

Kartellrecht und mediale Vielfaltssicherung

Kernthesen von Dr. Reinhart Binder, rbb/ARD

- 1) Aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG leitet das BVerfG die objektive Vorgabe ab, publizistische Vielfalt durch elektronische Massenmedien gesetzlich zu ermöglichen und vorbeugend zu sichern.
- 2) Nach der Kompetenzordnung des GG sind die Bundesländer berechtigt und verpflichtet, über die Zulassung und Regulierung elektronischer Massenmedien zu entscheiden. Daran hat die Vervielfachung von Angeboten und Verbreitungsformen nichts geändert.
- 3) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat verfassungsrechtlich die Funktion, durch seine frei empfangbaren Angebote Vielfalt strukturell überall dort zu gewährleisten, wo elektronische Medien publizistisch relevant sind. Auf dieser Basis haben die Bundesländer einen hohen Gestaltungsspielraum bei der Zulassung und Regulierung kommerzieller elektronischer Massenmedien.
- 4) Allerdings müssen die Bundesländer auch innerhalb des Bereichs kommerzieller Angebote strukturell publizistische Vielfalt ermöglichen und aufrechterhalten. Dazu gehören Regelungen, die einem unverhältnismäßig großen Einfluss auf die freie und ungehinderte Meinungsbildung auf allen publizistisch relevanten Märkten elektronischer Kommunikation entgegenwirken.
- 5) Die freie Meinungsbildung wird durch vielfältige Angebots-, Verbreitungs- und Empfangsbedingungen sowie vertikale und medienübergreifende Zusammenschlüsse beeinflusst. Je größer der sich daraus ergebende Einfluss auf die publizistische Vielfalt ist, desto eher müssen entsprechende Vorkehrungen vorbeugend wirken und desto effektiver müssen sie ausgestaltet sein. Das bisher fernsehzentrierte Medienkonzentrationsrecht ist in diesem Sinne weiterzuentwickeln.
- 6) Regelungen zur Aufrechterhaltung des ökonomischen Wettbewerbs, für die der Bund zuständig ist, dürfen nicht darauf zielen, publizistische Meinungsmacht zu beschränken oder zu verhindern. Sie dürfen aber entsprechende Folgen haben.
- 7) Landesrechtliche Regelungen, die die Rundfunkordnung ausgestalten, gehen allgemeinem Kartellrecht vor. Der Bund und die Länder sind gehalten, ihre Regelungen aufeinander abzustimmen und eine Anwendung nach Maßgabe der objektiven Vorgabe des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu ermöglichen, die vielfaltsverengende Entwicklungen wirksam verhindert sowie vielfalterhaltende bzw. -fördernde Entwicklungen unterstützt.

Kartellrecht und mediale Vielfaltssicherung

Kernthesen von Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamts

- 1) Als branchenübergreifender Rahmen des Wettbewerbsprozesses nimmt das Kartellrecht Medien- und Werbeangebote und die dahinter stehenden Unternehmen mit dem Ziel des Schutzes des wirtschaftlichen Wettbewerbs in den Blick. Es unterscheidet sich damit von Regeln, die unmittelbar die Meinungsvielfalt schützen und vorherrschende Meinungsmacht verhindern sollen.
- 2) Die Konvergenz der Medien ist für das Kartellrecht von erheblicher Relevanz. Denn die „Messung“ der wirtschaftlichen Macht erfordert eine Abgrenzung von Märkten und eine Beurteilung der Ausweichmöglichkeiten zwischen verschiedenen Angeboten. Ein vollständiges Aufgehen der unterschiedlichen Medienangebote und der dort gebotenen Werbemöglichkeiten in einen großen „Medien- oder Werbemarkt“ konnten jedoch bisher weder das Bundeskartellamt noch die Europäische Kommission feststellen.
- 3) Neben anderen, neuen Anbietern sind auch Presse- und Rundfunkunternehmen mit ihren Produkten zunehmend online vertreten, wobei immer häufiger Texte, Töne, Bilder und Videos miteinander kombiniert werden. Das Bundeskartellamt beobachtet diese Entwicklung und kann sie aufgrund des offenen Rechtsrahmens bei seinen Entscheidungen ohne weiteres berücksichtigen. Die Einführung fallunabhängiger (gesetzlicher oder gutachterlicher) Marktdefinitionen ist dafür nicht notwendig und würde die Anpassungsflexibilität behördlicher Maßnahmen vermindern.
- 4) Unternehmenskooperationen können kartellrechtlich problematisch sein, so insbesondere bei Preisabsprachen zwischen Wettbewerbern. Außerhalb kartellrechtlicher „Kernbeschränkungen“ sind die Vor- und Nachteile für den wettbewerblichen Prozess im Einzelfall zu untersuchen. In den bisher vertieft behandelten Fällen wären jeweils kartellrechtskonforme Ausgestaltungen vorstellbar gewesen. Das Europarecht begrenzt hier den legislativen Handlungsspielraum.
- 5) Die kartellrechtliche Prüfung findet aus Anlass und auf der Basis eines konkreten Vorhabens statt. Eine verfahrensunabhängige, „gestaltende“ Rolle kommt dem Bundeskartellamt nicht zu. Zu Vorgesprächen in Bezug auf geplante Projekte ist es jedoch stets bereit. Auch eine Abgleichung der Verfahren und der Prüfgegenstände mit den Landesmedienanstalten ist sinnvoll und findet gegenwärtig bereits statt. Kartellbehördliche Entscheidungen unterliegen einer umfassenden Rechtskontrolle. Diese Form der Rechtsdurchsetzung kann nicht sinnvoll mit medienpolitisch zu definierenden Zielen zusammengefasst werden.
- 6) Im Bereich der Online-Medien entsteht derzeit eine Vielzahl neuer Geschäftsmodelle. In dieser Phase dynamischen Marktwachstums ist es insbesondere notwendig, den Marktzutritt offen zu halten, um freien Wettbewerb zu erhalten und Innovationen nicht zu behindern.

Kartellrecht und mediale Vielfaltssicherung

Kernthesen von Prof. Dr. Boris P. Paal, M.Jur. (Oxford) – Direktor des Instituts für Medien- und Informationsrecht, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

- 1) Die (kartell-)rechtliche Ausgestaltung der medialen Vielfaltssicherung muss insbesondere der hervor-gehobenen Bedeutung der Medien für die Meinungsbildung gerecht werden. Hierbei sind die maß-geblichen, nicht-disponiblen Vorgaben des nationalen und europäischen Rechts zu beachten.
- 2) Medienfreiheiten verkörpern nicht nur individuell-subjektive Freiheitsrechte, sondern darüber hinaus auch objektive Zielnormen. Hieraus resultiert ein inhärenter Zielkonflikt zwischen dem ergebnisoffe-nen Auswahl- und Entdeckungsverfahren des ökonomischen Wettbewerbs einerseits und der Mei-nungs- und Medienvielfalt als dem angestrebten leitbildhaften Ergebnis andererseits.
- 3) In der Konsequenz existieren im Mediensektor divergierende Regulierungskonzepte mit konfliktieren- den Zielsetzungen und Aufsichtsstrukturen. Kompetenz- bzw. Zuständigkeitskonflikte führen zu Rei-bungsverlusten sowie Rechtsunsicherheit(en). So besteht wegen der Mehrfachprüfung medialer Sachverhalte am Maßstab unterschiedlicher rechtlicher Vorgaben durch unterschiedliche Behörden sowie Gericht(szweig)e das Risiko divergierender Entscheidungen mit entsprechenden Konflikten.
- 4) Die ökonomisch ausgerichteten Bestimmungen des Kartellrechts vermögen zwar mittelbar die Viel-faltssicherung zu begünstigen (i.e. Vielfalt durch Vielzahl). Eine unmittelbare Einwirkung auf die an-gestrebte publizistische Vielfalt ist systembedingt aber nicht möglich. So fehlt es insbesondere an einer Kommerzialisierbarkeit der meritorischen Zielwerte von Meinungs- und Medienvielfalt.
- 5) Eine Vielfaltssicherung durch Kartellrecht hat den Vorzug, in Tatbestand und Rechtsfolge meinungs-neutral zu sein sowie nicht auf bestimmte Medienfunktionen abzustellen. Den Herausforderungen von Konvergenz und Internationalisierung vermag das Kartellrecht zudem ohne wesentliche gesetzgebe-rische Eingriffe durch eine aktualisierte Anwendungspraxis zu begegnen.
- 6) Überlegungen zur Harmonisierung bzw. Fortentwicklung von ökonomisch und publizistisch ausgerich-teten Normkomplexen im Kontext der Vielfaltssicherung haben sowohl das materielle Recht als auch die Aufsichtsstrukturen in den Blick zu nehmen. Im Interesse der Vielfaltssicherung sollte den betei-ligten Institutionen etwa ermöglicht werden, relevante Informationen auszutauschen.
- 7) Einer Inkorporierung von vielfaltsbezogenen Sonderregelungen in das Kartellrecht stehen zunächst gesetzgebungskompetenzielle Bedenken entgegen. Überdies drohen rechtsdogmatische Friktionen bei der Integration von außer-ökonomischen Zielsetzungen in das GWB. Die normative Fortentwick-lung muss die Unterschiede zwischen ökonomischem und publizistischem System berücksichtigen.
- 8) Anzustreben ist ein medienrechtlicher Ordnungsrahmen, der das Kartellrecht für das digitale Zeitalter rüstet sowie mit dem Rundfunk-, Telekommunikations- und Telemedienrecht adäquat verzahnt.