

Kapitel V

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1 Zusammenfassung

Medienkonzentration und Sicherung der Meinungsvielfalt

Voraussetzung für Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk ist das Bestehen von publizistischem und wirtschaftlichem Wettbewerb. Zu den unter Vielfaltsaspekten relevanten Risiken gehört eine ausgeprägte Tendenz zur Unternehmenskonzentration und zur Produktion vorwiegend massenattraktiver Inhalte ähnlichen Zuschnitts. Ein konstituierendes Element der Meinungsvielfalt ist der publizistische Wettbewerb, d. h. die Konkurrenz um die Akzeptanz der von Medienunternehmen verbreiteten Meinungen und Inhalte. Der Rundfunkstaatsvertrag knüpft deshalb an das für den publizistischen Wettbewerb maßgebliche Kriterium des Zuschaueranteils als wesentliches Indiz für das Vorliegen vorherrschender Meinungsmacht an.

Verfassungsrecht

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Aufgabe der Sicherung der Meinungsvielfalt bildet die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes), die ihre Ausprägung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfahren hat. Die Rundfunkfreiheit verpflichtet zu einer Rundfunkordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck gelangt. Der Gefahr der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht ist vorbeugend und wirksam entgegenzutreten, da diesbezügliche Fehlentwicklungen schwer rückgängig zu machen sind. Der Rundfunkstaatsvertrag legt für bundesweit verbreitete Fernsehprogramme einheitliche Anforderungen fest.

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 „vorherrschende 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 KEK beurteilt abschließend alle Fragestellungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen.

Die Zusammensetzung der KEK wurde durch den am 1. September 2008 in Kraft getretenen 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag geändert. Das bislang sechsköpfige Expertengremium wurde um sechs nach Landesrecht bestimmte gesetzliche Vertreter der Landesmedienanstalten erweitert. Hierdurch wurde die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM), die KEK-Entscheidungen mit einer Dreiviertelmehrheit aufheben konnte, entbehrlich und abgeschafft. Das

Gesetz sieht weiter vor, dass die Landesmedienanstalten für ihre Organe ZAK, GVK, KEK und KJM eine gemeinsame Geschäftsstelle bilden. Sitz der neuen Stelle ist nach einem Beschluss der Gesamtkonferenz der Landesmedienanstalten Berlin; unbeschadet dessen werden bis zum Jahr 2013 die Aufgaben der Geschäftsstelle der KJM und der KEK an ihren bisherigen Standorten fortgeführt.

Neben diesen organisationsrechtlichen Veränderungen hat der Gesetzgeber auch verfahrensrechtliche Änderungen vorgenommen. Dem von der KEK vorgetragenen Vorschlag, die Voraussetzungen für ihre Entscheidungen in eigener Zuständigkeit zu ermitteln, wird in § 37 Abs. 4 RStV Rechnung getragen. Neben den anderen Kommissionen nach § 35 Abs. 2 RStV stehen nunmehr auch der KEK umfassende Verfahrensrechte nach den §§ 21 und 22 RStV zu.

Die Novellierungen im 11. und 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag haben keine Auswirkungen auf die Aufgaben der KEK bei der Sicherung der Meinungsvielfalt. In einer Protokollerklärung zum 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag erklären die Länder jedoch die Absicht, „zeitnah die bestehenden Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen und zum Medienkonzentrationsrecht zu überprüfen. In diese Prüfung sollen auch Regelungen einbezogen werden, die insbesondere in Ländern ohne regionale Fenster zur Vielfalt der lokalen und regionalen Rundfunkangebote beitragen können“.

Europarecht

Für den Rundfunk spielt auch das Europarecht eine immer wichtigere Rolle. Allerdings hat die Europäische Union keine Kompetenz, die Meinungsvielfalt zu regulieren. Mittelbar nimmt sie Einfluss aufgrund anderer Zuständigkeiten. Das Ziel der Europäischen Kommission ist allerdings nicht vorrangig die Gewährleistung der Meinungsvielfalt, sondern die Sicherung des Wettbewerbs.

In aktuellen Vorhaben hat die Europäische Union die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zum Schutz der Meinungsvielfalt betont. Dies ist aufgrund der weiterhin zumeist national beschränkten Medienmärkte auch zweckdienlich. Das von der Europäischen Kommission im Rahmen des Reding-Wallström-Plans in Auftrag gegebene Gutachten zur Entwicklung eines Kontrollinstruments der Medienkonzentration in den Mitgliedstaaten vereint erstmals kommunikationswissenschaftliche, wirtschaftliche sowie rechtliche Ansätze.

Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung

Unter den Medienteilmärkten gewinnt das Internet zunehmend an Bedeutung. Mit seiner steigenden Nutzungsrelevanz stellt sich auch die Frage nach seiner Rolle im Meinungsbildungsprozess und danach, ob und inwieweit einzelne Akteure Meinungsmacht in diesem neuen Medium erlangen können oder schon erlangt haben. Diese publizistische Bedeutungszunahme hat die KEK veranlasst, ein Gutachten zum Thema zu beauftragen. Das Gutachten mit dem Titel „Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung“ wurde von Prof. Dr. Christoph Neuberger (Institut für Kommunikationswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster) und Prof. Dr. Frank Lobigs (Institut für Journalistik der Technischen Universität Dortmund) erstellt und gliedert sich in zwei Teile.

Der erste Teil des Gutachtens stellt eine kommunikationswissenschaftliche Analyse von Vielfalt, Meinungsbildung und Meinungsmacht im Internet dar. Entgegen der weit verbreiteten Annahme einer quasi „immanenten“ Vielfalt des Internets ergibt sich diese nicht automatisch schon durch die große Zahl der Anbieter. Vielmehr lassen sich eine Reihe von vielfaltsmindernden Faktoren benennen. Beschränkt man den Blick auf publizistisch relevante Anbieter, so zeigt sich eine erhebliche Dominanz der Internetableger traditioneller Massenmedien. Hier werden Inhalte aus anderen Teilmedien im Internet nochmals aufbereitet und verwertet. Im Ergebnis führt dieses zusätzliche Angebot im Internet daher tendenziell zu einem „more of the same“. Was die Meinungsbildungsrelevanz des Mediums Internet angeht, kann grundsätzlich von einer Bedeutungszunahme aus-

gegangen werden. Aufgrund seiner Heterogenität sollte jedoch nicht das Gesamtmedium Internet auf seine Meinungsbildungsrelevanz hin beurteilt, sondern nach Angebotstypen und Angeboten differenziert werden. Im vorliegenden Gutachten wurde mit Hilfe der Kriterien publizistische Relevanz, publizistisches Genre, Anbieterstatus, Medienbezug und publizistische Leistungen eine Rangordnung von Angebotstypen gebildet, die eine höhere oder niedrigere Meinungsbildungsrelevanz besitzen.

Im zweiten, medienökonomischen Teil des Gutachtens werden typische crossmediale Verflechtungskonstellationen aufgezeigt. Der Fokus liegt hier auf Betreibern von Internetangeboten, denen ein nennenswertes Meinungsbeeinflussungspotenzial zuzusprechen ist. Die crossmedialen Konstellationen werden dabei systematisiert, hinsichtlich ihrer Meinungsbildungsrelevanz bewertet und in ihrer Bedeutung beurteilt. Folgende Ergebnisse sind hierbei zentral: (1) Wo klassische Medienunternehmen im Internet nichtredaktionelle Contentangebote bereitstellen, ist diesen Angeboten in der Regel eine eher zu vernachlässigende Meinungsbildungsrelevanz zuzumessen. (2) Aufgrund ihrer Dominanz bei professionellen journalistischen Angeboten ist den klassischen Medienunternehmen in der Summe im Vergleich zu anderen Internetanbietern eine überragende Meinungsbildungsrelevanz im Internet zuzusprechen. (3) Indem traditionelle Medienunternehmen ihre Inhalte ins Internet „verlängern“, verstärken sie ihr Meinungsbeeinflussungspotenzial deutlich. (4) Der crossmediale Transfer von Medieninhalten ins Internet hat auch positive Wirkungen: Nie war der „Vielfaltsluxus“ für die Rezipienten journalistischer Qualitätsprodukte so groß. Die Nutzer erhalten das gesamte Spektrum journalistischer Vielfaltsproduktion frei Haus. (5) Gerade dieser von der Wettbewerbssituation der journalistischen Anbieter erzwungene „Vielfaltsluxus“ auf der Nachfrageseite bildet jedoch einen Nährboden für künftige Vielfaltsgefährdungen auf der Angebotsseite. Das Internet macht eine effektive, crossmedial ausgerichtete publizistische Konzentrationskontrolle mithin nicht obsolet, auch wenn dies angesichts der gegenwärtig im Internet frei verfügbaren Vielfalt an journalistischen Informationsquellen manchem so erscheinen mag.

Konzentrationsentwicklung im privaten Rundfunk

Entwicklung des Programmangebots

Die Anzahl der bundesweit veranstalteten privaten Fernsehprogramme in deutscher Sprache hat seit dem Jahr 2003 kontinuierlich zugenommen und sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt. In Deutschland waren zum 01.07.2009 insgesamt 135 bundesweite private Fernsehprogramme auf Sendung, die über eine inländische Lizenz verfügten und überwiegend in deutscher Sprache ausgestrahlt wurden. Neun davon waren Vollprogramme. Zusätzlich befanden sich 20 bundesweite private fremdsprachige Programme auf Sendung, die ebenfalls auf der Grundlage einer deutschen Lizenz verbreitet wurden.

Bei der Anzahl der Sendergruppierungen trat keine signifikante Veränderung auf. Im Jahresdurchschnitt 2009 erreichten die Programme der RTL Group S. A. einen Zuschaueranteil von 25,2 % und die der ProSiebenSat.1 Media AG einen Zuschaueranteil von 22,0 %. Damit bleiben beide Senderfamilien unterhalb der medienkonzentrationsrechtlich relevanten Schwelle von 30 %. Die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bilden mit einem Zuschaueranteil von 42,9 % das Gegengewicht zu den Sendern der beiden großen privaten Veranstaltergruppen. Auf die restlichen Programme – hierzu zählen auch digitale Pay-TV-Programme, Einkaufsfernsehen, privates Regionalfernsehen, fremdsprachige Programme und Offene Kanäle – entfällt im Jahresdurchschnitt 2009 ein Zuschaueranteil von 9,9 %.

Das Angebot an Programmen, die im **HDTV**-Standard ausgestrahlt werden, ist in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern nach wie vor gering. Ursachen hierfür sind u. a. die hohen Kosten der HDTV-Umrüstung und der niedrige Grad der Digitalisierung.

Mobile-TV – so genanntes **Handy-TV** – wird in Deutschland derzeit lediglich über DVB-T und UMTS verbreitet. Spezielle DVB-T-basierte Mobile-TV-Angebote existieren nicht, da über DVB-T-fähige Handys die ortsüblich empfangbaren terrestrischen Fernsehprogramme kostenlos empfangen werden können. Je nach Gebiet sind dies zwischen ca. 9 und 32 Programme. UMTS-basierte Mobile-TV-Angebote werden von den klassischen Mobilfunkunternehmen T-Mobile und Vodafone betrieben.

Aufgrund der zunehmenden Verbreitung von breitbandigen Internetzugängen und verbesserter Datenkompression ist es für eine steigende Anzahl von Nutzern möglich, Fernsehen über das Internet (IPTV und Web-TV) zu empfangen. Unter **IPTV** (Internet Protocol TeleVision) wird die digitale Übertragung von audiovisuellen Inhalten über ein geschlossenes Netzwerk mittels Internetprotokoll verstanden. In Deutschland wird IPTV bisher ausschließlich über breitbandige Internetanschlüsse verbreitet. Zurzeit bieten in Deutschland lediglich die drei Telekommunikationsunternehmen Deutsche Telekom, HanseNet und Vodafone IPTV an. Im Unterschied zu IPTV umfasst **Web-TV** Bewegtbildangebote, die speziell für das Internet aufbereitet und über Webseiten im (offenen) Internet angeboten werden. Die überwiegend kostenlosen Inhalte können von jedermann überall und zu jeder Zeit heruntergeladen und am Bildschirm angesehen werden.

Entwicklung der Veranstaltergruppen

Die **RTL Group S. A.** ist auch weiterhin der größte europäische Unterhaltungskonzern. Im Berichtszeitraum wurde der RTL Group S. A. über den Konzernverbund mit der Bertelsmann AG das am 15.07.2009 auf Sendung gegangene Programm auto motor und sport Channel zugerechnet, an dessen Veranstalterin das Verlagshaus Gruner + Jahr mittelbar mehrheitlich beteiligt ist. Die Pay-TV-Sender RTL Crime, RTL Living und Passion sind seit 01.12.2006 auf Sendung. Das bislang der RTL Group S. A. zuzurechnende Programm K1010 sowie der Mediendienst Traumpartner TV, der von einer RTL-Tochter veranstaltet wurde, haben dagegen Ende 2007 den Sendebetrieb eingestellt. Unter Zugrundelegung des der RTL Group zurechenbaren Gesamtzuschaueranteils hat die KEK bei dieser Sendergruppierung bislang keine vorherrschende Meinungsmacht im bundesweiten Fernsehen feststellen können.

Die **ProSiebenSat.1 Media AG** wurde Anfang 2007 von den Finanzinvestoren KKR und Permira übernommen. Durch die nachfolgende Übernahme der SBS Broadcasting Group Mitte 2007 ist die ProSiebenSat.1 Media AG nunmehr der zweitgrößte europäische Fernsehkonzern nach der RTL Group. Die Axel Springer AG hat ihre Unternehmensbeteiligung zu Beginn des Geschäftsjahres 2008 vollständig veräußert. Das Kerngeschäftsfeld von ProSiebenSat.1 ist auch weiterhin das werbefinanzierte Fernsehen. Das Unternehmen belastet jedoch eine hohe Verschuldung.

Die **Walt Disney Company** hat im Berichtszeitraum die Jetix Europe N.V., Veranstalterin des Pay-TV-Kinderprogramms JETIX, über Tochtergesellschaften vollständig übernommen (bisherige Beteiligung: 75,1 %). Das Programm JETIX wurde dabei in Disney XD umbenannt. Das Programm The Biography Channel, an dessen Veranstalterin Disney neben NBC Universal und The Hearst Corporation mittelbar beteiligt ist, ging im März 2007 auf Sendung.

Nach umfassenden Umstrukturierungen ist die **Constantin Medien AG** aus der EM.TV AG hervorgegangen. Bereits im Jahr 2005 hat die Constantin Medien AG (unter dem Namen EM.TV Media AG firmierend) ihre Beteiligung an der Tele München Gruppe, die ihrerseits an den Veranstaltern der Programme Tele 5 und RTL II beteiligt ist, aufgegeben. Daneben hat die Constantin Medien AG (unter dem Namen EM.Sport Media AG firmierend) im Jahr 2008 auch ihre Beteiligung an der Veranstalterin des Unterhaltungsspartenprogramms Junior veräußert. Das ehemals als EM.TV AG bezeichnete Unternehmensgeflecht ist daher nicht mehr vorhanden. Das aus DSF, DSF-digital und erotic chillout bestehende Programmangebot wurde 2009 um den auf der Telekom-Plattform verbreiteten Sender LIGAtotal! und das IPTV-Programm DSF-TV ergänzt.

News Corp. hat sich 2008 mittelbar an der Sky Deutschland AG (damals noch Premiere AG) beteiligt. Im Laufe der Jahre 2008 und 2009 hat News Corp. sukzessive seine Beteiligung auf 39,96 % erhöht. Im Zuge der Anteilserhöhung der News Corp. wurde Premiere in Sky Deutschland umfirmiert.

Discovery Communications, Inc. verfolgt als eines der wenigen Medienunternehmen eine uneingeschränkt globale Strategie. Das Unternehmen ist in Europa und Amerika genauso wie im Mittleren Osten und Afrika aktiv. Der Konzern hat 2008 eine gesellschaftliche Umstrukturierung erfahren, die Einflussverhältnisse in Deutschland haben sich dadurch jedoch nicht verändert. Dem Konzern sind weiterhin die Programme Discovery Geschichte, Discovery Channel, Animal Planet, Discovery HD und DMAX zuzurechnen.

Viacom, Inc. hat im Januar 2007 das Comedy-Programm Comedy Central als Ersatz für das Programm VIVA Plus gestartet. Seit Januar 2009 wird Comedy Central jedoch nur noch als Fensterprogramm im Rahmen des Kinderprogramms NICK verbreitet.

Der US-amerikanische Medienkonzern **NBC Universal, Inc.** hat die NBC Universal International GmbH, Veranstalterin des frei empfangbaren Unterhaltungsspartenprogramms Das Vierte, 2008 vollständig verkauft. Ebenso wurde 2008 die Beteiligung in Höhe von 8,2 % an der Veranstalterin des Programms GIGA Digital, der GIGA Digital Television GmbH, veräußert. Das Programm The Biography Channel, an dessen Veranstalterin NBC Universal neben Disney und The Hearst Corporation mittelbar beteiligt ist, ging im März 2007 auf Sendung.

Time Warner, Inc. veranstaltet in Deutschland seit Januar 2009 über ihre mittelbare 100 %ige Tochtergesellschaft Turner Broadcasting System Deutschland GmbH das bundesweit verbreitete Pay-TV-Programm TNT Serie. Die Turner Entertainment Networks International Ltd., ebenfalls Teil der Time-Warner-Gruppe, veranstaltet auf der Grundlage von Lizenzen des britischen OFCOM die auch in Deutschland empfangbaren Programme CNN, TNT Film (ehemals Turner Classic Movies), Cartoon Network und Boomerang sowie das Comedy-Format [adult swim] (im Rahmen von Sat.1 Comedy und als Video-on-Demand bei maxdome).

Verflechtung zwischen Fernsehen und medienrelevanten verwandten Märkten

In die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung sind die medienrelevanten verwandten Märkte mit einzubeziehen. 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.

Hörfunk

Im privaten Hörfunk sind bundesweite Angebote von untergeordneter Bedeutung, etabliert haben sich die landesweiten Radioprogramme. Dabei folgt die Organisationsstruktur im privaten Hörfunk dem föderalen Gliederungsprinzip. Maßgeblich für diese zersplitterte Marktsituation ist die nach wie vor dominante Bedeutung der UKW-Frequenzen. Der digital terrestrische Übertragungsstandard DAB konnte sich in Deutschland bislang nicht durchsetzen. Der Hörfunk zählt jedoch nach wie vor zu den bedeutendsten Massenmedien in Deutschland. Mit einer durchschnittlichen Hördauer von 184 Minuten pro Tag ist das Radio auch 2009 das meistgenutzte Medium nach dem Fernsehen. In der Langzeitbetrachtung zeichnete sich jedoch ein kontinuierlicher Rückgang der Radionutzung ab.

Die wichtigsten Hörfunkunternehmen, die auch über Beteiligungen im bundesweiten privaten Fernsehen verfügen, sind die RTL Group S. A., die Hubert Burda Media Holding GmbH & Co. KG

und die Madsack GmbH & Co. KG. Obwohl jedes dieser Unternehmen über zahlreiche Hörfunkbeteiligungen verfügt, wurde auf nationaler Ebene bislang keine Stellung erreicht, die mit den Konzentrationswerten der führenden Unternehmen im Fernseh- oder Zeitschriftenmarkt vergleichbar wäre. Auch die landesweiten und lokalen Hörfunkmärkte sind immer noch durch eine hohe Anbietervielfalt gekennzeichnet. Jedoch gibt es nur wenige private Landes- und Lokalprogramme, an denen die großen Radio-Holdings nicht beteiligt sind. Insbesondere unter dem Aspekt der publizistischen Konzentration könnten sich die verschiedenen Kooperationsformen im Hörfunk als problematisch für die Vielfalt herausstellen. So ist z. B. der Einfluss von Rahmenprogramm Anbietern relativ groß, da im Sinne einer einheitlichen Programmfarbe wesentliche Setzungen vom Lieferanten festgelegt werden. Das betrifft auch Vermarktungsunternehmen wie die RMS Radio Marketing Service GmbH & Co. KG.

Tageszeitungen

Im Tageszeitungsmarkt erzielen wenige Verlagsgruppen hohe Auflagenmarktanteile. Eine Sonderstellung nimmt die bundesweit verbreitete Bild-Zeitung der Axel Springer AG ein, die mit 11,63 Mio. eine enorme Reichweite aufweist. Den großen Verlagsgruppen steht im Bereich der lokalen und regionalen Berichterstattung eine Vielzahl kleiner und mittlerer Verlage gegenüber. Über 40 % der deutschen Wohnbevölkerung und mehr als der Hälfte der Kreise und kreisfreien Städte steht jedoch nur eine Tageszeitung mit lokalen oder regionalen Informationen zur Verfügung. 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 auszumachen.

Publikumszeitschriften

Den Publikumszeitschriften kommt im Rahmen der öffentlichen Meinungsbildung eine nicht unbedeutende Rolle zu. Die Reichweite der aktuellen Zeitschriften und Magazine zum Zeitgeschehen liegt bei 47,6 %. Jeweils knapp ein Drittel der Bevölkerung liest darüber hinaus Motorpresse (33 %), Supplements (31,6 %) und wöchentliche Frauenzeitschriften (31,5 %). Aktuelle Zeitschriften, zu denen Titel wie Spiegel, Focus und Stern zählen, haben Einfluss auf die Bestimmung von Themen der gesellschaftspolitischen Diskussion (Agenda-Setting). Auch Zielgruppenzeitschriften (z. B. Frauenzeitschriften) und Special-Interest-Titel zu Themen wie Wissen oder Freizeitgestaltung können auf ihren Leserkreis meinungsbeeinflussend wirken. Entsprechend dem Ansatz des Zuschaueranteilsmodells für die Beurteilung von Meinungseinfluss im bundesweiten privaten Fernsehen, der nicht nach Genres und Programminhalten differenziert, ist für die medienkonzentrationsrechtliche Beurteilung der Gesamtmarkt der Publikumszeitschriften entscheidend.

Mit der Bertelsmann AG, Bauer und Burda sind die größten Verlage von Publikumszeitschriften auch an Veranstaltern von bundesweitem privatem Fernsehen beteiligt. Insbesondere im Fall der Bertelsmann AG verbinden sich starke Marktstellungen in beiden Bereichen, die Möglichkeiten für die crossmediale Verwertung von Inhalten und für Cross-Promotion bieten.

Programmzeitschriften

Auf dem Programmzeitschriftenmarkt sind vier Verlagsgruppen aktiv. Zwei von ihnen – Bauer und Burda – sind an Veranstaltern von bundesweitem privatem Fernsehen beteiligt. Der Springer-Verlag und die WAZ-Mediengruppe sind an Ballungsraumsendern beteiligt. Die unternehmerische Verflechtung mit einem Programmzeitschriftenverlag eröffnet einem Programmveranstalter die Möglichkeit, Einfluss auf die Programmauswahl der Leser zu nehmen. Beteiligungen in diesem

Bereich sind daher trotz des unter Umständen weniger umfangreichen publizistischen Teils dieser Zeitschriften bei der Medienkonzentrationskontrolle besonders zu berücksichtigen.

Derzeit ist nicht erkennbar, dass Programmzeitschriften neben dem Internet und elektronischen Programmführern als Informationsquelle der Zuschauer bereits maßgeblich an Bedeutung verloren hätten. Sie erreichen nach wie vor hohe Auflagen und Leserreichweiten. Ob bei Fortschreiten der Digitalisierung und der damit verbundenen Vergrößerung des Programmangebots weniger auf Programmzeitschriften und mehr auf elektronische Programmführer zurückgegriffen wird, ist noch nicht absehbar.

Ballungsraumfernsehen

Im Bereich des Ballungsraumfernsehens ist insbesondere im Ruhrgebiet eine Häufung der Sendeaktivitäten festzustellen. Neben den Pioniersendern NRW.TV und center.tv Köln haben sich inzwischen mit center.tv Düsseldorf und center.tv Ruhr weitere Sender der center.tv-Gruppe im Ruhrgebiet etabliert. Daneben kommt insbesondere der Germany 1 Media AG (und ihrer Mehrheitsgesellschafterin Almond Media GmbH) eine besondere Stellung zu, da diese über Beteiligungen an den Sendern Hamburg 1, tv.berlin, center.tv Düsseldorf und center.tv Köln in vier verschiedenen Ballungsräumen vertreten ist. Gleichzeitig ist sie mit der G1 Media Vermarktungs GmbH der exklusive Vermarkter dieser Sender, was ihren Einfluss verstärkt. In diesem Netzwerk von Metropolensendern hat die G1 Media Vermarktungs GmbH – wie dies zuvor bei anderen Vermarktungsverbunden zu beobachten war – auch Einfluss auf das Programm der Sender. Derzeit ist jedoch keine anteilmäßige oder programmbeeinflussende Beherrschung eines Netzwerks von Ballungsraumsendern durch ein Unternehmen zu erkennen, die dieses in die Nähe eines Veranstalters von bundesweitem Fernsehen rücken würde. Unabhängig davon ist die Veranstaltung von Ballungsraumfernsehen mit lokaler und regionaler Schwerpunktberichterstattung als Beitrag zur Meinungsvielfalt zu bewerten.

Telemedien

Im Hinblick auf ihre generell geringere Meinungsbildungsrelevanz im Vergleich zum Rundfunk sind Telemedien medienkonzentrationsrechtlich als eher unbedeutend einzustufen; im Einzelfall kann sich jedoch ergeben, dass der potenzielle Meinungseinfluss eines solchen Angebots nur graduell hinter demjenigen eines bundesweiten Fernsehprogramms zurückbleibt.

Beteiligungen von Veranstaltern von bundesweitem privatem Fernsehen im Bereich der Telemedien sind derzeit überschaubar. Nachdem sich die RTL Group von ihren Beteiligungen an Telemediendiensten getrennt bzw. das Angebot eingestellt hat, ist mit der ProSiebenSat.1 Media AG nur noch eine der beiden großen Veranstaltergruppen im bundesweiten privaten Free-TV an Telemediendiensten beteiligt.

Fiction-Programmrechte

Die Zusammensetzung des Programms verschiedener frei empfangbarer Vollprogramme zeigt, dass der Anteil von fiktionalem Programm am Gesamtprogramm tendenziell zwar eher abnimmt, im Gesamtangebot jedoch weiterhin stark genutzt wird.

Das Volumen an auftragsproduziertem fiktionalem Programm ist bei langfristiger Betrachtung deutlich gestiegen. Die von Fernsehveranstaltern abhängigen oder anderweitig mit ihnen verbundenen Unternehmen haben jedoch durchschnittlich ein viermal so hohes Produktionsvolumen erzielt wie unabhängige Betriebe. Dies legt den Schluss nahe, dass die mit Sendern verbundenen Unternehmen bei der Auftragsvergabe bevorzugt werden. Die RTL Group erscheint im Bereich der TV-Produktion als führend. Über starke Stellungen verfügen auch die Produktionsunternehmen der öffentlich-rechtlichen Sender.

Für Fernsehveranstalter kann eine Integration von Produktionsunternehmen und Rechteinhabern u. a. den Vorteil einer Verringerung des Beschaffungsrisikos für attraktive Programminhalte bieten. Umgekehrt versuchen Produzenten durch Vorwärtsintegration, d. h. durch Beteiligung an einem Fernsehsender, ihre Marktmacht mit Hilfe eigener Abspielkanäle zu festigen und ihr Distributionsrisiko zu mindern.

Die Beziehung zwischen Produktionsunternehmen und Fernsehveranstaltern ist durch eine hohe wirtschaftliche Abhängigkeit der auf Fernsehfilme und -serien spezialisierten Produzenten gekennzeichnet. Die Nachfragemacht der Fernsehveranstalter ist umso größer, je stärker der Fernsehmarkt konzentriert ist. Die Absatzchancen unabhängiger Produzenten werden geringer, je stärker die Fernsehveranstalter durch Rückwärtsintegration mit der Produktionsebene verbunden sind.

Kinderprogrammrechte

Die zur RTL Group S. A. gehörigen Sender Super RTL, RTL und RTL II sind – unter Zugrundelegung der Sehdauer von 03:00 Uhr bis 03:00 Uhr – die von Kindern am meisten gesehenen Programme im frei empfangbaren Fernsehen. Die höchsten Zuschaueranteile erreicht der Sender Super RTL, der u. a. auf umfangreiche Programmressourcen seiner Gesellschafterin Walt Disney Company zurückgreifen kann. Die starke Position der RTL Group S. A. im Segment der Kinderprogramme ist im Hinblick auf die unter Umständen langfristige Bindung von Zuschauern an Programme der RTL Group S. A. bedeutsam. Konkurrenz besteht vornehmlich durch die öffentlich-rechtlichen Programme.

Durch neue Kinderspartenprogramme hat sich der Wettbewerb verschärft; vor allem die US-amerikanischen Medienkonzerne Disney und Viacom haben ihr Angebot ausgebaut. Daneben sind mit der belgischen Studio 100 N.V. und der Your Family Entertainment AG weitere vertikal mit der Produktion verflochtene Rundfunkveranstalter auf dem deutschen Markt aktiv. Ebenso sind auf dem deutschen Markt unabhängige Produktionsgesellschaften, die sich vor allem auf die Herstellung und den Vertrieb von Zeichentrickfilmen spezialisiert haben, aktiv.

Sportrechte

Wie bereits in den vorherigen Konzentrationsberichten festgestellt, ist im Fernsehbereich auch weiterhin keine Konzentration bei den Sportspartenprogrammen zu verzeichnen. Vielmehr nimmt die Anzahl an neu zugelassenen Sportprogrammen zu. Dabei handelt es sich zunehmend um Nischenprogramme, die sich etwa der Berichterstattung über eine einzige Sportart (Fußball, Pferdesport, Segeln) widmen.

Der Sportrechtemarkt unterliegt spezifischen Bedingungen: Er ist teilweise durch eine sehr intensive Konkurrenzsituation geprägt. Dies gilt insbesondere für den zumindest in Europa und speziell in Deutschland mit Abstand lukrativsten Bereich, den Erwerb von Fußballrechten.

Der Vorstoß der DFL, die Fernsehrechte im Paket an die Sportrechteagentur Sirius zu übertragen, die gleichzeitig auch die Beiträge redaktionell aufarbeiten sollte, wurde auf Beanstandung des Bundeskartellamtes zurückgenommen. Zum einen rügte das Amt die gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen zwischen Rechteverwerter und Rechtvermarkter. Zum anderen sah das Bundeskartellamt neben Bedenken gegen die Rechtevergabe im Wege der Zentralvermarktung die Gefahr einer weiteren Monopolisierung, die den Qualitätswettbewerb und die Presse- und Meinungsfreiheit beeinträchtigen könne.

Die vertikale Konzentration zwischen Rechtehandel und Fernsehveranstaltung hat sich bereits mit dem Ausscheiden der RTL Group S. A. bei Sportfive zunächst gelockert. Mit der Neugründung der UFA Sports GmbH ist die RTL Group S. A. nunmehr wieder gesellschaftsrechtlich mit einem Sportrechtevermarkter verbunden; daneben besteht über die Optionsvereinbarung und Ausübung

von Stimmrechten eine Verbindung zwischen der Constantin Medien AG (DSF) und der Highlight Communications AG.

Informationen und Nachrichten

Das Fernsehen ist weiterhin die Hauptinformationsquelle über aktuelle Ereignisse aus Politik und öffentlichem Leben und verfügt somit über ein hohes gesellschaftliches Einflusspotenzial. Dennoch zeichnet sich ein Medienwandel ab. Das Internet hat sich als Informationsmedium etabliert. Neben der Präsentation von Meldungen durch die einzelnen Medien (Zeitungen, Nachrichtensender etc.) und Agenturen gehören zu den Internetangeboten auch die Dienste von Suchmaschinen sowie die Verbreitung von Inhalten, die Internetnutzer selbst erstellen („user generated content“).

Sowohl die RTL Group S. A. als auch die ProSiebenSat.1 Media AG verfügen jeweils über einen eigenen Nachrichtensender. Bei einer zentralen Belieferung von Sendern einer Gruppe mit Nachrichtenmaterial oder auch einer gemeinsamen Nutzung von Informationsquellen besteht die Gefahr einer Homogenisierung der Inhalte und damit ein Risiko für die Meinungsvielfalt. Insgesamt konnten beide Nachrichtensender leichte Zuwächse an Zuschaueranteilen verzeichnen. Grund hierfür ist die Veränderung des Programmangebots: Dokumentation und Reportagen – und nicht die Nachrichtenformate – zählen zu den meistgesehenen Angeboten beider Sender. Die Ankündigung der ProSiebenSat.1 Media AG, in diesem Zusammenhang das Konzept von N24 grundlegend zu überdenken und damit auch die Nachrichtengebung der Gruppe, löste eine Diskussion über die gesellschaftliche und staatsvertragliche Verantwortung des privaten Rundfunks aus.

Gefahren für die Meinungsvielfalt ergeben sich aus der vertikalen Integration von Nachrichtenagenturen und Fernsehsendern, der Monopolisierung von Senderechten an Nachrichtenereignissen und der Weiterverbreitung vorgefertigter Nachrichtenberichte durch eine Vielzahl von Medien. Die Chance auf pluralistische Informationsvermittlung ist größer, wenn voneinander unabhängige Unternehmen in diesem Bereich tätig sind.

Der Wettbewerb auf dem Nachrichtenmarkt hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend verschärft. Gründe hierfür sind nicht nur die Informationsverbreitung über das Internet, sondern auch die wirtschaftliche Krise der Zeitungen und Zeitschriften, die sich auch auf den vorgelagerten Nachrichtenmarkt auswirkt.

Zugangsrelevante Dienste

Die Technik des Digitalfernsehens hat neue Dienstleistungsmärkte geschaffen. Das Multiplexing und die Digital-Analog-Wandlung(-Konvertierung) 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. Die Pay-TV-Programme werden in verschiedenen Paketen angeboten, die vom Betreiber der Programmplattform zusammengestellt werden. Der Plattformbetreiber führt die Abonnentenverwaltung und -betreuung nicht nur für die Abonnenten seiner eigenen Programme, sondern auch für die Abonnenten der Dritt- bzw. Fremdprogramme durch. Die Bündelung zu Paketen ähnelt dem Veranstalten von Programmen, denn auch hier werden Inhalte aufgrund von inhaltlichen Auswahl- und Bewertungsentscheidungen zu einem Gesamtprogrammangebot zusammengestellt.

Bei (Basis-)Navigatoren und elektronischen Programmführern handelt es sich um weitere Dienstleistungen, die Einfluss auf die Nutzung von Programminhalten haben, was vor allem dann relevant wird, wenn der EPG-Anbieter auch zugleich Plattformbetreiber oder Inhalteanbieter ist. Aufgrund der gestiegenen Angebotsvielfalt haben Programmführer eine große Bedeutung für den Zugang zum digitalen Fernsehen. Im Unterschied zum Basisnavigator erstellt ein EPG nicht nur einfache Verzeichnisse. Vielmehr handelt es sich um eine umfassende Programminformation,

die redaktionell gestaltet und als eigener Dienst vom EPG-Anbieter ausgestrahlt wird. EPGs werden medienrechtlich nicht als eigenständiges Rundfunkprogramm behandelt, sondern als ein Telemediendienst und unterliegen somit den Bestimmungen des Telemediengesetzes.

Zentraler Bestandteil der technischen Plattform des digitalen Pay-TV ist die Decoderinfrastruktur der Set-Top-Box. Die Änderung der Geschäftsstrategie von Sky (vormals Premiere) hat einen offenen Kaufmarkt für Decoder ermöglicht. Allerdings stellt Sky sowohl im Satelliten- als auch im Kabelbereich technische Spezifikationen für Empfangsgeräte auf und lizenziert die Technologie an Decoder-Hersteller.

Bezüglich des Kopierschutzes stehen mittlerweile verschiedene Verfahren (Digital Rights Management, DRM) zur Verfügung. Die Techniken des DRM erlauben es, gesendete Inhalte umfangreichen und differenzierten Nutzungsbeschränkungen zu unterwerfen. Dies umfasst insbesondere die Vorgabe zeitlicher Beschränkungen, in der die Aufzeichnung einer ausgestrahlten Sendung möglich ist. Somit besteht für den Verwender des DRM die Möglichkeit, bestimmte Nutzungshandlungen entweder gänzlich zu unterbinden oder von einer entgeltlichen Erlaubnis abhängig zu machen.

Die fortschreitende Bedeutung des Internets hat zu einer Konvergenzentwicklung im Bereich der Fernsehgeräte geführt. Verschiedene Gerätehersteller haben eigene Systeme entwickelt, um die Nutzung des Internets am Fernsehbildschirm zu ermöglichen. Aufgrund der kombinierten Nutzungsmöglichkeit von Rundfunkangeboten und Internetangeboten an einem Gerät spricht man von hybriden Endgeräten.

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 Inhaltenanbietern und Vermarktern etabliert, die im beiderseitigen Interesse liegen kann. Allerdings verdienen Plattformbetreiber als Gate-Keeper im Rahmen der Vielfaltskontrolle besondere Aufmerksamkeit, weil sie über die Konditionen Einfluss auf die Zusammenstellung von Programmpaketen und den Zugang von Inhaltenanbietern zum Endkunden erhalten. Aus diesem Grund ist die Programmanbieterneutralität von Vermarktungsplattformen wünschenswert, obwohl rechtlich nicht zwingend.

Übertragungswege

Das Breitbandkabel stellt nach wie vor den am weitesten verbreiteten Übertragungsweg dar. Danach folgen die Empfangsebenen Satellit und Terrestrik. Der neue Verbreitungsweg IPTV hat erstmals die 1 %-Grenze (bezogen auf die Verteilung der Nutzerzahlen der Übertragungswege) erreicht. Der neue Übertragungsweg für Fernsehen führt allerdings nicht zwangsläufig zu einem vielfältigeren Angebot, vielmehr sind dieselben Angebote über diesen zusätzlichen Vertriebsweg erhältlich. Die Digitalisierung der Übertragungswege wird in erster Linie vom digitalen Satellitenempfang und der Terrestrik getragen. Der Analog-Digital-Umstieg ist bei der Terrestrik bereits vollzogen. Der DVB-T-Versorgungsgrad der Bevölkerung liegt nunmehr bei über 90 %. Im Zuge der Digitalisierung der Empfangsebenen wurden mit dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag Regelungen für Plattformen eingeführt (§§ 52 ff.), die nunmehr für alle Plattformen gelten und sich nicht wie bislang auf die Kabelnetze beschränken.

Die Versorgung der Satellitenhaushalte mit Fernsehprogrammen erfolgt in Deutschland maßgeblich durch die Satellitenbetreiber SES ASTRA S. A. und Eutelsat S. A. Beide Satellitenbetreiber haben in den vergangenen Jahren ihre bisher reine Transportfunktion um Vermarktungsdienstleistungen erweitert und eigene Satellitenplattformen aufgebaut. Der deutsche Kabelmarkt ist durch mehrfache Gesellschafterwechsel und Konsolidierungsbestrebungen geprägt. Die großen Kabelnetzbetreiber Kabel Deutschland, Kabel BW, Unitymedia und Orion Cable beherrschen weiter-

hin den Markt. Innerhalb der konzentrationsrechtlichen Prüfung des § 26 RStV durch die KEK ist es wichtig, pluralismusgefährdende Strukturen sowohl bei der vertikalen als auch der diagonalen Konzentration im Bereich des Breitbandkabels zu erfassen.

Fernsehwerbung

Auf dem TV-Werbemarkt besteht eine starke Konzentration. Dies gilt sowohl für die Senderseite, auf der die Sender der ProSiebenSat.1 Media AG und der RTL Group S. A. sowie ARD und ZDF rund 90 % der Brutto-Werbeerlöse auf sich vereinigen, als auch für die Seite der als Vermittler auftretenden Mediaagenturen. Die ProSiebenSat.1 Media AG und die RTL Group S. A. bilden nach den Feststellungen des Bundeskartellamts ein Oligopol. Für die Meinungsvielfalt ist dies ebenfalls von Bedeutung, da die Werbefinanzierung nach wie vor die Hauptfinanzierungsquelle des privaten Fernsehens ist und marktbeherrschenden Unternehmen der Aufbau von Markteintrittsbarrieren zum Schutz vor neuen, werbefinanzierten Fernsehveranstaltern – und damit weiterer Konkurrenz – möglich ist. Die privaten Fernsehveranstalter streben allerdings nach einer größeren Unabhängigkeit vom Werbemarkt. Aufgrund des im Rahmen der Digitalisierung steigenden Wettbewerbsdrucks durch immer mehr Anbieter sind neue, erweiterte Erlösmodelle erforderlich, um die Finanzierung der Sender zu sichern. Die Brutto-Werbeerlöse verzeichnen zwar weiterhin ein kontinuierliches Wachstum, indes öffnet sich gleichzeitig auch die Brutto-Netto-Schere weiter. Zu einer zusätzlichen Belastung der werbeabhängigen Medienunternehmen führt dabei die Werbekrise in Folge der globalen Finanzkrise. Inwiefern die nach der Umsetzung der EU-Richtlinie 2007/65/EG nunmehr zulässige Produktplatzierung sich als zusätzliche Einnahmequelle für die privaten Fernsehveranstalter etablieren kann, wird sich zeigen.

Schwerpunkte der Anwendungspraxis der §§ 26 ff. RStV

§ 26 RStV: Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen

Die KEK prüft im Rahmen ihrer Verfahren, ob vorherrschende Meinungsmacht nach Maßgabe des § 26 RStV besteht oder entsteht. Dabei bildet § 26 Abs.1 RStV den Grundtatbestand. Zur Konkretisierung des Merkmals der vorherrschenden Meinungsmacht verweist § 26 Abs.1 RStV auf die „nachfolgenden Bestimmungen“, d. h. vor allem auf den Vermutungstatbestand des § 26 Abs.2 RStV, der offene Konkretisierungstatbestände zu widerleglichen Vermutungsregeln erhoben hat. Die Vermutungsregeln sollen den Nachweis vorherrschender Meinungsmacht erleichtern und sind deshalb vorrangig zu prüfen. Greift keine der Vermutungsregeln, schließt sich die Prüfung des Grundtatbestands an.

Im Hinblick auf die starke Stellung der RTL Group S. A. und der Bertelsmann AG im bundesweiten Fernsehen und auf ihre umfang- und einflussreichen Aktivitäten im Medienbereich überprüft die KEK in ständiger Praxis den Grundtatbestand vorherrschender Meinungsmacht (§ 26 Abs.1 RStV) auch außerhalb der Vermutungstatbestände des § 26 Abs.2 RStV. Anlass zu einer erneuten Überprüfung des potenziellen Meinungseinflusses waren im Berichtszeitraum die beantragte Verlängerung der Zulassung zur Veranstaltung und Verbreitung des Spartenprogramms Super RTL sowie die Anzeige von Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen. In diesen Verfahren hat die KEK überprüft, ob sich aufgrund von Veränderungen der Aktivitäten und Beteiligungen des Konzerns auf medienrelevanten verwandten Märkten der potenzielle Meinungseinfluss verändert hat. Die der RTL Group S. A. zuzurechnenden Programme erreichten im maßgeblichen Referenzzeitraum aufgrund der Anerkennung von Bonuspunkten nur einen Zuschaueranteil von 19,7 %. Mit der Stellung der Bertelsmann AG auf medienrelevanten verwandten Märkten war nach den Feststellungen der KEK bislang ein potenzieller Meinungseinfluss verbunden, der in etwa mit einem Zuschaueranteil von 7 % im bundesweiten Fernsehen vergleichbar ist, wobei auf den Online-Bereich

rund 3 % entfielen. Selbst wenn man dem im Online-Bereich gehaltenen Marktanteil heute eine tendenziell höhere medienkonzentrationsrechtliche Bedeutung beimisst, würde derzeit die für die Annahme vorherrschender Meinungsmacht maßgebliche Schwelle nicht erreicht.

§ 26 Abs. 2 Satz 3 RStV: Regionalfenster

Im Berichtszeitraum wurden Zulassungen für die RTL-Regionalfenster in Hamburg/Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Bremen und Nordrhein-Westfalen sowie für die Sat.1-Regionalfenster in Hamburg/Schleswig-Holstein, Niedersachsen/Bremen, Bayern und Nordrhein-Westfalen verlängert. Abgesehen für die Verfahren für die Sat.1-Regionalfenster in Bayern und Nordrhein-Westfalen hat die KEK entschieden, dass gegen eine Zulassung der jeweiligen Regionalfensterveranstalter über den 31.12.2009 hinaus Bedenken aus Gründen der Sicherung der Meinungsvielfalt bestehen. Grund hierfür war, dass die zum Zeitpunkt der jeweiligen Beschlussfassung erst im Entwurf zum 10. RÄndStV vorliegende Regelung deutlich machte, dass der Gesetzgeber nur bis zum 31.12.2009 das Erfordernis der rechtlichen Unabhängigkeit außer Kraft setzen wollte. Mit dem 10. RÄndStV wurde § 53 b Abs.1 RStV neu eingefügt. Nach dieser Vorschrift sollten bestehende Zulassungen für Fensterprogrammveranstalter bis zum 31.12.2009 unbeschadet der Vorgaben des § 25 Abs.4 Satz 4 RStV (rechtliche Unabhängigkeit) verlängert werden. Mit dem 13. RÄndStV, der am 01.04.2010 in Kraft getreten ist, wurde die Vorschrift des § 25 Abs.4 RStV ergänzt. Durch die Neufassung wird die Möglichkeit geschaffen, die redaktionelle Unabhängigkeit selbst bei verbundenen Unternehmen durch zusätzliche Anforderungen sicherzustellen, sofern solche landesrechtlichen Regelungen zum 31.12.2009 schon bestanden. Zum 31.12.2009 bestehende Zulassungen werden von der Neuregelung nicht betroffen. Eine Verlängerung dieser Zulassungen ist möglich.

Aus vielfaltssichernden Gesichtspunkten erscheint der Verzicht auf das Erfordernis rechtlicher Unabhängigkeit im Hinblick auf die Bonifizierung von Regionalfenstern jedoch problematisch. Für die regionale Vielfalt dagegen kann die gesellschaftsrechtliche Verbundenheit förderlich sein, indem ein Anreiz geschaffen werden kann, weitere regionale Inhalte im Hauptprogramm zu verankern. Der Verdienst, den Regionalfenster zur Steigerung der regionalen Vielfalt erbringen, ist jedoch nicht mit der Sicherung der Meinungsvielfalt im bundesweiten Fernsehen gleichzusetzen.

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

Nach § 26 Abs.5 RStV hat ein Veranstalter, der 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. Im Berichtszeitraum waren Beteiligungsveränderungen bei einer Veranstalterin eines Drittfensters, Neuausschreibungen der Drittfensterprogramme bei Sat.1 und RTL sowie die begrenzte zeitliche Verlegung der Sendezeit eines Fensterprogramms Gegenstand der Benehmensherstellung mit der KEK.

§ 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.

Die AGF/GfK-Fernsehforschung erfasst alle in Deutschland empfangbaren Fernsehprogramme. Dazu zählen auch fremdsprachige Programme. Die Nutzung dieser Programme wird von der AGF/GfK-Fernsehforschung aber nicht ausgewiesen.

Das Fernsehpanel „D+EU“ berücksichtigt nicht die Fernsehnutzung von ausländischen Mitbürgern aus Nicht-EU-Ländern und bildet nicht die Außer-Haus-Nutzung in öffentlichen Einrich-

tungen (Hotels, Krankenhäuser, Altenheime, Gefängnisse etc.) ab. Auch das Public Viewing, das bei der Fußballweltmeisterschaft 2006 eine beachtliche Größenordnung erreicht hat, wird von der AGF/GfK-Fernsehforschung nicht erfasst.

Seit 2009 erfasst die AGF/GfK-Fernsehforschung aufgrund der veränderten Empfangsmöglichkeiten von Fernsehen mittels einer neuen Messtechnik (TC score) jetzt auch die zeitversetzte Fernsehnutzung über digitale Aufzeichnungsgeräte wie Festplatten- und DVD-Recorder. Nach wie vor unberücksichtigt bleibt jedoch die Fernsehnutzung über Internet, mobile Endgeräte, MHP-Boxen und TV-Tunerkarten für den PC. 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.

§ 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. Zweifel hat die KEK jedoch an der Veranstaltereigenschaft der Constantin Medien GmbH im Hinblick auf das auf der IPTV-Plattform T-Home der Deutschen Telekom AG verbreitete Programm LIGAtotal! geäußert.

Bei der Frage der Zurechnung kommt es nicht allein auf die formale Beteiligungshöhe an. 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. In mehreren Verfahren hat die KEK einen derartigen vergleichbaren Einfluss bejaht, sofern ein Gesellschafter eines Veranstalters, vor allem auf Grundlage von Satzungsregelungen oder sonstigen Gesellschaftervereinbarungen, über eine Stellung verfügt, die der eines Gesellschafters mit einer Sperrminorität gleichkommt. Im Prüfverfahren LIGAtotal! wurde eine Zurechnung nach § 28 Abs.2 Satz 1 RStV aufgrund des Ineingreifens von Lizenzvertrag und Einspeisevertrag erwogen, im Ergebnis jedoch abgelehnt.

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 Fällen bejaht, in denen das Programm vollständig zugeliefert wird und aufgrund der Ausgestaltung der zugrunde liegenden Verträge der Zulieferer wesentliche Einflussmöglichkeiten auf die Programmgestaltung hatte.

Die KEK rechnet in ständiger Spruchpraxis von Dritten veranstaltete Programme gemäß § 28 Abs.2 Satz 2 Nr.2 RStV Plattformbetreibern zu, sofern diese aufgrund abgeschlossener Plattformverträge einen wesentlichen Einfluss auf das jeweilige Programm erlangen, in dem sie dem Veranstalter wesentliche Abweichungen des Programms von einem vertraglich vereinbarten Sendekonzept ohne ihre Zustimmung untersagen. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass den so genannten Plattformbetreibern eine immer wichtigere Rolle zukommt. Einmal können sie durch die Bündelung, den Vertrieb und die Vermarktung der Programme Einfluss auf deren Inhalt nehmen. Insoweit lässt der RStV durch die Regelung des § 28 Abs.2 eine Zurechnung dieser Programme zu dem Plattformbetreiber zu, wenn die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind, also etwa wesentliche Entscheidungen des Programmveranstalters von seiner Zustimmung abhängig gemacht werden. Zum anderen stellt sich bei der Ausgestaltung der Beziehungen

zwischen manchen Plattformbetreibern und den Inhabern der Sendelizenz die Frage, wer eigentlich der Programmveranstalter ist.

§ 29 RStV: Veränderung von Beteiligungsverhältnissen

Die Veränderung von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen beim Veranstalter oder bei beteiligten Unternehmen ist vor ihrem Vollzug nach § 29 RStV schriftlich bei der zuständigen Landesmedienanstalt anzumelden. Das schließt konzerninterne Umstrukturierungen grundsätzlich mit ein. Sofern sich durch die Umstrukturierung weder die materiellen Beteiligungsverhältnisse noch die sonstigen Einflussmöglichkeiten der Beteiligten verändern, ist sie medienkonzentrationsrechtlich unerheblich und bedarf keiner Unbedenklichkeitsbestätigung. Sofern Umstrukturierungen die Rechtsperson des Veranstalters ändern, etwa indem der Veranstalter zur Vereinfachung der Konzernstruktur auf ein Mutter- oder Schwesterunternehmen verschmolzen wird, handelt es sich um keinen rein konzerninternen Vorgang, der medienkonzentrationsrechtlich unerheblich ist: Der neue Veranstalter bedarf der Erteilung einer eigenen rundfunkrechtlichen Zulassung, denn diese kann als höchstpersönliche Rechtsposition weder durch Vertrag noch in der Gesamtrechtsnachfolge auf einen anderen Rechtsträger übergehen.

Als Gesellschafter an Fernsehveranstaltern agieren häufig börsennotierte Aktiengesellschaften, bei denen es sich auf höheren Beteiligungsebenen zudem oft um ausländische, insbesondere US-amerikanische, börsennotierte Gesellschaften handelt. Beteiligungsveränderungen bei diesen Beteiligten sind grundsätzlich nach § 29 RStV anmeldepflichtig. Bei geringfügigen Beteiligungsveränderungen börsennotierter Aktienunternehmen wird jedoch, auf Grundlage einer KEK-Richtlinie, von der generellen Anmeldepflicht gemäß § 29 Satz 1 RStV und der Durchführung eines medienkonzentrationsrechtlichen Prüfverfahrens abgesehen.

2 Schlussfolgerungen

Fernsehen bleibt auch weiterhin und auf absehbare Zeit das Leitmedium. Insofern ist ein rundfunk- und fernsehspezifischer Ansatz im Medienkonzentrationsrecht gerechtfertigt. Die Reichweite des Internets hat jedoch zugenommen, wohingegen die des Fernsehens in jüngeren Altersklassen abnimmt. Gleichzeitig konzentrieren sich die Aktivitäten großer Medienunternehmen längst nicht mehr auf einen einzigen Medienmarkt, sondern finden auf unterschiedlichen Medienmärkten statt. Im Zusammenspiel der verschiedenen Teilmedien entstehen neue Potenziale für Meinungsmacht. Diese besonderen Entwicklungen muss ein wirksames Medienkonzentrationsrecht berücksichtigen. Die Vielfaltssicherung braucht deshalb einen ganzheitlichen Ansatz, der eine crossmediale Betrachtungsweise einschließt.

§ 26 RStV: Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen

Die dargestellten Entscheidungen der KEK zeigen, dass die derzeitigen materiell-rechtlichen Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt sachgerecht sind. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „vorherrschenden Meinungsmacht“ bietet zusammen mit den Vermutungsregeln des § 26 Abs. 2 RStV den Vorteil, auf künftige Veränderungen der Medienmärkte und -nutzung unmittelbar reagieren zu können. Gegenüber einer Detailregelung, die abschließend alle Fallvarianten zu erfassen versucht, ist ein offener Tatbestand aufgrund der Dynamik und Komplexität der Medienmärkte zweckmäßiger. Reformvorschläge, die den Begriff vorherrschender Meinungsmacht anhand der Marktanteile eines Veranstalters auf medienrelevanten verwandten Märkten bewerten, eignen sich nur dann zur Beurteilung der Meinungsvielfalt, wenn sie flexibel anwendbar sind. Auf neue Herausforderungen lässt sich wesentlich besser mit einem Tatbestand

reagieren, der unbestimmte und daher auslegungsbedürftige Begriffe enthält, solange diese ausreichend konkretisierbar sind. Dies ist bei dem Begriff „vorherrschende Meinungsmacht“ der Fall.

Die KEK verkennt jedoch nicht den Wunsch, die bestehenden Regelungen im Hinblick auf Effektivität und Vorhersehbarkeit der Konzentrationskontrolle zu verbessern und schlägt daher folgende Neufassung des § 26 RStV vor:

- 1) *Ein Unternehmen (natürliche oder juristische Person oder Personenvereinigung) darf in der Bundesrepublik Deutschland selbst oder durch ihm zurechenbare Unternehmen bundesweit im Fernsehen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstalten, es sei denn, es erlangt dadurch vorherrschende Meinungsmacht. Erreichen die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 vom Hundert, so wird vermutet, dass vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist.*
- 2) *Bei der Entscheidung, ob vorherrschende Meinungsmacht erlangt wird, ist auch die Stellung des Unternehmens auf den medienrelevanten verwandten Märkten zu berücksichtigen. Dabei ist durch eine Gesamtbeurteilung festzustellen, ob die Aktivitäten im Fernsehen und auf den medienrelevanten verwandten Märkten ergeben, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 vom Hundert im Fernsehen entspricht. Für die Gewichtung der Stellung des Unternehmens auf den medienrelevanten verwandten Märkten sind als Kriterien vor allem die Suggestivkraft, die Breitenwirkung und die Aktualität des jeweiligen Mediums zugrunde zu legen.*
- 3) *Bei der Feststellung des maßgeblichen, durch Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten erreichten Meinungseinflusses und des ihm entsprechenden Zuschaueranteils sind*
 1. *bei Erreichung eines bundesweiten Marktanteils auf dem Markt für Tageszeitungen von jeweils 2,5 Prozent × Prozentpunkte hinzuzurechnen,*
 2. *bei Erreichung eines bundesweiten Marktanteils auf dem Hörfunkmarkt von jeweils 2,5 Prozent y Prozentpunkte hinzuzurechnen,*
 3. *bei Aufnahme von Fernsehprogrammen gemäß § 25 Abs. 4 in das dem Unternehmen zurechenbare Vollprogramm mit dem höchsten Zuschaueranteil 2 Prozentpunkte abzuziehen und*
 4. *bei gleichzeitiger Aufnahme von Sendezeit für Dritte nach Maßgabe des Absatzes 6 weitere 3 Prozentpunkte abzuziehen.*

[Die bisherigen Absätze 3–7 werden zu 4–8 mit Anpassungen: Abs. 5 Ziffer 2 verweist auf Abs. 1 Satz 2; Abs. 6 letzter Satz verweist auf Abs. 5 Satz 5.]

Mit der vorgeschlagenen Neufassung des § 26 RStV soll klargestellt werden, dass – wie bisher – bei der Erreichung eines Zuschaueranteils von 30 vom Hundert eine vorherrschende Meinungsmacht vermutet wird, dass aber andererseits eine Gesamtbewertung aller Aktivitäten eines Unternehmens im Medienbereich vorzunehmen ist, die im Ergebnis die Annahme einer vorherrschenden Meinungsmacht auch dann ergeben kann, wenn die Vermutungsschwelle nicht erreicht wird. Mit der vorgeschlagenen Neufassung des Absatzes 1 soll zugleich das vereinzelt angenommene unklare Verhältnis der Absätze 1 und 2 der bisherigen Fassung des § 26 RStV geklärt werden.

An der bisherigen Fassung des § 26 RStV wurde zudem teilweise bemängelt, dass die in ihr enthaltenen unbestimmten auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffe zulasten der Bestimmtheit und damit auch zulasten der Rechtsklarheit für die Unternehmen gehen. Weiter entstehe aufgrund der bei der Bewertung des Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung zu berücksichtigenden Stellung eines Unternehmens auf medienrelevanten verwandten Märkten und der damit notwendigen „Umrechnung“ dieser Stellung auf einen fiktiv anzunehmenden Zuschaueranteil eine

zusätzliche Problematik. Der Zielkonflikt zwischen Flexibilität der Regelung einerseits und der Rechtsklarheit andererseits lässt sich zwar nicht auflösen. Der Gesetzgeber, dem ein größerer Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zusteht als einer mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragten Stelle, sollte diesen Zielkonflikt aber minimieren. Es bietet sich deshalb an, typische Fallkonstellationen der Kumulation von Einflüssen auf die öffentliche Meinungsbildung, wie beispielsweise crossmediale Verflechtungen zwischen Print und Fernsehen sowie Hörfunk und Fernsehen, gesetzlich konkret zu regeln. Der Vorschlag greift daher aktuelle Reformüberlegungen der Länder auf, bei diesen beiden Fallkonstellationen medialer Verflechtungen einen gesetzlich festgelegten, fiktiven Zuschaueranteil dem tatsächlichen im Fernsehen erzielten Zuschaueranteil hinzuzurechnen. Bei der Festsetzung der jeweiligen Umrechnungsfaktoren können die bisher von der KEK angewandten Faktoren als Grundlage dienen. Diese sind jedoch entsprechend der seit dem Zeitpunkt ihrer Entwicklung eingetretenen Veränderungen bei den Reichweiten im Print- und Hörfunkbereich anzupassen.

Darüber hinausgehende Festlegungen eines fiktiven Zuschaueranteils aufgrund der Stellung auf medienrelevanten verwandten Märkten werden demgegenüber für nicht sachgerecht erachtet. Insbesondere Aktivitäten im Bereich des Internets entziehen sich aufgrund der Dynamik der Entwicklung dieses Medienteilmarktes, der Veränderlichkeit der Geschäftsmodelle und ihres noch nicht in Gänze abschätzbaren Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung einer konkreten Vorabfestlegung durch den Gesetzgeber. Hier wird eine Betrachtung im konkreten Einzelfall weiterhin für notwendig erachtet, bei der für die Bewertung und Gewichtung der Aktivitäten die Kriterien Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität zugrunde zu legen sind.

Dieser Vorschlag bietet sowohl dem Rechtsanwender als auch den Normunterworfenen Rechtsklarheit. Der Entwurf orientiert sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und erfasst die Probleme, die sich aus Digitalisierung und Konvergenz ergeben, ohne auf den Begriff der „vorherrschenden Meinungsmacht“ zu verzichten. Eine effektive Medienaufsicht, die auch auf künftige, derzeit noch nicht voraussehbare Entwicklungen der Medienmärkte sachgerecht reagieren will, kann nur durch einen dynamisch ausgestalteten Tatbestand sichergestellt werden.

§ 26 Abs. 3 und Abs. 4 RStV: Rechtsfolge beim Vorliegen vorherrschender Meinungsmacht

Die Rechtsfolgen, die beim Entstehen von vorherrschender Meinungsmacht durch inneres Wachstum eintreten, sind in § 26 Abs. 3 RStV missverständlich formuliert. Zwar macht § 26 Abs. 1 RStV klar, dass eine Zulassung nicht erteilt werden darf, wenn dadurch vorherrschende Meinungsmacht eintritt. Gemäß § 29 Satz 3 RStV gilt für Beteiligungsveränderungen das Gleiche. Der Wortlaut des § 26 Abs. 3 RStV kann aber 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 bisherigen **§ 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.

§ 27 RStV: Bestimmung von Zuschaueranteilen

Fremdsprachige Programme gewinnen angesichts eines immer größeren Teils von Staatsbürgern mit Migrationshintergrund und Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten zunehmend an Bedeutung für die Meinungsbildung und sollten daher auch bei der Zuschaueranteilsermittlung einbezogen werden.

Die KEK schlägt daher folgende Gesetzesänderung vor:

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

§ 29 RStV: Vollzugsdefizite

Nach § 29 Satz 4 RStV unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gebots der präventiven und effektiven Kontrolle von Beteiligungsveränderungen ist der Vollzug von Beteiligungsveränderungen vor ihrer Unbedenklichkeitsbestätigung rechtswidrig. Die KEK erneuert daher ihre Forderung, ein gesetzliches Vollzugsverbot für die Zeit vor der Bestätigung der Unbedenklichkeit einzuführen.

Dafür wird **§ 29 RStV** um folgenden **Absatz 2** ergänzt:

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.