

Medienkonzentration / Kartellrecht

Der DJV fordert Bund und Länder auf, das zersplitterte Medienkonzentrationsrecht für die einzelnen Medienbereiche so zu vereinheitlichen, dass auch Beteiligungen der Printunternehmen an elektronischen Medien und umgekehrt in die Beurteilung der markt- bzw. meinungsbeherrschenden Stellung einfließen können.

- 1) Die Entscheidung der KEK in der Angelegenheit Axel-Springer-Verlag / ProSieben.Sat1 (KEK 293-3) hat gezeigt, dass es mit dem Tatbestandsmerkmal der „vorherrschenden Meinungsmacht“ nach § 26 Abs. 1 RfStV möglich ist, bevorstehende oder geplante Zusammenschlüsse unter dem Gesichtspunkt der Verflechtung im Rundfunk wie auch im Print- und Internetbereich zu berücksichtigen. Das Tatbestandsmerkmal ist verfassungsrechtlich vorgeprägt. Der Begriff steht im Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Gebot, Meinungsvielfalt im Rundfunk sicherzustellen. Für den privaten Rundfunk bedeutet dies, dass im Gesamtangebot der privaten Programme wenigstens ein nennenswerter Teil aller gesellschaftlichen Gruppen und geistigen Richtungen tatsächlich zu Wort kommen und so ein „Meinungsmarkt“ entsteht, auf dem die Vielfalt der Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt (BVerfGE 57,295,322 ff). Vorherrschende Meinungsmacht bedeutet danach, dass der Rundfunk einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, die deswegen in hohem Maße einseitig auf die öffentliche Meinung Einfluss nehmen können, während andere Gruppen möglicherweise vom Meinungsbildungsprozess ausgeschlossen werden.

Nach § 26 Abs. 1 RfStV darf kein Veranstalter im bundesweiten Fernsehen vorherrschende Meinungsmacht erlangen. Dieser Eingriffstatbestand ist unabhängig von der Vermutungsregelung nach § 26 Abs. 2 RfStV, die den Nachweis vorherrschender Meinungsmacht erleichtert. Wortsinn, Entstehungsgeschichte und Bedeutungszusammenhang des

§ 26 RfStV sprechen dafür, dass § 26 Abs. 1 RfStV neben § 26 Abs. 2 RfStV einen eigenständigen Tatbestand normiert. Daraus folgt, dass vorherrschende Meinungsmacht auch außerhalb der Vermutungsregel des § 26 Abs. 2 RfStV bejaht werden kann. Daraus folgt auch, dass beim Eingreifen einer der Vermutungsregeln nicht automatisch vorherrschende Meinungsmacht angenommen werden muss.

Vorherrschende Meinungsmacht kann sich auch aus einer Kombination von Einflüssen im Rundfunk und in der Presse ergeben. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, dass die verfassungsrechtliche Gewährleistung freier Meinungsbildung gesetzliche Vorkehrungen auch dagegen erfordert, dass vorherrschende Meinungsmacht sich aus einer Kombination der Einflüsse in Rundfunk und Presse ergibt. Für den Landesgesetzgeber bedeutet dies, dass ihn im Rahmen der Rundfunkgesetzgebung die Verpflichtung zur gesetzlichen Regelung nur trifft, soweit die Entstehung multimedialer Meinungsmacht zu Gefahren für die Meinungsvielfalt im Rundfunk zu führen droht [BVerfGE 73,118(175 f)].

Für die Zusammenschau unterschiedlicher meinungsrelevanter Märkte bei der Berechnung des Zuschaueranteils nach § 26 RfStV spricht auch der Wortlaut des § 26 Abs. 2 S. 2 und 3 RfStV, wonach Aktivitäten auf „medienrelevanten verwandten Märkten“ die Vermutung vorherrschender Meinungsmacht begründen können. Der Maßstab ist dabei nach Auffassung der KEK, dass der insgesamt erzielte Meinungseinfluss der Zusammenschlusswilligen dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 Prozent oder mehr entsprechen muss.

Die Entscheidung der KEK ist nicht ohne Widerspruch geblieben. So hat die Konferenz der Landesmedienanstalten erwogen, gegen die Entscheidung Widerspruch einzulegen. Der Widerspruch ist deswegen nicht erhoben worden, weil der Axel-Springer-Verlag von dem Zusammenschlussvorhaben zurückgetreten ist. Es bleibt danach die Notwendigkeit, im Rundfunkstaatsvertrag eine Klarstellung dem Inhalt der Entscheidung der KEK entsprechend vorzunehmen. Dazu sollte gehören:

1. **In § 26 Abs. 1 RfStV werden am Ende die Worte „nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen“ gestrichen.**

§ 26 Abs. 1 RfStV würde danach lauten:

„(1) Ein Unternehmen (natürliche oder juristische Personen oder Personenvereinigung) darf in der Bundesrepublik Deutschland selbst oder durch ihn zurechenbare Unternehmen bundesweit im Fernsehen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstalten, es sei denn es erlangt dadurch vorherrschende Meinungsmacht.“

2. **§ 26 Abs. 2 RfStV bleibt unverändert bestehen.**

3. § 26 Abs. 3 wird wie folgt ergänzt:

„Verlage, die mehr als 20 % der Auflage von Zeitungen und/oder Zeitschriften national verlegen und/oder herausgeben, dürfen sich an national zugelassenen Fernsehveranstaltern nicht beteiligen. Verlage, die mehr als 20 % der Auflage von Zeitungen und/oder Zeitschriften in einem Bundesland verlegen und/oder herausgeben, dürfen sich an regional zugelassenen Rundfunkveranstaltern desselben oder eines überschneidenden Verbreitungsgebietes nicht beteiligen.“

Der DJV hat den Vorsitzenden der Rundfunkkommission der Länder am 13. Juni 2006 gebeten, diesen Vorschlag in der Kommission zu diskutieren.

2) Im Hinblick auf die derzeitigen kartellrechtlichen Beschränkungen ist in § 38 Abs. 3 GWB geregelt:

„(3) Für den Verlag, die Herstellung und den Vertrieb von Zeitungen, Zeitschriften und deren Bestandteilen, die Herstellung, den Vertrieb und die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen und den Absatz von Rundfunkwerbezeiten ist das 20fache der Umsatzerlöse in Ansatz zu bringen.“

Die Vorschrift beinhaltet auf den ersten Blick keine Regelung des Inhalts, die eine marktübergreifende Betrachtung von Beteiligungen im Hinblick auf markt- bzw. meinungsbeherrschende Stellungen nahe legt. Gleichwohl hat die Entscheidung des Bundeskartellamts in der Sache Axel-Springer-Verlag / ProSieben.Sat1 (B 6 – 103/05) vom 19.01.2006 gezeigt, dass das Bundeskartellamt auf der Grundlage der Regelungen des GWB eine marktübergreifende Betrachtung vornehmen kann und vornimmt.

Zwar kommt es in solchen Fällen in den jeweiligen Kerngeschäftsfeldern der Zusammenschlussbeteiligten in der Regel zu keinen Marktanteilsadditionen. Gleichwohl können konglomerate Zusammenschlüsse auf der Grundlage des geltenden GWB untersagt werden. So können marktbeherrschende Stellungen nicht nur dann verstärkt werden, wenn durch den Zusammenschluss neue Marktanteile hinzugewonnen werden, sondern auch dann, wenn die Fähigkeit zur Abwehr des nachstoßenden Wettbewerbs durch Minderung des von Wettbewerbern zu erwartenden Wettbewerbsdruck verstärkt oder auch nur erhalten oder gesichert wird. Auf der Grundlage des geltenden GWB wird danach die Wechselbeziehung zwischen unterschiedlichen Märkten in Betracht gezogen. Dabei ist nach Auffassung des Bundeskartellamtes auch die redaktionelle Selbstständigkeit z.B. von Tageszeitungen / Rundfunkunternehmen innerhalb eines Konzerns als unternehmerische Verhaltensweise, die jederzeit geändert werden kann, mit zu berücksichtigen. Insbesondere beachtet das

Bundeskartellamt auf der Grundlage der geltenden Regelungen des GWB aber auch publizistische Wechselwirkungen in den unterschiedlichen Märkten, z.B. durch publizistische Berichterstattung und Hervorhebung von Berichterstattung und Inhalten im jeweils anderen Markt (sog. publizistische Cross-Promotion).

Angesichts der geltenden Regelungen zur Fusionskontrolle im GWB und des konkreten DJV-Vorschlags zum Rundfunkstaatsvertrag wird der DJV in der bevorstehenden, im Koalitionsvertrag angekündigten erneuten Diskussion über die Fusionskontroll-Regelungen des GWB fordern, eine dem DJV-Vorschlag nachgebildete Regelung auch im Rahmen des GWB zu verankern.

- 3) Der DJV-Verbandstag 2005 hat den Bundesvorstand aufgefordert zu prüfen, ob die Beteiligung ausländischer Investoren an deutschen Medienunternehmen unter 25 Prozent des Stammkapitals rechtlich zu begrenzen möglich ist.


In Frankreich sind im Wettbewerbsrecht ehemals vorgesehene Beschränkungen zum Schutz französischer Presseunternehmen vor Übernahme durch ausländische Unternehmen wegen eines Verstoßes gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot für unanwendbar erklärt worden. Es ist daher davon auszugehen, dass eine entsprechende nationale Regelung in Deutschland das gleiche Schicksal erleiden würde. Dies ergibt sich z.B. aus Art. 21 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Danach ist im Anwendungsbereich des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrages über die Europäische Union jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Ebenso ist jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 12 des EG-Vertrages verboten. Nach Art. 251 des EG-Vertrages kann der Europäische Rat Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen. Art. 12 des EG-Vertrages war Gegenstand mehrerer Entscheidungen des EuGH. In den Entscheidungen zu den Aktenzeichen C-251/98, C-35/98, C-397/98, C-422/01, C-264/99, C-172/98 und C-203/98 hat der EuGH jede Ungleichbehandlung unternehmerischer Tätigkeit, die auf der Staatsangehörigkeit der für das Unternehmen handelnden Personen beruhte, als mit dem Diskriminierungsverbot kollidierende Regelungen zurückgewiesen und einen Verstoß gegen Art. 12 des EG-Vertrages festgestellt.

Soweit ersichtlich, enthalten andere nationale Regelungen in Europa keine Vorschriften, die in irgendeiner Weise ausländische Unternehmen beim Erwerb inländischer Medienunternehmen einschränkender regulieren als Inländer. Lediglich in Serbien gibt es gesetzliche Grenzen für ausländische Unternehmen. Danach dürfen diese nur 49 Prozent des gesamten Kapitals erhalten.

Die Europäische Kommission hat bis heute mehrfach Anläufe unternommen, Regelungen zur Meinungsvielfalt und zur Medienkonzentration im Binnenmarkt auf europäischer Ebene durchzusetzen. Sowohl 1996 wie 2003 schlug sie Regelungen zur Beschränkung von Medienkonzentration im Rundfunk zur Eingrenzung von crossmedialen Beteiligungen vor. Allerdings sind diese Bemühungen der EU-Kommission bisher gescheitert, weil die Kommission selbst die Auffassung vertritt, dass das geltende EU-Recht keine rechtliche Basis für eine Gesetzgebung gegen Medienkonzentration um der Meinungsvielfalt Willen bietet. Das generelle geltende Wettbewerbsrecht enthält insoweit keine Regelungen, kann aber auch als Rechtsgrundlage für Fragen der Konzentrationsbeschränkung zu Zwecken der Meinungsvielfalt nicht herangezogen werden.

Es bleibt daher festzuhalten, dass

- rechtlich eine Vorschrift im GWB, die eine Beteiligung ausländischer Investoren an deutschen Medienunternehmen auf z.B. 25 Prozent des Stammkapitals begrenzt, mit übergeordnetem EU-Recht nicht vereinbar wäre, und
- die Europäische Union selbst keine Rechtsgrundlage für eine Gesetzgebung gegen Medienkonzentration zur Sicherung der Meinungsvielfalt hätte.



Benno H. Pöppelmann
- Justiziar -