

# Kapitel V

## Schlussfolgerungen

Vor den Gefahren „multimedialer Meinungsmacht“ hat das Bundesverfassungsgericht schon 1986 im Niedersachsen-Urteil gewarnt. Vor dem Hintergrund einer sich im Zeitalter der Digitalisierung verändernden Medienwelt erhält dieser Ansatz neue Bedeutung. Die technische Entwicklung ermöglicht zwar ein breiteres Angebot von Medieninhalten, führt für sich allein aber nicht zu größerer Programmviefalt. Gegenwärtig zeichnet sich ab, dass die für die herkömmlichen Medien aufgezeigten hochkonzentrierten Strukturen auf die neuen Märkte übertragen werden. Die Position der führenden Anbieter im Fernsehbereich wird dadurch weiter verstärkt.

Im bundesweiten Fernsehen sind die beiden großen nationalen Veranstaltergruppen, die KirchGruppe und die CLT-UFA, unverändert dominant. Das innere Wachstum dieser Gruppen wird in Zukunft das maßgebliche Problem vorherrschender Meinungsmacht sein; es ist auch dann nicht Gegenstand der wettbewerbsrechtlichen Fusionskontrolle, wenn dadurch eine marktbeherrschende Stellung entsteht.

Ausländische Beteiligungen haben bisher nicht zu mehr Wettbewerb und Vielfalt geführt. Internationale Allianzen von Medienkonzernen dienen in erster Linie der Aufrechterhaltung der starken Positionen auf den jeweiligen Heimatmärkten. Deshalb ist eine auf das nationale Territorium begrenzte Konzentrationskontrolle nicht überholt, zumal sich die politische Meinungsbildung nach wie vor auf nationaler Ebene vollzieht.

Die gesetzgeberische Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung ist verfassungsrechtlich zwingend geboten. Die Bestimmung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt von den Ländern, im Rahmen der „positiven Ordnung“ des Rundfunks zu gewährleisten, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck kommt. Vorherrschende Meinungsmacht muss vorbeugend verhindert werden. Diese Aufgabe vermag das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen nicht hinreichend zu erfüllen.

Die wettbewerbliche und die rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle verfolgen unterschiedliche Ziele. Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt, die nach dem Rundfunkstaatsvertrag an die Programmzulassung anknüpfen, sind auf kartellrechtlicher Grundlage nicht zulässig. Die für vorherrschende Meinungsmacht maßgeblichen Zuschaueranteile entsprechen nicht den relevanten Märkten im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen und können nach dem dafür maßgeblichen Bedarfsmarktkonzept nicht erfasst werden. Die Landesgesetzgeber können sich daher ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe, Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk zu gewährleisten, nicht dadurch entledigen, dass sie auf die Fusionskontrolle des GWB verweisen. Auch der etwaigen Konstruktion der Organleihe, durch die dem Bundeskartellamt Aufgaben der Länder übertragen würden, sind verfassungsrechtliche Grenzen gezogen.

Den Besonderheiten der medienspezifischen Konzentration trägt auch das Europarecht Rechnung. Den Mitgliedstaaten ist in der Europäischen Fusionskontrolle die Befugnis zu einer spezifischen, der Meinungsvielfalt dienenden Konzentrationskontrolle ausdrücklich vorbehalten

(§ 21 Abs. 3 Unterabs. 1 VO [EWG] Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen). Die Mitgliedstaaten sind ferner befugt, den Rundfunk auch unter Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit zu regeln, sofern diese Maßnahmen nicht diskriminierend sind und den Zielen der Meinungsfreiheit und des Pluralismus dienen.

Die Notwendigkeit einer rundfunkspezifischen Konzentrationskontrolle ist in der Mehrzahl der westlichen Industrieländer anerkannt: Der Rechtsvergleich zeigt, dass alle Rechtsordnungen neben dem wettbewerbsrechtlichen Instrumentarium ein spezielles Recht der Konzentrationskontrolle zur Sicherung der Meinungsvielfalt geschaffen haben. Dieses knüpft primär an den Rundfunk und insbesondere das Fernsehen an, kennt jedoch zusätzlich besondere Regelungen zur Begrenzung vorherrschender Meinungsmacht durch Cross-Ownership, insbesondere durch die Verflechtung von Rundfunk und Presse. Diese Erscheinungsformen der Medienkonzentration werden wiederum vom Recht der Wettbewerbsbeschränkungen nicht erfasst. Trotz gewisser Deregulierungen ist das Regelungsniveau in den anderen untersuchten Ländern, mit Ausnahme von Italien, höher als in Deutschland. Darüber hinaus ist die medien spezifische Konzentrationskontrolle in allen berücksichtigten Ländern Aufgabe eigenständiger Institutionen. Die von den primär betroffenen Medienkonzernen unter Hinweis auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erhobene Forderung, das fernsehspezifische Medienkonzentrationsrecht abzuschaffen oder seine Anwendung dem Bundeskartellamt zu übertragen, lässt sich anhand der Situation im Ausland nicht begründen.

Das Zuschaueranteilsmodell hat sich in der Praxis grundsätzlich bewährt. Notwendig ist jedoch die Anpassung an die Veränderungen, die mit dem Übergang zum digitalen Fernsehen mit seinen Spartenkanälen und Programmbouquets und dem parallelen Zugang zum Internet einhergehen. Die Konvergenz verschiedener Medien wird es erforderlich machen, die Zusammenhänge zwischen dem Fernsehen und medienrelevanten verwandten Märkten stärker zu berücksichtigen. Nach der Rechtsauffassung der KEK bietet § 26 RStV dafür schon gegenwärtig eine Rechtsgrundlage. § 53 RStV soll die von der vertikalen Medienkonzentration ausgehenden Gefahren durch Verhaltensnormen bekämpfen. Es handelt sich jedoch auch um Probleme der Unternehmensstruktur, denen nur im Rahmen von § 26 RStV Rechnung getragen werden kann.

Für eine effektive präventive Medienkonzentrationskontrolle bedarf es zudem eines Vollzugsverbots für noch nicht als unbedenklich bestätigte Beteiligungsveränderungen. Die Drittsendezeitregelung des § 26 Abs. 5 RStV und ihr Verhältnis zu den Sanktionen nach § 26 Abs. 4 RStV bedürfen der Präzisierung. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sollten der KEK eigenständige Ermittlungsbefugnisse eingeräumt werden. Ein grenzüberschreitender supranationaler Informationsaustausch zwischen den für die Medienkonzentration zuständigen Behörden in den Nachbarstaaten ist im Hinblick auf zunehmende internationale Konzernverflechtungen notwendig.