

Kapitel V

Schlussfolgerungen

Mit den der Sicherung der Meinungsvielfalt dienenden Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags im 2. Unterabschnitt der Vorschriften für den privaten Rundfunk will der Gesetzgeber allein den Gefahren vorherrschender Meinungsmacht im bundesweiten Fernsehen begegnen. Dabei sieht der Rundfunkstaatsvertrag keine ausdrückliche Beschränkung der diagonalen Konzentration vor; Verflechtungen zwischen verschiedenen Medienmärkten und davon ausgehende Wechselwirkungen können nur im Zusammenhang mit der Prüfung vorherrschender Meinungsmacht Berücksichtigung finden. Umso bedenklicher ist es, wenn selbst diese Vorgaben für die sektorale Konzentrationskontrolle im bundesweiten Fernsehen Beständigkeit und Konsequenz vermissen lassen.

1. Als der Dritte Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom Jahre 1996 zur Aufgabe der numerischen Begrenzung der Programmzahl je Veranstalter zugunsten einer Zuschaueranteils-grenze für alle einem Veranstalter zurechenbaren Programme führte, wurde aus dem mit einem Zuschaueranteil von maximal 30 vom Hundert je Veranstaltergruppe festgeschriebenen Grenzwert deutlich, dass damit der Status quo von zwei großen privaten Veranstaltergruppen mit Anteilen von je zwischen 24 und 28 % (CLT-UFA und KirchGruppe) neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten mit Anteilen um 40 % konzentrationsrechtlich toleriert werden sollte. Dieser Befund ist nicht dadurch geändert worden, dass der Sechste Rundfunkänderungsstaatsvertrag die vermutungsfreie Obergrenze für den Zuschaueranteil auf 25 % absenkte, denn kompensatorisch wurden den Veranstaltergruppen für die ihnen vorgeschriebenen Regionalfenster- und Drittsender-Programme Bonifikationen für die Zuschaueranteile bis zu 5 % ermöglicht, so dass nach den Erwartungen der Landesgesetzgeber das auf 25 % abgesenkte Limit für den Zuschaueranteil nicht zu einem wirklichen Test geraten konnte. Die Verlässlichkeit dieser Erwartung stand zwischenzeitlich auf dem Prüfstand.

Der Zusammenbruch der KirchGruppe hat zu einer Erosion einer Senderfamilie geführt. Einige zuvor zurechenbare Programmveranstalter (z. B. DSF und Premiere) sind nicht länger gruppzugehörig. Die von der ProSiebenSAT.1 Media AG kontrollierten Programme haben bislang ihre Zuschaueranteile halten können; die Sendergruppierung befindet sich aber unter der neuen Führung der Saban-Gruppe noch in einem Umstrukturierungsprozess. Es ist in dieser Situation Aufgabe der medienkonzentrationsrechtlichen Kontrolle, dem mit dem Rundfunkstaatsvertrag verfolgten Modell der Vielfaltsicherung nachdrücklich Geltung zu verschaffen. Das Gewicht des Zuschaueranteils für die Meinungsvielfalt kann mit dem wachsenden Abstand zur nächst größeren Sendergruppe überproportional zunehmen.

2. Das Zuschaueranteilsmodell hat sich im Grundsatz bewährt. Die sich häufenden Korrekturen und Anpassungen aus gegebenen Anlässen lassen aber die Sorge wachsen, dass das Modell zugunsten von Partikularinteressen aufgeweicht und seine vorrangige Aufgabe der Vielfaltsicherung zunehmend verdrängt werden könnte.

In diesem Zusammenhang bedeutete schon der Ansatz, für Regionalfenster und Drittsendezeiten nach § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV Prozentpunkte vom Zuschaueranteil in Abzug zu bringen, die Gefahr einer Abkehr vom Zuschaueranteilsmodell. Auch hat die für eine solche Bonuslösung gegebene Begründung zum Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag noch nicht einmal ansatzweise versucht, den Kompensationseffekt für bis zu 5 Prozentpunkte des bundesweiten Zuschaueranteils eines zeitlich knappen Regionalfensterprogramms und eines regelmäßig außerhalb der Kernsendezeiten liegenden Beitrags eines Drittveranstalters zu erklären. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission bei der Suche nach derartigen Kompensationskriterien umso mehr auf die sachlich vertretbaren Erwägungen für die Anrechenbarkeit solcher vielfaltsichernder Maßnahmen abgehoben und dabei für die Regionalfensterprogramme u. a. Mindestanforderungen für bundesweite Reichweiten in die Fernsehhaushalte hinein gestellt. Die dadurch aufgeworfene Frage, ob die Regionalfenster in der Wirklichkeit auch solchen rundfunkstaatsvertraglichen Voraussetzungen genügen würden, hat dann zu der weiteren Initiative geführt, mit dem Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag festzuschreiben, dass der zum 1. Juli 2002 erreichte – regional sehr unterschiedliche – Umfang der Fensterprogrammaktivitäten genügen soll, um ohne Rücksicht auf absehbare Folgeentwicklungen und -prüfungen den permanenten Bonus auf den Zuschaueranteil zu gewähren. Das ist mit Blick auf die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht unbefriedigend und in verfassungsrechtlicher Perspektive bedenklich.

3. Trotz aller Unvollkommenheit der fernsehspezifischen Konzentrationskontrolle ist den immer wieder aufkeimenden Vorstellungen, allein auf die Wettbewerbskontrolle zu setzen, eine Absage zu erteilen. Abgesehen davon, dass allein die Vorkehrungen gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht den Verfassungsauftrag der Meinungsvielfaltsicherung nicht einlösen können, würde es für das ein öffentliches Gut darstellende Angebot an frei empfangbarem Fernsehen an einem dafür zu entrichtenden Marktpreis als Parameter für ein Wettbewerbsverhältnis als tatbestandliche Voraussetzung für eine auf Wettbewerb ausgerichtete Kontrolle fehlen. Dieses Defizit lässt die fehlende Eignung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages deutlich werden, medienpolitische Ziele allein mit den Sanktionen einer Gesetzgebung zur Kontrolle des Entstehens oder des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht zu verfolgen. Zwar können auch Vorkehrungen gegen wirtschaftliche Macht komplementäre Schutzwirkung gegen vorherrschende Meinungsmacht entfalten. Man muss aber gewahr bleiben, dass wirtschaftlicher und publizistischer Wettbewerb sich allenfalls überschneiden und nicht decken. Vermengungen der divergierenden Schutzanliegen sind sowohl im Wettbewerbsrecht wie auch im Medienrecht Fremdkörper.
4. Während die Koppelung einer Ersatz-Vermutungswirkung für vorherrschende Meinungsmacht bei weniger als 30 % Zuschaueranteil an das medienrechtliche Element „25 % Zuschaueranteil“ in Kombination mit dem wettbewerbsrechtlichen Element „marktbeherrschende Stellung auf einem medienrelevanten verwandten Markt“ noch praktikabel ist, bereitet die Gesamtbeurteilung von Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten mit Bezug auf den Meinungseinfluss bei 30 %igem Zuschaueranteil erhebliche Schwierigkeiten. Dem tatbestandlichen Merkmal des „medienrelevanten verwandten Marktes“ ist wegen „Medienrelevanz“ einerseits und „Markt“ andererseits nur mit gekoppeltem Geltungsanspruch beider Rechtsgebiete beizukommen. Die dazukommende und dem Vermutungstatbestand inhärente Quantifizierung von 5 Prozentpunkten Zuschaueranteil mit marktbeherrschender Stellung auf irgendeinem medienrelevanten

verwandten Markt oder mit offener Gesamtbeurteilung einer gleichgewichtigen aktiven Meinungsbeeinflussung stellt dann weitere anspruchsvolle Anforderungen für die Rechtsanwendung. Die Steigerung dieser Vermengung von Messgrößen findet sich in der Abzugsberechtigung auf den Zuschaueranteil von 2 Prozentpunkten für Regionalfensterprogramme und weiteren 3 Prozentpunkten für Drittsendezeiten, womit dann die in den vorangegangenen Prüfungsschritten gefundene Marktbeherrschung oder gewichtige Meinungsbeeinflussung wieder neutralisiert werden.

Dieses hoch stehenden Anforderungen an die Meinungsvielfaltsicherung nicht genügende medien- und wettbewerbsrechtliche Mischsystem einer Konzentrationskontrolle sollte Anlass sein, die Kontrolle für den Medienbereich wenigstens transparenter und einfacher zu gestalten.

5. Legislative Initiativen sind gerade in Zeiten des Umbruchs von Nöten, um den in unserer Gesellschaft aufgelaufenen Reformstau in Fragen der Beschäftigung, des Wirtschaftswachstums, der Gesundheits- und Altersversorgung aufzulösen. Die langfristig nicht weniger wichtige Ausrichtung auf die ideellen Fundamente unserer sozialen Ordnung darf jedoch nicht ins Hintertreffen geraten. Das gilt auch für die Bedeutung der Meinungsvielfalt. Nachlässigkeit im Umgang mit diesem Grundwert unserer Gesellschaftsordnung würde sich langfristig rächen.

Der vorliegende Konzentrationsbericht misst sich damit neben seiner berichtenden eine warnende Funktion bei. Der Berichtsteil zeigt, dass durchsetzungsfähige Programmangebote allein von wirtschaftlich starken Veranstaltergruppen zu erwarten sind und dass mit dem Wechsel von Beteiligungs- und Kontrollrechten an etablierten Fernsehsendern nachhaltige Veränderungen in der gesamten Programmlandschaft ausgelöst werden können. Zugleich belegt dieser Berichtsteil einmal mehr, dass zufolge der vielfältigen Verflechtungen zwischen den verschiedenen Medien samt der ihnen zuzuordnenden Interessen auf Märkten und den daraus resultierenden Gefahren für die Meinungsvielfalt nur eine umfassende Gesamtbetrachtung die Gewähr für eine aussichtsreiche und dem Verfassungsgebot genügende Vielfaltsicherung im bundesweiten privaten Fernsehen bietet.

