disney GmbH & Co. KG, verbundenen Unternehmensgruppen RTL Group einerseits und Walt Disney andererseits nicht festgestellt werden.

Auch findet auf Grundlage von § 28 Abs. 1 Satz 3 RStV keine reziproke Zurechnung von Programmen statt, die jeweils einem Unternehmen aufgrund von vergleichbaren Einflüssen i. S. v. § 28 Abs. 2 RStV zugerechnet werden. So wurde die Zurechnung des VOX-Programmteils zur Mitveranstalterin DCTP nicht bejaht. DCTP und VOX sind nicht durch Beteiligungsbeziehungen miteinander verbundene Unternehmen. Ebenso wenig wird z. B. der zur ProSiebenSat.1-Gruppe gehörigen Veranstalterin N24 das Programm ProSiebenSat.1 Mobile (ehem.: DMB 2) zugerechnet, das ihrer Muttergesellschaft ProSiebenSat.1 Media AG aufgrund der Programmlieferung gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RStV zuzurechnen ist.

Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 RStV erfolgt eine Programmzurechnung auch dann, wenn ein Unternehmen auf einen Veranstalter einen „vergleichbaren“ Einfluss ausüben kann, der seinem rechtlichen oder wirtschaftlichen Gewicht nach einer Sperrminorität beim Veranstalter gleichzustellen ist. Unter anderem wurde dadurch der RTL interactive GmbH, die sich mit einem Anteil von 19,87 % an der K1010 Entertainment GmbH beteiligt hat, und folglich auch der RTL Group das Fernsehprogramm K1010 zugerechnet.

Auch eine Minderheitsbeteiligung auf einer höheren Beteiligungsstufe kann unter besonderen Umständen einen vergleichbaren Einfluss auf den Veranstalter vermitteln. So wurden die Premiere-Programme den an der Muttergesellschaft Premiere AG mittelbar beteiligten Permira-Fondsgesellschaften auch dann noch zugerechnet, als sie nur noch in Höhe von 33,8 % beteiligt waren.

Eine vergleichbare Einflussmöglichkeit wird ferner dadurch vermittelt, dass ein Unternehmen regelmäßig einen wesentlichen Teil der Sendezeit des Veranstalters mit von ihm zugelieferten Programmteilen gestaltet (§ 28 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RStV). Dies hat die KEK in entsprechenden Fällen bejaht.

Die KEK rechnet mittlerweile auch eine ganze Reihe von Drittprogrammen auf den Pay-TV-Plattformen von Premiere und Kabel Deutschland diesen Plattformbetreibern gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 RStV zu; ebenso einzelne Programme auf der PrimaCom/Decimus- und der ish/iesy-Plattform. Die Zurechnung erfolgt insbesondere dann, wenn der jeweilige Plattformvertrag dem Veranstalter wesentliche Abweichungen des Programms von einem vertraglich vereinbarten Sendekonzept ohne Zustimmung des Plattformbetreibers untersagt.

2.4 § 29 RStV: Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen

Aus der Vorschrift ergeben sich bisweilen Schwierigkeiten, eine Beteiligungsveränderung vor ihrem Vollzug als unbedenklich zu bestätigen. So hatten DSF, Junior.TV und TM-TV geplante Beteiligungsveränderungen angemeldet, die sich u. a. daraus ergaben, dass sich diverse Wandelanleihegläubiger durch den Umtausch ihrer Anleihen beteiligen konnten. Die Identität aller künftigen Gesellschafter und die jeweils genaue Beteiligungshöhe standen aber erst nach Vollzug des Umtauschangebots fest. Die KEK legte ihrer Entscheidung sodann die – aufgrund verschiedener Anhaltspunkte – wahrscheinlichen künftigen Beteiligungsverhältnisse zugrunde. In ähnlicher Weise konnten die konkreten Beteiligungsveränderungen bei der Premiere AG im Zuge ihres Börsengangs

nicht im Vorhinein mit Gewissheit vorausgesagt werden. Die Unbedenklichkeitsbestätigung wurde in diesem Fall erst nach dem Vollzug erteilt.

Auch durch konzerninterne Umstrukturierungen innerhalb von beteiligten Medienkonzernen ändert sich die Beteiligungsstruktur; schon deshalb sind sie als „Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen“ anmeldepflichtig. Ausgenommen sind Umstrukturierungen, die weder die materiellen Beteiligungsverhältnisse noch die sonstigen Einflussmöglichkeiten der Beteiligten verändern. Sofern Umstrukturierungen die Rechtsperson des Veranstalters ändern, handelt es sich um keinen rein konzerninternen Vorgang: Der neue Veranstalter bedarf der Erteilung einer rundfunkrechtlichen Zulassung. Nach vereinzelt Auseinandersetzungen um die Vorlagepflichtigkeit solcher Vorgänge werden sie mittlerweile von allen Landesmedienanstalten, wenn auch zum Teil nur „informationshalber“ und „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“, der KEK zur Prüfung vorgelegt.

Beteiligungsveränderungen bei an Fernsehveranstaltern beteiligten börsennotierten Aktiengesellschaften sind ebenfalls nach § 29 RStV anmeldepflichtig. Jedoch gelten davon Ausnahmen gemäß der Richtlinie der KEK nach § 29 Satz 5 RStV. Die Anmeldepflichten gelten gleichermaßen für Beteiligungen durch Private-Equity-Fondsgesellschaften an Veranstaltern oder beteiligten Unternehmen.

Gemäß § 29 Satz 1 und Satz 2 RStV muss jede geplante Veränderung von Beteiligungsverhältnissen an Veranstaltern von bundesweiten Fernsehprogrammen und an ihnen im Sinne von § 28 RStV Beteiligten bei der zuständigen Landesmedienanstalt vor ihrem Vollzug angemeldet werden. Darüber hinaus folgt aus § 29 Satz 4 RStV, dass der Vollzug von Beteiligungsveränderungen vor ihrer Unbedenklichkeitsbestätigung rechtswidrig ist. Der Rundfunkstaatsvertrag enthält jedoch kein ausdrückliches Vollzugsverbot für die kontrollpflichtigen Beteiligungsveränderungen bis zu ihrer Unbedenklichkeitsbestätigung. Dies führt dazu, dass manche Veranstalter und Beteiligte Beteiligungsveränderungen erst nachträglich angeben, zum Teil geraume Zeit nach ihrem Vollzug und nur auf Nachfrage der KEK. Die Unterlassung der Anmeldung geplanter Beteiligungsveränderungen erfüllt zwar den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit, die Zuständigkeit zur Einleitung des Verfahrens liegt aber bei den Landesmedienanstalten. Dies ist trotz entsprechender Hinweise seitens der KEK bislang erst in einem einzigen Fall geschehen. Sofern die rechtzeitige Anmeldung unterbleibt, weichen die tatsächlichen Beteiligungsverhältnisse z. T. über einen längeren Zeitraum von der rundfunkrechtlich genehmigten Beteiligungsstruktur ab. Es besteht die Gefahr, dass in der Zeitspanne zwischen dem Vollzug der Beteiligungsveränderung und einer negativen Entscheidung über ihre Unbedenklichkeit vorherrschende Meinungsmacht als Faktum eintritt; diese faktische Wirkung könnte auch durch einen späteren Widerruf der Zulassung nicht mehr aus der Welt geschafft werden. Mangels einer wirksamen Sanktion erfüllt § 29 RStV nicht das verfassungsrechtliche Gebot, eine effektive präventive Konzentrationskontrolle sicherzustellen. Die KEK erneuert daher ihre Forderung, nach dem Vorbild des Kartellverfahrens (§ 41 Abs. 1 Satz 1 GWB und Art. 7 Abs. 1 der europäischen Fusionskontrollverordnung) ein gesetzliches Vollzugsverbot für die Zeit vor der Bestätigung der Unbedenklichkeit einzuführen. Dafür könnte **§ 29 RStV** um folgende **Absätze 2 und 3** ergänzt werden:

„(2) Anmeldepflichtige Beteiligungsveränderungen dürfen bis zur Entscheidung der KEK über ihre Unbedenklichkeit oder bis zum Ablauf der Frist gemäß Absatz 3 nicht vollzogen werden. Rechtsgeschäfte, die gegen dieses Verbot verstoßen, sind unwirksam.

(3) Die KEK trifft ihre Entscheidung zu Beteiligungsveränderungen innerhalb einer Frist von vier Monaten. Die Frist beginnt mit dem Eingang der vollständigen Anmeldung bei der KEK. Der Fristenlauf wird gehemmt, solange erforderliche Auskünfte nicht erteilt sind. Im Einvernehmen mit dem Veranstalter kann die Frist verlängert werden. Hat die KEK innerhalb der vorstehend geregelten Frist keine Entscheidung getroffen, so gilt die Veränderung der Beteiligungsverhältnisse oder sonstigen Einflüsse als unbedenklich.“

Kapitel IV

Regulierung crossmedialer Aktivitäten in ausländischen Medienordnungen

Das Zusammenschlussvorhaben ProSiebenSat.1 Media AG und Axel Springer AG hat auch eine Diskussion um die Reform des Rechts zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht ausgelöst. Für derartige Reformen kann als Anschauungsmaterial wichtig sein, wie andere Staaten mit diesem Problem umgehen. Die zunehmende crossmediale Verschränkung unternehmerischer Aktivitäten ist nicht auf Deutschland beschränkt, sondern stellt einen internationalen Trend dar. Eine vom Hans-Bredow-Institut im Auftrag der KEK erstellte Studie liefert zunächst einen groben Überblick über spezifische Regeln zu crossmedialen Verflechtungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und größerer nicht-europäischer Medienmärkte. Länder mit interessanten Regelungsmodellen oder weiterführenden aktuellen Diskussionen über eine Reform der Medienordnung wie Italien, Frankreich, die Niederlande, Großbritannien, Österreich und die USA werden vertiefend dargestellt. Diese Staaten haben Regelungen geschaffen, um zu verhindern, dass sich aus der Kombination unterschiedlicher Medien ein übermäßiger Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung ergeben kann. In einigen der betrachteten Länder laufen derzeit Diskussionen über eine Reform des Modells der Medienkonzentrationskontrolle, die auch crossmediale Aktivitäten einbezieht.

Kapitel V

Schlussfolgerungen

Die dargestellten Entscheidungen der KEK, insbesondere der Beschluss in dem medienkonzentrationsrechtlichen Verfahren zur geplanten Fusion der Axel Springer AG und der ProSiebenSat.1 Media AG, zeigen, dass man mit den derzeitigen materiell-rechtlichen Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt auch neue Probleme wie den Rollenwandel der Plattformbetreiber bewältigen kann. Der Ruf nach immer neuen Detailregelungen verkennt die Aufgabe, die ein Gesetz erfüllen kann und soll. Bei Tatbeständen, die Prognosen und Bewertungen verlangen, bietet es sich an, aus unabhängigen Sachverständigen zusammengesetzte Gremien mit der Auslegung und Entscheidung zu betrauen. Dies gilt umso mehr bei grundrechtssensiblen Bereichen wie dem Rundfunk, der darüber hinaus durch das Gebot der Staatsferne gekennzeichnet ist. Dies schließt es nicht aus, die vorhandenen Vorschriften klarer zu fassen. Die KEK macht hierzu konkrete Vorschläge.

Da fremdsprachige Programme angesichts eines immer größeren Teils von Staatsbürgern mit Migrationshintergrund und Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten zunehmend an Bedeutung für die Meinungsbildung gewinnen, sollten sie in die Zuschaueranteilsermittlung einbezogen werden.

Plattformbetreiber können durch den Vertrieb, die Bündelung, die Vermarktung und die Zusammenstellung der Programme Einfluss auf deren Inhalt nehmen. Auch stellt sich bei der Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Plattformbetreibern und den Inhabern der Sendelizenz die Frage, wer eigentlich Programmveranstalter ist. Angesichts dieser zunehmenden Bedeutung von Plattformbetreibern im Fernsehbereich erscheint es sinnvoll, in den Rundfunkstaatsvertrag eine Definition des Veranstalterbegriffs aufzunehmen. Angesichts der Frage, ob Träger öffentlicher Gewalt, Eigengesellschaften der öffentlichen Hand und von ihr beherrschte gemischt-wirtschaftliche Unternehmen Fernsehprogramme veranstalten dürfen, empfiehlt es sich, bei der Bestimmung des Rundfunkveranstalters das Kriterium der „Staatsferne“ ausdrücklich aufzuführen.

Dagegen wendet sich die KEK gegen die Forderung, eine Beteiligungsbegrenzung an bundesweiten Fernsehveranstaltern für ausländische Unternehmen einzuführen. Abgesehen davon, dass eine solche Regelung bei Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten gegen die europarechtlichen Grundsätze der Niederlassungsfreiheit und des Diskriminierungsverbots verstieße und deshalb im Hinblick auf EU-Ausländer grundsätzlich ausgeschlossen ist, könnte sie auch keinen Beitrag zur Meinungsvielfalt leisten. Für diese kommt es nicht auf die Herkunft der Veranstalter und Beteiligten, sondern auf eine möglichst große Vielfalt von Anbietern und Programminhalten an.

Verbesserungen des Verfahrensrechts sind möglich und begrüßenswert. Der Rundfunkstaatsvertrag sieht bereits weitgehende Auskunftspflicht und Mitwirkungspflichten der Veranstalter und der an ihnen beteiligten Unternehmen vor, die – richtig angewandt – ein ausreichendes Instrumentarium darstellen. Die Grundprinzipien einer vorbeugenden und standortunabhängigen Sicherung der Meinungsvielfalt sind im RStV jedoch nicht durchgängig umgesetzt und nur unzureichend verfahrensrechtlich abgesichert. Dies führt zu Verzögerungen des Verfahrens, Reibungsverlusten im Verhältnis zu einzelnen Landesmedienanstalten, Nachteilen für die Veranstalter und der Schwierigkeit, im Konfliktfall die Einhaltung der Mitwirkungspflichten der Verfahrensbeteiligten durchzusetzen. Zur Abhilfe liefert die KEK konkrete Vorschläge für Gesetzesänderungen.

Die Befugnis der KDLM, eine Entscheidung der KEK durch abweichenden Beschluss einer Drei-Viertel-Mehrheit ihrer Mitglieder aufzuheben, stellt einen sachwidrigen Fremdkörper im System der standortunabhängigen Medienkonzentrationskontrolle dar. Weder die Besetzung der KDLM noch ihr Abstimmungsmodus gewährleisten, dass die Entscheidung der KEK überhaupt am Maßstab des Medienkonzentrationsrechts überprüft wird. Angesichts der verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit der Entscheidung der KEK besteht auch keine Notwendigkeit einer solchen verwaltungsinternen Oberinstanz. Die KEK schlägt vor, auf die KDLM künftig zu verzichten.

Das Verfahren zur geplanten Fusion der Axel Springer AG und der ProSiebenSat.1 Media AG und die anhängige Verwaltungsklage geben allerdings Anlass, darüber nachzudenken, ob in Fällen, in denen mehrere Landesmedienanstalten für ein Vorhaben parallel nebeneinander zuständig sind, nicht eine federführende Anstalt bestimmt werden sollte. Ein Kriterium zur Bestimmung könnte der Sitz des Senders mit dem größten Zuschaueranteil sein.

Bei der Zusammensetzung der KEK ist Wert darauf zu legen, dass alle Mitglieder über eine besondere Sachkunde und Unabhängigkeit verfügen. Daher ist der Vorschlag abzulehnen, nach dem Modell der KJM auch Direktoren von Landesmedienanstalten als Mitglieder der KEK vorzusehen. Dies könnte dazu beitragen, Standortinteressen oder sonstige sachfremde Erwägungen in die Beratungen der KEK zu verlagern.