

# Die Ergebnisse im Überblick

## 1 Medienkonzentration und die Sicherung der Meinungsvielfalt

### 1.1 Konzentration im Medienbereich

Der Bericht der KEK über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk zielt darauf, Transparenz zu schaffen und Konzentrationstendenzen zu erkennen. Für das Fernsehen sind Verflechtungen auf allen medienrelevanten Märkten bedeutsam; sie finden sich horizontal, vertikal und auch diagonal. Zusätzlich sind nationale wie internationale Konzentrationsvorgänge zu berücksichtigen.

Bei Inkrafttreten des derzeit geltenden Medienkonzentrationsrechts war die Fokussierung auf den privaten Rundfunk aufgrund der bestehenden Marktverhältnisse angebracht, heute ist sie jedoch nicht mehr zeitgemäß. Zwar beeinflussen Fernsehen und Radio aufgrund nach wie vor hoher Nutzungszahlen die Meinungsbildung maßgeblich. Daneben hat jedoch die nahezu unüberschaubare Zahl über das Internet verbreiteter Angebote an Relevanz für die Meinungsbildung gewonnen. Zudem ist die Konvergenz von Medienmärkten, Medienangeboten und Endgeräten von Bedeutung. Diese Veränderungen werden vom geltenden Medienkonzentrationsrecht nur unzureichend berücksichtigt. So wird Meinungsmacht auf Medienmärkten außerhalb des Fernsehens überhaupt nicht, crossmedial verstärkte Meinungsmacht nur eingeschränkt erfasst. Insbesondere ist die rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle nicht geeignet, vielfaltsgefährdenden Entwicklungen im Onlinebereich wirksam zu begegnen.

### 1.2 Erscheinungsformen und Ursachen der Medienkonzentration

Mit Blick auf Konzentrationstendenzen unterscheidet man im Medienkonzentrationsrecht – ebenso wie im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen – horizontale, vertikale und diagonale Konzentration.

Horizontale Konzentration liegt vor, wenn Unternehmen eines Marktes, die auf der gleichen Wertschöpfungsstufe tätig sind, miteinander fusionieren, z. B. wenn sich im Fernsehbereich mehrere Sender zu einer Senderkette zusammenschließen. Der damit verbundene Zuwachs an Marktmacht eines oder mehrerer Unternehmen erschwert den Marktzutritt neuer Anbieter. Der höchste Grad horizontaler Konzentration ist das Monopol.

Vertikale Konzentration entsteht durch Zusammenschluss oder Zusammenarbeit von Unternehmen auf vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette, z. B. wenn Fernsehveranstalter Produktionsfirmen aufkaufen oder wenn sich Kabelnetzbetreiber an Fernsehveranstaltern beteiligen. Im Fernsehbereich umfasst die Wertschöpfungskette die Produktions-, die Programmveranstaltungs- und die Verbreitungsebene. Vertikale Konzentration führt zu einem Anstieg der Markteintrittsbarrieren im Fernsehmarkt selbst. So ist ein erfolgreicher Markteintritt ohne Zugriff auf attraktive Programminhalte nur schwer möglich.

Diagonale Konzentration liegt vor, wenn ein Unternehmen in einem vollkommen anderen Markt und auf ganz unterschiedlicher Wertschöpfungsstufe durch Beteiligung oder Zusammenschluss

tätig wird. In der Diskussion über die Medienkonzentration spricht man von Cross-Media-Ownership. Durch Cross-Media-Strategien können sich auch Wettbewerbskonstellationen ergeben, bei denen Unternehmen in dem einen Medienmarkt konkurrieren, in einem anderen dagegen kooperieren. Die Möglichkeit, über verschiedene Mediengattungen auf die Meinungsbildung Einfluss zu nehmen, stärkt aber auch den publizistischen Einfluss einzelner Anbieter und beinhaltet Gefahren für die Meinungsvielfalt durch Homogenisierung von Medieninhalten.

### **1.3 Veränderungen der medialen Wertschöpfungskette durch die Verbreitung audiovisueller Inhalte über das Internet**

Die klassische Wertschöpfungskette in der Medienbranche bestand in einer linearen Aneinanderreihung der Phasen „Inhalte-Produktion“ – „Inhalte-Paketierung“ – „Inhalte-Vertrieb“. Die etablierten Akteure in den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette waren – gerade im audiovisuellen Bereich – eher groß, der Wettbewerb in den jeweiligen Märkten war (eng) oligopolistisch strukturiert. Im Zuge der Digitalisierung ist diese Wertschöpfungskette ins Wanken geraten. Die lineare Struktur hat sich aufgelöst und wurde substituiert durch neue und kürzere Wertschöpfungsketten, die zum Teil nebeneinander und überlappend bestehen. Die neue Konkurrenz am Werbemarkt (aber auch am Rezipientenmarkt) sind somit zum Ersten die neuen individuellen Inhalte-Produzenten. Mit zum Teil erheblichen Reichweiten in gut abgrenzbaren Zielgruppen entfalten sie als *Influencer* authentischen Einfluss, der von Unternehmen für Werbezwecke gezielt genutzt wird. Die zweite Gruppe einflussreicher neuer Player am Werbemarkt (und am Rezipientenmarkt) sind die neuen Akteure im Vertrieb, nämlich Plattformen wie Google, YouTube und Facebook, über die die Inhalte von professionellen und nicht professionellen Inhalte-Produzenten auffindbar und jederzeit konsumierbar sind. Gegenüber den Vertriebsakteuren aus der analogen Medienwelt haben diese Plattformen nahezu uneinholbar erscheinende Wettbewerbsvorteile aufgebaut: So erreichen diese Vertriebsplattformen mittlerweile sehr hohe Reichweiten- und Nutzungswerte. Ferner verfügen die Plattformen über enorme Mengen an personenbezogenen Nutzerdaten. Sie bestimmen zunehmend die „Spielregeln“ im Onlinewerbemarkt, andere Unternehmen müssen sich ihnen anpassen.

### **1.4 Rechtsrahmen für Konzentrationskontrolle und Vielfaltsicherung**

Der Auftrag zur Vielfaltsicherung und Medienkonzentrationskontrolle ergibt sich unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht folgert hieraus die Schaffung einer „positiven Ordnung“ für den Rundfunk, die die Freiheit der Meinungsbildung fördert und nicht beeinträchtigt. Zu gewährleisten ist materielle Meinungsvielfalt als Voraussetzung von Kommunikations- und Meinungsbildungsfreiheit. Durch materielle, verfahrensrechtliche und organisatorische Maßnahmen soll das Entstehen *vorherrschender Meinungsmacht* vorbeugend bekämpft werden. Die Vielfalt der in der Gesellschaft bestehenden Meinungen soll in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck kommen. Ein in hohem Maße ungleichgewichtiger Einfluss einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung muss verhindert werden.

### **1.5 Rundfunkstaatsvertrag**

In mittlerweile 21 Änderungen des 1987 in Kraft getretenen „Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens“ (*Rundfunkstaatsvertrag – RStV*) kamen die Länder als für das Rundfunkwesen zuständige Gesetzgeber Ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der Forderungen des Verfassungsgerichts

nach. Das zunächst gewählte Modell der Beteiligungsbegrenzung erwies sich als ungeeignet, die sich entwickelnde Medienkonzentration einzudämmen. 1997 wurde es durch die Einrichtung der KEK und die Einführung eines Zuschaueranteilsmodells abgelöst.

Das für die Demokratie unerlässliche Gebot der Sicherung von Meinungsvielfalt bezieht sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Wesentlichen auf den Rundfunk. Auch in den bisherigen Rundfunkstaatsverträgen wird im Wesentlichen die Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen geregelt. Dies erscheint gerechtfertigt, solange der Rundfunk, und vor allem das Fernsehen, als Instrument individueller und öffentlicher Meinungsbildung eine herausragende Stellung sowohl hinsichtlich des Angebots als auch hinsichtlich der Rezeption innehat. Durch das Internet und den damit verbundenen Wegfall der Frequenzknappheit, durch neue multimediale Dienste und die damit verbundene Änderung des Nutzungsverhaltens muss jedoch auch die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht durch diese neuen Entwicklungen ins Auge gefasst werden. In dem von den Ländern im Juli/August 2018 zur Diskussion gestellten Entwurf eines Medienstaatsvertrags finden sich hierzu jedoch keinerlei Ansätze.

## 1.6 Medienkonzentrationskontrolle und Kartellrecht

Das Kartellrecht bezweckt die Aufrechterhaltung ökonomischen Wettbewerbs. Erfasst wird im Rahmen der Fusionskontrolle dabei allein externes Unternehmenswachstum wie Übernahmen und Zusammenschlüsse. Die rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle erfasst demgegenüber neben externem auch internes Wachstum meinungsrelevanter Medienanbieter. Wenn inneres Wachstum zu vorherrschender Meinungsmacht führt, wird dieser Tatbestand von § 26 RStV erfasst. Das Bundesverfassungsgericht sieht deshalb in der alleinigen Anwendung der Fusionskontrolle kein hinreichendes Mittel, um Meinungsvielfalt im Rundfunk zu gewährleisten und vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern. In einer konvergenten Medienwelt gilt diese Feststellung auch für nicht-lineare Medien.

Grundsätzlich kann es zu Beteiligungsveränderungen im Medienbereich kommen, die kartellrechtlich zulässig sind, aber zum Entstehen vorherrschender Meinungsmacht, etwa durch die Berücksichtigung crossmedialer Effekte, führen. Umgekehrt können Unternehmenskooperationen kartellrechtlich bedenklich sein, die unter dem Gesichtspunkt der Vielfaltsicherung erlaubt oder medienpolitisch sogar wünschenswert erscheinen, beispielsweise wenn ein Zusammenschluss von Medienunternehmen eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt, aber der einzige Weg ist, die journalistisch-redaktionelle Versorgung einer Region zu sichern. Zur besseren Verzahnung von Kartell- und Medienrecht wurde im Zuge der 9. GWB-Novelle eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden und den Landesmedienanstalten vereinbart und eine Behemmensherstellung ausdrücklich auf die KEK ausgeweitet.

## 1.7 Europarecht

Die Sicherung des Medienpluralismus ist auch auf europäischer Ebene ein stets kontrovers diskutiertes Thema. Selten haben die Diskussionen zu konkreten rechtlichen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten geführt. In den meisten Fällen blieb es bei der Erwähnung im Rahmen von Erwägungsgründen oder Stellungnahmen. Die Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) lässt insoweit jedoch einen vorsichtigen Richtungswechsel erkennen. Die Evaluierung des Programms „zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung“ (REFIT) sowie die Folgenabschätzung haben Impulse gesetzt, deren Umsetzung in der AVMD-Richtlinie für mehr Medienpluralität sorgen kann. Die Stärkung der ERGA (European Regulators Group for Audiovisual Media Services), die – wie auch die EPRA (European Platform of

Regulatory Authorities) – für eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den nationalen Regulierungsstellen steht und durch einen regen Austausch auch künftig eine Basis für weitere Harmonisierungsmaßnahmen schaffen kann, ist ein positiv zu verzeichnendes Signal.

Angesichts der weiterhin überwiegenden Ansicht, dass es der Europäischen Union im Hinblick auf die Sicherung der Meinungsvielfalt an einer Kompetenz für konkrete Maßnahmen mangelt, könnte schließlich ein Perspektivwechsel angezeigt sein. Neben einem vor allem an die Größe eines Medienunternehmens anknüpfenden Regulierungsansatz sollte der Blick auch auf technische Zugangsbeschränkungen gelegt werden. Denn nicht nur die Marktstruktur der Anbieter, sondern auch der Zugang von Inhalteanbietern zu Netzen und Plattformen hat Einfluss auf den Medienpluralismus. Betrachtet man Medien- und Meinungsvielfalt auch als ein Problem des technischen Zugangs, dürfte die EU eher in der Lage sein, harmonisierende Rahmenbedingungen in Europa zu schaffen, um publizistische Meinungsmacht zu verhindern. Indessen müssten diese Rahmenbedingungen auf das für die Verwirklichung des Binnenmarktes Unerlässliche beschränkt bleiben, insbesondere mit Blick auf eventuelle medienkonzentrationsrechtliche Schranken. Denn auf europäischer Ebene erlangen diese nur dort an Bedeutung, wo es um die grenzüberschreitende Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung, sprich um eine „europäische Öffentlichkeit“ geht. Keinesfalls sollten solche Rahmenbedingungen die gewachsenen und bewährten Strukturen der Mitgliedstaaten, in denen nationale Besonderheiten zum Ausdruck kommen und die schon heute ein hohes Niveau an Medienpluralität sichern, durch harmonisiertes Unionsrecht verdrängt werden.

## **2 Beurteilung der Konzentration im bundesweiten privaten Fernsehen**

### **2.1 Bundesweites Fernsehen**

Die deutsche Fernsehlandschaft ist von einem sehr vielfältigen Programmangebot geprägt. Zum Ende des 1. Halbjahres 2018 waren 21 öffentlich-rechtliche und 169 private Fernsehprogramme mit einer bundesweiten Zulassung auf Sendung, außerdem Teleshoppingsender und Programme mit einer ausländischen Lizenz. Mehr als 200 regionale bzw. lokale Programme ergänzen das TV-Angebot.

Insbesondere Zielgruppensender und Pay-TV-Angebote gewinnen an Bedeutung. Damit setzt sich die seit Langem zu beobachtende Fragmentierung des Fernsehmarktes fort, was sich insbesondere auf die Zuschaueranteile der großen etablierten Sender nachteilig auswirkt: Derzeit erreichen nur die beiden öffentlich-rechtlichen Programme Das Erste und ZDF einen durchschnittlichen Zuschaueranteil von mehr als 10 %, die beiden großen Privatsender SAT.1 und RTL Television sind bereits vor einigen Jahren unter die 10 %-Schwelle gesunken – und müssen alljährlich weitere Einbußen hinnehmen. Dagegen gewinnen Zielgruppensender, wie z. B. ZDFneo, NITRO oder SAT.1 Gold, an Zuschaueranteilen.

Neben dem öffentlich-rechtlichen und dem werbefinanzierten Rundfunk konnte sich das Pay-TV als dritte Säule im Fernsehmarkt etablieren. Innerhalb von zehn Jahren hat sich die Zahl der Pay-TV-Abonnenten von 4,3 Mio. im Jahr 2008 auf rund 8 Mio. Abonnenten im Jahr 2018 fast verdoppelt. Davon entfallen aktuell rund 5 Mio. Abonnenten auf die Sky-Programmplattform. Pro Monat nutzen etwa 16 Mio. Menschen Pay-TV-Programme. Der von der AGF ermittelte Zuschaueranteil lag 2017 im Gesamtpublikum bei 4,2 %, in der Gruppe der 14- bis 49-Jährigen bei 6,1 %.

## 2.2 Medienrelevante verwandte Märkte

Die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags zur Sicherung der Meinungsvielfalt sehen vor, dass bei der Beurteilung vorherrschender Meinungsmacht eines Fernsehveranstalters auch medienrelevante verwandte Märkte einzubeziehen sind (§ 26 Abs. 2 Satz 2 RStV). Erreichen danach die einem Unternehmen zurechenbaren Programme einen Zuschaueranteil von 25 %, so wird vorherrschende Meinungsmacht vermutet, wenn das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder die Gesamtbeurteilung der Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 % entspricht. Darüber hinaus sind die medienrelevanten verwandten Märkte bei der Prüfung des Grundtatbestands des § 26 Abs. 1 RStV von Bedeutung.

Der Begriff des medienrelevanten verwandten Marktes ist im Rundfunkstaatsvertrag nicht definiert. Die amtliche Begründung des 3. RÄndStV zu § 26 Abs. 2 aus dem Jahr 1996 nennt ausdrücklich – aber nicht abschließend – Werbung, Hörfunk, Presse, Rechte und Produktion als medienrelevante Märkte. Hierzu sind inzwischen auch Online-Angebote zu zählen. Die Medienrelevanz eines einzubeziehenden Marktes ergibt sich daraus, ob er für den Prozess öffentlicher Meinungsbildung von Bedeutung ist oder potenziell die Meinungsmacht im Fernsehen verstärken kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bemisst sich der potenzielle Meinungseinfluss von klassischen Medienangeboten vorrangig anhand ihrer Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität.

Neben den klassischen medienrelevanten Märkten sind Aktivitäten von Fernsehveranstaltern auf weiteren Medienmärkten, insbesondere im Bereich der Online-Medien, in erheblichem Umfang zu beobachten. Besondere Aufmerksamkeit verdienen Verflechtungen mit anderen Medienteilbranchen (diagonale Konzentration), da sie die Gefahr einer Vervielfältigung des publizistischen Einflusses in Form von multimedialer Meinungsmacht in sich bergen. Vertikale Verflechtungen können unter dem Aspekt der Meinungsvielfalt dann problematisch sein, wenn die horizontale Konzentration auf den vor- und nachgelagerten Märkten so weit fortgeschritten ist, dass der Marktzutritt von konkurrierenden Fernsehunternehmen zu den Beschaffungs- oder Absatzmärkten eingeschränkt oder gefährdet wird.

Von den Unternehmen, die an Veranstaltern von bundesweitem privatem Fernsehen beteiligt sind, ist der Bertelsmann-Konzern am weitläufigsten mit anderen Medienteilmärkten verflochten. Darüber hinaus sind vor allem die Medienkonzerne Heinrich Bauer Verlag KG, Hubert Burda Media Holding KG und Axel Springer SE sowohl im Bereich der Fernsehveranstaltung als auch im Presse-, Hörfunk- und Online-Bereich aktiv.

## 2.3 Publikumsmärkte

### 2.3.1 Hörfunk

Der Hörfunk zählt zu den bedeutendsten Massenmedien. Drei Viertel der Bevölkerung hören täglich Radio, im Durchschnitt schalten es die Menschen vier Stunden pro Tag ein. Die Marktverhältnisse werden durch die überwiegend terrestrische Ausstrahlung über UKW bestimmt. Allerdings gewinnen sowohl die Hörfunkverbreitung über den Digitalstandard DAB+ als auch der Hörfunkempfang über das Internet zunehmend an Bedeutung. Die Struktur des privaten Hörfunks spiegelt die ausschließliche Kompetenz der Länder und deren Unterschiede bei Fragen der Regulierung des Hörfunks wider. Insoweit folgt der Hörfunkmarkt in Deutschland im Wesentlichen der föderalen Gliederung. Vor diesem Hintergrund stellen bundesweite Angebote sowohl im öffentlich-recht-

lichen als auch im privaten Teilsystem eher die Ausnahme dar; marktdominant sind landesweite Sender. Nur in Bayern und Nordrhein-Westfalen ist der Lokalfunk von Bedeutung.

Der deutsche Radiomarkt ist durch eine plurale Eigentümerstruktur sowie eine Vielzahl an lokalen und regionalen Hörfunkprogrammen gekennzeichnet. Zu den wichtigsten Eigentümern zählen regionale Zeitungsverlage und überregionale Medienkonzerne. Im bundesweiten Maßstab erreicht kein Veranstalter einen medienkonzentrationsrechtlich relevanten Marktanteil. Laut Medienvielfaltsmonitor dominieren den Meinungsmarkt Hörfunk die öffentlich-rechtlichen Programme der ARD mit einem Marktanteil von 55 %, größter privater Anbieter ist die RTL Group mit einem Marktanteil von 7 %, vor Regiocast mit 4 % und Müller Medien mit 3 %.

Dennoch lassen sich im Hörfunkbereich folgende Konzentrationstendenzen, zum Teil mit negativen Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt, feststellen:

- Crossmediale Verflechtungen: Medienkonzerne mit starken Stellungen im Fernseh- und Printbereich sind auch an reichweitenstarken landesweiten Hörfunksendern beteiligt.
- Konzentrationstendenzen im Lokalfunk: Lokale/regionale Zeitungsverlage sind auch an den jeweiligen Hörfunksendern beteiligt.
- Hohe Konzentration im Markt der Radiovermarktung: Es besteht ein Duopol aus RMS und AS&S Radio und damit die Gefahr von diskriminierenden Verhaltensweisen gegenüber Veranstaltern (z. B. die Nichtaufnahme in Werbekombis).
- Hohe Konzentration im Markt der Mediaagenturen: Auf die drei größten Agenturgruppen entfällt ein Marktanteil von über 70 %. Neue Geschäftsmodelle, intransparente Rabattierungen sowie Vergütungspraktiken lassen Interessenskonflikte der Agenturen zwischen einer objektiven Beratung der Werbekunden und eigener Gewinnoptimierung vermuten.
- Beeinflussung der Programmgestaltung: Die Vermarktung von Hörfunkprogrammen in Programmpaketen (Werbekombis) erfordert oftmals eine Anpassung des Programms an das jeweilige Programmumfeld.
- Mehrfachverwertung von Inhalten: Die Zulieferung von Programmteilen, die Zusammenschaltung von Programmen zu Mantelprogrammen bis hin zum Aufbau von Senderketten führen zu einer Homogenisierung der Inhalte.

### 2.3.2 Tageszeitungen

Im internationalen Vergleich gilt der deutsche Tageszeitungsmarkt als vielfältig und die Zeitungsdichte als hoch. Die isolierte Markt Betrachtung zeigt jedoch fortschreitende Konzentrationsentwicklungen. Durch die Pressefusionskontrolle wird einer Zunahme der Konzentration durch Zusammenschlüsse im Zeitungsbereich zwar Grenzen gesetzt. Dennoch ist die horizontale Konzentration, nach einer längeren Phase mit nur leichten Steigerungen, in den letzten Jahren wieder deutlich angestiegen. Die Gebiete, in denen Zeitungsmonopole bestehen, nehmen stetig zu. Wirtschaftlich geraten die Zeitungsverlage wegen rückläufiger Auflagen- und Umsatzzahlen zunehmend unter Druck. In den Redaktionen wird Personal abgebaut, es werden Zentralredaktionen gebildet oder Inhalte extern eingekauft. Damit schwindet die publizistische Vielfalt. Dies betrifft nicht nur die Printprodukte der Verlage, sondern auch die mit diesen verbundenen Onlineportale und Apps. Wenige Verlagsgruppen erzielen hohe Marktanteile. Die höchste Konzentration im Zeitungsbereich weist der Markt der Straßenverkaufszeitungen auf, der von nur fünf Anbietern bedient wird. Fast 80 % der gesamten Verkaufsauflage entfallen dabei auf die Axel Springer SE. Eine Sonderstellung nimmt trotz starker Auflagenverluste weiterhin die bundesweit verbreitete „Bild“-Zeitung der Axel Springer SE ein, die mit 11,32 Mio. Lesern eine enorme Reichweite aufweist. Erhebliche negative Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt durch diagonale Verflechtungen von Tagespresse und bundesweitem Fernsehen sind dagegen auch weiterhin nicht auszumachen. Tageszeitungen genießen in der Bevölkerung insgesamt eine hohe Glaubwürdigkeit. Steigende ePaper-Verkäufe und die zu-

nehmende Etablierung von Bezahlmodellen für Onlineaktivitäten sind zudem Entwicklungen, die – auch wenn dies gegenwärtig noch nicht der Fall ist – perspektivisch ökonomisch eine größere Relevanz für die Verlage erlangen und rückläufigen Auflagen- und Umsatzzahlen entgegenwirken könnten.

### 2.3.3 Programmzeitschriften

Auf dem Programmzeitschriftenmarkt sind vier Verlagsgruppen aktiv. Das Bundeskartellamt sieht darin ein marktbeherrschendes Oligopol. Zwei der Verlage – Bauer und Burda – sind an Veranstaltern von bundesweitem privatem Fernsehen beteiligt. Das Ausnutzen der aus einer solchen Verflechtung erwachsenden Möglichkeit, Einfluss auf die Programmauswahl der Leser zu nehmen, konnte bislang jedoch nicht festgestellt werden.

Die gedruckten Programmzeitschriften erreichen zwar im Vergleich zu anderen Zeitschriftengattungen weiterhin hohe Auflagenzahlen und Leserreichweiten. Diese sind jedoch seit Jahren stark rückläufig. In der Folge haben gedruckte Programmzeitschriften als Informationsquelle der Zuschauer erheblich an Bedeutung verloren. Gründe hierfür können in einem umfangreichen Angebot von Onlinediensten, Apps und geräteseitig standardmäßig implementierten Programmführern sowie der zunehmenden Nutzung von nichtlinearen Videodiensten gesehen werden.

### 2.3.4 Publikumszeitschriften

Mit Bertelsmann/Gruner + Jahr, Bauer und Burda sind auch weiterhin die größten Verlage von Publikumszeitschriften an Veranstaltern von bundesweitem privatem Fernsehen beteiligt. Lediglich im Fall Bertelsmann verbinden sich dabei jedoch starke Marktstellungen in beiden Bereichen, die Möglichkeiten für die crossmediale Verwertung von Inhalten und für Cross-Promotion bieten. Nach den Ergebnissen des Medienvielfaltsmonitors der Landesmedienanstalten zählen die Verlagshäuser Bertelsmann, Springer, Burda, Funke und Bauer zu den zehn Medienkonzernen mit dem größten Einfluss auf die Meinungsbildung in Deutschland. Publikumsverlage erzielen mit ihren Angeboten sowohl im Printbereich als auch im Onlinebereich hohe Reichweiten. Von herausgehobener Bedeutung sind dabei die Online-Nachrichtenseiten „Spiegel Online“, „Focus Online“ und „stern.de“, die zu den reichweitenstärksten Onlineangeboten zählen. Wie im gesamten Printbereich ist auch der Zeitschriftenmarkt von Auflagenrückgängen und rückläufigen Werbeeinnahmen betroffen. Trotz der hinsichtlich der Meinungsbildungsrelevanz weiterhin starken Stellung der Publikumspresse hat deren Relevanz im Laufe der Zeit insgesamt sowohl in ökonomischer als auch in publizistischer Hinsicht deutlich nachgelassen. So ist es heute kaum mehr denkbar, einen Medienkonzern von Gewicht allein auf dem Zeitschriftengeschäft aufzubauen.

### 2.3.5 Onlinemedien

Der Begriff „Onlinemedien“ umfasst vielfältige über IP-Netze erbrachte Angebotstypen, die sich grob in fünf Bereiche einteilen lassen: (1) Inhalte: Video, Audio, Text; (2) Suche: Suchmaschinen, Webverzeichnisse etc.; (3) Commerce: Onlinehandel; (4) Kommunikation: E-Mail, Messenger, soziale Netzwerke; (5) Zugang, Netze, Geräte. Die einzelnen Angebote bzw. Dienste unterliegen unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen. Die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen für die zulassungsfreien Telemediendienste enthält das Telekommunikationsgesetz. Im Vergleich zu Rundfunkdiensten werden Telemediendienste in ihrer Bedeutung für die freie und individuelle Meinungsbildung als nicht so hoch eingeschätzt. Sie unterliegen deshalb nicht den strengeren Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages. Seitens der KEK wird dies kritisiert und gefordert, alle publizistischen Medien in einer Konzentrationskontrolle zu erfassen. Das betrifft auch Inter-

mediäre, insbesondere Suchmaschinen und soziale Netzwerke, die im Meinungsbildungsprozess eine immer größere Rolle spielen, aber mit dem derzeitigen Medienkonzentrationsrecht nicht zu erfassen sind.

Die KEK berücksichtigt den potenziellen Meinungseinfluss von Onlinemedien im Rahmen der Bewertung von Marktstellungen von Unternehmen auf medienrelevanten verwandten Märkten. Für die Berücksichtigung im Rahmen der medienkonzentrationsrechtlichen Prüfung ist das Erreichen eines hohen Zuschaueranteils (25 %) des Medienunternehmens im Fernsehmarkt erforderlich. Damit läuft eine Kontrolle faktisch leer. Die Onlineangebote von Unternehmen ohne Fernsehaktivitäten sind gar nicht erfassbar. Vor dem Hintergrund der voranschreitenden Konvergenz von Medientechnik und -märkten sowie des sich gravierend ändernden Mediennutzungsverhaltens hat die KEK deshalb wiederholt eine Reform des Medienkonzentrationsrechts in Form eines „Gesamtmeinungsmarktmodells“ gefordert.

Der von den Medienanstalten entwickelte Medienvielfaltsmonitor stellt bereits ein geeignetes Instrument zur Abbildung des „Gesamtmeinungsmarktes“ dar. In dessen Rahmen wurde festgestellt, dass das Fernsehen mit 33,7 % vor dem Internet (25,9 %), den Tageszeitungen (19,4 %), dem Radio (18,9 %) und den Zeitschriften (2,2 %) das größte Meinungsbildungsgewicht hat, tendenziell jedoch das Meinungsbildungsgewicht der Onlinemedien kontinuierlich steigt, wohingegen das des klassischen Fernsehens sinkt. Zu den meinungsrelevantesten Internetangeboten zählen Online-Portale sowie die Online-Ableger der Verlage und Rundfunkveranstalter. Im genannten Zeitraum erzielten die größten Anteile am „Online-Meinungsmarkt“ Burda mit 10,4 %, vor Bertelsmann (9,5 %), Axel Springer (8,9 %), United Internet (7,0 %) und den Onlineangeboten der ARD (5,9 %). Der Anteil der ProSiebenSat.1-Gruppe lag bei rund 3 %.

## **2.4 Vor- und nachgelagerte Märkte**

### **2.4.1 Programmrechte**

Aus Sicht der Fernsehveranstalter ist der Markt für Programminhalte ein wichtiger Beschaffungsmarkt. Die Attraktivität des Programms ist ein entscheidender Faktor im Wettbewerb um Zuschauer und Werbekunden. Insbesondere im Bereich der Sportrechte und fiktionalen Inhalte hat sich der Wettbewerb um Bewegtbild-Rechte durch neue Anbieter und Plattformen, wie die Sport-Streaming-Plattform DAZN und Serien- und Film-Streaming-Dienste wie Amazon Prime Video und Netflix, verschärft. Für Fernsehveranstalter kann eine Verflechtung mit Produktionsunternehmen und Rechtehändlern u. a. den Vorteil eines direkten und exklusiven Zugangs zu attraktiven Programminhalten bieten. Umgekehrt versuchen Produzenten und Rechtehändler, ihre Marktmacht mit Hilfe eigener Abspielkanäle zu festigen.

### **2.4.2 Fictionrechte**

Exklusive fiktionale Programminhalte sind für Fernsehveranstalter, Streaming-Dienste und Plattformbetreiber ein wichtiger Erfolgsfaktor. Mit der zunehmenden Plattformkonkurrenz steigt auch der Bedarf an entsprechendem Content; exklusive Inhalte werden zum wichtigen Unterscheidungsmerkmal. Dabei gewinnen eigenproduzierte Inhalte („Originals“) zunehmend an Bedeutung. Neben den Streaming-Diensten Netflix und Amazon Prime Video werden in diesem Bereich auch zunehmend Pay-TV-Anbieter und Netzbetreiber aktiv. Da sie von den für das lineare Fernsehen geltenden Erfolgskriterien, wie etwa den Zuschaueranteilen, weitgehend unabhängig sind, können sie auch Nischenprogramme anbieten, die nicht auf den Massenmarkt zielen. Die VoD-Plattformen können insofern nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ zur Angebotsvielfalt beitragen. Zur

Finanzierung hochwertiger Inhalte kooperieren auch Privatsender und öffentlich-rechtliche Sender, Streaming-Dienste, Telekommunikationskonzerne und Produktionsunternehmen auf nationaler und internationaler Ebene.

Von der gestiegenen Nachfrage profitieren auch deutsche Produktionsunternehmen. Größte Auftraggeber von TV-Auftragsproduktionen sind aber weiterhin die großen TV-Sender ARD, ZDF und RTL. Die im Hinblick auf Umsätze und Produktionsvolumen erfolgreichsten Unternehmen sind laut Untersuchungen für das Jahr 2016 größtenteils Medienkonzernen zuzuordnen, die (auch) an Fernsehveranstaltern beteiligt sind. An erster Stelle steht dabei die zur RTL-Gruppe gehörige UFA-Gruppe. Durch die neuen Akteure auf der Nachfrageseite und ihre Geschäftsmodelle könnten sich langfristig aber auch bessere Chancen für kleinere Produktionsunternehmen und Newcomer ergeben.

Im Markt der TV-Produktionen ist ein starker Trend zur Internationalisierung und Konsolidierung zu verzeichnen. Einige der größten europäischen Fernsehproduktionsunternehmen wurden 2014 von US-amerikanischen Medienkonzernen übernommen. Auch die deutschen Sendergruppen von RTL und ProSiebenSat.1 haben die Internationalisierung durch zahlreiche Zukäufe vorangetrieben und verfügen über ein weitverzweigtes Netz von Produktionsgesellschaften.

Im Lizenzhandel sind auf dem deutschen Markt neben internationalen Rechteinhabern wie den großen amerikanischen Medienkonzernen insbesondere die Tele München Gruppe und die Kineos GmbH/Beta Film GmbH aktiv. Marktanteile lassen sich schwer ausweisen, da der Markt von Intransparenz geprägt ist. Die Fernsehsender beziehen Lizenzprogramme zum Teil direkt von Produktionsunternehmen, namentlich den großen Hollywood-Studios, zum Teil über Zwischenhändler. Die verbreitete Praxis großer Sendergruppen, sich attraktive Programminhalte im Wege von Paketverträgen mit den großen US-amerikanischen Studios zu beschaffen, scheint – zumindest im Bereich des Free-TV – an Bedeutung zu verlieren.

Für Fernsehveranstalter kann eine Integration von Produktionsunternehmen und Rechteinhabern den Vorteil einer Verringerung des Beschaffungsrisikos für attraktive Programminhalte bieten. Umgekehrt versuchen Produzenten durch Beteiligung an einem Fernsehsender ihre Marktmacht mit Hilfe eigener Abspielkanäle zu festigen und ihr Distributionsrisiko zu mindern. Aus Sicht der Produzenten ist die Nachfragemacht der Fernsehveranstalter umso größer, je stärker der Fernsehmarkt konzentriert ist. Hier bieten sich durch die Vielzahl von Plattformen und Bewegtbild-Angeboten in Deutschland, aber auch durch die gestiegene internationale Nachfrage neue Absatzchancen. Ob sich dies auch nachhaltig zugunsten unabhängiger und kleinerer Produzenten auswirkt, bleibt abzuwarten.

### 2.4.3 Sportrechte

Berichterstattung über Sportereignisse erfüllt eine wichtige Funktion als Gegenstand öffentlicher Kommunikation und Identifikation. Sie erfolgt über eine Vielzahl von Anbietern und technischen Infrastrukturen. Mit der Zunahme von Sportspartenprogrammen und Sportangeboten von Online-Plattformen hat sich die Konkurrenz um attraktive Sportrechte erheblich verschärft. Die steigenden Rechtepreise haben dazu geführt, dass sich solche Sportinhalte, die nicht aufgrund rundfunkstaatsvertraglicher Vorschriften im frei empfangbaren Fernsehen gezeigt werden müssen, zunehmend ins Pay-TV verlagern. Das den deutschen Pay-TV-Markt beherrschende Unternehmen Sky Deutschland musste dabei Rechteverluste an das zum US-amerikanischen Discovery-Konzern gehörige Eurosport-Netzwerk und den neuen Sport-Streaming-Dienst DAZN hinnehmen. Bei Bieterverfahren um Spitzensportrechte haben Veranstalter, die nicht über die Anbindung an große internationale Konzerne verfügen, regelmäßig keine Chance mehr. Dies gilt selbst für die großen deutschen Sendergruppen ProSiebenSat.1 und RTL sowie zunehmend auch für ARD und ZDF.

Derzeit sammeln die großen Internet- und Telekommunikationskonzerne international bereits Erfahrungen mit der Live-Übertragung von Sportereignissen. In Deutschland hat Amazon mit dem Erwerb von Fußball-Audiorechten einen ersten Schritt in diesem Bereich unternommen. Die Deutsche Telekom baut das Sportangebot ihrer Entertain-Plattform kontinuierlich aus. Ziel der neuen Player ist es, sich von Wettbewerbern abzusetzen, Neukunden zu gewinnen, Kundendaten zu sammeln und zielgenauere Werbung auszuspielen. Gegenüber herkömmlichen Pay-TV-Anbietern wie Sky genießen die Internet- und Telekommunikationskonzerne den Vorteil, dass sie über enorme Kapitalmacht verfügen, um für Rechte zu bieten, und flexibler agieren können, da der Sportbereich für ihr Geschäftsmodell nicht existenziell ist.

Um die effiziente Auswertung der Sportrechte auf allen Plattformen und damit auch die Refinanzierung der steigenden Rechtepreise sicherzustellen, gehen die Unternehmen verstärkt Kooperationen ein. Hinsichtlich der Übertragung der Fußball-Bundesliga ist eine wesentliche Kooperation allerdings bislang unterblieben: Anders als vom Bundeskartellamt erwartet, konnten sich Eurosport und Sky Deutschland nicht auf die Verbreitung des Eurosport-Bundesligakanals über die Sky-Plattform einigen. Die Kunden sind somit gezwungen, zwei Pay-TV-Abonnements abzuschließen, wenn sie Zugriff auf sämtliche Bundesliga-Spiele haben wollen. Das vom Bundeskartellamt vorgegebene Alleinerwerbsverbot bezüglich der Live-Übertragungen hat somit zwar zu mehr Anbietervielfalt, aber auch zu erhöhten Kosten und Aufwand für den Nutzer geführt. Insbesondere für Kabelkunden ist das Resultat der Rechtevergabe nachteilig.

Zentrales Medium für die Zuschauer und für Vereine und Verbände ist weiterhin das lineare Fernsehen. Die wichtigsten Fernsehereignisse im Sportbereich, wie die Fußballwelt- und Europameisterschaften, Begegnungen der UEFA Champions League sowie Olympische Spiele, liegen regelmäßig in der Liste der zuschaueranteilsstärksten Sendungen vorn. Dementsprechend hat die Berichterstattung über Sportereignisse weiterhin, gemessen an der Gesamtfernsehnutzung, einen herausragenden Stellenwert.

#### **2.4.4 Rechte an Nachrichtenmaterial**

Das Fernsehen ist weiterhin die Hauptinformationsquelle über aktuelle Ereignisse aus Politik und öffentlichem Leben und verfügt somit über ein hohes gesellschaftliches Einflusspotenzial. Die Bedeutung des Internets als Informationsquelle wächst jedoch kontinuierlich, insbesondere für die jüngeren Nutzergruppen. Das Internet bietet insbesondere den Vorteil der Aktualität und Mobilität. Neben der Präsentation von Meldungen durch die einzelnen Medien (Online-Angebote von Zeitungen, Nachrichten- und Hörfunksendern etc.) und Agenturen gehören zu den relevanten Nachrichtenangeboten im Internet auch Suchmaschinen sowie Internetportale für journalistische Inhalte und Inhalte, die die Nutzer selbst erstellen und im Netz teilen. Zudem werden soziale Medien zu einer wichtigen Informationsquelle für die Nutzer, aber auch für Nachrichtenagenturen und -medien. Über Microblogging-Dienste wie Twitter werden Meldungen innerhalb kürzester Zeit weltweit verbreitet. Sie liefern unter anderem O-Töne von Politikern und Personen des Zeitgeschehens und Augenzeugenberichte von Nachrichtenereignissen, bieten aber auch die Möglichkeit zur Manipulation und zur Verbreitung von Falschnachrichten. Umso wichtiger werden Überprüfung, ergänzende Recherche, Auswahl, Einordnung und Erklärung durch professionelle Journalisten.

Zu den wichtigsten Informationsquellen zählen die Nachrichtenagenturdienste. Dies gilt insbesondere für Medienunternehmen, die über keine umfangreichen eigenen Korrespondentennetze verfügen. Die Nachrichtenagenturen sind weiterhin von den rückläufigen Auflagenzahlen und Redaktionszusammenlegungen bei ihren Hauptkunden, den Tageszeitungen, betroffen. Zudem entwickeln sich die Informationsangebote im Internet zunehmend zur Konkurrenz. Zu einer wichtigen Aufgabe der Nachrichtenagenturen wird das Monitoring, Filtern und Verifizieren von Meldungen der sozialen Medien.

Nach wie vor werden die Nachrichtenformate innerhalb der großen Sendergruppierungen koordiniert produziert und verwertet. 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. Mögliche negative Effekte für die Meinungsvielfalt sind dabei geringer, solange die Medien die Meldungen bzw. Beiträge selbst redaktionell bearbeiten. Inwieweit private Fernsehsender in ihren Nachrichten- und Informationsprogrammen sende- oder sprechfertige Meldungen von Agenturen oder Dienstleistern ohne weitere redaktionelle Bearbeitung verwenden, ist allerdings nicht transparent. Gefahren für die Meinungsvielfalt bestehen auch, wenn Veranstaltern, die nicht mit Rechteinhabern von Informations- und Nachrichtenmaterial verflochten sind, der Zugang zu den Rechten erschwert oder durch Exklusivitätsvereinbarungen verwehrt wird. Derartige Tendenzen sind jedoch derzeit nicht erkennbar. Fernsehveranstalter können sich eines breiten Angebots an Agenturdiensten und einer Vielzahl möglicher Informationsquellen bedienen. Zudem ist der Markt für die Beschaffung von Informations- und Nachrichtenmaterial in besonderem Maße von verschiedenen Kooperationsystemen geprägt. Im Wettbewerb mit den großen US-amerikanischen Streaming-Plattformen wie Amazon und Netflix können aktuelle Nachrichtenformate ein Faktor sein, der die Bedeutung des linearen Fernsehens unterstützt.

#### **2.4.5 Plattformen**

In der Rundfunkverbreitung kommt Plattformanbietern eine besondere Rolle zu. Sie stellen Rundfunkprogramme in Paketen zusammen und übertragen diese über Kabel, Satellit, terrestrisch (DVB-T2) oder über das Internet (IPTV, OTT). Die Plattformanbieter entscheiden, ob und welche Programme Zugang zu ihrer technischen Verbreitungsplattform erhalten und damit den Kunden erreichen. Aufgrund dieser Gatekeeper-Position beeinflussen sie maßgeblich die Angebots- und Meinungsvielfalt. Neben den traditionellen Infrastrukturen für die TV-Verbreitung gewinnen zunehmend Benutzeroberflächen wie Elektronische Programmführer (EPG), Navigatoren, Listen oder Applikationen an Bedeutung. Benutzeroberflächen ermöglichen neben der Auffindbarkeit von Programmen die unmittelbare Programmauswahl durch die Zuschauer und wirken sich damit auf die Meinungsbildung aus. Die Medienanstalten sind im Rahmen der Plattformregulierung (§§ 52 ff. RStV) für die Sicherung der Vielfalt der Angebote auf Medienplattformen zuständig.

Unter medienkonzentrationsrechtlicher Sicht sind Verbindungen von Inhalteanbietern mit Infrastrukturanbietern, Medienplattformen, Medienintermediären oder sonstigen Anbietern von Systemen zur Nutzerführung kritisch zu beobachten, da es hierbei zu Vielfaltsverengungen kommen kann.

Die traditionellen Medienunternehmen unterliegen einem zunehmenden, international geprägten Wettbewerbsdruck durch die großen Plattformunternehmen, insbesondere Google, Facebook und Amazon („Plattformrevolution der Medien“, s. Kap. III). Um konkurrenzfähig zu bleiben, investieren sie in den Ausbau von VoD- oder Streaming-Angeboten, in die Produktion exklusiver Inhalte sowie in neue Angebotsformen. Die zukünftige Entwicklung des audiovisuellen Marktes wird durch die voranschreitende Digitalisierung und Automatisierung geprägt werden. Beispiele hierfür sind Investitionen in Bereichen wie Addressable TV, intelligente Benutzeroberflächen und Empfehlungssysteme, sprachgesteuerte Plattformen oder Programmatic Advertising.

## 2.4.6 Übertragungswege

Die Fernsehübertragungswege haben in den letzten Jahren einen gravierenden Strukturwandel erfahren. Durch den Einsatz digitaler Technik sind die Kapazitäten der Übertragungsinfrastruktur um ein Vielfaches erhöht worden. Die Grenzen zwischen den Telekommunikations- und klassischen Medienmärkten verwischen, die seit Jahren zu beobachtende Medienkonvergenz schreitet voran. Die wesentlichen Akteure auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt sind die Deutsche Telekom sowie die derzeit noch getrennt agierenden Unternehmen Vodafone und Unitymedia. 1&1 Drillisch, ein Unternehmen der United Internet Gruppe, versucht sich als vierte Kraft in diesem Markt zu etablieren. Die Telekommunikationsunternehmen investieren in Milliardenhöhe in den Ausbau des Breitbandinternets. Insbesondere in den Glasfasernetzen werden nahezu unbegrenzte Leistungskapazitäten im Gigabit-Bereich erreicht. Sie stellen somit einen wesentlichen Wettbewerbsfaktor dar, insbesondere wenn es um die Übertragung von Videoinhalten geht.

Nach den Zielen der Bundesregierung soll in Deutschland bis 2018 eine flächendeckende Breitbandinfrastruktur mit einer Downloadgeschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s erreicht sein. Zum Jahresende 2017 verfügten in Deutschland 33,2 Mio. Haushalte (von insgesamt rund 39 Mio.) über einen Breitband-Internetanschluss, davon rund 0,8 Mio. (3 %) über einen Glasfaseranschluss. Etwa drei Viertel der Haushalte hatten über DSL-Anschlüsse und rund ein Viertel über das Fernsehkabel Zugang zum Breitbandinternet.

Die Digitalisierung der Fernsehübertragungswege wird zur Jahreswende 2018/2019 abgeschlossen sein. Einzig das Kabel ist bislang nicht voll digitalisiert. Gemäß Digitalisierungsbericht der Medienanstalten nutzten im Jahr 2017 45,9 % der Haushalte das Kabel als TV-Empfangsweg, 45,7 % wählten die Satellitenübertragung, 7,4 % die Terrestrik und 6,9 % IP-Netze. Tendenziell verliert der terrestrische Übertragungsweg an Bedeutung, wohingegen das IPTV gewinnt. Die Zahl derjenigen, die Bewegtbilder via OTT über das offene Internet empfangen, wächst. Mit dem zunehmenden Ausbau des Breitbandinternets wird auch OTT als Verbreitungsweg an Bedeutung gewinnen.

## 2.4.7 Fernsehwerbemarkt

Das Fernsehen ist mit einem Anteil von rund 48 % an den gesamten Brutto-Werbeumsätzen in den klassischen Medien weiterhin der mit Abstand größte Werbeträger. Der Trend zunehmender Werbeaufwendungen im Onlinebereich hält zwar an, dabei ist die Entwicklung zuletzt jedoch weitgehend parallel zum Fernsehwerbemarkt. Ein Abwandern von Werbegeldern in bedeutendem Umfang aus dem Fernseh- in den Onlinebereich ist derzeit nicht zu verzeichnen, jedoch ist eine Verschiebung der Werbebudgets von den gedruckten Medien hin zu Fernsehen sowie Online und Mobile festzustellen. Auch wenn die Brutto-Werbeerlöse weiterhin ein kontinuierliches Wachstum aufzeigen, stagnieren die Netto-Werbeerlöse weitgehend. Ein kontinuierlich steigendes Programmangebot, insbesondere im Bereich der werbefinanzierten Free-TV-Programme, ist jedoch grundsätzlich ein Indiz für ein gesundes Marktumfeld.

Auf dem Fernsehwerbemarkt besteht eine starke Konzentration sowohl aufseiten der Anbieter von Werbefläche (Programmveranstalter) als auch aufseiten der Mediaagenturen. Die ProSiebenSat.1 Media SE und die Mediengruppe RTL Deutschland bilden nach den Feststellungen des Bundeskartellamts auf dem Fernsehwerbemarkt ein marktbeherrschendes Oligopol/Duopol. Auf die beiden großen privaten Veranstaltergruppen entfallen zusammen 83 % der Brutto-Werbeerlöse, zusammen mit den öffentlich-rechtlichen Programmen von ARD und ZDF rund 87 %. Die übrigen rund 100 Fernsehveranstalter müssen sich über die restlichen 13 % der Brutto-Werbeerlöse finanzieren. Bei den Mediaagenturen entfällt hinsichtlich der verwalteten Etatvolumina bzw. des Bruttoumsatzes auf die sechs größten Gruppen ein Marktanteil von zusammen rund 86 %.

Für die Meinungsvielfalt ist die hohe Konzentration auf dem Fernsehwerbemarkt in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung, da die Werbefinanzierung nach wie vor die Hauptfinanzierungsquelle des privaten Fernsehens darstellt. So stellt die hohe Konzentration auf der Seite der Fernsehveranstalter eine erhebliche Eintrittsbarriere für potenzielle neue Anbieter dar, weil nur die großen etablierten Sendergruppen die für die Werbewirtschaft interessanten Reichweiten in den Zielgruppen erzielen und entsprechend hohe Rabatte gewähren können. Die etablierten Sendergruppen sehen sich einer erheblichen Verhandlungsmacht der Mediaagenturen gegenüber. Diese sind Key-Player im Fernsehwerbemarkt und können mit ihrem Buchungsverhalten das Angebot attraktiver Werbeflächen – also Sendeinhalte – belohnen und weniger publikumswirksame Inhalte durch Nichtbuchung abstrafen. Zwar verbietet § 7 Abs. 2 Satz 2 RStV i. V. m. Ziffer 2 Abs. 2 WerbeRL/Fernsehen eine Einflussnahme durch Werbetreibende auf die Programmgestaltung, was im Zusammenhang mit wettbewerbsrechtlichen Regelungen relevant ist. Zum einen ist der Nachweis einer solchen Beeinflussung in der Praxis aber nur sehr schwer zu erbringen. Zum anderen dürfte bereits die Abhängigkeit der werbefinanzierten privaten Veranstalter von der Berücksichtigung bei der Verteilung von Werbebudgets dazu führen, dass ein möglichst breites werberelevantes Umfeld geschaffen wird. Dies führt im Ergebnis zu einer zunehmenden und flächendeckenden Durchsetzung massenattraktiver Angebote, die sich gerade nicht durch Inhalte- und Zielgruppendiversität auszeichnen.

#### **2.4.8 Veranstaltergruppen**

Im bundesweiten Fernsehen haben sich frühzeitig Sendergruppierungen etabliert. Dabei bilden mehrere Veranstalter, die im Einflussbereich eines Unternehmens oder einer Unternehmensgruppe stehen, eine Veranstaltergruppe. Die Gruppierungen sind als Einflussphären zu verstehen und müssen keine Konzerne im aktienrechtlichen Sinne darstellen. Der Gesetzgeber hat diese Entwicklung in den Zurechnungskriterien des § 28 RStV berücksichtigt.

Nach diesen Kriterien wird von der KEK die Zurechnung von Programmen vorgenommen und – soweit von einer Veranstaltergruppierung gesprochen werden kann – einer solchen zugeordnet. Im bundesweit verbreiteten Fernsehen haben sich neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD und ZDF) mit der Mediengruppe RTL Deutschland und ProSiebenSat.1 zwei große private Sendergruppierungen etabliert. Auf diese Sendergruppierungen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk entfielen im Jahr 2017 zusammen 88 % der in Sehdaueranteilen gemessenen Fernsehnutzung. Mit deutlichem Abstand folgen der Disney-Konzern und weitere nationale und internationale Veranstaltergruppen.

Ein etwas anderes Bild vermittelt der Medienvielfaltsmonitor der DLM, der darauf zielt, die bestehenden Machtverhältnisse bei der massenmedial vermittelten Meinungsbildung in Deutschland medienkonvergent in ihrer Gesamtheit abzubilden. Der Medienvielfaltsmonitor bezieht dabei neben dem TV-Markt auch die Märkte Hörfunk, Internet, Tageszeitungen und Publikumszeitschriften mit ein und gewichtet diese mit Hilfe einer repräsentativen Studie nach ihrem potenziellen Einfluss auf die Meinungsbildung. Die ermittelten Gewichte werden mit den Reichweitendaten der Gattungen multipliziert. Den größten Marktanteil erreicht danach die ARD (21,6 %); auf ARD und ZDF (7,7 %) zusammen entfällt ein Marktanteil von 29,3 %. Unter den privaten Medienkonzernen liegt Bertelsmann mit einem Anteil am Meinungsmarkt von 11,6 % an erster Stelle vor Springer mit 8,0 % und ProSiebenSat.1 mit 6,6 %. Die weiteren Medienkonzerne erreichen im Gesamtmeinungsmarkt laut Medienvielfaltsmonitor nur Anteile von unter 5 %; die Anteile der US-amerikanischen Medienkonzerne liegen sogar bei unter 1 %. Insbesondere die starken Marktstellungen der ARD im Hörfunk und der Axel Springer SE im Tageszeitungsmarkt sowie die breite Diversifizierung von Bertelsmann haben das Ergebnis maßgeblich beeinflusst. Dagegen relativiert sich bezogen auf den Gesamtmeinungsmarkt des Medienvielfaltsmonitors der Anteil der ProSiebenSat.1-

Gruppe, da diese mit Ausnahme des Online-Bereichs über keine meinungsrelevanten Beteiligungen in den einbezogenen Märkten neben dem Fernsehen verfügt.

Die deutschen Medienkonzerne verfügen über starke Stellungen im Meinungsmarkt. In Bezug auf den erzielten Umsatz liegen sie allerdings weit hinter den international agierenden Medienkonzernen zurück. Vergleicht man den Börsenwert der im deutschen Medienmarkt aktiven börsennotierten Medienkonzerne, so stehen die Internet-Konzerne Apple, Amazon, Alphabet und Facebook mit deutlichem Abstand vor den klassischen US-amerikanischen Medienkonzernen. Im Vergleich erreichen die deutschen Medienkonzerne nur marginale Werte.

#### 2.4.9 Großfusionen im Medienmarkt

Die traditionellen US-amerikanischen Medienkonzerne versuchen, durch Großfusionen mit dem Wachstum der Plattformkonzerne Schritt zu halten: Das Telekommunikationsunternehmen AT&T, Inc. hat den Medienkonzern Time Warner, Inc. übernommen, die Walt Disney Company beabsichtigt, weite Unternehmensteile der Twenty-First Century Fox, Inc. zu erwerben, die Comcast Corporation konnte sich im Bieterwettbewerb um die Sky plc. gegen die Twenty-First Century Fox, Inc. durchsetzen. Die Fusionen haben erhebliche Auswirkungen auf den US-amerikanischen Medienmarkt und auf den internationalen Beschaffungsmarkt für Programmrechte.

### 3 Plattformrevolution der Medien und neue Machtverhältnisse im Internet

Die erheblichen Umsatz- und Gewinnsteigerungen der traditionellen deutschen Medienunternehmen in den letzten Jahren könnten die Vermutung nahelegen, die Medienunternehmen hätten auch bei gleichzeitigem Ausbau von Digitalaktivitäten ihren Meinungseinfluss steigern können. Die KEK hat insoweit die Digitalstrategien der Medienunternehmen sowie die Entstehung und Verteilung von Meinungsmacht im Internet durch die Professoren Christoph Neuberger und Frank Lobigs untersuchen lassen. Das Gutachten „*Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen. Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Geschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne*“ wurde im März 2018 veröffentlicht und stellt eine grundlegende Aktualisierung des 2010 veröffentlichten Vorgängergutachtens zur „*Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung*“ dar. Beide Gutachten behandeln das Thema unter kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Sicht.

Die neuen Gutachtenergebnisse zeigen, dass diese „Neuvermessungen“ im Onlinebereich sinnvoll waren, denn die Kernaussagen des Gutachtens von 2010 sind heute zu revidieren bzw. mindestens stark zu relativieren. So hatte das Gutachten von 2010 den klassischen Medienkonzernen noch eine überragende und weitgehend exklusive Meinungsbildungsrelevanz im Internet attestiert sowie die These aufgestellt, dass die Medienunternehmen ihr Meinungsbeeinflussungspotenzial durch die „Verlängerung“ ihrer Inhalte ins Internet deutlich verstärken könnten.

Heute erkennt die **kommunikationswissenschaftliche Analyse** der Entstehung und Verteilung von Meinungsmacht im Internet hingegen eine wesentliche, wenn auch bislang nicht präzise quantifizierbare Verschiebung von Meinungsmacht von den traditionellen Medienunternehmen hin zu den großen Intermediären und zu nichtpublizistischen Akteuren mit politischer Relevanz. Durch den Verlust ihres Monopols als Gatekeeper und die Verlagerung ihrer Aktivitäten in nicht-publizistische und politisch irrelevante Bereiche verlieren die traditionellen Medienunternehmen relativ an Meinungsmacht. Die technisch erweiterten Partizipationschancen für sämtliche Akteure führen nur begrenzt zu einer Nivellierung und breiteren Verteilung von Meinungsmacht. Neu in Betracht

zu ziehen ist besonders, dass auch Intermediäre und (zumindest einige) nicht-publizistische Akteure mit politischer Relevanz über erhebliche Meinungsmacht verfügen können.

Die **medienökonomische Analyse** der Digitalstrategien der Medienunternehmen kommt wiederum zu dem Ergebnis, dass die Medienkonzerne ihre Online-Aktivitäten in den letzten Jahren in Anpassung an die sogenannte „Plattformrevolution“ des Internets vor allem in Digitalgeschäfte ausweiteten. Diese tangieren den Meinungseinfluss der Konzerne jedoch kaum (und wenn eher negativ), während ihre Meinungsmacht, die nach wie vor aus ihren klassischen publizistischen Medienangeboten resultiert, sogar mehr oder minder schnell abnimmt.

Auf der Grundlage aktueller Markt- und Wettbewerbsanalysen fundieren die Gutachter die Grundthese, dass die Digitalstrategien der Medienunternehmen in den letzten Jahren so stark von der Plattformrevolution des Internets geprägt worden sind, dass es sich im Kern um Anpassungsstrategien an die Wettbewerbsmacht großer Plattformkonzerne wie insbesondere Google, Facebook und Amazon handelt. Die Plattformrevolution äußert sich sowohl bei den Verlagen als auch bei den Fernsehunternehmen darin, dass das klassische publizistische Kerngeschäft im Internet einer zunehmenden Substitutionskonkurrenz durch große internationale Plattformkonzerne unterliegt, die die Erfolgs- und Wachstumspotenziale dieses Kerngeschäfts immer weiter einengt.

## 4 Intermediäre und Vielfaltsicherung

Für den Informationszugang und damit für den Kommunikationsprozess kommt Intermediären eine wichtige, ja unverzichtbare Bedeutung in demokratischen Gesellschaften zu. Von daher besteht keine Notwendigkeit, diese Systeme zu „dämonisieren“. Im Gegenteil: Es bedarf einer nüchternen, sachlichen Diskussion.

Zu dieser Diskussion gehört einerseits die Erkenntnis, dass Intermediäre aufgrund ihrer großen Bedeutung ein (abstraktes) Risiko- und Gefährdungspotenzial für den Prozess der Meinungsbildung und die kommunikative Chancengleichheit darstellen. Andererseits legen Studien aus jüngerer Zeit die Annahme nahe, dass dieses (abstrakte) Risiko- und Gefährdungspotenzial von Intermediären in der Vergangenheit möglicherweise quantitativ wie qualitativ überschätzt wurde. Aufgrund ihrer quantitativen Bedeutung für den Zugang zu publizistischen Inhalten und aufgrund der Verzerrungseffekte, die jedem Empfehlungssystem inhärent sind, wäre es dessen ungeachtet zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber die 2016 von der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz formulierten Ergebnisse (Transparenzvorgaben, Diskriminierungsverbot, Nutzerautonomie etc.) alsbald in Gestalt offen formulierter Normen der „positiven“ Vielfaltsicherung umsetzte, auch um insoweit erste Erfahrungen mit der Regulierung des Phänomens „Intermediär“ zu sammeln und mit einer solchen „Intermediärsregulierung“ als Vorbild für andere Rechtsordnungen bzw. Rechtsräume dienen zu können. Von daher ist es richtig und wichtig, dass der von der Rundfunkkommission im Juli/August 2018 online gestellte Diskussionsentwurf zu einem Medienstaatsvertrag Transparenzgebote und Diskriminierungsverbote für Intermediäre formuliert, die Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess haben. Gleichzeitig greift der gewählte Ansatz jedoch aus Sicht der KEK zu kurz, weil die den Intermediären zukommende Meinungsmacht bei der medienkonzentrationsrechtlichen Aufsicht nicht hinreichend berücksichtigt werden kann.

Ein reformiertes Medienkonzentrationsrecht als Element der „negativen“ Vielfaltsicherung böte im Übrigen hinreichenden Schutz gegen Fusionen von Intermediären mit Inhalteanbietern und wäre deshalb ein wichtiges ergänzendes Element zu dieser „Intermediärsregulierung“; hingegen dürften publizistische Angebots- oder Veranstaltungsverbote für Intermediäre, wie sie vereinzelt vorgeschlagen werden, zu weit gehen.

## 5 Mediennutzung und Medienkonzentrationsmessung

### 5.1 Mediennutzung

Der Medienkonsum hat für die Menschen eine sehr hohe Bedeutung; rund 97% nutzen täglich mindestens ein Medienangebot. Nach den Ergebnissen der ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation Trends 2017 beträgt in der Gesamtbevölkerung die gesamte Mediennutzungsdauer (netto<sup>1</sup>) 424 Minuten, also etwas mehr als 7 Stunden am Tag. Dabei liegt Audio mit 197 Minuten knapp vor Video mit 194 Minuten, auf Textinhalte entfallen 44 Minuten tägliche Nutzungszeit. In der jungen Zielgruppe der 14- bis 29-Jährigen werden Audioinhalte mit 204 Minuten am Tag überdurchschnittlich genutzt, auf Video entfallen 151 Minuten und auf Text 31 Minuten. Für ein Viertel der Gesamtbevölkerung und 59% der 14- bis 29-Jährigen ist das Internet die Zugangsoption zu den Medienangeboten.

Bei der Videonutzung dominiert nach wie vor das klassische lineare Fernsehen. In der Gesamtbevölkerung entfallen 86% der gesamten Videonutzung auf das lineare Fernsehen und 9% auf die Videonutzung im Internet. Bei den unter 30-Jährigen macht die Live-Fernsehnutzung dagegen nur noch 57% des gesamten Videokonsums aus. In dieser Altersgruppe werden verstärkt Videos/Filme im Internet gesehen: Der Anteil der Videonutzung online liegt bereits bei 36%.

### 5.2 Internetnutzung

Nach Ergebnissen der ARD/ZDF-Onlinestudie 2017 wird das Internet in der Gesamtbevölkerung (ab 14 Jahren) im Durchschnitt rund 2,5 Stunden täglich genutzt. Davon entfallen etwa eine Stunde auf die Individualkommunikation (Chatten, E-Mail, Messenger), 45 Minuten auf die mediale Internetnutzung (Video, Audio, Text online) und 71 Minuten auf sonstige Internetnutzung (Surfen, Shoppen, Spielen). In der Gruppe der 14- bis 29-Jährigen liegt die tägliche Internetnutzungszeit mit mehr als 4,5 Stunden deutlich höher. Diese Altersgruppe verwendet fast zwei Stunden täglich auf die Nutzung medialer Inhalte und jeweils mehr als 1,5 Stunden auf Individualkommunikation sowie sonstige Internettätigkeiten. Die Nutzung mobiler Geräte (Smartphones, Tablets) führt insgesamt zu einer längeren Aufenthaltsdauer im Netz.

### 5.3 Multimediale Medienkonzentrationsmessung

Neben den klassischen Reichweiten- und Markt-Media-Studien von AGF, AGOF, agma, IVW und Nielsen arbeiten die Marktteilnehmer an der Realisierung gattungsübergreifender Reichweitenmessungen. Wichtige Projekte sind hier die ma Intermedia PLuS der Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse, die b4p-Studie der Gesellschaft für integrierte Kommunikationsforschung sowie der Medienvielfaltsmonitor der Medienanstalten.

Der Medienvielfaltsmonitor wird seit 2012 zweimal jährlich seitens der Medienanstalten vorgelegt. Er bietet ein Instrument zur konvergenten Messung der Meinungsmacht von Medienkonzernen. Die fünf Märkte TV, Hörfunk, Internet, Tageszeitungen sowie Publikumszeitschriften werden nicht isoliert betrachtet, sondern durch empirisch ermittelte Meinungsbildungsgewichte zusammengeführt. Die Meinungsbildungsgewichte werden für alle Mediengattungen repräsentativ von Kantar TNS ermittelt und ergeben sich aus der informierenden Nutzung sowie der subjektiven Wichtigkeit dieses Mediums für die Meinungsbildung der Nutzer. Die ermittelten Gewichte werden

<sup>1</sup> Die Nutzung mehrerer Medienangebote in einem 15-Minuten-Intervall geht nur einmal mit 15 Minuten in die Gesamtdauer ein.

mit den Reichweitendaten der Gattungen multipliziert. Somit werden die Nutzungsvorgänge der verschiedenen Mediengattungen gewichtet, zueinander in Bezug gesetzt und vergleichbar. Aus den fünf zuvor isolierten Meinungsmärkten der Gattungen entsteht ein gattungsübergreifender Gesamt-Meinungsmarkt. Der Medienvielfaltsmonitor stellt somit ein geeignetes Verfahren dar, die bestehenden Machtverhältnisse bei der massenmedial vermittelten Meinungsbildung in Deutschland medienkonvergent in ihrer Gesamtheit abzubilden.

## 6 Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt

Gemäß § 26 Abs. 6 RStV soll der Konzentrationsbericht auch zur Anwendung der §§ 26 bis 32 RStV und zu erforderlichen Änderungen dieser Bestimmungen Stellung nehmen. Gegenstand der Berichtspflicht der KEK ist somit auch eine rechtspolitische Stellungnahme.

### 6.1 Schwerpunkte der Anwendungspraxis

#### § 26 RStV: Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.01.2014 sind bei der Prüfung nach § 26 Abs. 2 RStV Bonuspunkte für Regional- und Drittfenster vor Anwendung der Vermutungstatbestände von dem Zuschaueranteil abzuziehen, den ein Unternehmen durch die ihm zurechenbaren Programme erreicht.

Für die Mediengruppe RTL Deutschland und die ProSiebenSat.1 Media SE verbleiben nach Abzug der Bonuspunkte bei den Jahresdurchschnittswerten 2017 Zuschaueranteile unterhalb 20 %. Eine Prüfung der Vermutungstatbestände des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV ist versperrt, da der dafür erforderliche Schwellenwert von 25 % Zuschaueranteil nicht erreicht wird. Unterhalb des Schwellenwerts des § 26 Abs. 2 RStV ist ein Rückgriff auf den Grundtatbestand des § 26 Abs. 1 RStV zwar grundsätzlich zulässig. Die KEK hat jedoch nach dieser Rechtsprechung die vom Gesetzgeber getroffene Wertung, dass ein Zuschaueranteil von weniger als 25 % in der Regel als unbedenklich einzustufen ist, zu beachten. Bei einer Unterschreitung des Schwellenwerts ist der Rückgriff auf § 26 Abs. 1 RStV nur zulässig, wenn sich der Einzelfall aufgrund individueller Besonderheiten vom Normalfall so deutlich abhebt, dass ein Festhalten an der regelmäßig vorgesehenen Rechtsfolge, dass kein Eingriff gegen vorherrschende Meinungsmacht geboten ist, unangemessen erscheint.

Für eine vertiefte medienkonzentrationsrechtliche Prüfung unter Einbeziehung medienrelevanter verwandter Märkte ist deshalb kaum noch ein Anwendungsfall denkbar. Die aktuell selbst von den großen Unternehmensgruppen erreichten Zuschaueranteile befinden sich weit entfernt von den Eingriffsschwellen des § 26 RStV. Angesichts des sich stetig in Richtung nicht-lineare Nutzung ändernden Rezeptionsverhaltens ist nicht davon auszugehen, dass sich dieser Trend wieder umkehrt. Die Kernvorschrift des derzeitigen Medienkonzentrationsrechts läuft damit weitestgehend leer; eine vertiefte konzentrationsrechtliche Prüfung nach § 26 RStV käme fast nur im Falle einer Fusion der Unternehmen Bertelsmann und ProSiebenSat.1 in Frage. Eine Übernahme dieser Unternehmen durch beispielsweise Google oder einen anderen Intermediär dürfte demgegenüber nicht umfassend geprüft werden.

#### § 27: Bestimmung der Zuschaueranteile

Nach geltendem Recht ist der Zuschaueranteil alleiniger Anknüpfungspunkt und entscheidender Maßstab der konzentrationsrechtlichen Prüfung. Hierfür ist eine valide Datengrundlage erforderlich. Nach wie vor bestehen jedoch Defizite bei der Bestimmung der Zuschaueranteile aufgrund

einer unvollständigen Datenbasis, unberücksichtigter Streamingnutzung, der Nichterfassung von Außer-Haus-Nutzung und der vom Gesetz nicht berücksichtigten fremdsprachigen Programme. Solange sich der Gesetzgeber nicht für ein anderes Modell zur Vielfaltsicherung entscheiden kann, wird vorgeschlagen, wenigstens in § 27 Abs. 1 Satz 1 RStV das Wort „deutschsprachigen“ durch „auf in Deutschland lebende Zuschauer ausgerichtete Programme“ zu ersetzen.

### **§ 29 RStV: Veränderung von Beteiligungsverhältnissen**

Vor dem Hintergrund der Sicherung der Meinungsvielfalt ist gemäß § 29 RStV jede geplante Veränderung von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen bei der zuständigen Landesmedienanstalt vor ihrem Vollzug schriftlich anzumelden. Derartige Änderungen von Beteiligungsverhältnissen spielen eine wichtige Rolle in der Entscheidungspraxis der KEK. Auslegungs- und Anwendungsprobleme der Vergangenheit bestanden im Wesentlichen hinsichtlich der Reichweite der Anmeldepflicht bei Veränderungen mittelbarer Beteiligungen, bei konzerninternen Umstrukturierungen und im Umgang mit Aktiengesellschaften.

### **Überarbeitung der Richtlinie der KEK nach § 29 Satz 5 RStV**

Für geringfügige Beteiligungen an Aktiengesellschaften kann die KEK gemäß § 29 Satz 5 RStV durch Richtlinien Ausnahmen für die Anmeldepflicht vorsehen. Hiervon hat die KEK Gebrauch gemacht und am 14. Juli 1997 eine entsprechende Richtlinie erlassen, die am 10. Januar 2017 einer Anpassung unterzogen wurde. Mit der Anpassung verfolgt die KEK einerseits das Ziel, klarer herauszustellen, dass neben der Anmeldepflicht von volumenmäßigen Beteiligungsveränderungen von 5 % oder mehr auch eine Anmeldepflicht bei Erreichen oder Überschreiten dieser Beteiligungsschwelle von 5 % besteht.

Gleichzeitig sollen Fälle des „Pendelns“ um diese 5 %-Schwelle, das heißt des wiederholten Über- und Unterschreitens dieser Schwelle in kurzer Zeitfolge, von der Anmeldepflicht ausgenommen werden. Anmeldepflichtig bleibt dabei lediglich die jeweils erste Überschreitung innerhalb eines Zeitraums von 12 Monaten. Zudem bleiben – in Anlehnung an das Wertpapierhandelsgesetz – kurzfristige Beteiligungsveränderungen für eine Dauer von höchstens drei Börsenhandelstagen von der Anmeldepflicht befreit.

### **Konzerninterne Beteiligungsveränderungen**

Grundsätzlich ist jede geplante Veränderung von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen (z. B. durch Stimmbindungsverträge, Programmeinfluss gewährende Regelungen in Plattformverträgen, umfangreiche Programmlieferungsverträge) anmeldepflichtig. Ausgenommen bleiben geringfügige Beteiligungsveränderungen bei börsennotierten Aktiengesellschaften i. S. d. Richtlinie der KEK nach § 29 Satz 5 RStV.

Von der Anmeldepflicht des § 29 Satz 1 RStV zu unterscheiden ist die Frage, ob eine Beteiligungsveränderung der medienkonzentrationsrechtlichen Genehmigung bedarf. So sind nach ständiger Spruchpraxis der KEK rein konzerninterne Beteiligungsveränderungen, die zu keiner materiellen Veränderung der Einflussverhältnisse führen, zwar anmeldepflichtig, aber nicht genehmigungspflichtig.

Eine gesetzliche De-minimis-Regel könnte Klarheit schaffen und den Verfahrensaufwand für Unternehmen, Medienanstalten und KEK reduzieren. Denkbar wäre, nur Medienunternehmen mit einem gewissen Mindesteinfluss auf die Meinungsbildung in eine Prüfung einzubeziehen. Hierfür könnten nutzungsbezogene Aufgreifschwelle festgelegt oder z. B. nur die jeweils stärksten Medienunternehmen einer Mediengattung – bezogen auf die auf ihre Medienangebote entfallende Nutzung – einbezogen werden. Dabei wäre nach einem TV-Ansatz und einem Gesamtmarktansatz

zu unterscheiden: Im Fernsehbereich könnte eine Aufgreifschwelle bei etwa 1% Zuschaueranteil liegen.

### § 31 RStV: Sendezeit für unabhängige Dritte

Grundsätzlich erweist sich die Drittsendezeitenregelung zur positiven Vielfaltsicherung als geeignet. Insbesondere das Verbot der rechtlichen Abhängigkeit des Fensterveranstalters vom Hauptveranstalter nach § 31 Abs. 3 RStV sowie die Festlegung der vielfaltsbedürftigen Bereiche nach § 31 Abs. 1 Satz 1 RStV stellen richtige und notwendige Mechanismen dar. Wichtig ist dabei auch, dass die Fensterveranstalter mit ihren Programmen durch den jeweiligen Hauptprogrammveranstalter bei redaktioneller Unabhängigkeit finanziert werden. Hierdurch wird die Unabhängigkeit der Fensterveranstalter und damit deren Existenzberechtigung – die Vielfaltsicherung – sichergestellt. Denn nur so sind die Fensterprogramme keinem Quotendruck, wie sonst im Privatrundfunk, ausgesetzt.

Die Drittsendezeitenregelung weist allerdings Probleme in ihrer praktischen Wirksamkeit auf. Die bisherige Regelung ist kompliziert und verfahrensmäßig überlastet. Das zeigen die aktuellen verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten darüber, welche Zuschaueranteile zu welchem Zeitpunkt den Anknüpfungspunkt für die Anwendung des § 26 Abs. 5 RStV bilden. Dies hängt nicht zuletzt zusammen mit der gesetzgeberischen Entscheidung für absolute Zuschaueranteilsschwellen von 10% für Fernsehveranstalter bzw. von 20% für Unternehmen, ab deren Erreichen eine Drittsendezeitverpflichtung greift.

Hinzu kommen sehr geringe Einschaltquoten der Drittsendezeitprogramme, da die Veranstalter die Sendezeitschienen soweit wie gesetzlich zulässig in die Nacht legen, sodass eine Bonifizierung i. S. d. § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV in Höhe von 3% nicht gerechtfertigt erscheint.

Sinnvoll erscheint es daher, keine absolute, sondern eine relative Zuschaueranteilsgrenze, wie sie bei den Regionalfenstern besteht, einzuführen, die Drittsendezeitverpflichtung also auf die beiden bundesweit reichweitenstärksten Fernsehvollprogramme zu erstrecken. Der Vorteil einer solchen Regelung bestünde darin, dass sie durch proportionale Veränderungen im Zuschaueranteilswert nicht berührt wird, sondern nur, wenn sich die Kräfteverhältnisse der Programme zueinander verschieben. Hierdurch würde die Anwendung der Norm erleichtert, da klar wäre, dass zwei Programme zur Ausstrahlung von Drittfenstern verpflichtet sind. Zudem wäre auch die Feststellung einfach, um welche beiden Programme es sich handelt. Durch die Regelung würde schließlich sichergestellt, dass in den beiden meinungsstärksten privaten Programmen dauerhaft zusätzliche Vielfaltselemente eingebaut sind.

## 6.2 Sonstige Anwendungspraxis

### Verlängerungen von Regionalfensterzulassungen

Die KEK hat im Berichtszeitraum mehrere Verfahren zur Benehmensherstellung zur Zulassung von Regionalfensterprogrammveranstaltern durchgeführt. In der überwiegenden Zahl der Fälle handelte es sich um Verlängerungen bestehender Zulassungen ohne eine vorherige Ausschreibung der jeweiligen Sendeplätze. Diese Verfahren waren somit allein auf die jeweiligen Zulassungsinhaber ausgerichtet. Zu einem Auswahlverfahren unter Beteiligung der KEK ist es nicht gekommen. Mit einer – insbesondere mehrmaligen – Verlängerung von Regionalfensterzulassungen kann anderen Bewerbern der Zugang zu einem Regionalfenstersendeplatz versperrt bleiben.

Zwar kann es den zuständigen Gremien der Landesmedienanstalten nach den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen möglich sein, Entscheidungen zur Verlängerung von Fensterprogrammen ohne eine Ausschreibung und ohne eine neue Auswahl von Regionalfensterprogrammveranstaltern

zu treffen; in diesen Fällen erwartet die KEK jedoch von den betroffenen Landesmedienanstalten eine frühzeitige Inkennzeichnung über das vorgesehene Verfahren. Damit kann der Kommission Gelegenheit zu einer Stellungnahme im Sinne eines transparenten Verfahrens gegeben werden.

### Länderübergreifende Regionalfensterprogramme

Regionalfensterprogramme werden in einigen Fällen länderübergreifend veranstaltet. Dies hat zur Folge, dass die Veranstalter gemeinsamer Regionalfensterprogramme zwei Zulassungen (eine pro Bundesland) besitzen. Vor diesem Hintergrund hat die KEK darauf hingewiesen, dass die jeweils zuständigen Landesmedienanstalten darauf hinzuwirken haben, die Laufzeiten für die Zulassungen von länderübergreifenden Regionalfenstern gleichlaufend zu erteilen. Durch ein gleichzeitiges Zulassungsende ist die Möglichkeit einer Ausschreibung gegeben, die zu einer Bewerberauswahl führen kann.

### Austausch von Werbefenstern

Gegenstand der Prüfung durch die KEK ist die Zulassung eines Programms im Hinblick auf den damit verbundenen Einfluss auf die Meinungsbildung. Die KEK nimmt dabei im Grundsatz keine Differenzierung der Inhalte nach ihrem potenziellen Einfluss auf die Meinungsbildung vor. Die Werbeblöcke fließen daher wie alle anderen Programminhalte mit ihren Zuschaueranteilen in die medienkonzentrationsrechtliche Bewertung ein.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die KEK in Verfahren von Zulassungserweiterungen, die allein den Austausch von Werbespots betreffen, einzubeziehen ist. Die KEK hat diesbezüglich selbst festgestellt, dass ein solcher Austausch ohne erkennbare Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt ist, sodass ihre Einbeziehung verzichtbar erscheint. Für die Medienkonzentrationskontrolle ist nur entscheidend, dass die Zuschaueranteile des Programms über alle Plattformen hinweg erfasst werden (auch wenn dies in der Praxis bislang nicht der Fall ist). Die KEK hat deshalb entschieden, dass die Ausstrahlung von je nach Verbreitungsweg variierenden Werbeblöcken im Rahmen des Programms medienkonzentrationsrechtlich irrelevant ist. Eine Befassung der KEK mit derartigen Vorhaben ist demzufolge künftig nicht erforderlich.

## 6.3 Reform des Medienkonzentrationsrechts

### Vorschläge der KEK gegenüber der Rundfunkkommission

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.01.2014 und den daraus resultierenden negativen Folgen für das Medienkonzentrationsrecht hat die KEK bereits früh im Austausch mit der Rundfunkkommission der Länder ihre Vorstellung zu einer Reform der §§ 25 ff. RStV formuliert. Diese beinhaltete einen ganzheitlichen Ansatz zur Sicherung der Meinungsvielfalt, der eine crossmediale Betrachtung und Vorschläge zur Änderung des § 26 RStV einschließt. In ihrem Konzentrationsbericht 2015 hat die Kommission Vorschläge für ein effizientes Medienkonzentrationsrecht unterbreitet. In einem an die Bund-Länder-Kommission gerichteten Positionspapier wurde dieser Ansatz im Hinblick auf ein Gesamtmeinungsmarktmodell weiterentwickelt.

Erinnert wurde an den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Schaffung einer „positiven Ordnung“ für den Rundfunk ebenso wie an die Defizite der gegenwärtigen Medienkonzentrationskontrolle. Der Weg zu einer fernsehbasierter Sicherung der Meinungsvielfalt wurde aufgezeigt und gegenüber den Ländern angeregt, das geltende Medienkonzentrationsrecht und damit zusammenhängende Fragen der Vielfaltsicherung (Intermediäre, Regionalfenster, Drittsendezeiten) zu überarbeiten. In Stellungnahmen, zuletzt gegenüber der AG Medienkonzentration, und Anhörungen wurden auch

im Berichtszeitraum weitere konkrete Vorschläge in Richtung eines fernsehunabhängigen Vielfaltsicherungsmodells erarbeitet und der Rundfunkkommission unterbreitet. Zuletzt fand am 20.09.2017 ein Gespräch zwischen der AG Medienkonzentration der Länder und der KEK in Berlin statt. Anhand eines umfangreichen Fragenkatalogs der Rundfunkreferenten wurden die Grundlagen des Medienvielfaltsmonitors ebenso erörtert wie die Fragen danach, welche Potenziale diese Instrumente in einem novellierten Medienkonzentrationsrecht haben, welche Grenzwerte das Modell haben sollte und ob es so ausgestaltet werden kann, dass auf seiner Grundlage in einem Gesamtmeinungsmarktmodell gerichtsfeste Entscheidungen getroffen werden können.

Trotz kritischer Äußerung zur Medienkonzentrationskontrolle in der Vergangenheit nähert sich auch die Monopolkommission in ihrem jüngsten Hauptgutachten den Vorschlägen der KEK. Aus ihrer Sicht würden mit einem Gesamtmeinungsmarktmodell nicht nur das lineare Fernsehen, sondern alle meinungsbildungsrelevanten, d. h. redaktionell gestalteten, Medienangebote der Medienkonzentrationskontrolle unterliegen. Hierdurch könnten zukünftig medienübergreifende Zusammenschlüsse mit Blick auf ihre Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt besser überprüft werden. Durch eine solche Weiterentwicklung des Medienkonzentrationsrechts würde auch dem Umstand Rechnung getragen, dass gerade durch die Kombination unterschiedlicher Medien Meinungsmacht entstehen oder verstärkt werden kann.

### **Verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers**

Leider haben die Vorschläge der KEK und die einschlägige Empfehlung selbst der Monopolkommission den Gesetzgeber nicht zum Handeln bewegen können.

Der am 24.07.2018 von der Rundfunkkommission online gestellte Arbeitsentwurf für einen Medienstaatsvertrag enthält allein Regelungsvorschläge zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre. Änderungen des Medienkonzentrationsrechts sind nicht enthalten. Offensichtlich verlangen die Standortinteressen einzelner Länder möglichst hohe Eingriffsschwellen, zementieren so den Status quo und verhindern beharrlich jede Befassung des Gesetzgebers mit seit Jahren überfälligen Reformen.

Das Bundesverfassungsgericht weist demgegenüber in seiner jüngsten Entscheidung vom 18.07.2018 darauf hin, dass der Gesetzgeber Maßnahmen treffen muss, die dazu bestimmt und geeignet sind, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern. Denn das Rundfunksystem muss in seiner Gesamtheit dem verfassungsrechtlich Gebotenen im Rahmen des Möglichen entsprechen.

Das Gericht betont unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung, dass wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und der damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt geboten sind. Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigten Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten.

## 7 Schlussfolgerungen

### Änderungsbedarf nach 20 Jahren

In den vergangenen mehr als zwei Jahrzehnten sind weitreichende Veränderungen im Medienbereich zu verzeichnen, die die fortdauernde Eignung der fernsehbasieren ordnungsrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz der in einer demokratischen Verfassungsordnung elementaren Meinungsvielfalt infrage stellen und nach Anpassung verlangen.

Dafür berücksichtigungsbedürftige Veränderungen finden sich sowohl aufseiten der Anbieter von publizistischen Inhalten als auch in den Verhaltensweisen der Medienempfänger und Medienutzer.

### Überholte Konzentrationskontrolle allein im Fernsehen

Mit diesen umwälzenden Veränderungen in der Medienwelt haben die Vorschriften und Regulierungsansätze zur Gewährleistung der Meinungsvielfalt nicht Schritt gehalten. Die gesetzlichen Vorschriften beschränken sich bei der Medienkonzentrationskontrolle auf die defensive negative Vielfaltssicherung. Einer notwendigen und verfassungsrechtlich gebotenen positiven Vielfaltssicherung sind allenfalls die Gebote zu Einräumung von Sendezeiten an unabhängige Dritte oder zur Aufnahme regionaler Fensterprogramme zuzurechnen. Konvergenten Medienangeboten werden diese Vorschriften längst nicht mehr gerecht.

### Schutzbedarf vor drohender Beeinträchtigung auf dem Gesamtmedienmarkt

Dieser Befund erweist die Dringlichkeit einer verfassungsrechtlich gebotenen Anpassung der aktiven und positiven Informationsfreiheit verbürgenden Vorschriften zur Sicherung der Meinungsvielfalt. Die klassischen Regulierungsziele der Medienkonzentrationskontrolle und der Vielfaltssicherung sind vor dem Hintergrund der eingetretenen Entwicklungen nicht obsolet geworden.

### Denkanstöße der KEK zur Fortentwicklung des Medienkonzentrationsrechts

Die KEK bringt folgende Vorschläge und Denkanstöße in die Diskussion zur Fortentwicklung des Medienkonzentrationsrechts ein:

- Effektive Vielfaltssicherung ist gleichermaßen negativ abwehrend und positiv gestaltend anzulegen und am Verfassungsgebot des Art. 5 Abs. 1 GG auszurichten.
- Ein ausreichend bestimmter Rechtsrahmen zur Vielfaltssicherung durch präventiven Schutz vor Gefährdungen für die publizistische Vielfalt und durch die Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit ist unersetzlich.
- Das neue Konzept zur Vielfaltssicherung muss fernsehunabhängig als Gesamtmarktmodell unter Einschluss aller meinungsbildenden Medienmärkte konzipiert werden. Es gilt, bereits die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung von Meinungsvielfalt zu bannen.
- Der zur Ermittlung der Anteile auf dem Gesamtmedienmarkt geschaffene, publizistische Aussendungen gewichtende Medienvielfaltsmonitor verdient fortentwickelt und regulatorisch anerkannt und abgesichert zu werden.
- Aufgreif- und Interventionsschwellen müssen gesamtmärkorientiert deutlich unter die Schwellen des geltenden § 26 Abs. 2 RStV herabgesetzt werden und dürfen nicht länger fernsehzentriert sein.