

Über die Notwendigkeit der Reform des Medienkonzentrationsrechts

Dirk Schrödter

Die nationale wie internationale Medienlandschaft steckt mitten in einem tiefgreifenden Umbruch. Wir befinden uns im Zeitalter einer fortschreitenden digitalen Transformation von Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Die Dynamik dieser Transformation nimmt zu. Das gilt auch für die Bedeutung des Internets für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung, insbesondere unter jüngeren Mediennutzenden, aber auch immer mehr unter den „silver surfen“. Während die Relevanz der klassischen „nur“ linearen Mediengattungen – Fernsehen und Hörfunk – sowie Print tendenziell rückläufig ist, gewinnen Online-Angebote und dabei insbesondere diejenigen multinationaler, crossmedialer Player – Stichwort Medienintermediäre und „sehr große Online-Plattformen“ – immer weiter an Bedeutung. Damit steigt auch ihre potentielle Meinungsmacht. Die alt hergebrachte Grenzziehung zwischen den „Mediengattungen“, die Formen, Methoden und Techniken der Verbreitung von potenziell meinungsrelevanten Inhalten sowie auch die klassische Abgrenzung zwischen Individualkommunikation auf der einen und Massenkommunikation auf der anderen Seite in Zeiten von Telegram und Co verschwimmen zusehends und sind nicht mehr trennscharf möglich.

Diese Vielfalt der Verbreitungs- bzw. Informationswege und -möglichkeiten, insbesondere im Online-Umfeld, ist ohne Wenn und Aber sowohl für Medienschaffende als auch für Konsumenten eine Chance mehr Meinungsvielfalt zu erleben. Allerdings führt diese Entwicklung im Rahmen der Aufmerksamkeitsökonomie auch zu Überforderung und einem enormen Transformations- und Konsolidierungsdruck auf die bestehenden, „etablierten“ Medienanbieter, die unter diesen veränderten Gegebenheiten sowohl am ökonomischen Markt, aber vor allem – und das ist aus Sicht der Medienpolitik entscheidend – dem „Markt“ der Meinungen als wesentlicher Voraussetzung für eine wohlinformierte, demokratische Öffentlichkeit. Hinzu kommt, dass insbesondere Plattformen und Intermediäre, die im Schwerpunkt nicht originär selbst Medieninhalteanbieter im klassischen

Sinne sind, online teilweise als „Torwächter“ für den Zugang zu solchen Inhalten fungieren. Die Folge: Es droht auch in Deutschland eine Verarmung der Vielfalt an qualitativ hochwertigen Medienangeboten, mindestens jedoch eine beschränkte Zugänglichkeit solcher Inhalte und spiegelbildlich eine weitere Konzentration von Meinungsmacht in den Händen einiger weniger zu führen. Dieser Herausforderung müssen sich alle betroffenen Ebenen stellen. Die Länder bekennen sich daher zu einem in ihrer Verantwortung liegenden zukunftsgerichteten, umfassend und effektiv der Meinungsvielfaltssicherung dienenden Medienkonzentrationsrecht. Das haben sie zuletzt mit ihrer Protokollerklärung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland 2020 dokumentiert.¹ Daran gilt es weiter intensiv zu arbeiten.

Gerade auch Prof. Dr. Gounalakis wurde in den letzten Jahren als langjähriger Vorsitzender der KEK nicht müde, die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des bestehenden, noch fernsehzentrierten Medienkonzentrationsrechts anzumahnen und dafür unermüdlich zu kämpfen, wie der Konzentrationsbericht 2021 der KEK zeigt.² Nur so könne die KEK auch in Zukunft ihrer Rolle gerecht werden und wirklich zur Medienvielfaltssicherung beitragen. Denn Marktverhältnisse und Konzentrationsentwicklungen auch auf Medienmärkten abseits des linearen Fernsehens könnten derzeit *„jedoch nur – in praktisch kaum relevanten – Ausnahmefällen in die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung einbezogen werden. Für eine echte und umfassende Medienkonzentrationskontrolle sollte die Prüfkompetenz der KEK auf diese medienrelevanten verwandten Märkte*

- 1 Die Protokollerklärung lautet: *„Die Länder setzen sich für ein zukunftsfähiges Medienkonzentrationsrecht ein. Dieses muss den real bestehenden Gefahren für die Meinungsvielfalt wirksam begegnen können. Die Medienmärkte haben in den letzten Jahren eine Öffnung erfahren, die neben dem Fernsehen auch andere Mediengattungen, die möglichen Folgen crossmedialer Zusammenschlüsse und auch solcher auf vor- und nachgelagerten Märkten verstärkt in den Fokus rückt. Ein reformiertes Medienkonzentrationsrecht muss daher alle medienrelevanten Märkte in den Blick nehmen.“*
- 2 A.a.O.: *„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 Entstehung vorherrschender Meinungsmacht durch diese neuen Entwicklungen ins Auge gefasst werden. Dies ist dringlich geboten. Die enge Beschränkung der Prüftätigkeit der KEK auf das bundesweite lineare Fernsehen greift zu kurz. (...) Schließlich sind aufgrund der im Onlinebereich anzutreffenden marktlichen Besonderheiten die bestehenden Regulierungsansätze und -maßnahmen weiterzuentwickeln. Um Vielfaltsgefährdungen und -beeinträchtigungen zu begegnen, reichen die weitgehend für die analoge Welt entwickelten Ansätze und Werkzeuge nicht aus.“*

im Sinne einer Gesamtmarktbetrachtung daher erweitert werden“ (KEK, Konzentrationsbericht 2021 S. 323).

Es liegt auf der Hand, dass in Zeiten einer umfassenden digitalen Transformation die verfassungsgerichtlich geprägten Maßstäbe für die Beurteilung der Meinungsmacht eines Mediums, nämlich vor allem dessen Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung, weder mit Blick auf die Angebotsseite noch die Nutzerzahlen den bisherigen alleinigen Fokus des Medienkonzentrationsrechts aufs Fernsehen wegen dessen „herausragender Stellung“ noch rechtfertigen. Dies zumal das bestehende, fernsehzentrierte Medienkonzentrationsrecht selbst in Bezug auf die originären Adressaten, die bundesweiten Fernsehveranstalter, durch die Rechtsprechung des BVerwG (Urteil vom 29.01.2014 – Az. 6 C 2.13) zum weitgehend „zahnlosen Tiger“ wurde. Der Veränderung der Medienwelt und der für die Meinungsbildung relevanten Bereiche wird daher durch das Medienkonzentrationsrecht mittlerweile nicht mehr angemessen Rechnung getragen. Der Blick muss hier geweitet und die Instrumente müssen an die Realitäten der veränderten Medienlandschaften in Deutschland und Europa angepasst werden – und sie müssen anpassungsfähig bleiben. Denn es ist die verfassungsmäßige Pflicht der Länder, eine effektive Meinungsvielfaltsicherung in den Medien durch wirksame gesetzliche Vorkehrungen zur Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht zu gewährleisten, wie das Bundesverfassungsgericht, u.a. in Bezug auf das damalige Leitmedium Rundfunk, wiederholt betont hat.³

Dieser Verantwortung wollen die Länder, wie bereits ausgeführt, schon seit Langem besser gerecht werden. Hierzu werden Reformansätze erarbeitet. Diese ambitionierten Bestrebungen hat übrigens auch die EU-Kommission wahrgenommen und u.a. im Rechtsstaatlichkeitsbericht 2023 im

3 StRspr., vgl. BVerfG Urteil vom 4.11.1986 – 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239: „Für die Kontrolle durch die zur Sicherung der Vielfalt geschaffenen (externen) Gremien und die Gerichte maßgebend ist ein Grundstandard, der die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt umfaßt: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen – auch diejenige von Minderheiten –, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen.“ sowie Beschluss vom 18.12.1996 – 1 BvR 748/93 u.a., NJW 1997, 1147: „Die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht ist ein aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgendes objektives Gebot, das bei Folgenabwägungen als wichtiger Gemeinwohlbelang berücksichtigt werden muß.“

Länderkapitel Deutschland S. 25, gewürdigt.⁴ Auch Prof. Gounalakis stand dabei den Ländern für den Austausch zu konkreten Reformansätzen mehrfach mit seinem Rat zur Verfügung.

Ziel der Länder ist ein modernes Medienkonzentrationsrecht, das losgelöst von der bisherigen Fernsehzentrierung sowohl die heutigen als auch die zukünftigen Prozesse der Meinungsbildung adressiert. Aufgrund der Erfahrungen mit dem bestehenden fernsehzentrierten Modell soll dieses neue System auch weniger statisch, sondern geeignet sein, dynamischer und sachgerechter auf (Fehl-)Entwicklungen, insbesondere Verengungen beim Angebot von bzw. Zugang zu vielfältigen meinungsbildungsrelevanten Medieninhalten zu reagieren. Dabei sollen künftig im Rahmen einer umfassenden, teilsektorenspezifischen Betrachtung sämtliche meinungsbildungsrelevanten Akteure bzw. „medienrelevante Anbieter“ auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette im Rahmen einer dynamischen Bestimmung der jeweils für die Meinungsbildung in Deutschland relevanten Sektoren erfasst werden. An vorab festgelegten starren Schwellenwerten als Maß für die nicht mehr hinzunehmende, weil zu ungleichgewichtige Einflussnahme auf die Meinungsbildung wird nicht mehr festgehalten. Entscheidendes Kriterium könnte der tatsächliche Grad der Einflussnahmemöglichkeiten auf die bundesweite öffentliche und individuelle Meinungsbildung durch ein Verhalten oder die Bedeutung eines medienrelevanten Akteurs auf einem oder mehreren der maßgeblichen Sektoren sein. Damit soll die Meinungsvielfalt und letztlich die freie Meinungsbildung über alle derzeitigen und künftigen Mediengattungen dauerhaft sichergestellt werden.

Dies ist alles andere als profan, sondern angesichts der immer größeren Zersplitterung und zugleich crossmedialen Vernetzung all dieser Sektoren und nicht zuletzt der wesentlichen Rolle von internationalen, außereuropäischen Konzernen, die teils die Rechtshoheit der Europäischen Union geschweige denn Deutschlands praktisch in Frage stellen, ein „sehr dickes Brett“. Zudem existiert(e) trotz der digitalisierungsgetriebenen Umwälzungen der Medienbranche jedenfalls in Deutschland auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten und Traditionen bislang eine – zu Recht – fein austarierte Medienordnung, deren meinungsvielfaltssichernde Rahmenbedingungen die Länder Kraft Verfassungsauftrag geschaffen und

4 Der Rechtsstaatlichkeitsbericht führt aus: *„Der Medienstaatsvertrag von 2020 enthält eine Protokollklärung der Länder, in der das Ziel vereinbart wurde, einen zukunftsicheren Rahmen für die Medienkonzentration zu gewährleisten. Die Länder beraten derzeit über erste Vorschläge für eine Überarbeitung des derzeitigen Rahmens.“*

zu gewährleisten haben. Diese Gemengelage ist im Interesse eines effektiven und verhältnismäßigen Gesamtsystems in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Überstürzte, zentralistische „One-Size-Fits-All“-Ansätze ohne Bewusstsein für die tradierten Gegebenheiten vor Ort, verbieten sich deshalb auch bei der Meinungsvielfaltssicherung, insbesondere mittels des Medienkonzentrationsrechts. Daher will gut Ding auch Weile haben.

