

BASIS - Meinungsmacht

Letzte Aktualisierung Freitag, 17. Juli 2009

Probleme mit vorherrschender Meinungsmacht sind immer in Diskussion. Ein Policy-Paper der deutschen FriedrichEbertStiftung setzt sich damit auseinander. Abgesehen von der deutschen Rechts- und Problemlage ist das Paper auch anderswo in Europa brauchbar.

:::Freiklick:::> Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht (2006. pdf.100 S.)

Die 12 Punkte umfassende abschliessende Zusammenfassung des Papers:

1

Die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht ist eine verfassungsrechtliche Pflichtaufgabe des Gesetzgebers. Dazu muss er auch prüfen, inwieweit technische oder publizistische Veränderungen die bisherigen Konzeptionen in ihrer Wirksamkeit einschränken, und gegebenenfalls nachregulieren. Auch der Umstand, dass sich aus der Kombination des Einflusses auf unterschiedliche Medien eine »vorherrschende Meinungsmacht« ergeben kann, muss vom Gesetzgeber berücksichtigt werden.

2

Ein Verzicht auf eine medien spezifische Konzentrationskontrolle kommt aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht; das kartellrechtliche Prüfungsverfahren kann das medienrechtliche nicht ersetzen.

3

Der zentrale Begriff der »Meinungsmacht« wird gesetzlich nicht definiert, kann aber aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben abgeleitet werden. Er kann nicht auf politische Meinungsbildungen im engeren Sinne beschränkt bleiben, es kann aber für die Weiterentwicklung des Konzeptes sinnvoll sein, zwischen einer Meinungsbeeinflussung im engeren Sinne und längerfristigen Kultivierungseffekten von Medien zu differenzieren.

4

Der Gesetzgeber hat bei der Einschätzung von Gefahrenpotentialen unterschiedlicher Medien und der angemessenen Reaktion darauf einen breiten Spielraum. Derzeit hat er sich für eine Konzeption entschieden, bei der Fernsehen der Ausgangspunkt der medienkonzentrationsrechtlichen Beurteilung ist. Verwandte Märkte werden einbezogen, es gibt allerdings kein Gesamt- oder Mehrmedienmodell. Dies mag gegenwärtig noch adäquat sein, im Falle weiterer Verschiebungen der Nutzung etwa im Hinblick auf Internet-Kommunikation gerät diese Konzeption allerdings an verfassungsrechtliche Grenzen.

5

Sowohl bei einem Gesamt- als auch bei einem Mehrmedienmodell oder einem rundfunkzentrierten Modell wie dem gegenwärtigen ist die Frage der Einbeziehung anderer Märkte relevant. Hier ist zwischen Medien und anderen relevanten Märkten zu unterscheiden, insbesondere für die Gewichtung. Für diese bedarf es noch weiterer Forschungsanstrengungen.

6

Für Medien erscheint es im Prinzip als sachgerechte Messgröße, auf die verwendete Nutzungszeit abzustellen; auch wenn dies grundsätzliche Probleme aufwirft, steht doch derzeit kein besseres Instrumentarium zu Verfügung. Für eine medienübergreifende Betrachtung gibt es derzeit keine »einheitliche Währung«, anhand derer die Anteile an der Nutzung zu ermitteln wären. Eine Möglichkeit wäre es, statt auf Nutzungszeiten auf Reichweiten zu rekurrieren und die weit reichende Vereinheitlichung durch die Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse e.V. (ag.ma) zugrunde zu legen. Ein anderer Ansatz wäre es, die Nutzungsanteile mit Hilfe anderer Indikatoren (etwa Umsatzanteilen) zu schätzen.

7

Bei der Einbeziehung anderer Medien erweist sich ihre Gewichtung im Verhältnis zur durch den Rundfunk vermittelten Meinungsmacht als schwierig. Mit der Bezugnahme auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungsmerkmale von Rundfunk (Aktualität, Breitenwirkung, Suggestivkraft) knüpft die KEK im Prinzip an sachgerechte Bezugspunkte an. Werden nicht unmittelbar Nutzungsanteile zugrunde gelegt, sind zusätzlich gewichtende Faktoren etwa im Hinblick auf die Präsenz des Mediums (täglicher Nutzungsanteil) oder die Reichweite sachgerecht. Dies könnte zur Optimierung der Gewichtung beitragen.

8

Wird bei einer medienübergreifenden Betrachtung eine Art fiktiver Nutzungsgesamtmarkt gebildet und werden die Anteile der Unternehmen hieran in den Blick genommen, so kann dabei auf die wertende Betrachtung einer sachverständigen Kommission nicht verzichtet werden. Die Umrechnung in Nutzungsanteile führt sonst zu einer Scheinpräzision.

9

Auf das Problem scheinpräziser Marktanteile und die Bildung einer virtuellen Gesamtmediennutzung könnte durch ein Maluspunktesystem reagiert werden. Dabei werden an Unternehmen für Aktivitäten in bestimmten medienrelevanten Bereichen Punkte vergeben; eine bestimmte Zahl von Maluspunkten darf nicht überschritten werden, ansonsten können unterschiedlich differenzierte vielfaltsichernde Maßnahmen greifen oder eine weitere Rundfunkzulassung versagt werden. Die für die Maluspunktevergabe erforderlichen Gewichtungen und ihre Anpassungen hätte eine sachverständige Kommission (nach jetziger Organisation die KEK) zu besorgen.

10

Die Maluspunkte könnten in einer Satzung oder Richtlinie festgelegt sein, um Anbietern Planungssicherheit zu geben und die Gewichtungen losgelöst vom Einzelfall diskutierbar zu machen. Die Entscheidung müsste dennoch in einer

Einzelabwägung getroffen werden, bei der aber die sachverständige Kommission nur in begründeten Ausnahmen von dem Ergebnis der Punktebewertung abweichen dürfte.

11

Der Fokus des derzeitigen Modells der Konzentrationskontrolle liegt auf dem klassischen Programmveranstalter, dem Publisher. Zunehmend haben aber auch Inhaber von Übertragungswegen, technische Dienstleister, Programmpaketanbieter und Anbieter von »Meta-Medien« (etwa Elektronische Programmführer) einen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung, da sie darüber entscheiden, welche Angebote zum Nutzer gelangen. Die geltenden Regeln zur Zugangsregulierung begrenzen zum Teil die Spielräume dieser Anbieter. Soweit aber noch Spielräume bei der Auswahl von Programmen verbleiben, sind diese Anbieter in die Konzentrationskontrolle einzubeziehen, und zwar abhängig von der Größe der Spielräume (diese hätte etwa bei einem Maluspunkte-Modell Auswirkungen auf die anzurechnenden Maluspunkte).

12

Im Hinblick auf die Gestaltung des Verfahrens spricht wenig für eine weiter gehende Verschmelzung kartell- und medienrechtlicher Verfahren. Beide haben unterschiedliche Zielrichtungen und arbeiten dementsprechend mit unterschiedlichen Anknüpfungspunkten. Eine stärkere Verzahnung im Sinne eines »One-stop-shop«-Prinzips wäre allerdings denkbar. Auf der medienrechtlichen Seite erweist sich die interne Appellationsinstanz der KDLM als systematisch schwer begründbar. eC