

„Fernsehfokussierung ist ein Auslaufmodell“

KEK: Das Medienkonzentrationsrecht ist nicht mehr zeitgemäß

Interview mit Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz, Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)



Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz
Geboren: 1967
1987 - 1997 Studium Rechtswissenschaften und Promotion
Wissenschaftlicher Assistent
2007 - 2013 Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Passau
Seit 2013 Lehrstuhl für öffentliches Recht, Universität Mannheim
Seit 2009 Mitglied der KEK
Seit 2014 Vorsitzender der KEK

Die medienkonzentrationsrechtliche Kontrolle müsse letztlich den Bewegtbildern folgen, so der KEK-Vorsitzende Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz. „Nur eine Betrachtung, die in stärkerem Maße als bislang alle meinungsrelevanten Angebote in die konzentrationsrechtliche Bewertung einbezieht, ermöglicht deshalb eine reale Einschätzung der Meinungsvielfalt und der insoweit bestehenden Herrschaftsverhältnisse auf den Medienmärkten. Nur sie vermag eine wirksame crossmediale Konzentrationskontrolle zu gewährleisten“, so Müller-Terpitz in einem promedia-Gespräch. Allerdings werde das Fernsehen noch längere Zeit das Leitmedium bleiben. Von daher scheine es momentan noch gerechtfertigt, am linearen Fernsehen als maßgeblichem Anknüpfungspunkt der medienkonzentrationsrechtlichen Betrachtung festzuhalten.

promedia: Herr Müller-Terpitz, im 4. Medienkonzentrationsbericht von 2010 ging die KEK davon aus, dass es weiterhin einer fernsehzentrierten Medienkonzentrationskontrolle bedarf. Nun im fünften Bericht gehen Sie nur noch von einer fernsehbasierter Kontrolle aus. Was ist seit 2010 geschehen, das diese Veränderung erzwingt?

Müller-Terpitz: Interessanterweise hat sich die durchschnittliche Nutzungsdauer des Fernsehens in den Jahren seit Erscheinen des 4. Medienkonzentrationsberichts kaum verändert. Lag sie im Jahr 2009 bei 212 Minuten pro Tag und Person, so verzeichnen wir im Jahr 2014 sogar eine Steigerung auf 221 Minuten im Durchschnitt und über das Jahr hinweg betrachtet. Damals wie heute erscheint also die Annahme gerechtfertigt, dass das Fernsehen vorerst das Leitmedium unserer Gesellschaft bleibt. Dennoch kommt man nicht an der Erkenntnis vorbei, dass auch andere Formate, die ebenfalls Bewegtbilder beinhalten, an den Kriterien gemessen werden müssen, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat. Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft kommt als Alleinstellungsmerkmal nämlich nicht nur dem herkömmlichen

Fernsehen, sondern mittlerweile auch Videoformaten zu, die zum Abruf bereitgestellt werden.

Nach Auffassung der KEK wird diese Entwicklung durch das geltende Medienkonzentrationsrecht nicht mehr hinreichend abgebildet. Dieser Eindruck hat sich durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Fall Axel Springer, durch die das geltende Medienkonzentrationsrecht sehr stark eingeschränkt worden ist, noch verstärkt. Aufgrund der Entwicklung der Zuschaueranteile, die wir infolge des Konvergenzprozesses auf dem Markt und einer Tendenz zur Verspartung beobachten können, fallen damit beide großen Sendergruppen derzeit aus der medienkonzentrationsrechtlichen Bewertung heraus. Der fernsehbasierter Ansatz soll dazu beitragen, auch weiterhin crossmediale Konzentrationsprozesse erfassen zu können und so eine effiziente Konzentrationskontrolle wieder zu ermöglichen.

promedia: Was heißt „fernsehbasierter“?

Müller-Terpitz: Die Interpretation des jetzigen § 26 RStV durch das Bundesverwaltungsgericht bedeutet, dass die KEK nur noch dann medienrelevante verwandte Märkte in ihre Prüfung einbeziehen,

also crossmediale Effekte berücksichtigen darf, wenn der maßgebliche Zuschaueranteil aller einem Unternehmen zuzurechnenden Fernsehprogramme mindestens 20% beträgt. Bei der Ermittlung dieses Zuschaueranteils sind vorab auch noch die Bonuspunkte für Regional- und Drittfenster von insgesamt 5% abzuziehen. Dies bedeutet, dass die KEK im Grunde genommen auf einen streng fernsehzentrierten Ansatz zurückgeworfen wurde und crossmediale Effekte unterhalb dieser 20%-Schwelle nicht mehr berücksichtigen darf. Nach unserer Auffassung widerspricht dies eklatant der sich ändernden Mediennutzung, wie sie vor allem im Onlinebereich zu beobachten ist.

„Fernsehbasierter“ bedeutet demgegenüber, dass der Zuschaueranteil künftig lediglich den Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für die konzentrationsrechtliche Prüfung darstellen soll. Ob diese Grenze bei einem, fünf oder zehn Prozent liegt, ist eine Frage, die der Gesetzgeber zu entscheiden hat. In jedem Fall sollte sie deutlich unterhalb der 20%-Schwelle liegen und auf ein Gesamtmeinungsmarktkonzept abgestimmt sein.

promedia: Das heißt, dass die KEK auch

künftig nur dann aktiv werden könnte, wenn ein linearer TV-Sender „im Spiel“ ist?

Müller-Terpitz: Das wäre die logische Konsequenz eines solchen fernsehbasier-ten Modells, da das Fernsehen als audiovisueller Teil des Rundfunks unter den Begriff der Linearität zu subsumieren ist. Allerdings müssen wir uns zugleich mit der Definition des Begriffs des Zuschaueranteils auseinandersetzen. Wie Sie wissen, verwendet die KEK für die Bestimmung der Zuschaueranteile die monatlichen Daten zu den Anteilen der Fernsehsender an der täglichen durchschnittlichen Sehdauer, wie sie von der AGF ermittelt werden. Hierin enthalten ist beispielsweise auch die zeitversetzte Nutzung aufgezeichneter Fernsehprogramme innerhalb von drei Tagen nach dem Ausstrahlungstag. Geht man davon aus, dass die Meinungsbildungsrelevanz bewegter Bilder nicht unbedingt vom Zeitpunkt der Rezeption abhängt, ist es wichtig, dass auch die nicht-lineare Nutzung von TV-Inhalten über Mediatheken oder Video- und Onlineportale aufgrund ihrer Meinungsbildungsrelevanz bei der Bestimmung der Zuschaueranteile Berücksichtigung findet.

promedia: Welche Medien/Distributionswege sollten künftig bei der Vermutung einer vorherrschenden Meinungsmacht berücksichtigt werden?

Müller-Terpitz: Der Rundfunkstaatsvertrag eröffnet der KEK bereits heute die Möglichkeit, sogenannte medienrelevante verwandte Märkte bei der Erfassung von Konzentrationsprozessen zu berücksichtigen. Schon bislang gehört hierzu nach Auffassung des Gesetzgebers der Printmedien-, Hörfunk-, Produktions- und der Rechtemarkt, um nur einige aufzuzählen. Diese sollten auch künftig Gegenstand einer konzentrationsrechtlichen Betrachtung bleiben. Aber auch Onlineformate wie z. B. das e-Paper, die Mediatheken der Rundfunkveranstalter sowie die großen Onlineportale der Internetserviceprovider können Meinungsrelevanz erlangen. Das Gleiche gilt für soziale Netzwerke, Blogs und sogenannte Micro-Blogs wie Twitter oder Videoportale wie Youtube. Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass es auf den Verbreitungsweg nicht ankommen kann. Vielmehr müssen medienkonzentrationsrechtliche Regelungsansätze technologie-neutral ausgestaltet sein und sich auf professionell produzierte meinungsbildende Inhalte konzentrieren.

promedia: Welche Inhalte, Programme, Sendungen sind für die Beurteilung einer möglichen vorherrschenden Meinungs-

macht relevant?

Müller-Terpitz: Es kommt nicht grundsätzlich auf den Inhalt oder die Kategorie eines Angebots an, sondern vielmehr darauf, ob die vermittelten Inhalte meinungsrelevant sind. Der Rundfunkstaatsvertrag spricht insoweit von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten. Es wäre allerdings zu kurz gegriffen, sogenannten „reinen“ Unterhaltungsformaten eine Meinungsrelevanz abzusprechen. Auch über einen Krimi, der aktuelle gesellschaftliche Frage etwa zur Sterbehilfe oder zum Umgang mit pädophilen Neigungen thematisiert, werden Meinungen beeinflusst. Gleiches gilt für Scripted-Reality-Formate oder für geschnittene und an ein Millionenpublikum ausgestrahlte Gespräche im „Dschungelcamp“ bzw. bei „Big Brother“. Der sich aus Unterhaltungsformaten ergebende Meinungsbildungsprozess verläuft eher unterschwellig und mitunter emotional. Er kann daher sogar effektiver als reine Nachrichtenformate oder politische Magazine im Stande sein, Meinungen zu transportieren und bei den Rezipienten zu verfestigen.

promedia: Warum empfehlen Sie nicht die

„Jedem Bewegbildeangebot kommt unabhängig vom Kriterium der Linearität ein hohes Maß an Suggestivkraft zu.“

vollständige Lösung vom linearen Fernsehen und nehmen das „Bewegbild“ – unabhängig vom Verbreitungsweg – als Kernelement für die Betrachtung einer möglichen vorherrschenden Meinungsmacht?

Müller-Terpitz: Sie haben vollkommen Recht: Jedem Bewegbildeangebot kommt unabhängig vom Kriterium der Linearität ein hohes Maß an Suggestivkraft zu. Von daher muss die medienkonzentrationsrechtliche Kontrolle letztlich den Bewegbildern folgen. Nur eine Betrachtung, die in stärkerem Maße als bislang alle meinungsrelevanten Angebote in die konzentrationsrechtliche Bewertung einbezieht, ermöglicht deshalb eine reale Einschätzung der Meinungsvielfalt und der

insoweit bestehenden Herrschaftsverhältnisse auf den Medienmärkten. Nur sie vermag eine wirksame crossmediale Konzentrationskontrolle zu gewährleisten. Gegenwärtig kommt dem linearen Fernsehen allerdings noch die Rolle eines Leitmediums zu. Auch in naher Zukunft dürfte sich hieran nichts ändern. Von daher scheint es uns momentan noch gerechtfertigt, am linearen Fernsehen als maßgeblichem Anknüpfungspunkt der medienkonzentrationsrechtlichen Betrachtung festzuhalten. Dies erlaubt es auch, während einer Übergangsphase den dynamischen Transformationsprozess der Medienmärkte weiter zu beobachten und zu analysieren und zudem die Messkriterien und -methoden für die Reichweitenermittlung im Online-Bereich weiter zu verfeinern.

Letztlich ist dies jedoch eine politisch zu entscheidende Frage. Sollte sich der Gesetzgeber schon heute dazu entschließen, auf das lineare Fernsehen als Anknüpfungsmerkmal ganz zu verzichten, würden wir als KEK dies ebenfalls begrüßen und unterstützen. Wichtig erscheint uns jedenfalls, dass es überhaupt zu einer Reform des geltenden Medienkonzentrationsrechts kommt.

promedia: Welchen „Grenzwert“ für vorherrschende Meinungsmacht sollte es dann künftig geben, wenn Online mit berücksichtigt wird?

Müller-Terpitz: Die KEK hat bei ihren derzeitigen Vorschlägen bewusst davon abgesehen, Grenzwerte zu definieren. Dadurch wollen wir verhindern, dass sich die politische Reformdiskussion sofort auf diese Frage verengt. Von daher treffen wir in unserem aktuellen Konzentrationsbericht weder Aussagen zu der Frage, wie hoch der Zuschaueranteil des Fernsehveranstalters sein muss, um als KEK in eine crossmediale Bewertung eintreten zu können, noch zu der Frage, ab welchem Schwellenwert davon auszugehen ist, dass einem Medienunternehmen aufgrund seiner Gesamtreichweite vorherrschende Meinungsmacht zukommt. Letztlich obliegt es dem Gesetzgeber zu entscheiden, ab welchem Anteil am Gesamtmeinungsmarkt von vorherrschender Meinungsmacht eines Unternehmens auszugehen ist. Aus unserer Sicht ist es allerdings wichtig, dass sich die Politik zunächst auf ein bestimmtes medienkonzentrationsrechtliches Modell festlegt, bevor sie die relevanten Schwellenwerte definiert.

promedia: Fernsehreichweite und Online-Reichweite werden unterschiedlich ermittelt, es existiert bisher keine einheitli-

che Währung. Wie wollen Sie eine objektive Bewertung erreichen?

Müller-Terpitz: Das Abrücken vom streng fernsehzentrierten Ansatz hat zwangsläufig zur Folge, dass die Währung für vorherrschende Meinungsmacht nicht mehr allein in Zuschaueranteilen ausgedrückt werden kann. Es müssen andere Messgrößen hinzutreten. Die Beschreibung von Meinungsmacht eines Medienunternehmens muss in Zukunft anhand seiner Reichweite auf dem Gesamtmeinungsmarkt erfolgen. Diese Reichweite, die wie bisher in Zuschauer- bzw. Höreranteil, Onlineabrufen oder Lesern pro Ausgabe bestehen kann, muss zudem mit einem sogenannten Vielfaltsfaktor gewichtet werden, um den relativen Anteil bestimmen zu können, der einem Unternehmen auf dem Gesamtmeinungsmarkt zukommt. Hier sind gegebenenfalls auch Unterschiede bei der Ermittlung der Reichweiten zu berücksichtigen. Die KEK ist hierin ja nicht ganz unerfahren. In ähnlicher Form hat sie dies auch bislang schon getan. Die Festlegung des Vielfaltsfaktors sollte – auch hier kann die KEK an ihre bisherige Entscheidungspraxis anknüpfen – zudem normativ anhand der bundesverfassungsgerichtlichen Kriterien Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft erfolgen. Dabei wäre das Gewicht meinungsbildungsrelevanter Angebote jeweils mit dem Fernsehen als wirkungsmächtigstem Medium in Relation zu setzen. Diese Festlegung sollte allerdings, und hierin bestünde einer Fortschreibung der bisherigen Praxis, auch empirisch untermauert werden, indem etwa die Nutzer kontinuierlich nach ihrer Einschätzung der Meinungsbildungsrelevanz von Medien befragt werden.

promedia: Welche Voraussetzungen muss die Politik schaffen, damit die Medienkonzentrationskontrolle künftig „fernsehbasierend“ erfolgen kann?

Müller-Terpitz: Um crossmediale Konzentrationstendenzen in Zukunft angemessen erfassen zu können, müssen vor allem eine Aufgreifschwelle definiert und die Vermutungsgrenzen des § 26 RStV modifiziert werden. Um das Handeln der KEK transparenter, rechtssicherer und leichter vorhersehbar zu gestalten, sollte der Gesetzgeber die Kommission auch zum Erlass und zur Veröffentlichung von Leitlinien ermächtigen. In diesen Leitlinien könnte sie Einzelheiten zur Bestimmung des eben erwähnten Vielfaltsfaktors, zur Einbeziehung von Angebotsformen oder zur Ermittlung der Reichweite konkretisieren. ■

Das Fernsehen bleibt die Basis

- *KEK spricht sich für medienübergreifende Vielfaltsicherung aus*
- *Konzentrationskontrolle soll künftig nur noch fernsehbasierend sein*

Das gegenwärtige fernsehzentrierte Medienkonzentrationsrecht berücksichtigt nicht mehr angemessen die Veränderungen in der Mediennutzung, wie sie seit nunmehr 20 Jahren zu beobachten sind. Zu diesem Ergebnis gelangt der aktuelle Konzentrationsbericht der KEK.

Die klassische Mediennutzung verändert sich, vor allem aufgrund der zunehmenden Flexibilität durch nichtlineare TV-Angebote, mobile Endgeräte und speziell für die Online-Nutzung konzipierte Angebotsformen. Trotz eines erkennbaren Wandels des Nutzungsverhaltens, vor allem bei Jugendlichen, ist die seit nunmehr zehn Jahren angekündigte Ablösung des Fernsehens durch das Internet jedoch bislang ausgeblieben. Das Fernsehen ist auch weiterhin mit Abstand das bedeutendste Massenmedium mit der höchsten Nutzungsdauer und stellt damit nach wie vor das Leitmedium dar. Dennoch erscheint es aus Sicht der KEK nicht gerechtfertigt, auf Dauer an der Fokussierung auf das Fernsehen im Rahmen der meinungsbildungsrelevanten Medien festzuhalten, zumal § 26 Rundfunkstaatsvertrag durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung stark eingeschränkt wurde. Eine effektive crossmediale Konzentrationskontrolle ist auf dieser Grundlage nicht mehr gewährleistet.

Die dem Fernsehen vom Bundesverfassungsgericht aufgrund seiner Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft zugeschriebene Sonderrolle ist kein Alleinstellungsmerkmal dieser Mediengattung mehr. Auch nicht-lineare Online-Medien wie Mediatheken, Video- oder Online-Portale sind in weitem Umfang durch diese Merkmale gekennzeichnet. Zu den meinungsbildungsrelevanten Inhalten können auch Angebote sozialer Netzwerke wie Facebook, Blogs und Mikroblogs wie Twitter zählen, sofern diese journalistisch-redaktionell gestaltet sind. Auf die Angebote von Suchmaschinenbetreibern und Nachrichtenaggregatoren dürfte dies zwar in der Regel nicht zutreffen. Allerdings können z. B. Suchergänzungsvorschläge der sogenannten Auto-Complete-Funktion Nutzer auf eine von ihnen zunächst nicht ins Auge gefasste Thematik hinführen und dadurch

Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung erlangen. Nur eine Betrachtung, die in stärkerem Maße als bislang alle meinungsrelevanten Angebote in die konzentrationsrechtliche Bewertung einbezieht, ermöglicht deshalb eine reale Einschätzung der Meinungsvielfalt.

Ob sich dieser neue medienkonzentrationsrechtliche Regelungsansatz dabei komplett von der Veranstaltung bundesweiter Fernsehprogramme löst und bei der konzentrationsrechtlichen Bewertung nur noch auf einen Gesamtmeinungsmarkt abstellt oder ob das bundesweite Fernsehen zumindest Anknüpfungspunkt für eine konzentrationsrechtliche Betrachtung bleiben sollte, ist laut KEK eine politisch zu beantwortende Frage, die davon abhängt, wie sich das Nutzungsverhalten weiter entwickelt. Für einen solchen „fernsehbasierenden Ansatz“, der eine crossmediale konzentrationsrechtliche Bewertung an die Beteiligung eines bundesweiten Fernsehveranstalters mit einem bestimmten Zuschaueranteil knüpft, spricht immerhin die (noch) fortgeltende Eigenschaft des Fernsehens als Leitmedium.

Die Aufgabe des streng fernsehzentrierten Ansatzes hat zwangsläufig zur Folge, dass die „Währung“ für vorherrschende Meinungsmacht nicht mehr allein in Zuschaueranteilen bemessen werden kann, sondern andere Messgrößen hinzutreten müssen. Die maßgebliche „Währung“ für die Beschreibung von Meinungsmacht muss die Reichweite eines Mediums auf dem Gesamtmeinungsmarkt sein.

Das Bundesverwaltungsgericht hat der KEK als einem mit besonderer Sachkunde ausgestatteten Gremium einen Beurteilungsspielraum eingeräumt. Ab welchem Anteil am Gesamtmeinungsmarkt ein Unternehmen über vorherrschende Meinungsmacht verfügt, ist dagegen von der Politik zu bestimmen. ■