

Victor Henle

Im Netz der Medienakteure

Kabelgesellschaften, Satellitenbetreiber und Suchmaschinenanbieter positionieren sich auf dem Medienmarkt*

I.

Bertolt Brecht war ein Medienvisionär. Seine Radiotheorie hat es zu einer gewissen Bekanntheit gebracht. Zu seinem 50. Todestag und zur ersten Annäherung an das Thema eignet sich ein Blick in sein 1930 uraufgeführtes und nur noch selten gespieltes Werk „Aufstieg und Fall der Stadt Mahagonny“. Darin schreibt er in die Urkunde der Stadtgründung:

*„Darum lasst uns hier eine Stadt gründen
Und sie nennen Mahagonny
Das heißt: Netzestadt
Sie soll sein wie ein Netz
Das für essbare Vögel gestellt wird“*

So liefert die Mahagonny-Parabel die Kennwörter für die neuen Akteure auf dem Medienmarkt: Netz und die Netzestadt, die sie aufbauen wollen.

II.

Vor etwa einem Jahr gab es ein Wetterleuchten am Horizont der Mediengeschichte. In weihnachtlicher Zeit und in verwunderlicher zeitlicher Ballung fing es an, so etwas wie eine mediale Zeitenwende abzuzeichnen. Fünf Ereignisse charakterisieren diese Lichtzeichen:

Nach jahrelangem Ringen verkündeten die großen Zwei der privaten Fernsehwelt (RTL-Gruppe, ProSiebenSat.1), sie hätten sich mit den großen Drei der Kabelwelt (KDG, Unity Media, KabelBW), auf eine Einspeisung ihrer Programme in den digitalisierten Teil ihrer Netze geeinigt. Einmal im Schwung, kündigte sie, bisher allein der Free-TV-Welt verhaftet, gleich auch noch den Start eigener Bezahlsender und eine Verschlüsselung an. Die Digitalisierung macht's möglich.

* Überarbeiteter und ergänzter Vortrag auf der Fachtagung „Ausverkauf der Meinungsvielfalt? Publizistische und politische Folgen der Medienkonzentration“, veranstaltet am 15. und 16. September 2006 vom Münchner Arbeitskreis öffentlicher Rundfunk und der Akademie für Politische Bildung Tutzing, konzipiert und geleitet von Walter Hömberg und Michael Schröder.

Die Fußball-Bundesliga vergoldete sich das Weihnachten 2005 mit der Vergabe der TV-Übertragungsrechte, dem wertvollsten Juwel in der Programmschatzkammer der Veranstalter. Nicht der Quasi-Pay-TV-Monopolist Premiere kam zum Zuge. Die Rechtevergeber ließen den bis dahin unbekannten Bewerber Arena in die Arenen, einen Abkömmling des Kabelnetzbetreibers Unity Media. Am Ende wurde daraus die große Unity: ein Kabler mit landesweisem Gebietsmonopol in Nordrhein-Westfalen und Hessen, eine Tochter mit der Edel-Premium-Marke Fußball-Bundesliga und einige Monate später eine bundesweite Fernsehlizenz der nordrhein-westfälischen Landesmedienanstalt. Eine veritable Medientrinität.

Auch die Deutsche Telekom ist Netzbetreiber, schon seit Kaisers Zeiten. Da lag es nahe, mit den Töchtern T-Online und T-Mobile vom DSL-Netzbetreiber und Mobilfunker zum Inhaber von Programmrechten aufzusteigen. So erhöhen sich die Netzreize. T-Online tritt schon seit einiger Zeit als Rechteeinkäufer auf, sogar in Hollywood. Mit dem Erwerb der Internet-Rechte für die Übertragung der Fußball-Bundesliga gelang der Coup für die Einführung des Internetfernsehens IP-TV in großem Maßstab. Sicherlich wäre auch die Telekom wie Arena gerne in die Veranstalterrolle geschlüpft, hätte sie nicht die hohe Bundesbeteiligung (16 Prozent KfW, 14 Prozent Bund) und damit das Verbot der staatlichen Betätigung im Rundfunk daran gehindert. Dafür fand sie in Premiere einen erfahrenen Spieler, dem sie diese Rolle übertrug. Von beiden Seiten wurde versichert, es handle sich dabei um kein Marionettentheater.

Um die Faschingszeit dieses Jahres, vielleicht war es auch schon die Fastenzeit, überraschte der Satellitenbetreiber Astra mit der Ankündigung, Vorbereitungen für den Aufbau einer Satellitenplattform zu treffen, die es den deutschen Free-TV-Sendern erlaubt, ihre Programme zu verschlüsseln. Die Plattform soll den Namen Dolphin tragen, vielleicht weil Delphi zu rätselhaft und Dolphin zu stromlinienförmig gewesen wäre. In den hitzigen Hundstagen Anfang August war es dann soweit. Astra gab bekannt, mit der RTL-Senderfamilie und MTV Networks eine Vereinbarung über die Nutzung dieser neuen digitalen Infrastruktur geschlossen zu haben, die im Laufe der ersten Hälfte des nächsten Jahres beginnen soll.

Vor der schwarz-rot-goldenen Fußball-Weltmeisterschaft stahlen sich drei Kürzel in den medialen Hype: DMB (eine Weiterentwicklung des erfolglosen DAB), MFD und DVB-H. Die Landesmedienanstalten ließen den Bewerber Mobiles Fernsehen Deutschland als Plattformbetreiber für 4 Fernsehprogramme und 2 Hörfunkprogramme zu. Das Handy erfuhr seine Erweiterung zum Fernseher. Geburtshelfer waren ProSiebenSat.1 als Lieferant eines Teils der Programme und Debitel als Handyvertreiber.

Damit betrat erstmals ein Mobilfunkler die Rundfunkwelt, jedenfalls dessen Frequenzspektrum. Wenn in den nächsten Monaten DVB-H mit seinen bis zu 20 TV-Kanälen als Konkurrent auftritt, werden die großen Vier der Mobilfunkbranche (T-Mobile, Vodafone, O 2, E-Plus) das Netz gemeinsam betreiben. Das Kartellamt wirft schon ein Auge darauf.

III.

Jetzt sind sie alle beisammen, die neuen Akteure und Gestalter der neuen Online-Medienwelt: die Netzbetreiber, die sich mit ihrer reinen Transportrolle nicht mehr zufrieden geben, die Plattformbetreiber, das dem deutschen Rundfunkrecht unbekannte, dennoch aber existente und hybride Wesen zwischen technischem Dienstleister und Veranstalter, und die Inhaber von höchststrängigen Verwertungsrechten.

Untereinander mischen sich diese Ebenen kräftig, eine Art Level-Play. Die Deutsche Telekom betreibt ein Mobilfunknetz, ein DSL-Netz, ist am Satellitenbetreiber Astra beteiligt, baut eine IP-TV-Plattform auf und hat für diese die Übertragungsrechte für die Fußball-Bundesliga erworben. Arena ist Rechteinhaber, Programmveranstalter und über die Mutter Kabelnetzbetreiber. Astra erweitert sein Himmelreich um eine irdische Plattform, in der codiert und von den Zuschauern kassiert wird. Sind sie die essbaren Vögel, für die das Netz in der Netzestadt Mahagonny aufgestellt wird?

Die Netzbetreiber treibt eine Sorge um. Sie verlieren ständig in ihrem Kerngeschäft, die Telekom bei den Festnetzanschlüssen, die Kabelunternehmen bei den analogen Anschlüssen sowie durch die Konkurrenz des Satelliten und von DVB-T. Je mehr sie aus einer Hand anbieten, desto geringer ist die Bereitschaft, zu einem anderen Anbieter zu wechseln. Das nähert die Geschäftsmodelle der Telekom und der Kabler einander an. Beide brauchen das Dreifach-Angebot Telefon, Internet und Fernsehen mit dem Fußball als Zugpferd. Fußball ist das Leben nicht nur für die Fans. Wer in diese Königsklasse aufrückt, ist zwar nicht zwangsläufig schon ein gemachter Mann im Sinne dieses Wortes, er hat es aber weit gebracht – und sehr weit, wenn er dazu auch noch sein Transportmittel hat, sein Recht selbst veranstaltet und vermarktet und Einnahmen aus Pay-TV erzielt.

IV.

Wenn in einen Markt neue Akteure eintreten, führt das nach den gängigen Theorien zu einem verstärkten Wettbewerb. Auf dem Veranstaltermarkt wäre das ein Beitrag zur Auflösung des vom Bundeskartell-

amt im Fusionsfall von Springer und ProSiebenSat.1 festgestellten wettbewerbslosen Duopols im deutschen Privatfernsehen (Kennzeichen: hohe Reaktionsverbundenheit). Neue Marktakteure können aber auch Konzentrationen verstärken.

Das Aufleben der Terrestrik durch DVB-T, die Breitbandübertragung über die Festnetze DSL im IP-Standard und die Nutzung der DMB- und DVB-H-Netze für den mobilen Rundfunkempfang über Handys erzeugen einen neuen Wettbewerb der Infrastrukturen und vergrößern dem Verbraucher die Wahlmöglichkeiten zwischen den unterschiedlichen Empfangswegen. Der zunehmende Aufbau von Programm- und Vermarktungsplattformen durch Kabelnetzbetreiber ist auch wettbewerbsfördernd, selbst dann, wenn sie noch keine so große Marktrelevanz haben. Jedenfalls ist Premiere nicht mehr die einzige Plattform dieser Art.

Die Achillesferse der neuen Akteure auf dem Medienmarkt liegt in der Verstärkung der vertikalen Integration. In diesem Punkt ist Arena ein Avantgardist. Es macht einen großen Unterschied, ob ein Netzbetreiber, gleich welcher Art, seine Tätigkeit darauf ausrichtet, seinen Kunden möglichst viele Programme durchzuleiten oder ob er Programme selbst zusammenstellt, paketierte und vermarktet. Wer nur weiterleitet, ist wettbewerbsrechtlich und medienrechtlich unauffällig. Deshalb hatte das Bundeskartellamt keine Einwendungen gegen den Erwerb des Digitalen Payout Centers von Premiere nach dem Zusammenbruch der Kirch-Gruppe durch Astra. Die Verknüpfung von Transport, Zusammenstellung und Vermarktung von Programmen auf einer digitalen Plattform hat da schon eine andere Qualität, wettbewerblich wie vielfaltssichernd. Wie groß diese Qualität ist, hängt von der Intensität der vertikalen Integration und des daraus resultierenden Missbrauchspotenzials ab.

V.

Am geringsten ist das Missbrauchspotenzial bei Plattformen, die Programme vermarkten, die andere zusammengestellt haben. Diesem Modell folgt KabelBW. Der Kabelnetzbetreiber orientiert sich an den Kundenwünschen. Sein besonderes Interesse besteht darin, den analog-digitalen Umstieg zu fördern, weil dieser Voraussetzung für die Vermarktung von Programmpaketen ist.

Wer wie Kabel Deutschland, Unity Media und Primacom eine Programmplattform betreibt, in der eigene Programmpakete geschnürt werden, hat ein natürliches Interesse, sein Produkt gegenüber konkurrierenden Programmplattformen herauszustellen. Die Kehrseite ist die Gefahr der Benachteiligung von Konkurrenten. Verstärkt wird diese nicht nur

latente Gefahr durch crossmediale Aspekte. Sie verkörpern sich in Finanzinvestoren, die zugleich an Kabelnetzbetreibern und Programmveranstaltern beteiligt sind. Beispiel: Das Private-Equity-Unternehmen Providence ist mittlerweile mit über 95 Prozent fast alleiniger Gesellschafter von KabelDeutschland und Mitgesellschafter von ProSiebenSat.1.

Eine Steigerungsform ist die Plattform mit Exklusivrechten an Programmen, insbesondere wenn es sich um programmliche Schlüsselressourcen wie Fußball handelt. Mit einem Premium-Inhalt können attraktive Kombinationsangebote verknüpft werden. Das Beispiel Arena und T-Online zeigt jedoch, dass es ihnen nicht darum geht, jedenfalls derzeit nicht. Die Strategie ist klar. Als Infrastrukturbetreiber setzen sie die Exklusivrechte nicht zur Steigerung des Wettbewerbs um die Programmreichweite ein, sondern um die eigene Infrastruktur im Wettbewerb gegen andere Infrastrukturen durchzusetzen. Aber selbst dabei sind sie auf die Konkurrenten angewiesen. Arena gelang der Vorstoß mit seinem Bundesliga-Angebot in das große Reich von KabelDeutschland erst über ein Tauschgeschäft. Der unterlegene Mitbieter Premiere bietet Arena auf seiner Plattform im KDG-Kabelreich an. Umgekehrt vermarktet Unity Media Premiere in seinen Kabelnetzen von ish, easy und Telecolumbus.

VI.

Plattformbetreiber sind vom deutschen Medienrecht über den Rundfunkstaatsvertrag (RStV) direkt erfasst, wenn sie zugleich, wie das bei Arena der Fall ist, als Veranstalter auftreten. Dann gehört die Plattfortmätigkeit zum medienrelevanten Markt und zählt dadurch bei der Berechnung des Zuschauermarktanteils des Veranstalters mit (§ 26 Abs. 2 RStV). Das Problem ist nur, wie die Plattfortmätigkeit bewertet und in Zuschauermarktanteile umgerechnet wird. Weil die Aufgreifschwelle bei einem Zuschaueranteil von 25 Prozent liegt, nach der Kommission zur Ermittlung der Konzentration (KEK) sogar darunter, hat diese Einbeziehung keine praktische Bedeutung. Es ist kaum damit zu rechnen, dass die RTL-Gruppe oder die ProSiebenSat.1-Gruppe anbieterübergreifende Programmplattformen einrichtet.

Der RStV hält aber noch eine andere Hintertür offen, Plattformbetreiber zu erfassen. Zur Verhinderung von Umgehungen knüpft das Recht der Vielfaltssicherung auch veranstaltergleiche Tatbestände an. Einer Beteiligung an einem Veranstalter steht gleich, wenn ein Unternehmen einen mit dieser Stellung vergleichbaren Einfluss ausüben kann (§ 28 Abs. 2 Satz 1). Als Beispiel führt der RStV den Fall auf, dass ein Veranstalter über vertragliche Vereinbarungen (z. B. Sendeschema, das den

zeitlichen Ablauf vorgibt, Regelungen zu Inhalt und Ablauf des Programms) in seinen wesentlichen Programmentscheidungen von der Zustimmung eines Dritten abhängig ist (§ 28 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2). Auf dieser Rechtsgrundlage hat die KEK bereits mehrmals Plattformbetreibern Drittprogramme zugerechnet, weil im Plattformvertrag geregelt ist, dass deren Veranstalter ohne Zustimmung des Plattformbetreibers nicht vom vertraglich vereinbarten Sendekonzept abweichen dürfen. Auf diesem Weg werden KabelDeutschland als Betreiber der Plattform Kabel Digital (International und Home) bekanntere und unbekanntere Programme als Veranstalter zugerechnet, beispielsweise Spiegel TV digital, The History Channel, Bibel TV, tv gusto und Kinowelt TV. Premiere erweitert auf diese Weise seine Programme um beate-uhse.tv, Focus TV oder das Kinderprogramm Junior.

VII.

Worin liegt die medienrelevante Tätigkeit eines Plattformbetreibers? Zwei Kernelemente kennzeichnen die Medien: die Filterfunktion und die Deutungsmacht der gefilterten Inhalte. Was der Plattformbetreiber treibt, entspricht der Filterfunktion. Er stellt Programme nach inhaltlichen Auswahlkriterien und Bewertungsentscheidungen zusammen, er vermarktet sie gegenüber dem Endkunden, er bietet den paketübergreifenden Basisnavigator an. Mit dieser Tätigkeit filtert er aus dem Programmangebot das aus, was er seinen Kunden anbieten will, verpackt es in hübschen Schachteln und bietet sie dem Kunden zum Kauf an. Wer filtert und vermarktet, übt einen Einfluss auf die individuelle und öffentliche Meinungsbildung aus.

Daher darf schon überlegt werden, wie eine Regulierung von bündelnden und vermarktenden Programmplattformen aussehen könnte, um Vorsorge zu treffen, dass sie keine dominierende Machtposition erlangen.

VIII.

Eine Möglichkeit wäre, an das US-Modell anzuknüpfen, das die Sender im Anteil an den von ihnen erreichten Fernsehhaushalten begrenzt. Was für Sender gilt, könnte genau so gut für Plattformbetreiber gelten. Die technische Reichweite als Meßlatte für die Medienkonzentration ist dem deutschen Recht nicht fremd. Die Anrechnung der Regionalfenster auf die Sendezeit für unabhängige Dritte in den beiden reichweitenstärksten privaten Vollprogrammen hängt auch davon ab, ob bundesweit mindestens 50 Prozent der Fernsehhaushalte erreicht werden.

In Anknüpfung an das deutsche Zuschaueranteilsmodell ließe sich daran denken, die Meinungsrelevanz von Programmplattformen danach zu bestimmen, wie hoch der Zuschaueranteil aller über die Plattform vermittelten Programme ist. Dieses Modell hat Vorzüge, weil es auf das tatsächliche Gewicht einer Plattform unabhängig von der technischen Reichweite abstellt, also auf Nutzung. Die Reichweite einer DMB- oder DVB-H-Plattform wird in einigen Jahren wahrscheinlich so groß wie die Zahl der Handybesitzer, die Mediennutzung aber auf Grund der besonderen Rezeptionssituation von untergeordneter Bedeutung sein. Schon dieser Hinweis macht deutlich, dass möglicherweise eine plattformspezifische Herangehensweise erforderlich ist und wie schwer es sein wird, in diesem Modell die Grenze zu finden, ab der ein vorherrschender Einfluss angenommen werden soll.

Das eigentliche Plattformproblem liegt weniger in der Begrenzung der Meinungsmacht der angebotenen Programme als in der Freiheit des Zugangs zu den vielfältigen Dienstleistungen der Plattform. In erster Linie betrifft das die Kabelplattformen. Die großen Veranstaltergruppen haben Verhandlungsmacht. Wie kommt aber ein kleiner Veranstalter überhaupt auf die Plattform. Schon hat sich dafür der aus dem Großhandel bekannte Begriff des Listing eingebürgert. Wer nicht gelistet wird, ist chancenlos. Um im analogen Kabel verbreitet zu werden, gewähren die Teleshopper den Kablern schon heute eine Umsatzbeteiligung. Nächste Stufe ist die Paketzugehörigkeit. Wer nicht ins Basispaket kommt und keine Premium-Inhalte hat, dem blühen keine üppigen Reichweiten. An diesen Fragen ist anzusetzen, konkret an § 53 RStV.

Es geht um die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs und um chancengleiche Nutzungsentgelte. Die Regulierung des Strom- und Gasmarktes kann dafür in einer medienspezifischen Ausprägung das Vorbild sein. Noch mehr eignete sich für diese Rolle das neue Allgemeine Eisenbahngesetz (§§ 14 bis 14 f AEG). Dieser Bezug ist nicht so weit hergeholt, wie es vermutlich auf den ersten Blick erscheint. Das Eisenbahngesetz sichert den Verkehrsunternehmen den diskriminierungsfreien Zugang zur gesamten Eisenbahninfrastruktur, vom reinen Fahrweg bis zu den Serviceeinrichtungen wie Bahnhöfen und Verladeeinrichtungen. So könnte das auch für die Übertragungsnetze sein, soweit sie Rundfunk transportieren. Das Besondere wäre dann auch noch, dass die Eisenbahninfrastruktur symmetrisch reguliert wird, d. h. sie erstreckt sich auf alle Infrastrukturbetreiber unabhängig von ihrer Markstellung.

IX.

Astra ist ein mächtiger Himmelsherrscher und ein überaus rentables Unternehmen dazu. Ganz Europa beleuchten die Ausleuchtzonen seiner Satelliten. Rund 15 Mio. Satellitenhaushalte (nach GSPWM auf der Basis 33,9 Mio HH, Astra-Monitor geht von 36,2 HH durch Einbeziehung ausländischer HH aus) in Deutschland bedienen sich seines Angebots. Davon empfangen rund 40 Prozent bereits digital, was noch nicht heißt mit Pay-TV-tauglichem Empfangsgerät. Bald wird für den Empfang der meisten privaten Fernsehprogramme eine einmalige Freischaltgebühr 15 Euro und monatlich 3,5 Euro für die „Nutzung der neuen digitalen Infrastruktur“ zu zahlen sein. Erkleckliche Summen kommen da zusammen, bei 15 Mio. Haushalten 52,5 Mio. Euro monatlich. Weil in jedem Haushalt mindestens zwei Fernsehgeräte stehen, in vielen auch mehr, verdoppeln oder verdreifachen sich die Einnahmen – und der neue Digitalempfänger kostet auch noch mal 100 Euro.

Die spannendste Frage ist, wie viel die Sender von der Verschlüsselungsgebühr erhalten und nach welchem Schlüssel dieser Betrag aufgeteilt wird. Es wäre lebensfremd anzunehmen, die Veranstalter würden sich ihre Zustimmung zu einer Grundverschlüsselung ihrer Programme, die in einer Übergangsphase zu Reichweitenverlusten führen wird, nichts kosten lassen. Der bessere Signalschutz, die ländergenaue Rechteabgrenzung und der kundengerechtere Zuschnitt von Programmen sind nur vorgeschobene Argumente. In einem Schreiben an die Landesmedienanstalten kommt überraschend der eigentliche Verschlüsselungsgrund zum Ausdruck: Die Schaffung einer adressierbaren Plattform für die Senderunternehmen, „um jenseits des werbefinanzierten Fernsehens neue Geschäftsmodelle und Erlösquellen zu erschließen“. Der häufig vorgebrachte Vergleich, dass auch für den Kabelempfang zu zahlen sei, hinkt auch, weil der Kabelhaushalt für die Kosten der gesamten Empfangsinfrastruktur aufkommen muss und überzeugend ist er auch nicht, weil Astra bisher immer damit geworben hat, beim Satellitenempfang erspare man sich die Kabelgebühr.

Ein Geschäft wird aus der Grundverschlüsselung allemal. Der hochrentable Satellitenbetreiber Astra erhält zusätzliche Einnahmen, die Sender auch und die Hersteller von Set-Top-Boxen haben ein zweites Weihnachtsgeschäft, weil die überwiegende Mehrheit der Satellitenhaushalten Pay-TV-taugliche Boxen anschaffen muss.

X.

Die Grundverschlüsselung der Free-TV-Programme erfasst alle Übertragungssysteme. Bei Handy-TV liegt es in der Natur und Gewohnheit der Sache. KabelDeutschland drängt auf eine Grundverschlüsselung, um den Wert der Kabelnetze zu erhöhen und die Kundenbeziehungen besser abzusichern. Kurz vor der Astra-Mitteilung zur Vereinbarung mit der RTL-Gruppe und MTV-Networks über die Satellitengrundverschlüsselung meldete Spiegel-Online, die RTL-Gruppe wolle auch den DVB-T-Empfang verschlüsseln.

Drei Fragenkomplexe knüpfen sich an diese Entwicklung.

Wenn auch noch ProSiebenSat.1 in die Grundverschlüsselung geht (was zu erwarten ist), was machen dann die kleinen Veranstalter? Können auch sie Entgelte verlangen? Würde das zu einer Erhöhung der monatlichen Grundgebühr für die Grundverschlüsselung führen? Wenn nicht, müssten die Großen mit den Kleinen nach dem Maß ihrer Reichweite teilen und damit Erlösseinbußen hinnehmen? Können die Netzbetreiber Sendern den Transport ihrer Programme untersagen, wenn die Verbreitung unverschlüsselt erfolgen soll?

Im Erregungspotenzial über die Grundverschlüsselung geht der nicht minder erregbare Datenschutzaspekt unter. Wenn durch die Grundverschlüsselung jeder Haushalt mit jedem Empfangsgerät adressierbar wird, dann häuft sich bei den Netzbetreibern ein gigantisches Datenmaterial über das Sehverhalten der Nutzer an. Der gläserne Zuschauer würde Wirklichkeit. Gegen diesen tiefen Blick in den individuellen Medienkonsum gibt es zwei Vorkehrungen. Eine liefert der Mobilfunk, der in vielen Belangen weit innovativer und kundenorientierter ist als das Fernsehgewerbe. Wer nicht bereit ist, mit einem Mobilfunker ein Vertragsverhältnis einzugehen, bedient sich einer Prepaid-Karte und kann auch so mobil telefonieren. Genauso gut könnten die Betreiber der Rundfunkübertragungsnetze Prepaid-Karten ausgeben, die an jedem Kiosk oder Supermarkt erhältlich sind. Dann hätte jeder Nutzer die Wahl, ob er einen Netzbetreiber zum Mitwisser seines Rezeptionsverhaltens machen oder ihn davon aussperren will. Die andere Vorkehrung wäre, einen Übertragungsweg gegen die Verschlüsselung zu sperren. Dafür böte sich die Terrestrik an, weil diese den Veranstaltern, anders als beim Mobilfunk, als öffentliches Gut kostenlos zur Verfügung gestellt wird. Der Nachteil dieses Vorgehens ist offensichtlich: Solange die DVB-T-Reichweite von geringem Gewicht ist, können die Veranstalter ganz auf sie verzichten oder bei der Ausweitung der DVB-T-Abdeckung nicht mitmachen.

Je mehr verschlüsselt wird, desto mehr drängt sich die Frage auf, ob das gesamte private Fernsehen von Verschlüsselung umwallt werden

kann. Im Laufe der Entwicklung des dualen Rundfunksystems hat es eine Schlüsselstellung im Alterssegment der 14- bis 49-Jährigen erreicht, in Ostdeutschland sogar altersübergreifend. Das ist auch dem Gesetzgeber aufgefallen. Die beiden reichweitenstärksten bundesweit verbreiteten privaten Fernsehvollprogramme haben Regionalfenster zur Darstellung des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im jeweiligen Land aufzunehmen, ohne - wie früher - als Gegenleistung für terrestrische Frequenzen (§ 25 Abs. 4 RStV). Dieser gesetzgeberische Grundgedanke ließe sich ohne verfassungsrechtliche Kopfschmerzen darauf ausdehnen, diese Schlüsselprogramme verschlüsselungsfrei zu halten. In fortschrittlichen Kabelbelegungsrechten haben diese Programme bereits einen Must-Carry-Status. Es ist nur konsequent, daraus auch eine „Must-Offer“-Verpflichtung für freien Empfang zu machen und zwar auf allen drei klassischen Verbreitungswegen, weil anderenfalls in deren Konkurrenzgefüge eingegriffen würde.

„Must-Offer“ ist auch ein Stichwort für Premiumangebote und massenattraktive Exklusivrechte, gerade wenn sie sich in den Händen von Unternehmen mit eigener Netzinfrastruktur befinden. In den USA, die immer gerne zitiert werden, wenn es um Deregulierung geht, ungerne aber nur, wenn die Regulierung stärker als in Europa ausfällt, wurde die News Corporation verpflichtet, seine beliebten Sportsender allen interessierten Kabelnetzbetreibern zum Vertrieb an ihrer Kunden zu überlassen. Anlass war die Übernahme des Satellitenbetreibers Direct TV, dessen Programmportefeuille mit einigen Premiumrechten gefüllt war, darunter die Rechte an der National Football League.

XI.

Und nun noch zu den Suchmaschinen. Sie sind der „Gatekeeper in der öffentlichen Kommunikation“, wie ein im Auftrag der nordrhein-westfälischen Landesmedienanstalt erstelltes Gutachten lautet. Suchmaschinen sind die Navigationssysteme der globalen Kommunikationswelt, ein mediales GPS (Global Positioning System), ein vorgeschaltetes Massenmedium zur Erschließung eines Massenmediums. In dieser Rolle sei eine zentrale Zugangs- und Steuerungsfunktion bei der Auswahl, der Sortierung und der Kanalisierung der Suchergebnisse. Daraus erwächst ihre kommunikative Macht auf die öffentliche und private Meinungsbildung. Sie erfährt dadurch noch eine Steigerung, dass der Suchmaschinenmarkt hoch konzentriert ist. Über drei Viertel der Aufrufe von Internet-Seiten erfolgen über Google. Weil sich fast alle an die ersten Treffer halten, entsteht ein „gegoogeltes“ Meinungsniveau. Ausdruck dieser Marktstel-

lung, die auch eine große gesellschaftspolitische Bedeutung hat, ist die Aufnahme des Tätigkeitswortes „googlen“ in die neueste Duden-Ausgabe.

Das erwähnte Gutachten (die Autoren kommen aus dem Hans-Bredow-Institut in Hamburg) zeigt vier Missbrauchspotenziale auf, die sich aus der Verbindung der Architektur von Suchmaschinen und der marktbeherrschenden Stellung eines Anbieters ergeben: (1) Gefahr der Diskriminierung bei der Indexierung (Aufnahme in die Datenbank) und beim Ranking; (2) Missbrauch der aus einer Suchmaschine fließenden Medienmacht; (3) Informationssymmetrien zwischen Anbieter und Nutzer, d. h. den Content-Anbietern und den Nutzern ist nicht erkennbar, wie selektiert und gewichtet wird; (4) Diskriminierung beim Zugang zur Index-Datenbank für andere Suchmaschinenbetreiber.

Wenn das Rechtssucheradar wie der Web-Crawler über die Rechtsgebiete streift, die Anwendung auf Suchmaschinen finden könnten, wird es nur an unbedeutenden Stellen fündig. Das Gutachten hat sich damit ausführlich beschäftigt. Das Kartellrecht bietet keine Handhabe. Unlauterer Wettbewerb liegt nur vor, wenn ein Suchmaschinenbetreiber einen Content-Anbieter mit der Absicht diskriminiert, ihm vom Markt zu drängen. Die Indexdatenbank ist keine „wesentliche Einrichtung“ (Essential Facility nach § 19 Abs. 4 Nr. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), so dass Konkurrenten zu ihr auch bei marktbeherrschender Stellung keinen Zugang haben. Auch dem Medienrecht entkommen die Suchmaschinen. Weil sie weder Navigatoren noch Conditional-Access-Systeme sind, findet § 53 Rundfunkstaatsvertrag als Zugangsregelung keine Anwendung. Was bleibt, ist die Qualifizierung einer Suchmaschine als Mediendienst (§ 2 Abs. 1 Mediendienste-Staatsvertrag) und ihre Berücksichtigung als medienrelevantes Angebot bei der Prüfung, welchen Zuschauermarktanteil ein Unternehmen im bundesweiten Fernsehen hat (§ 26 Abs. 2 RStV).

Weil weder die RTL-Gruppe noch ProSiebenSat.1 eine Suchmaschine betreibt, ist dieser Fall nur eine Fußnote.

Sicher, man könnte das Recht aufrüsten, Transparenzpflichten auferlegen, das Regelungssystem des RStV zur Kontrolle der Medienkonzentration durch Abkehr von der Anknüpfung an den Veranstalter und Hinwendung zu einem (sehr komplexen) Gesamtmarktsmodell ausweiten und die Zugangsregelungen des § 53 RStV auf Suchmaschinen anwendbar machen. Ob das hilft, ist aber eine ganz andere Frage. Die großen Suchmaschinenbetreiber sind globalisierte Wesen, die mit Mitteln des nationalen Rechts schwer greifbar und regulierbar sind. Bevor gesetzgeberische Aktionen ins Leere laufen, sollten wir es zuerst mit freiwilligen Verhaltensregeln versuchen, und wenn die nicht greifen, mit regulierter

Selbstkontrolle und mehr Voraussetzungen für einen Suchmaschinen-Wettbewerb schaffen.

XII.

Der Medienmarkt erlebt dauernd neue Aggregatzustände. Beurteilungen sind daher auch Momentaufnahmen oder die Suche nach einer Trittsicherheit. Es wäre heftig übertrieben, in der Erweiterung des Medienmarktes um die Netzbetreiber als neue Akteure einen Ausverkauf der Meinungsvielfalt zu wittern. Sie schaffen das, was jede neue Entwicklung mit sich bringt: Chancen und Risiken, neuen Wettbewerb und neue Konzentrationsprobleme.

Wichtig ist, regulatorische Leitplanken zu errichten, die der Entwicklung eine Richtung geben, die Veranstalter und Verbraucher vor dominanten Positionen der neuen Marktakteure schützen. Dabei ist es erst eine zweitrangige Frage, wer für die Gesetzgebung und den Vollzug zuständig ist, die Landesmedienanstalten, das Bundeskartellamt oder die Bundesnetzagentur oder jede dieser Einrichtungen für eine spezifische Aufgabe. Nur sollte man sich an die bayerische Devise halten: „Gscheh'n muss was, damit nix passiert.“

Noch ist die Entwicklung nicht konsolidiert. Es besteht kein überzeugender Grund für die Annahme, die Netzbetreiber wollten richtige Rundfunkveranstalter werden. Sie schlüpfen in diese Rolle nur und kaufen mit ihrer immensen Finanzkraft Premium-Inhalte, um die Kunden im eigenen Netzumgriff zu halten. Deshalb muss dieses Engagement nicht von Dauer sein. Und noch ist die Rechnung ohne die Free-TV-Mentalität des Kunden gemacht. Er ist die unkalkulierbare Größe. Je mehr ihm finanziell abverlangt wird, desto mehr beeinflussen seine Entscheidungen den Erfolg der neuen Geschäftsmodelle. Die geringe Resonanz auf die UMTS-Mobilfunkrechte der Fußball-Bundesliga verleitet die Telekom, eine Unterlizenz an den Konkurrenten Vodafone zu vergeben. Die Exklusivität reicht nur dafür aus, neue Handy-Kunden zu gewinnen, nicht aber um den Pro-Kopf-Umsatz der Handy-Kunden anzukurbeln.

Die Gewichtsverschiebung vom Veranstalter zum Plattformbetreiber ist unaufhaltsam. Da wird die Medienregulierung ein Stück nachziehen und seinen Schwerpunkt auf Zugangsoffenheit und Transparenz legen und sich in Richtung medienspezifisches Infrastrukturrecht weiter entwickeln müssen. Am Ende bleibt der verschlüsselte Zuschauer in den Datenbanken der Sender und Netzbetreiber, es sei denn, er beschränkt sich auf Free-TV-Reste oder verzichtet ganz auf Fernsehen. Die Grundversorgung bekommt so eine neue Begrifflichkeit durch Ausrichtung als Schutzraum.