

„Wir brauchen ein umfassendes Modell der Vielfaltsicherung“

KEK fordert, dass bereits eine „erhebliche Beeinträchtigung von Meinungsvielfalt“ verhindert wird

Interview mit Prof. Dr. Georgios Gounalakis, Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)



Prof. Dr. Georgios Gounalakis
Geboren: 1958
1978 - 1983 Studium Rechtswissenschaften
1992 - 1994 Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten Marburg und Leipzig
Seit 1994 Inhaber der Professur für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht, Rechtsvergleichung und Medienrecht an der Philipps-Universität Marburg
Seit 2007 Mitglied der KEK
Seit 2016 Richter am Deutschen Medienschiedsgericht (DMS)

Das Fernsehen bleibt trotz eines zu verzeichnenden Verlustes nach wie vor das relevanteste Medium für die Meinungsbildung und zwar noch deutlich vor dem Internet, der Tageszeitung und dem Radio. Der Einfluss der etablierten Fernsehkonzerne auf die Meinungsbildung hat sich nicht grundsätzlich verringert, sondern vielmehr durch Aktivitäten im Online-Bereich verlagert. Generell nimmt die Mediennutzung im Online-Bereich zu. Dennoch ist der KEK nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2014 eine wirksame Kontrolle crossmedialer Konzentrationsprozesse nicht mehr möglich. Die bisherige Konzentrationskontrolle knüpft an eine marktstarke Stellung im Bereich des linearen bundesweiten Fernsehens an.

Diese Ausgangslage habe sich heute grundlegend verändert, so Prof. Dr. Georgios Gounalakis, Vorsitzender der KEK, in einem promedia-Gespräch. Im Zentrum der konzentrationsrechtlichen Betrachtung sollte deshalb künftig der Inhalt und nicht der Verbreitungsweg stehen. „Es ist nicht mehr zeitgemäß, ein konzentrationsrechtliches Prüfverfahren alleine an einen bestimmten Zuschaueranteil im linearen Fernsehen zu knüpfen“, betont Gounalakis.

promedia: Herr Gounalakis, Sie sind zum neuen Vorsitzenden der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich gewählt worden. Ist der Name der Kommission noch zeitgemäß?

Gounalakis: Sie entstand, als sich mit der ProSiebenSat.1.-Gruppe und der RTL-Gruppe zwei große Fernsehgruppen bildeten und die Gefahr bestand, dass eine der privaten Gruppen die Meinungsbildung im Fernsbereich dominieren könnte.

promedia: Aber das ist doch vorbei?

Gounalakis: Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) wurde vor genau 20 Jahren von den Ministerpräsidenten der Länder zum ersten Mal berufen. Gleichzeitig wurde die Medienkonzent-

rationskontrolle auf Basis des Zuschaueranteilmodells eingeführt. Hinter beidem stand der Gedanke, vorherrschende Meinungsmacht vorbeugend zu verhindern und die Meinungsvielfalt im Fernsehen zu sichern. Damals konnten der CLT-UFA-Konzern und die Kirch-Gruppe Zuschaueranteile zwischen 26 % und 28 % jeweils auf sich vereinigen. Nach wie vor kommen die Programme der heutigen Konzerne ProSiebenSat.1 Media SE auf 20 % und die der RTL Gruppe auf 24 % im Jahresdurchschnitt. An der Dominanz dieser beiden Gruppen im privaten deutschen Fernsehmarkt hat sich so viel also nicht geändert. Die Konvergenz der Medien lässt es vielmehr naheliegend erscheinen, dass sich der Einfluss der etablierten Fernsehkonzerne auf die Meinungsbildung nicht grund-

sätzlich verringert, sondern vielmehr verlagert hat - insbesondere durch Aktivitäten im Online-Bereich. Was sich allerdings geändert hat, das ist das Nutzungsverhalten.

promedia: Welche Rolle spielt das Fernsehen heute überhaupt noch für die Meinungsbildung?

Gounalakis: Lange Zeit galt das Fernsehen als das unbestrittene Leitmedium unserer Gesellschaft. Die Aktualität der Berichterstattung, die hohe Reichweite und die Suggestivkraft des bewegten Bildes begründen die Glaubwürdigkeit des Mediums. Zwar werden durch die Diversifikation von Angeboten einerseits und durch einen kaum definierbaren Markt publizistisch relevanter Onlineangebote andererseits der Fernsbildung

Aufmerksamkeitskontingente entzogen. Betrachtet man aber die regelmäßig ermittelten Zuschaueranteile, so haben sich diese zwar tendenziell nach unten entwickelt. Diese Entwicklung hat aber viele Gründe, die nicht unbedingt in der Attraktivität des Mediums und in der mangelnden Akzeptanz begründet sind. Gleichwohl kann festgestellt werden, dass das Fernsehen auch heute noch eine beträchtliche Relevanz für die Meinungsbildung hat. Dies bestätigen im Übrigen auch regelmäßig von den Medienanstalten durchgeführte Erhebungen. Danach bleibt das Fernsehen trotz eines zu verzeichnenden Verlustes nach wie vor das relevanteste Medium für die Meinungsbildung und zwar noch deutlich vor dem Internet, der Tageszeitung und dem Radio.

promedia: Wie wichtig wäre es, im Interesse einer realistischen Einschätzung einer möglichen Gefahr für die Meinungsvielfalt, dennoch auf die Fernsehzentrierung bei der Konzentrationskontrolle zu verzichten?

Gounalakis: Zunächst müssen wir festhalten, dass nach einem die KEK bindenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2014 eine wirksame Kontrolle crossmedialer Konzentrationsprozesse nicht mehr möglich ist. Das hat damit zu tun, dass trotz faktisch immer noch hoher Zuschaueranteile die vom Gericht angenommene Aufgreifschwelle für ein medienkonzentrationsrechtliches Verfahren, welches auch Aktivitäten auf anderen Medienmärkten als dem Fernsehen berücksichtigt, aufgrund von Bonusregeln, die das Gesetz für die Veranstaltung von Regionalfenster- und Drittsendeprogrammen vorsieht, nicht mehr erreicht wird. Im Rahmen der Diskussion um eine Reform des bestehenden Medienkonzentrationsrechts hat die KEK deshalb ein alle Medien umfassendes Vielfaltsicherungsmodell (Gesamtmarktmodell) vorgeschlagen und geraten, sich vom Fernsehen als alleinigem Aufgreifkriterium für eine medienkonzentrationsrechtliche Beurteilung zu lösen.

promedia: Ist die Unterscheidung zwischen linearem Fernsehen und nicht-linearen Bewegtbildangeboten überhaupt noch gerechtfertigt?

Gounalakis: Die Frage ist berechtigt. Das Fernsehen von heute unterscheidet sich wesentlich vom Konsum bewegter Bilder im Jahr 1997. Das Mediennutzungsverhalten verlagert sich immer mehr von linearen zu nichtlinearen Rezeptionsgewohnheiten. Das bisher für das lineare

Fernsehen kennzeichnende Merkmal eines Sendeplans verliert an Bedeutung. Medieninhalte werden online und offline auf verschiedenen Plattformen zur Verfügung gestellt und auf einer Vielzahl von Endgeräten genutzt. Der Abruf erfolgt zunehmend mobil sowie zeitlich unabhängig von der Ausstrahlungszeit. Fernsehsendungen und TV-Formate werde immer mehr als Video on Demand oder Streaming Angebote verbreitet. Wegen des dabei weitgehend gleich zu bewertenden Meinungsbildungseinflusses hat sich die KEK deshalb grundsätzlich für eine Aufhebung der Differenzierung zwischen linearer und nichtlinearer Verbreitung im Rahmen der Konzentrationsrechtlichen Beurteilung ausgesprochen.

promedia: Die Transformation der Medien vollzieht sich relativ schnell, neue

„Die fortschreitende Konvergenz der Medien erfordert ein alle publizistischen Medien umfassendes Vielfaltsicherungsmodell, ein sogenanntes ‚Gesamtmarktmodell‘“.

mediale oder medienähnliche Online-Angebote entstehen. Wie flexibel muss eine Konzentrationskontrolle sein, um damit mithalten zu können?

Gounalakis: Das Bundesverfassungsgericht versteht bislang unter Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht einen einseitigen, in hohem Maße ungleich gewichtigen Einfluss einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung. Diese Rechtsprechung wurde in einer Zeit entwickelt, in der audiovisuelle Inhalte linear durch das Fernsehen übermittelt wurden. Deshalb knüpft die bisherige Konzentrationskontrolle immer an eine marktstarke Stellung im Bereich des linearen bundesweiten Fernsehens an.

Diese Ausgangslage hat sich heute grundlegend verändert. Im Zentrum der Konzentrationsrechtlichen Betrachtung

sollte deshalb künftig der Inhalt und nicht der Verbreitungsweg stehen. Es ist deshalb nicht mehr zeitgemäß, ein Konzentrationsrechtliches Prüfverfahren alleine an einen bestimmten Zuschaueranteil im linearen Fernsehen zu knüpfen.

promedia: Die Vielfaltsbedrohung bei TV-Sendern ließ sich relativ einfach mit Reichweitenmessungen durch die GfK oder einem ähnlichen Institut ermitteln. Wie ist das bei den Online-Angeboten? Sagt ein Marktanteil der Google-Suche schon ausreichend viel über deren Einfluss auf die Meinungsbildung aus? **Gounalakis:** Bei der Beurteilung des Einflusses von Online-Angeboten auf den Prozess der Meinungsbildung ist zunächst festzustellen, dass diese Angebote von höchst unterschiedlicher Art sind. Grundsätzlich kommt es auf die Bedeutung des jeweiligen Angebots für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung an. So können beispielsweise rein auf Warenhandel (E-Commerce) ausgegerichtete Angebote aufgrund untergeordneter Bedeutung für die Meinungsbildung von der Beurteilung ausgenommen werden.

Entscheidend für die Meinungsbildungsrelevanz sind aber auch hier die Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft eines jeweiligen Angebots. Da diese Kriterien jedoch für alle über das Internet verbreiteten Angebote gleichermaßen gelten, muss die Abgrenzung anhand weiterer Kriterien vorgenommen werden. Wie ist zum Beispiel die Wirkungsintensität der verbreiteten Inhalte als solche? Wie stark ist die redaktionelle Gestaltung der Inhalte? Wie stark bestimmt die Interaktivität des Nutzers den Rezeptionsvorgang? Der Marktanteil allein hilft hier also nicht weiter.

promedia: Eine Studie des Hans-Bredow-Instituts hat Ende vergangenen Jahres ergeben, dass Meinungsbildungsprozesse ohne Intermediäre nicht mehr denkbar sind. Wie kann man diese Rolle erfassen? Sicher nicht mehr mit GfK-Daten?

Gounalakis: Grundsätzliche nehmen Intermediäre wie etwa Suchmaschinen oder soziale Netzwerke eine Doppelrolle ein: Sie wirken vielfaltsfördernd, können sich aber auch als potentiell vielfaltsgefährdend erweisen. Zum einen ordnen und vermitteln sie den Zugang zu einer unüberschaubaren Menge von Inhalten und Angeboten im Internet. Zum andern kann aus dieser Position aber auch die Gefahr erwachsen, den Informationszugang zu verengen und die Meinungsbildung zu beeinflussen.

Wegen ihrer Stellung als lediglich digitale

Mittler lassen sich Intermediäre mit dem Merkmal der vorherrschenden Meinungsmacht allerdings nicht erfassen, da sie selbst keine publizistische Tätigkeit ausüben. In den Gesprächen der Bund-Länder-Kommission zur Weiterentwicklung des Rechts kam man jedoch überein, Intermediäre in die Überlegungen der Länder zur zukünftigen Ausgestaltung des Medienkonzentrationsrechts mit einzubeziehen.

promedia: Welche Konsequenzen hat das für eine mögliche Regulierung?

Gounalakis: Ausgangspunkt der Überlegung ist, ob ein Intermediär meinungsrelevante Inhalte zugänglich und/oder auffindbar macht und welches Einflusspotential er dabei besitzt. Stellt man ein Einflusspotential fest, so bietet sich beispielsweise eine Einbeziehung im Rahmen der Prüfung medienrelevanter verwandter Märkte an, die die Bedeutung eines Inhalte-Anbieters für die Meinungsbildung, zumindest potentiell, verstärken können.

Folgt man den Überlegungen der KEK zu einem Gesamtmarktmodell, so könnte die Einbeziehung von Intermediären in die Betrachtung des „Meinungsmarktes“ erfolgen. Etwa: Wie viele Nutzerinnen und Nutzer verwenden den jeweiligen Intermediär, wenn sie sich über das Zeitgeschehen informieren? Es gibt aber auch Überlegungen, die bestehenden Regeln des Konzentrationsrechts um eine weitere Kategorie von Meinungsmacht zu ergänzen. Konkret: Um die Meinungsmacht durch Aufmerksamkeitssteuerung. Hier wäre dann etwa danach zu fragen, welchen Einfluss der Intermediär darauf hat, dass Nutzerinnen und Nutzer auf bestimmte Inhalte-Angebote aufmerksam werden.

promedia: Sollte man heute überhaupt noch eine feste Schwelle festlegen, bei der die Gefahr einer vorherrschenden Meinungsmacht besteht?

Gounalakis: Grundsätzlich lässt sich darüber diskutieren, ob hohe Zuschaueranteile per se eine Gefahr für die Meinungsvielfalt darstellen und ob dies umgekehrt beim Nichterreichen einer festen Grenze nicht der Fall ist. Bei den Schwellenwerten, die der Rundfunkstaatsvertrag für die Fernsehangebote bei 25 % bzw. 30 % nennt, handelt es sich deshalb auch lediglich um eine gesetzliche Fiktion für das Vorliegen vorherrschender Meinungsmacht.

Das heißt, auch nach geltendem Medienkonzentrationsrecht gibt es keine fest bezifferten gesetzlichen Obergrenzen, sondern lediglich widerlegbare Vermu-

tungen im Sinne eines Aufgreifattbestandes für die KEK. An dieser Flexibilität sollte auch künftig festgehalten werden. Aus Gründen der Berechenbarkeit für die Unternehmen und der gerichtlichen Überprüfung etwaiger Entscheidungen wird man ganz ohne die Fixierung gewisser Schwellenwerte allerdings kaum auskommen.

Vorstellbar wäre deshalb für die KEK ein Grundtatbestand, nach dem ein Unternehmen selbst oder durch ihm zurechenbare Unternehmen eine unbegrenzte Anzahl redaktionell verantworteter Angebote auf den Medienmärkten Fernsehen, Hörfunk, Tageszeitungen, Zeitschriften und Online-Angebote verbreiten darf.

Dieses Recht sollte aber seine Grenze finden, wenn es dadurch auf diesen Meinungsmärkten insgesamt, dem sogenannten Gesamtmeinungsmarkt, eine Stellung erlangt, die geeignet erscheint,

„Aus Sicht der KEK muss bereits die ,erhebliche Beeinträchtigung von Meinungsvielfalt‘ verhindert werden.“

durch ungleichgewichtigen Einfluss auf die private und öffentliche Meinungsbildung „die Meinungsvielfalt erheblich zu beeinträchtigen“. Das Entstehen einer solchen Stellung könnte bereits dann vermutet werden, wenn das Unternehmen auf dem Gesamtmeinungsmarkt einen bestimmten Anteil erreicht. Ob diesen Anteil die KEK bestimmt oder die Politik, ist letztlich Sache des Gesetzgebers.

promedia: Ein Beispiel: Wie könnte man heute z.B. die Übernahme eines größeren deutschen TV-Senders durch einen Online-Anbieter z.B. Stroer, die erst kürzlich T-Online gekauft haben, bewerten und beurteilen?

Gounalakis: Das derzeitige Medienkonzentrationsrecht läuft bei der Beurteilung crossmedialer Sachverhalte - wegen der genannten Entscheidung des BVerwG - weitgehend leer. Nach Abzug der vom Gesetzgeber großzügig bemessenen Bonuspunkte erreicht keines der großen deutschen Fernsehunternehmen die vom Bundesverwaltungsgericht angenommene

Aufgreifschwelle, um Medienaktivitäten jenseits des bundesweiten Fernsehens in die konzentrationsrechtliche Prüfung aufzunehmen. Theoretisch denkbare Fusionen internationaler Medienkonzerne mit einem der großen deutschen Medienunternehmen, wie etwa ein Zusammenschluss von Amazon oder Netflix mit ProSiebenSat.1 oder eine Übernahme von ProSiebenSat.1 oder der RTL Group durch Telekommunikationsunternehmen - wie beispielsweise der in den USA geplante Zusammenschluss von AT&T und Time Warner - könnten außerhalb einer Konzentrationskontrolle durch die KEK vollzogen werden. Erst recht gilt dies im Falle „kleinerer“ Fusionen der von Ihnen beschriebenen Art.

promedia: Sie fordern, „den Reformprozess hin zu einem zeitgemäßen Medienkonzentrationsrecht voranzubringen“. Was heißt das konkret?

Gounalakis: Die Kernaufgabe der KEK, die Meinungsvielfalt zu sichern, ist aus meiner Sicht weiterhin von zentraler Bedeutung. Bei fortschreitender Konvergenz ist es auch und gerade heute wie für die Zukunft wichtig, den vielfältigen Gefahren für den freien Informationsprozess durch geeignete verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Sicherungsinstrumente vorbeugend zu begegnen. Im Ergebnis geht es um eine funktionierende und effektive Regulierung des gesamten Meinungsmarktes.

Die KEK hat der Rundfunkkommission hierzu bereits Vorschläge für ein modernes Medienkonzentrationsrecht unterbreitet. Konkret heißt das: Die fortschreitende Konvergenz der Medien erfordert aus Sicht der KEK ein alle publizistischen Medien umfassendes Vielfaltsicherungsmodell, ein sogenanntes „Gesamtmarktmodell“.

Maßgebliche Leitlinie des neuen Medienkonzentrationsrechts sollte dabei nicht wie bislang die „Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht“ sein. Vielmehr muss aus KEK-Sicht bereits „die erhebliche Beeinträchtigung von Meinungsvielfalt verhindert“ werden. Statt repressiver Maßnahmen sollten dabei Elemente der positiven Vielfaltsicherung stärker betont werden, wie etwa Verpflichtungszusagen oder Organisationszusagen der Anbieter etc. Auch sollte der „Public Value“-Content honoriert werden. Darüber hinaus sollten Intermediäre - wie bereits erwähnt - bei den nachgelagerten Märkten Berücksichtigung finden und so in die Konzentrationskontrolle wirksam einbezogen werden. ■