



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Manfred Kops

**Nationale Konzentrationsschranken
und internationale Wettbewerbsfähigkeit
von Fernsehveranstaltern**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 115

Köln, im September 1999

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 115/99: 3-934156-04-5

Schutzgebühr 11,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Prof. Dr. H. M. Schellhaaß
Prof. Dr. G. Sieben
Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

**Nationale Konzentrationsschranken
und internationale Wettbewerbsfähigkeit
von Fernsehveranstaltern**

1. Formen und Ursachen der Konzentration im Fernsehsektor	1
1.1. Formen der Konzentration im Fernsehsektor	1
1.2. Ursachen der Konzentration im Fernsehsektor	3
1.3. Absehbare Erhöhung der Konzentration im Fernsehsektor.....	6
2. Vor- und Nachteile nationaler Konzentrationsschranken	11
2.1. Vorteile nationaler Konzentrationsschranken	11
2.2. Die nationalen Konzentrationsschranken des deutschen Medienrechts....	13
2.3. Nachteile nationaler Konzentrationsschranken	18
2.4. Notwendigkeit einer Abwägung der Vor- und Nachteile nationaler Konzentrationsschranken	24
3. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken als politischer Entscheidungsprozeß	29
3.1. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken als Umsetzung der Bürgerpräferenzen	29
3.2. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken als Umsetzung der Präferenzen von Experten	32
3.3. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken bei Vorlage räumlicher externer Effekte	35
4. Zusammenfassung	43
Literatur	47

Abbildungsverzeichnis

Nr.	Inhalt	Seite
1	Formen der Konzentration im (traditionellen) Mediensektor	2
2	Wertschöpfungsketten digitaler Medienangebote	8
3	Einzelwirtschaftliche Folgen einer Begrenzung von Marktanteilen	21
4	Nutzen, Kosten und Nettonutzen einer Konzentrationsbeschränkung in Abhängigkeit von ihrer Intensität	24
5	Kontroverse Einschätzung des Nutzens, der Kosten und des Nettonutzens einer Konzentrationsbeschränkung.....	26
6	Tatsächlicher gesellschaftlicher und im politischen Entscheidungs- verfahren zugrunde gelegter partikularer Nutzen und Nettonutzen einer Konzentrationsbeschränkung.....	31
7	Räumliche Symmetrie (links) und räumliche Asymmetrie (rechts) des Nutzens und Nettonutzens einer Konzentrationsbeschränkung.....	35

Nationale Konzentrationsschranken und internationale Wettbewerbsfähigkeit von Fernsehveranstaltern*

1. Formen und Ursachen der Konzentration im Fernsehsektor

1.1. Formen der Konzentration im Fernsehsektor

Von ökonomischer Konzentration spricht man, wenn sich das Angebot an bzw. die Nachfrage nach Gütern auf wenige Marktteilnehmer beschränkt und/oder wenn einige wenige Marktteilnehmer über hohe Anteile am Gesamtangebot bzw. an der Gesamtnachfrage verfügen.¹ Dabei bezieht sich die *horizontale* Konzentration auf die Marktanteile innerhalb der Wertschöpfungsstufe eines einzigen Gutes, die *vertikale* Konzentration auf die Marktanteile mehrerer, einander nachgelagerter Wertschöpfungsstufen eines einzigen Gutes und die *diagonale* Konzentration auf die Marktanteile (der gleichen oder einander nachgelagerter Wertschöpfungsstufen) mehrerer verwandter (substitutiver) Güter.

Im Medienbereich lassen sich sämtliche dieser Konzentrationsformen beobachten (wobei gemeinhin nur die Konzentration des *Angebotes* als problematisch angesehen wird).² In Abbildung 1 sind diese verschiedenen Konzentrationsformen unter Beschränkung auf die "klassischen" Medien "Fernsehen", "Hörfunk" und "Zeitungen und Zeitschriften" dargestellt, wobei für jeden Sektor eine vereinfachte, aus den drei elementaren Stufen der "Produktion", der "Veranstaltung" und der "Verbreitung" bestehende Wertschöpfungskette zugrunde gelegt und der Fernsehsektor - dem Thema des vorliegenden Aufsatzes entsprechend - in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt wird.

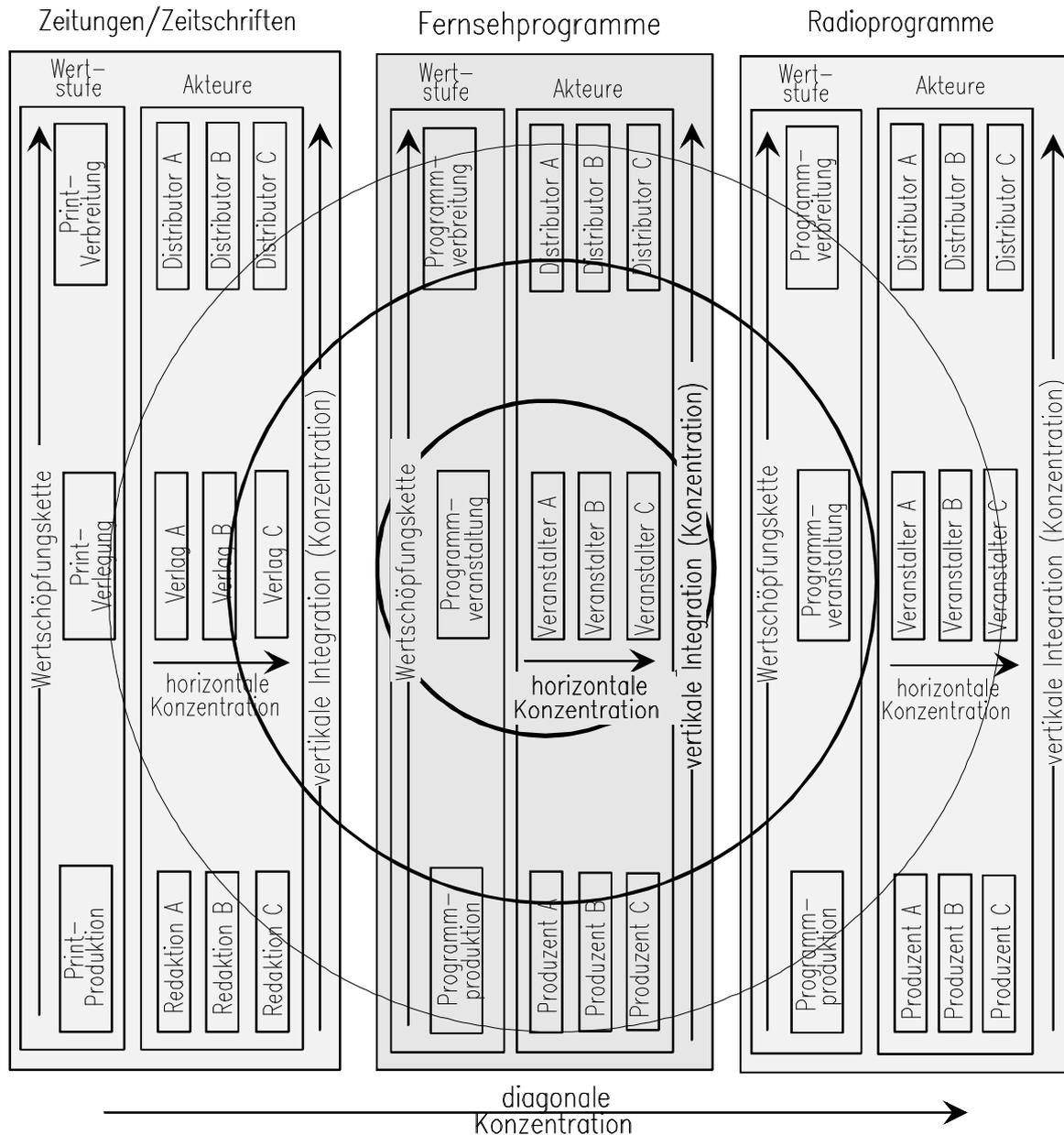
* Erweiterte und überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Autor auf der Vortragsveranstaltung „Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt“ des Instituts für Rundfunkrecht und des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln am 7. Mai 1999 in Köln gehalten hat.

¹ Dabei wird die Stärke der Konzentration durch Maßzahlen quantifiziert, die die Zahl der Marktteilnehmer ins Verhältnis setzen zur Größe ihrer Marktanteile (siehe hierzu und zur Konzentration allgemein etwa LENEL 1978). Dabei läßt sich eine „absolute“ Konzentration (als Verminderung der Zahl der Marktteilnehmer) von einer „relativen“ Konzentration (als Anstieg der Marktanteile großer Marktteilnehmer bei gleichbleibender Zahl der Marktteilnehmer) unterscheiden (vgl. etwa HERDZINA 1991, S. 7ff., zu den methodischen Problemen der Konzentrationsmessung im Mediensektor auch HENLE 1995, S. 67ff., KNOCHE 1996a und die dort genannte weiterführende Literatur).

² Formen, Ursachen und mögliche Gefahren einer horizontalen, vertikalen oder auch diagonalen Konzentration der *Nachfrage* werden demgegenüber in der Literatur kaum erörtert. Vielmehr steht die „Konzentration der Verfügungsmacht über Produktionsmittel“ (LENEL 1978, S. 540) im Vordergrund des Interesses.



Abbildung 1:
Formen der Konzentration im (traditionellen) Mediensektor



Die *horizontale* (Angebots-)Konzentration im Fernsehsektor bezieht sich dann auf die Marktanteile von Unternehmen innerhalb der unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen (auch als Wertstufen oder Marktstufen bezeichnet). Dabei wird die horizontale Konzentration innerhalb der Stufe "Programmveranstaltung" traditionellerweise als besonders problematisch angesehen; sie steht auch in Deutschland im Mittelpunkt der konzentrationsrechtlichen Regelungen (s. u., Abschnitt 2.3.). Steigt z. B. infolge einer besonders erfolgreichen Geschäftspolitik (= internes Wachstum) der Marktanteil eines Veranstalters A gegenüber den Konkurrenzveranstaltern (hier: B und C), so erhöht sich die horizontale Konzentration innerhalb dieser Wertschöpfungsstufe. Gleiches gilt, wenn der Veranstalter A die Konkurrenzveranstalter ganz oder teilweise aufkauft (= externes Wachstum),

möglicherweise mit Kapital, das er auf vor- oder nachgelagerten Marktstufen oder auch auf ganz anderen Medien- oder sonstigen Gütermärkten erwirtschaftet hat. -- Ähnliche Konzentrationsprozesse, wie hier für die horizontale Konzentration auf der Stufe der Programmveranstaltung beschrieben, können auch auf der vorgelagerten Stufe (der Programmproduktion) und der nachgelagerten Stufe (der Programmverbreitung) auftreten.

Die *vertikale* (Angebots-)Konzentration im Fernsehsektor bezieht sich dementsprechend auf die Marktanteile von Unternehmen, die auf einander nachgelagerten Wertschöpfungsstufen tätig sind. Beispielsweise kann ein Programmveranstalter seine Aktivitäten auf die vorgelagerte Wertschöpfungsstufe ausdehnen, indem er eine eigene Produktionsfirma gründet (oder eine bestehende Produktionsfirma aufkauft); oder er engagiert sich auf der nachgelagerten Wertschöpfungsstufe, indem er seine Programme (oder auch die Programme anderer Veranstalter) durch eigene oder zugekaufte Betreiberfirmen von Sendeanlagen, Satelliten oder Kabelnetzen verbreitet.

Die *diagonale* (Angebots-)Konzentration, auch als intermediale Konzentration oder Cross-Ownership bezeichnet, beinhaltet die Marktanteile von Unternehmen, die sich auf einer (oder auch auf unterschiedlichen) Wertschöpfungsstufe(n) unterschiedlicher Medien betätigen. Beispielsweise kann sich eine Fernsehproduktionsfirma mit einem Unternehmen zusammenschließen, das Kinofilme, Computerspiele oder Videoclips produziert; auch ein Zusammenschluß mit Unternehmen, die auf einer anderen Wertschöpfungsstufe dieser Medien tätig sind, ist denkbar (z. B. ein Zusammenschluß mit einem Zeitungsverlag oder mit einem Kabelnetzbetreiber).

1.2. Ursachen der Konzentration im Fernsehsektor

Der Medienbereich ist traditionell durch vergleichsweise hohe Konzentrationstendenzen gekennzeichnet. Unabhängig von den aktuell beobachtbaren Fusions- und Konzentrationsmaßnahmen, die im wesentlichen auf technische Veränderungen zurückzuführen sind,¹ bestehen für Medienanbieter grundlegende ökonomische Anreize für horizontale, vertikale und diagonale Zusammenschlüsse,² die von der Medienökonomie aufgezeigt³ und von der Wirtschaftspolitik als Gründe für wettbewerbs-, kartell- und medienrechtliche Gegenmaßnahmen prinzipiell auch erkannt worden sind.⁴

Als Hauptursache für die *horizontale Konzentration* im Mediensektor sind dabei sog. *Größenvorteile* anzusehen, d. h. mit der Ausbringungsmenge fallende

¹ Siehe unten, Abschnitt 1.3.

² Dem widerspricht nicht, daß die in Deutschland beobachtbaren Konzentrationsprozesse auch durch nicht ausreichende oder sogar kontraproduktive politische Maßnahmen verursacht worden sind (vgl. hierzu etwa KNOCHE 1996b). KRUSE (1997, S. 105) vertritt sogar die These, „daß die Konzentration auf dem deutschen Fernsehmarkt *primär* eine Folge inadäquater politischer Entscheidungen ist.“ (Hervorhebung nicht im Original).

³ Siehe z. B. HEINRICH 1992, ders. 1994 oder LUDWIG 1998.

⁴ Siehe z. B. ENGEL 1995b; KÜBLER 1995a; ders. 1999, Abschnitt A.I.



(Durchschnitts-)Kosten. Diese gehen ihrerseits auf die fehlende Nutzungs rivalität der Medien zurück: Die Ausweitung des Kreises der Mediennutzer (des "Publikums") vermindert den Nutzen für den einzelnen Medienkonsumenten nicht (eine Fernsehsendung stiftet dem einzelnen Zuschauer z. B. einen Nutzen, der unabhängig ist von der Zahl der Personen, die mit ihm gleichzeitig diese Sendung betrachten; und der Nutzen, den eine Tageszeitung dem einzelnen Leser stiftet, ist unabhängig davon, wie viele andere Exemplare dieser Zeitung gelesen werden). Infolgedessen sind die Grenzkosten der *Nutzung* von Medieninhalten gleich Null; und das sog. Betriebsoptimum eines Medienproduzenten (als dem Minimum der Durchschnittskosten)¹ wird bei der höchsten absetzbaren Ausbringungsmenge erreicht. Hinzu kommt, daß auch die Grenzkosten der *Produktion* von Medieninhalten, wenn nicht durchgängig, so doch zumindest bis zu großen Ausbringungsmengen fallen – etwa die Druckkosten pro Zeitungs- und Zeitschriftenexemplar in Abhängigkeit von der Auflage² und die Produktionskosten pro Fernsehprogramm-Minute in Abhängigkeit von der Länge und Anzahl der produzierten Sendungen.³ Horizontale Konzentration erklärt sich damit primär aus dem Streben nach einer Ausweitung der Ausbringungsmenge (d. h. – je nach Medium – der Auflage oder Einschaltquote), durch die - bei konstant bleibenden Grenzkosten der Nutzung und unterproportional steigenden Grenzkosten der Produktion - die (Verkaufs- oder auch Werbe-)Erlöse⁴ steigen.⁵ -- Diese horizontale Konzentration wird allerdings dadurch begrenzt, daß die Medieninhalte mit steigender Ausbringungsmenge ceteris paribus immer stärker von den Präferenzen der Mediennutzer abweichen. Sie wird deshalb dort enden, wo die damit verbundenen Kosteneinsparungen geringer werden als die gleichzeitig auftretenden Nutzenverluste.⁶ Sofern die (konzentrationshemmenden) Präferenzheterogenitäten im Zeitablauf stärker zunehmen als die (konzentrationssteigernden) Größenvorteile infolge fehlender Nut-

¹ Vgl. hierzu die Darstellungen in den einschlägigen Mikroökonomie-Lehrbüchern, etwa bei KREPS 1994. Dort werden auch die Varianten des hier dargestellten Grundmodells behandelt, die sich auf oligopolistische oder monopolistische Angebotsformen oder aus der Unterscheidung von fixen und variablen Kosten (und damit verbunden: kurz- und langfristigen Absatzplänen) ergeben.

² Siehe LUDWIG 1998, S. 92ff.

³ Auch für Film- und Fernsehprogramme sind deshalb Techniken der Massenproduktion erkennbar, etwa die Produktion mehrerer Folgen einer sog. „Daily Soap“ an einem Tag, oder die Standardisierung der verschiedenen Produktionsstufen einer Film- und Fernsehproduktion (Drehbuch, Casting, Aufnahme, Schnitt, Vertonung, Synchronisation etc.). Siehe hierzu etwa NIELAND 1996, S. 125ff.; MAI 1998a, S. 103f.; ders. 1998b, S. 8ff.; KARSTENS/SCHÜTTE 1999, insbes. S. 373ff.

⁴ Bei den werbefinanzierten Printmedien wird dieser Effekt auch als Anzeigen-Auflagen-Spirale bezeichnet. Vgl. ZOHLNHÖFER 1989, S. 47, oder SENNEWALD 1998, S. 78.

⁵ Siehe hierzu ausführlicher GROSSEKETTLER 1985, der zwischen der *Nutzungselastizität* (die bei perfekt nichtrivalisierenden Gütern den Wert Null aufweist) und der *Herstellungsmengene lastizität* von Gütern unterscheidet. Erstere bezeichnet "die partielle Elastizität der erforderlichen Angebotsmenge in bezug auf zusätzliche Nutzer (oder auch in bezug auf zusätzliche Nutzungsakte)" (ebenda); letztere ist eine Maßzahl für die Skalenvorteile bei der Produktion.

⁶ Unter Berücksichtigung dieser Form von „Rivalität“ sind Medien nicht als reine öffentliche Güter, sondern als begrenzt öffentliche Güter (sog. Clubgüter) einzustufen. Siehe hierzu KOPS/HANSMEYER 1996, HANSMEYER/KOPS 1998. Vgl. auch Abschnitt 2.3., in dem die unter diesen Bedingungen zu erwartende – U-förmige – Durchschnittskostenkurve erläutert wird.

zungsrivalität, verringert sich ceteris paribus (d. h. unter Vernachlässigung denkbarer anderer Konzentrationsbeeinflussender Faktoren)¹ die horizontale Konzentration von Medienunternehmen sogar.²

Hauptursache für die *vertikale Konzentration* von Unternehmen unterschiedlicher Wertschöpfungsstufen eines Mediums sind sog. *Fühlungsvorteile*. Diese ergeben sich dadurch, daß manche Ressourcen auf mehreren Wertschöpfungsstufen genutzt werden können, ohne daß hierdurch höhere Kosten anfallen als bei einer Nutzung auf nur einer Wertschöpfungsstufe. So bleiben z. B. nichtrivalisierende Ressourcen (etwa: PC-Software, Know-How, Betriebschutz-Einrichtungen) oder Ressourcen mit sprungfixen Kosten (z. B. bestimmte Verwaltungs-, Vertriebs-, Werbe- oder F&E-Arbeiten) bei einer vertikalen Konzentration/Integration von Unternehmen bis zu einer bestimmten Betriebsgröße konstant, wodurch vertikal integrierte Medienunternehmen über eine günstigere Kostenstruktur verfügen als Medienunternehmen, die sich auf Aktivitäten innerhalb einer einzigen Wertschöpfungsstufe beschränken.³

Hauptursache für die *diagonale Konzentration* von Unternehmen, die innerhalb der gleichen oder auch unterschiedlicher Wertschöpfungsstufen verschiedener Medien tätig sind, bilden ebenfalls *Fühlungsvorteile*. Diese ergeben sich hier, wenn (wiederum aufgrund fehlender Rivalität oder sprungfixer Kostenverläufe) Ressourcen für die Produktion, Veranstaltung oder Verbreitung *unterschiedlicher* Medien genutzt werden können, ohne daß hierdurch höhere Kosten anfallen als bei einer Nutzung für ein einzelnes Medium. So können z. B. redaktionelle Leistungen, die für die Produktion von Rundfunkprogrammen erbracht worden sind, aufgrund ihrer fehlenden Rivalität auch für die Produktion programmbegleitender Printmedien genutzt werden. Ähnlich lassen sich die für die Verbreitung eines Mediums (etwa von Fernsehprogrammen) erforderlichen Ressourcen, z. B. Übertragungsanlagen und Kabelnetze, ohne zusätzliche Kosten auch für die Verbreitung anderer Medien (etwa von Radioprogrammen) verwenden. – Zur diagonalen Konzentration trägt aber auch bei, daß die Eigenschaften der Medienangebote von den Nutzern erst nach dem Konsum („Erfahrungsgüter“) oder überhaupt nicht („Vertrauensgüter“) beurteilt werden können und deshalb Angebote solcher Unternehmen vorgezogen werden, die den Nachfragern von anderen Märkten her bereits bekannt sind und geschätzt werden (Reputation).⁴

1 Siehe unten, Abschnitt 1.3.

2 Die Entwicklung der deutschen Medienlandschaft ist durch solche gegenläufigen Einflüsse gekennzeichnet (vgl. KOPS 1999, S. 34ff., 38ff., sowie BREDEMEIER/SCHWUCHOW 1997, S. 82ff.). Die in Deutschland beobachtbare Ausdifferenzierung der Rezipientenpräferenzen, insbesondere bei Fernsehprogrammen (zum Teil aber auch bei den Printmedien), hat den durch Nichtrivalität bedingten Konzentrationstendenzen zumindest entgegengewirkt, zumal die technische Entwicklung im Fernsehbereich die „Abspielung und Ausstrahlung“ neuer und engerer (diversifizierter) Programme zu relativ geringeren Übertragungskosten ermöglicht hat. Diese Gegenteilstendenz dürfte allerdings an Bedeutung verlieren, wenn die Präferenzen der Mediennutzer, vor allem im Zuge einer europäischen Integration oder auch einer weltweiten Globalisierung, sich stärker angleichen.

3 Siehe GUTSCH 1996, S. 27ff.; LUDWIG 1998, S. 242ff.; SENNEWALD 1998, S. 134f.

4 Vgl. NEUMANN 1988, S. 42ff.; SEUFERT 1999, S. 120.



1.3. Absehbare Erhöhung der Konzentrationstendenzen im Fernsehsektor

Absehbare technische Veränderungen des Mediensektors werden die genannten intra- und intermediären Größen- und Führungsvorteile in Zukunft noch erheblich vergrößern. Damit werden auch die hieraus bewirkten Tendenzen zu einer horizontalen, vertikalen und diagonalen Konzentration des Medienangebotes weiter steigen.¹

Eine erste wichtige technische Ursache hierfür bildet die Digitalisierung der Medienproduktion und –verbreitung, die es erlaubt, alle Medieninhalte in der gleichen, von Übertragungswegen und Endgeräten unabhängigen Form zu speichern, zu bearbeiten und zu transportieren. Hiermit sind einerseits Produktionskosteneinsparungen verbunden, die die optimalen Betriebsgrößen nach oben verschieben (und von daher ceteris paribus die Tendenzen zu einer horizontalen Konzentration verstärken); zum anderen werden dadurch aber auch die bestehenden Führungsvorteile verstärkt und neue Führungsvorteile geschaffen (und von daher ceteris paribus die Tendenzen zur vertikalen und diagonalen Konzentration erhöht).²

Die Digitalisierung führt aber auch dazu, daß die Elemente der traditionellen Medien – Dienst, Netz und Endgerät – zunehmend entkoppelt und zu neuartigen, differenzierteren Medien zusammengesetzt werden können.³ Dadurch schieben sich zwischen die traditionellen Printmedien und die traditionellen elektronischen Medien des Hörfunks und Fernsehens vielfältige neue Angebotsformen, die sich einander sehr viel stärker ähneln und zwischen denen auch stärkere Führungsvorteile bestehen als zwischen den traditionellen Medien Zeitungen/Zeitschriften, Fernsehen und Hörfunk (vgl. Abbildung 2). Beispielsweise treten zwischen die Printmedien und das Fernsehen neue printmedienähnliche elektronische Dienste (wie Video Text, Emails, Ebooks, Online-Dienste, Börsendienste, Electronic Banking, Nachrichten-Dienste u. ä.)⁴ und neue fernsehähnliche elektronische Dienste (wie Video Web Casting, (Near-) Video On Demand, Business-TV, Telespiele, Teleshopping, Teleteaching u. ä.). Und zwischen Fernseh- und Radioprogramme schieben sich radioähnliche elektronische Dienste (z. B. Audio Web Casting, (Near) Audio On Demand, Ansage- und Warn-Dienste etc.).⁵ Die Übergänge zwi-

¹ Siehe die entsprechenden Einschätzungen bei EUROPÄISCHES MEDIENINSTITUT 1995, S. 179ff.; HENLE 1995, S. 104ff.; BENDER 1999, S. 49ff.; SEUFERT 1999, S. 119f.

² PILATI 1998, S. 27ff.; ZERDICK u.a. 1999, S. 139ff.

³ Siehe hierzu etwa LATZER 1997, S. 156ff.; BENDER 1999, S. 54ff., SCHUMANN/HESS 1999; SENNEWALD 1999, S. 95ff.; ZERDICK u. a. 1999, S. 172ff.; speziell für die Synergieeffekte zwischen Tageszeitungen und Online-Medien auch LEHR 1999.

⁴ In Abbildung 2 wurde darauf verzichtet, diejenigen Printmedien, die in gleicher Form im Internet abrufbar sind (Internet-Presse), gesondert auszuweisen. Siehe hierzu SENNEWALD 1998, S. 116ff.

⁵ Web Casting ist grundsätzlich sowohl für Video- als auch für Audiosignale möglich. Dabei ist das sog. Live Streaming, bei dem das Bild- oder Musikprogramm kontinuierlich über das Internet versandt wird und die Rezipienten sich jederzeit in dieses Angebot einschalten können, vom sog. Video- bzw. Audio-On-Demand zu unterscheiden, bei dem die Bild- oder Musikangebote auf einem Server vorgehalten werden, von dem die Nutzer sie stets oder in regelmäßigen Zeitintervallen abrufen können.



schen diesen Diensten werden fließend; für den Nutzer werden bei einigen Diensten – geeignete Endgeräte,¹ Übertragungskanäle,² Software-Standards³ und Netztechnologien⁴ vorausgesetzt – keine Unterschiede mehr erkennbar sein. Dieses technische und inhaltliche Aneinanderrücken der vielfältigeren Medienangebote verstärkt die Möglichkeiten einer gemeinsamen, nichtrivalisierenden Nutzung von Ressourcen, sowohl innerhalb der neu entstehenden, ausdifferenzierten Medien (verstärkte vertikale Konzentration) als auch zwischen diesen Medien (verstärkte diagonale Konzentration), die damit verbundene erhöhte Artenvielfalt der Medienangebote schwächt die erwähnten Tendenzen zur horizontalen Konzentration andererseits ab.

-
- ¹ Die erforderlichen digitalen Endgeräte, mit denen mehrere Dienste genutzt werden können, lassen sich zum einen entwickeln, indem die herkömmlichen Fernsehempfangsgeräte digitalisiert und durch sog. Set Top Boxen mit Schnittstellen zu anderen (digitalen) Medienangeboten ergänzt werden. Die Bertelsmann AG favorisiert diese Strategie, weil sie hierdurch viele Fernsehzuschauer zu erreichen hofft, ohne deren Nutzerverhalten grundlegend verändern zu müssen. Ihre Entscheidung stützt sie dabei auch auf Prognosen der amerikanischen Marktforschungsgesellschaft International Data Corporation, nach denen bereits im Jahr 2002 die Hälfte aller Internet-Nutzungen über (internet-fähige) Fernsehgeräte erfolgen wird. -- Alternativ können digitale Multifunktionsgeräte entwickelt werden, indem die Funktionen und Schnittstellen von PCs erweitert werden. Mit dieser Strategie können die bereits heute das Internet (noch nahezu ausschließlich mit PCs) nutzenden Haushalte besser erreicht werden als mit der vorgenannten Strategie; es ist aber fraglich, ob ein ausreichend großer Teil der Fernsehnutzer sich auf eine PC-basierte Nutzung umstellen wird. Siehe hierzu KONERT 1998, S. 1ff.; COX 1999, S. 22f.; GAIDA 1999.
 - ² Beim heutigen Ausbaustand des Internet und der Anschlußtechnik der Internet-Teilnehmer ist das Live Streaming von Video-Programmen noch nicht und das Live Streaming von Audio-Programmen nur eingeschränkt möglich: Während für eine Audio-Übertragung in HiFi-Qualität eine Bandbreite von mindestens 96 kbit/s benötigt wird, erlaubt ein ISDN-Zugang eine maximale Bandbreite von 64 kbit/s, und auch diese wird in Deutschland beim derzeitigen Ausbaustand des Internet nur selten und für kurze Zeiträume erreicht. Hinzu kommt, daß die Anbieter noch nicht genug Kapazitäten bei ihren Servern und Internet-Anschlüssen vorhalten können, um Live Streaming einer größeren Zahl von Nutzern zur Verfügung stellen zu können. – Bereits Ende 2000 will die Deutsche Telekom allerdings den Ausbau eines leistungsfähigeren bundesweiten Glasfaser-Netzes abschließen, und auch der Zugang der Haushalte zum Internet wird aufgrund leistungsfähigerer Übertragungswege (Satellit, Breitbandkabel, Stromleitung) und neuer Technologien (ADSL) in ein bis zwei Jahren das Live Streaming von Audio-Programmen und in weniger als fünf Jahren das Live Streaming von Video-Programmen ermöglichen.
 - ³ Software-Standards sind insbesondere für die „Application Programme Interfaces (APIs) und die „Electronic Programme Guides“ (EPGs) erforderlich. Bei ersteren handelt es sich um Betriebssysteme, die u. a. Schnittstellen zu EPGs und anderen Neuentwicklungen bieten. Deren Vereinheitlichung ist unter anderem Voraussetzung für den Wettbewerb zwischen den o. g. Set-Top-Boxen (und damit für den dort noch ausstehenden Preisverfall). Bei letzteren handelt es sich um elektronische Programmführer, die in erster Linie die verfügbaren Programmangebote strukturieren und dem Benutzer zur Auswahl anbieten, darüber hinaus aber auch andere Funktionen übernehmen (z. B. – ggf. sogar interaktive – Werbung einblenden oder teletext-ähnliche Informationen übermitteln). Sowohl für die APIs als auch für die EPGs werden derzeit europaweite Standards zu erarbeiten versucht. Siehe hierzu o. V.: „Wer kennt sich hier aus?“ In: Infosat, Nr. 3/99, S. 158f.
 - ⁴ Künftige Übertragungstechnik wird das sog. Multicasting sein. Dabei werden die Daten vom Net Broadcaster nicht über voneinander unabhängige Leitungen an jeden einzelnen Empfänger verschickt, sondern innerhalb des Internet nur einmal übertragen; erst ab dem letzten Netzknoten werden sie an die einzelnen Empfänger versandt. Durch diese Technik wird das Internet stark entlastet und die Begrenzung der Nutzerzahl aufgehoben.



Abbildung 2:
Wertschöpfungsketten digitaler Medienangebote



Parallel zur Erhöhung der Artenvielfalt von Medienangeboten kommt es zu einer Ausdifferenzierung der Wertschöpfungsketten, sowohl der (digitalisierten) klassischen als auch der neu entstehenden digitalen Medien: Die bestehenden Wertschöpfungsstufen werden um neue, mehrwertschaffende Güter und Dienste erweitert (= Vertiefung der Wertschöpfungsketten), und vor und hinter, z. T. auch zwischen den bestehenden Wertschöpfungsstufen entstehen neue, mehrwertschaffende Güter und Dienste (= Verlängerung der Wertschöpfungsketten).¹ In Abbildung 2 werden diese Veränderungen am Beispiel des Mediums Fernsehen verdeutlicht: An die Stelle der in Abbildung 1 enthaltenen einfachen Wertschöpfungskette mit den drei Wertstufen Produktion, Veranstaltung und Verbreitung tritt eine wesentlich differenziertere Wertschöpfungskette: Vor die (Eigen-)Produktion von Fernsehprogrammen tritt z. B. der Handel mit Veranstaltungs-/Ereignisrechten (Akteure: Rechteagenturen) und mit Fremdproduktionen (Akteure: Film- bzw. Programmhändler) als neue Wertstufen, die Wertstufe der Veranstaltung zerfällt in mehrere unterschiedliche Aufgaben (etwa: die Veranstaltung von Einzelprogrammen, Programmabonnements und Programmbouquets), ähnlich zerfällt die Wertstufe der Verbreitung in mehrere Aufgaben (etwa: das sog. Multiplexing, die Einbindung in Navigationssysteme und die eigentliche Datenübertragung), und vor und hinter der Programmverbreitung siedeln sich zusätzliche Wertschöpfungsstufen (etwa: die Programmvermarktung und die Zweitverwertung) an. Ähnliche Ausdifferenzierungen lassen sich für die Wertschöpfungsketten der anderen Medien beobachten (in Abbildung 2 wird auf deren Darstellung verzichtet).²

Durch diese horizontale Ausdifferenzierung der Wertschöpfungsketten werden die auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen erbrachten Güter und Leistungen einander ähnlicher. Dadurch erhöhen sich – ähnlich wie durch die zuvor beschriebene (vertikale) Ausdifferenzierung der Medienangebote – die Größen- und Führungsvorteile, und für die auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen tätigen Akteure erhöhen sich die Anreize zur horizontalen, vertikalen und diagonalen Konzentration.

Die horizontale Ausdifferenzierung der Wertschöpfungsketten führt aber auch dazu, daß die Akteure auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen abhängiger werden von den wirtschaftlichen Entscheidungen der Akteure vor- und nachgelagerter Stufen. Diese Abhängigkeiten erklären sich u. a. aus technischen Engpässen (bottlenecks) und der Notwendigkeit einheitlicher technischer Normen; eine wichtige Erklärung ist aber auch, daß aufgrund der dargestellten ökonomischen Ursachen, z. T. aber auch aufgrund wettbewerbspolitischer Versäumnisse der Vergangenheit, innerhalb der einzelnen Wertschöpfungsstufen monopolistische oder oli-

¹ Siehe zu diesen Vertiefungen und Verlängerungen der Wertschöpfungsketten im Mediensektor etwa GUTSCH 1996, S. 25ff.; KLEINE-ERFKAMP 1997; KONERT 1998, S. 7ff.; HACKER 1999; SCHULZ u. a. 1999, S. 52ff.; SCHUSSER 1999 oder ZERDICK u. a. 1999, S. 55ff.; die wichtigsten Akteure multimedialer Dienste in Deutschland werden beschrieben bei PERILLIEUX/VOGELSANG 1996, S. 461ff.

² Für die Printmedien siehe die entsprechenden Darstellungen bei SENNEWALD 1998, S. 58, S. 102; für multimediale (printmedien- und fernsehähnliche elektronische) Dienste siehe SENNEWALD 1998, S. 102ff.; ZERDICK u. a. 1999, S. 50ff.



gopolistische Angebots- und Nachfragestrukturen entstanden sind, die den Akteuren gegenüber den Akteuren der vor- und nachgelagerten Stufen eine hohe Marktmacht verschaffen.¹ Aufgrund dieser hohen Abhängigkeit tritt bei den Medien, vor allem bei den digitalen Medien, neben die hohen Größen- und Führungsvorteile eine weitere ökonomische Ursache für die überdurchschnittlichen Anreize zur Konzentration: Die (vertikale) Integration bildet hier ein geeignetes Instrument, um sich vor opportunistischem Verhalten der Akteure benachbarter Wertschöpfungsstufen wirksam und transaktionskostenarm abzusichern.² Hieraus erklärt sich die Vielzahl der z. Zt. beobachtbaren Fusionen und Allianzen, vor allem zwischen den Content Providern (z. B. Rechthändlern, Filmproduktionsfirmen, Redaktionen, Fernsehveranstaltern) und den Service Providern (z. B. Netzbetreibern und Betreibern der technischen Plattformen).³ Beide sind beim Aufbau des digitalen Fernsehens und anderer digitaler Medien voneinander abhängig: Für den Vertrieb der Software werden leistungsfähige und kostengünstige Vertriebswege und -systeme benötigt, diese besitzen für den Konsumenten aber nur einen Wert, wenn mit ihnen attraktiver Content (Software) empfangen werden kann.⁴

Schließlich erhöhen auch die Unsicherheiten, die mit den technischen Veränderungen und den Veränderungen des Nutzerverhaltens für die Amortisation der (tendenziell hohen) Investitionen verbunden sind,⁵ die Anreize zur vertikalen und diagonalen Konzentration, die die Investitionsrisiken auf mehrere, mit unterschiedlichen Medieninhalten und -vertriebswegen handelnde Unternehmen verteilt.⁶

¹ Unabhängig von der Kontrolle der Medienkonzentration sind deshalb gesetzliche Maßnahmen erforderlich, mit denen der Zugang zu vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen offen gehalten wird. Siehe hierzu etwa HOFFMANN-RIEM 1996b, S. 574ff.; ausführlich und differenziert auch BENDER 1999; speziell für digitale Fernsehprogramme KÖNIG 1997, S. 66ff.; SCHULZ u. a. 1999, S. 91ff., THIERFELDER 1999.

² Siehe hierzu GUTSCH 1996, insbes. S. 81 und 85; WALTER 1999.

³ Die aktuellen Kooperationen und Fusionen werden z. B. beschrieben bei ROBERTS/WELTER 1998, COX 1999; EHLING 1999; FOCKERS 1999; FORRESTER 1999; FRITZ/MÜLLER 1999; HEINZLE 1999; KNOP 1999; RÖPER 1999; STAHR 1999.

⁴ Siehe hierzu ausführlich KÖNIG 1997 oder BENDER 1999. Daß solche Abhängigkeiten den Erfolg beider Seiten blockieren können, zeigen die erfolglosen Bemühungen der Kirch-Gruppe, ab 1996 mit DF1 ein digitales Fernsehangebot in Deutschland zu etablieren. Die Bemühungen scheiterten vor allem an der Weigerung der Deutschen Telekom, das Programm in seine Kabelnetze einzuspeisen. Sie begründete dies mit technischen Problemen, dürfte tatsächlich aber aufgrund ihrer Pläne, selbst eine digitale Plattform zu errichten, die Einspeisung von DF1 verweigert haben (siehe WALTER 1999, S. 6). – Umgekehrt konnte auch Kirch seinerseits die von Bertelsmann angestrebte Digitalisierung von Premiere lange Zeit verhindern, indem er drohte, Premiere nicht mehr mit hochwertigen Filmen zu beliefern (vgl. KLEINSTEUBER/ROSEN-BACH 1998, S. 31).

⁵ Kennzeichnend hierfür ist beispielsweise die unterschiedliche Einschätzung der Chancen von (digitalen) Pay-TV- und Pay-Per-View-Angeboten im Vergleich zu den Chancen des Web Casting. Während die Kirch-Gruppe Milliarden in die erstere Vermarktungsform investiert, hat Bertelsmann diesen Markt gänzlich aufgegeben und sich schwerpunktmäßig auf das Internet konzentriert. Siehe hierzu z. B. JAKOBS 1999, KLAUSING 1999 oder BRYCHCY 1999.

⁶ SJURTS 1996, S. 245ff.; BENDER 1999, S. 72f.; SCHATZ 1998, S. 33, spricht von „Angstkarotten gegen die neue Unübersichtlichkeit.“

2. Vor- und Nachteile nationaler Konzentrationsschranken

2.1. Vorteile nationaler Konzentrationsschranken

Bei einer hohen Konzentration der Medienangebote verfügen einige Anbieter über eine hohe Marktmacht, die es ihnen erlaubt, etwa durch Preis- oder Mengenabsprachen oder die Diskriminierung von Zulieferern und Abnehmern, den ökonomischen Wettbewerb außer Kraft zu setzen oder einzuschränken. Dadurch sind die Preise der angebotenen Güter höher und/oder ihre Qualitäten geringer als beim intensiveren Wettbewerb, der bei einem weniger konzentrierten Angebot herrscht. Dies mindert die Wohlfahrt der Mediennutzer bzw. -konsumenten – und damit auch der Volkswirtschaft insgesamt.¹ Das Ausmaß dieser Wohlfahrtsverluste hängt dabei sowohl von der absoluten und relativen Konzentration ab, d. h. von der Zahl der Anbieter und ihren Marktanteilen,² als auch von einer Reihe anderer, zum Teil schwerer faßbarer Faktoren.³

Die Konzentration im Medienbereich beeinträchtigt aber nicht nur den ökonomischen, sondern auch den publizistischen Wettbewerb (als Konkurrenz alternativer Ideen und Meinungen). Soweit die Medien in ihrer Folge „die Vielfalt der Themen und Meinungen ... , die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen“,⁴ nicht angemessen wiedergeben, werden dadurch wichtige gesellschaftliche Funktionen (Förderung des politischen Wettbewerbs, Machtkontrolle, Integration, Vielfaltssicherung u. a.) geschwächt. Zu den die Mediennutzer direkt treffenden Nachteilen des verminderten ökonomischen Wettbewerbs (negative Preis- und Qualitätswirkungen, s. o.) treten dann indirekte Nachteile (ökonomisch handelt es sich um sog. „negative externe Effekte“): Die Meinungsfreiheit wird eingeschränkt, die politische Kontrollfunktion und gesellschaftliche Integrationsfunktion wird von den Medien nurmehr unzureichend wahrgenommen und die politische und kulturelle Vielfalt der Medieninhalte (vor allem für Minderheiten) nimmt ab. Auch solche indirekten Folgen bilden (wenn auch schwer quantifizierbare) gesellschaftliche Kosten der Medienkonzentration.⁵ Sie sind vor allem dann gravierend, wenn der aus

¹ Zu den allokativen Nachteilen ökonomischer Konzentration siehe etwa LENEL 1978, S. 557ff.; TUCHTFELDT 1978, S. 451ff. Allgemein handelt es sich dabei um negative Differenzen zur Summe der Konsumenten- und Produzentenrenten (dem sog. sozialen Überschuß), die im Fall eines „funktionsfähigen“ Wettbewerbs erreicht würde. Siehe FRITSCH u.a. 1993, S. 33f.

² Nach dem Konzept des „funktionsfähigen“ Wettbewerbs wird dabei kein linearer Zusammenhang zwischen der Zahl der Anbieter und der Wettbewerbsintensität unterstellt, sondern davon ausgegangen, daß der Wettbewerb bei einer mittleren Zahl von Marktteilnehmern am besten funktioniert. Siehe hierzu BAUMOL u. a. 1988; mit Bezug auf Medienmärkte auch KANTZENBACH/GREIFFENBERG 1980.

³ Dazu gehören insbesondere die Art und Höhe bestehender Marktzutrittsschranken (ENGEL 1995a, S. 226ff.), aber auch andere, in der Wettbewerbstheorie nicht explizierte oder strittige Einflüsse. Insofern ist HOFMANN-RIEM (1991, S. 58ff.) zuzustimmen, der vom „Fehlen allseits anerkannter wettbewerbstheoretischer Konzeptionen“ spricht. Bezeichnend hierfür etwa die widersprüchlichen Beiträge im Sammelband von KLAUE 1980.

⁴ Diese und ähnliche Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts finden sich in BVerfGE 57, 295, 319ff., 73, 118, 152f; 74, 297, 320; 83, 238, 320.

⁵ Daß es sich hierbei um zusätzliche, über die Nachteile des fehlenden oder eingeschränkten ökonomischen Wettbewerbs hinausgehende Nachteile handelt, ist strittig. Vereinzelt wird die



Marktmacht erwachsende publizistische Einfluß von den Eigentümern der Medien dazu genutzt wird, nahestehende Politiker oder politische Parteien zu unterstützen oder, wie etwa in Italien,¹ gar selbst politische Ämter zu besetzen.²

Im medienrechtlichen Schrifttum sind diese Folgen ausführlich beschrieben und diskutiert worden.³ Auch das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder auf die politischen und gesellschaftlichen Gefahren der Medienkonzentration hingewiesen.⁴ Dabei stand das Fernsehen aufgrund seiner hohen Reichweite und seiner besonderen Suggestivkraft im Mittelpunkt des Interesses; aber auch für den Hörfunk und für Zeitungen und Zeitschriften, als den anderen „klassischen“ Massenmedien, hat die Rechtslehre die Notwendigkeit einer über das Kartellrecht hinausgehenden medienrechtlichen Konzentrationskontrolle – auch einer medienrechtlichen Kontrolle der vertikalen und diagonalen Konzentration – hinreichend hervorgehoben.⁵

Es ist von daher nicht nur richtig, daß für private Medienanbieter die allgemeinen wettbewerbs- und kartellrechtlichen Schranken gelten, in Deutschland insbesondere des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), sondern daß darüber hinausgehende rundfunk- und medienrechtliche Konzentrationsschranken bestehen, die eine Einschränkung des publizistischen Wettbewerbs und die Entstehung „vorherrschender Meinungsmacht“⁶ verhindern. Die dadurch erreichte Sicherung oder Erhöhung der Vielfalt der Medienangebote trägt zum gesellschaftlichen Diskurs und damit auch zum politischen Wettbewerb, zur politischen Machtkontrolle und zur gesellschaftlichen Integration bei.

Auffassung vertreten, die Nachteile eines eingeschränkten publizistischen Wettbewerbs seien nur spezifische Ausprägungen der Nachteile eines eingeschränkten ökonomischen Wettbewerbs. Vgl. HOFFMANN-RIEM 1991, S. 21ff.; GIEHL 1993, S. 20ff.; oder KNOLL 1998, S. 98f.

- 1 In Italien kontrolliert der ehemalige Regierungschef und derzeitige Oppositionsführer Silvio Berlusconi drei der sechs landesweiten Fernsehstationen. Siehe zur damit verbundenen Problematik etwa WEBER 1997.
- 2 Die externen Kosten des unzulänglichen publizistischen Wettbewerbs (die bei Verwendung der Terminologie der Public Choice Schule als „agency costs“ oder „Frustrationskosten“ einzustufen sind) bestehen dann nicht nur darin, daß die Mediennutzer (als die sog. Prinzipale) nicht die von den Medien (als den sog. Agenten) gewünschten Inhalte geboten bekommen, sondern auch darin, daß Regierungen, die ihre (scheindemokratische oder diktatorische) Herrschaft der mißbrauchten Suggestivkraft der Medien verdanken, auch in anderen Politikbereichen vom Bürger nicht gewollte und für den Bürger nachteilige Entscheidungen durchsetzen können. Vgl. hierzu KOPS 1999, S. 76ff., mit weiteren Literaturhinweisen.
- 3 Siehe etwa KÜBLER 1995a, S. 291ff.; ders. 1997; HOFFMANN-RIEM 1991, S. 21ff.; HARTSTEIN u. a. 1995, S. 110, mit weiteren Literaturhinweisen; ENGEL 1995a, S. 232ff.; ENGELS 1996, insbesondere S. 49; SCHELLENBERG 1997, S. 26ff.; STOCK 1997a, S. 5ff.
- 4 Siehe oben, Seite 11, Fußnote 4; zusammenfassend auch HOFFMANN-RIEM 1991, S. 25ff.; ENGELS 1996, S. 47ff.; SCHELLENBERG 1997, S. 29ff.
- 5 Aus ökonomischer Sicht ist die Notwendigkeit einer Kontrolle des publizistischen Wettbewerbs demgegenüber bisher nur selten erörtert worden. Zu den wenigen Ausnahmen im deutschsprachigen Raum zählen HOPPMANN 1988, HEINRICH 1992, SCHELLHAASS 1994, JENÖFFY-LOCHAU 1997 und GROSSE-HOLTFORTH 1999.
- 6 Der Terminus wird „als neuer konzentrationsrechtlicher Schlüsselbegriff“ (STOCK 1997a, S. 23) erstmals im RfStV 1997 (§ 26) verwendet. Er läßt sich mit STOCK (ebenda) „als Unterfall und Steuerungsform einseitig-dysfunktionaler Einflußnahme“ verstehen.

2.2. Die nationalen Konzentrationsschranken des deutschen Medienrechts

Über das allgemeine Wirtschaftsrecht hinausgehende medienrechtliche Konzentrationsschranken finden sich aus diesen Gründen in vielen Staaten. In Deutschland sind sie in den Mediengesetzen der einzelnen Bundesländer sowie im Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) enthalten. Zum „gesetzgeberischen Glaubensbekenntnis“¹ ist dabei die folgende Formulierung geworden, die sich sowohl im RfStV² als auch in den meisten Landesmediengesetzen wiederfindet: „Im privaten Rundfunk ist inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im wesentlichen zum Ausdruck zu bringen. Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in den Vollprogrammen angemessen zu Wort kommen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen. Die Möglichkeit, Spartenprogramme anzubieten, bleibt hiervon unberührt. Ein einzelnes Programm darf die Bildung der öffentlichen Meinung nicht in hohem Maße ungleichgewichtig beeinflussen.“

Der bis 1996 geltende RfStV³ versuchte, diese Ziele durch ein sogenanntes *Beteiligungsmode*ll zu erreichen. Danach durfte ein Veranstalter von bundesweiten Fernsehvollprogrammen oder von Fernsehspartenprogrammen mit dem Schwerpunkt Information nur zugelassen werden, wenn er weniger als 50 % der Kapitalanteile oder Stimmrechte besaß und auch sonst keinen „vergleichbaren vorherrschenden Einfluß“ ausübte (binnenplurales Element)⁴ und wenn er höchstens zwei Hörfunk- und zwei Fernsehprogramme und jeweils nur ein Vollprogramm oder Spartenprogramm mit Schwerpunkt Information verbreitete (außenplurales Element).⁵ Kombiniert wurden beide Elemente durch die Bestimmung, daß ein Unternehmen, das an dem Veranstalter eines bundesweiten Fernsehvoll- oder Informationsprogramms mit 25 % oder mehr beteiligt war, nicht an mehr als zwei weiteren Veranstaltern derartiger Programme und nur mit weniger als 25 % beteiligt sein durfte.⁶

Aufgrund verschiedener Mängel (insbesondere der Anreize zur Bildung von Anbietergemeinschaften, bei denen die Verteilung der publizistischen Verantwortung nicht mehr erkennbar war)⁷ wurde das Beteiligungsmodell in der neuen Fassung des RfStV 1997 durch das sog. *Marktanteilsmodell* bzw. *Zuschaueranteilsmodell*

1 SCHELLENBERG 1997, S. 38

2 §§ 25 Abs. 1 u. 2 des Dritten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 26. 8/11. 9. 1996 (Dritter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), in Kraft getreten am 1. 1. 1997, im folgenden zitiert als RfStV 1997, abgedruckt u. a. in Media Perspektiven, Dokumentation, Nr. I/1996

3 Siehe RfStV v. 31. August 1991, zuletzt geändert durch den Zweiten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 22. Juni 1995, im folgenden zitiert als RfStV 1991

4 § 21 Abs. 2 RfStV 1991

5 § 21 Abs. 1 RfStV 1991

6 § 21 Abs. 2 RfStV 1991; siehe zur Darstellung und Würdigung dieser im RfStV 1991 in den §§ 21, 30 enthaltenen Regelungen HARTSTEIN u. a. 1995, S. 1110ff.

7 Siehe zur Kritik an dieser und anderen Wirkungen des Beteiligungsmodells ebenda sowie HOLZER 1995, S. 583; STOCKMANN/ZIGELSKI 1995, S. 537ff.; KÜBLER 1995b, S. 48, oder CLAUSEN-MURADIAN 1996, S. 935.



ersetzt. Dieses enthält nurmehr außenplurale Elemente, und es erlaubt einem Unternehmen die Veranstaltung einer unbegrenzten Zahl bundesweiter Fernsehprogramme, solange es keine „vorherrschende Meinungsmacht“ erlangt. Eine solche ist nach § 26 Abs. 2 Satz 1 RfStV 1997 zu vermuten, falls die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 % erreichen, wobei einem Unternehmen alle selbst veranstalteten Programme sowie alle Programme anderer Veranstalter zugerechnet werden, an denen es mit mindestens 25 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile (sog. „Bagatellgrenze“) beteiligt ist.¹ Vorherrschende Meinungsmacht ist außerdem bei einer „geringfügigen“ Unterschreitung der 30-Prozent-Grenze zu vermuten, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung einen Meinungseinfluß ergibt, der einem Zuschaueranteil von 30 % entspricht.²

Besitzt ein Unternehmen vorherrschende Meinungsmacht in diesem Sinne, ist ihm ein weiteres externes Wachstum zu verwehren;³ darüber hinaus hat es geeignete Maßnahmen zur Beseitigung seiner vorherrschenden Meinungsmacht zu ergreifen, um dem Widerruf der erteilten Sendelizenzen vorzubeugen. In Frage kommt die Aufgabe zurechenbarer Beteiligungen an anderen Veranstaltern,⁴ die Reduzierung der Marktmacht auf medienrelevanten verwandten Märkten⁵ sowie die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte und die Errichtung gesellschaftlich-gruppenpluraler Programmbeiräte mit wirksamem Programmeinfluß.⁶

Der wichtigste Steuerungsparameter des deutschen Medienkonzentrationsrechts ist somit die in § 26 Abs. 2 Satz 1 RfStV 1997 genannte Marktanteilsobergrenze. Zwar variiert die Intensität der nationalen Konzentrationsbeschränkung auch mit anderen Größen, etwa mit der Abgrenzung der medienrelevanten verwandten Märkte nach § 26 Abs. 2 Satz 2 RfStV, mit der Bagatellgrenze nach § 28 Abs. 1 RfStV oder mit der Auslegung des Begriffs der „geringfügigen“ Unterschreitung der Marktanteilsobergrenze nach § 26 Abs. 2 Satz 2 RfStV. Anders als diese ist die Marktanteilsobergrenze aber bewußt als politisch festzulegende – und ggf. zu verändernde – Stellschraube der Intensität nationaler Konzentrationsbeschränkung ausgelegt worden.⁷

¹ § 28 Abs. 1 Satz 1 RfStV 1997

² § 26 Abs. 2 Satz 2 RfStV 1997

³ § 26 Abs. 3 RfStV 1997

⁴ § 26 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 RfStV 1997

⁵ § 26 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 RfStV 1997

⁶ § 30 Abs. 1, § 31 RfStV 1997 und § 31 Abs. 2, § 32 RfStV 1997

⁷ Es ist von daher auch begründet, daß bei der im folgenden Abschnitt angestellten modelltheoretischen Untersuchung der mit nationalen Konzentrationsbeschränkungen verbundenen Folgen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Medienunternehmen vereinfachend unterstellt wird, die Marktanteilsobergrenze sei die *einzige* Bestimmungsgröße für die Intensität nationaler Konzentrationsbeschränkungen. Natürlich wäre es mit dem dort vorgestellten Ansatz aber auch möglich, umgekehrt die Marktanteilsobergrenze als Konstante zu behandeln und die mit der Variation sonstiger Bestimmungsgrößen der Intensität nationaler Konzentrationsbeschränkungen verbundenen Folgen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu untersuchen.

Der im RfStV 1997 als Marktanteilsobergrenze festgelegte Wert von 30 % steht folglich auch im Mittelpunkt der medienpolitischen Auseinandersetzungen. Da er über dem Wert lag, den die in der Bundesrepublik bestehenden Veranstalterfamilien zum Zeitpunkt der Nivellierung des RfStV 1991, d. h. im Jahr 1996, erreicht hatten,¹ wurde verschiedentlich behauptet, im Interesse einer „konzernfreundlichen, konzentrationsfördernden Tendenz“ (STOCK 1997a, S. 32) sei „das Ganze so angelegt, daß das (im Ergebnis für Kirch und Bertelsmann weit über 30 v. H. betragende) Quoten-Limit gewissermaßen die tragende Säule“² gewesen sei.³ Die Entstehungsgeschichte des RfStV 1997 liefert für diese Vermutung in der Tat gewichtige Indizien (siehe STOCK 1997a, S. 16ff., S. 30ff.; ders. 1997b, S. 164ff.; DÖRR 1996, S. 526).⁴

Kritisiert wurde am Marktanteilsmodell des RfStV 1997 außerdem vor allem, daß es zu stark auf eine Form der Konzentration (die *horizontale*) und auf ein einziges Medium (das Fernsehen) ausgerichtet sei (RÖPER 1996, S. 620). In Abbildung 1 kommt diese Fixierung durch den inneren, mit einer fetten Linie gezogenen Kreis zum Ausdruck. Dort wird deutlich, daß dem Marktanteilsmodell des RfStV 1997 in der Tat, ebenso wie dem Beteiligungsmodell des RfStV 1991, wirksame und justitiable Schranken der vertikalen Konzentration im Fernsehsektor (etwa durch die Einbeziehung der zusätzlichen Marktmacht, die ein Fernsehveranstalter durch die

¹ Siehe die entsprechenden Berechnungen der Marktanteile bei HARTSTEIN u. a. 1995, S. 1192ff., die für das Jahr 1993/94 für die Veranstalterfamilie CLT/UFA auf einen Marktanteil von 23,8 % und für die Kirch-Gruppe (inklusive PRO 7) auf einen Marktanteil von 27 % kamen, und bei RÖPER (1997), der für die CLT/UFA einen damaligen Marktanteil von max. 27,5 % und für die Kirch-Gruppe von max. 27,9 % errechnete. -- Für eine Zusammenstellung der aktuellen Beteiligungsverhältnisse im privaten Fernsehen siehe ALM 1998, S. 295ff.

² „Es überwiegt eine konzernfreundliche, konzentrationsfördernde Tendenz, z. B. soll die Eingriffsschwelle möglichst hoch liegen, und sie soll nach unten grundsätzlich nicht überquert werden. Die genannte Tendenz drückt sich in zahlreichen gleich noch zu erörternden Einzelheiten aus. Sie wird in dem Vertragswerk mit viel Aufwand und Akribie verwirklicht. Gegenläufige individuelle und öffentliche Belange werden, wie sich versteht, ebenfalls berücksichtigt, sie werden aber nicht in gleichem Maß aufgenommen und elaboriert. Das Ganze ist so angelegt, daß das (im Ergebnis für Kirch und Bertelsmann weit über 30 v. H. betragende) Quoten-Limit gewissermaßen die tragende Säule ist.“ (STOCK 1997a, S. 32). Ähnlich äußerten sich RÖPER 1996, S. 610 („Die Entstehungsgeschichte des Vertrags zeigt jedenfalls deutlich, wie stark und letztlich in ihrem Sinne erfolgreich die Industrie auf die Verhandlungsführer der Länder eingewirkt hat“), LILIENTHAL 1996 und MORHART 1996.

³ Aus dem gleichen Grund wurde die Festlegung der Bagatellgrenze des § 28 Abs. 1 Satz 1 RfStV 1997 auf 25 % kritisiert, zumal dieser Wert wesentlich über die ursprünglich diskutierten Anteile von 5 % bzw. 10 % hinausging. Siehe hierzu LILIENTHAL 1996, STOCK 1997a, S. 36ff., und RÖPER 1997, S. 81ff., der die mit der Heraufsetzung dieser Bagatellgrenze verbundenen Auswirkungen auf die Marktanteile der Veranstalterfamilien KIRCH und CLT/UFA mit empirischen Zahlen verdeutlicht.

⁴ Wird die Marktanteilsobergrenze per Abwägung der mit ihr verbundenen gesellschaftlichen Vor- und Nachteile bestimmt, wie dies unten (Abschnitt 2.4.) vorgeschlagen wird, ist für deren Beurteilung auf der anderen Seite aber bedeutungslos, ob dadurch die bestehenden Veranstalter zur Reduzierung ihrer Marktanteile gezwungen werden oder ihnen die bestehenden Marktanteile erhalten oder gar Spielräume für deren Ausweitung eröffnet werden. Daß die im RfStV 1997 gewählte Obergrenze von 30 % keine materiellen Folgen für die damals bestehenden Veranstalterfamilien nach sich zogen, kann ihr deshalb nicht per se zum Vorwurf gemacht werden. Kritisiert werden kann vielmehr nur, daß im Entscheidungsverfahren die gesellschaftlichen Vor- und Nachteile der nationalen Konzentrationsbegrenzungen möglicherweise nicht vollständig berücksichtigt und adäquat gewichtet wurden (siehe auch hierzu Abschnitt 2.4.).



Beteiligung an Fernsehproduktionsgesellschaften oder Kabelnetz- und Satelliten-Betreibern gewinnt) fehlen und es auch eine diagonale Konzentration mit Anbietern anderer Medien nicht verhindern kann.¹

Die hierfür erforderliche, über den Tellerrand der horizontalen Konzentration von Fernsehveranstaltern hinausgehende Ausdehnung der Perspektive (die in Abbildung 1 durch den mittleren und äußeren Kreis angedeutet wird) ist dem Gesetzgeber vor allem mit Blick auf die in Abschnitt 1.3. beschriebenen Veränderungen der Medienlandschaft anzuraten (siehe hierzu nochmals Abbildung 2 mit der dort ebenfalls durch Kreise vorgenommenen Kennzeichnung der bestehenden, verengten Sichtweise und ihrer erforderlichen Ausdehnung): In Zukunft wird die Marktmacht eines Fernsehveranstalters aufgrund der absehbaren verstärkten vertikalen und diagonalen Konzentration noch weniger als bisher allein anhand seiner Marktanteile für Fernsehprogramme gemessen werden können. Vielmehr müssen seine Beteiligungen an Unternehmen auf vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen des Fernsehens² und seine Beteiligungen an Printmedien und elektronischen Medien³ verstärkt in die Betrachtung einbezogen werden.

Die in § 26 Abs. 2 Satz 2 RfStV 1997 enthaltene Regel, daß vorherrschende Meinungsmacht eines Unternehmens auch bei einer „geringfügigen“ Unterschreitung der 30-Prozent-Grenze vermutet werden kann, „sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung einen Meinungseinfluß ergibt, der einem Zuschaueranteil von 30 % entspricht“, eröffnet zwar die gesetzliche Grundlage für eine solche Ausweitung der Perspektive, greift in der Praxis aber nicht, weil sie nur für Veranstalter gilt, die bereits bei Fernsehprogrammen einen 30-prozentigen oder geringfügig darunter liegenden Marktanteil besitzen.⁴ Um diesen Mangel zu beheben, empfiehlt es sich, den Terminus der „geringfügigen“ Unterschreitung erheblich weiter zu fassen, als dies bei einer umgangssprachlichen Auslegung zu erwarten wäre. Ihre Festsetzung auf 2 % beispielsweise, wie sie die KDLM in ihrem Beschluß vom 7. 11. 1998 vorgenommen hat,⁵ dürfte angesichts der Bedeu-

¹ Siehe RÖPER 1996, S. 620; LEHR 1995, S. 669f.; STOCK 1997a, S. 35f. Daneben wurden weitere, hier nicht im einzelnen darzustellende methodische Schwächen beanstandet, wie z. B. das unklare Verfahren zur Messung der Marktanteile der Veranstalter (CLAUSEN-MURADIAN 1996, S. 943ff.; STOCK 1997a, S. 43ff.; NEFT 1998, S. 462), die fehlende Gewichtung der Marktanteile in Abhängigkeit von den Programminhalten (ENGEL 1995b, S. 256f.; CLAUSEN-MURADIAN 1996, S. 945) und die mangelnde Wirksamkeit von Fensterprogrammen und Programmbeiräten als Meinungsmacht reduzierenden Maßnahmen (DÖRR 1996, S. 627; STOCK 1997a, S. 49ff.; NEFT 1998, S. 461f.)

² Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Marktmacht, die ein Fernsehveranstalter durch die Verfügungsrechte an knappen Veranstaltungs-/Ereignisrechten und Fremdprogrammen (etwa Spielfilmrechten) besitzt, und im Hinblick auf die Marktmacht, die ihm durch die Verfügungsrechte an Übertragungswegen und -plattformen zuwächst.

³ Das gilt vor allem für das Internet, das sich in wenigen Jahren zu einem eigenständigen neuen Medium mit einer dem traditionellen (analogen) Fernsehen vergleichbaren Erreichbarkeit und Suggestivkraft entwickeln wird.

⁴ So zutreffend bereits RÖPER 1996, S. 618.

⁵ Abgedruckt in ZUM 1998, S. 1054ff. Eine solche enge quantitative Auslegung ist allerdings auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur anzutreffen. Siehe hierzu die bei NEFT 1998, S.

tung, die „medienrelevante verwandte Märkte“ für die Meinungsmacht von Fernsehveranstaltern besitzen, eindeutig zu gering sein. Sie ist zudem auch deshalb abzulehnen, weil dadurch der Ergänzungsmaßstab der „geringfügigen Unterschreitung“ dauerhaft (und damit: ungeachtet des absehbaren säkularen Bedeutungsverlustes des primären Maßstabs „Fernsehmarkt-Anteil“) quantifiziert würde – was angesichts der Notwendigkeit eines unbestimmten, den absehbaren technischen und ökonomischen Veränderungen der Medienmärkte anpaßbaren Rechtsbegriffs tunlichst vermieden werden sollte.¹

Der Verzicht auf eine Quantifizierung der „Geringfügigkeitsklausel“ bedeutet allerdings nicht, daß der Gesetzgeber auf die Entwicklung präziserer und justitierbarer Kriterien verzichten könnte. Vielmehr muß er sowohl Maßstäbe dafür entwickeln, welche „verwandten Märkte“ von Fernsehveranstaltern „medienrelevant“ sind (qualitative Relevanz), als auch dafür, wie hoch die von diesen verwandten medienrelevanten Märkten ausgehende Meinungsmacht ist (quantitative Relevanz).² Hierzu sollte die derzeitige Konzentrationskontrolle, die aufgrund der Dominanz der Marktanteile von Fernsehveranstaltern auch als „Fernsehmarkt-Anteilsmodell“ bezeichnet wird, zu einem „Medienmarkt-Anteilsmodell“ ausgebaut werden.³ Dies wird zwar neue, zum Teil schwierige methodische Meßprobleme aufwerfen,⁴ und bei den meisten Medien wird es, anders als beim Fernsehen, auch (noch) nicht möglich sein, auf Daten zurückzugreifen, die für andere Zwecke ohnehin bereits erhoben werden.⁵ Gleichwohl ist eine solche Fortentwicklung des (nationalen) Konzentrationsrechts erforderlich, wenn die o. g. Vorteile von Konzentrationsschranken auch unter den absehbaren veränderten Marktbedingungen erhalten bleiben sollen.

463, referierten Auffassungen, die den Begriff der geringfügigen Unterschreitung ganz überwiegend mit 2 bis 3 Prozentpunkten quantifizieren.

- 1 Vgl. die entsprechenden Wertungen durch STOCK 1997a, S. 30ff., und KÜBLER 1999, Abschnitt B.I.3.
- 2 Siehe hierzu etwa STOCKMANN/ZIGELSKI 1995, S. 547f.; KÜBLER 1995a, S. 316ff.; oder ENGEL 1995b, S. 266ff. Dabei kann er sich prinzipiell an der in Abbildung 2 skizzierten Strukturierung orientieren: Maßstab für die mit einer vertikalen Konzentration verbundene Meinungsmacht ist der Einfluß, den die auf vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen erbrachten Leistungen auf die Meinungsmacht der Fernsehveranstalter ausüben; tendenziell ist dieser Einfluß um so größer, je näher die Wertschöpfungsstufen an der Stufe der Veranstaltung angesiedelt sind (in den Abbildungen 1 und 2: je geringer der horizontale Abstand von der Veranstalterstufe ist). Maßstab für die mit einer diagonalen Konzentration verbundene Meinungsmacht ist der Grad der Substitution, der zwischen Fernsehprogrammen und anderen Medien besteht; tendenziell ist dieser Einfluß um so größer, je stärker diese Medien dem Fernsehen ähneln; dabei sind als Ähnlichkeitsmerkmale vor allem ihre Inhalte, Darstellungsformen und Nutzungsformen zu berücksichtigen. In den Abbildungen 1 und 2 drückt sich dieser Substitutionsgrad im vertikalen Abstand der verschiedenen Medien gegenüber dem „Referenzmedium“ Fernsehen aus.
- 3 Siehe hierzu etwa die von Karl-Heinz Klär zu einem „Mediennutzungsmodell“ unterbreiteten Überlegungen in: epd/Kirche und Rundfunk; Nr. 80 vom 12. 10. 1994, S. 3ff.; vgl. auch HOLLZER 1995, S. 588, der von einem „Einflußanteilsmodell“ spricht, und KRESSE 1995a, S. 53.
- 4 Siehe hierzu EBERLE 1995, S. 253f.; ENGEL 1995b, S. 266ff., oder HENLE 1995, S. 67ff.
- 5 Während für die Hörfunkprogramme und Printmedien geeignete Daten von der Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung (GfK) erhoben werden, die für diese Zwecke, ähnlich wie die Daten zur Fernsehnutzung, übernommen werden könnten, liegen für die meisten elektronischen Medien, z. B. für Pay-TV und Pay-Per-View, für WEB-TV und für Internet-Seiten, keine geeigneten Daten vor. Siehe hierzu MAIER-RABLER/SUTTERLÜTTI 1996.



2.3. Nachteile nationaler Konzentrationsschranken

Eine solche Fortentwicklung nationaler Konzentrationsbeschränkungen findet dort ihre Grenzen, wo die damit verbundenen Nachteile (Kosten) höher werden als die erzielten Vorteile (Nutzen), eine ökonomische Maxime, die auch von der Rechtswissenschaft (dort durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) betont wird. Dies betrifft zum ersten die Transaktionskosten, die bei den beteiligten Hoheitsträgern¹ und zum Teil auch bei den Medienunternehmen² für die Messung und Kontrolle der Medienkonzentration anfallen, letztlich aber vom Bürger (via Steuern und Güterpreisen) getragen werden. Damit verbieten sich z. B. eine unzumutbare oder inkonsistente Zuständigkeitsverteilung³ ebenso wie unnötig hohe Ansprüche an die Gültigkeit und Zuverlässigkeit der Meß- und Kontrollverfahren, die hohe Zusatzkosten, aber nur einen geringen (oder gar negativen) Zusatznutzen verursachen; und es rechtfertigen sich pragmatische Lösungen, bei denen hohen Kosteneinsparungen geringe Nutzeneinbußen gegenüberstehen.⁴

Als Kosten nationaler Konzentrationsschranken sind des weiteren die Nachteile zu berücksichtigen, die sich für nationale Medienunternehmen im internationalen Wettbewerb ergeben. Vor allem die „global player“ im Mediengeschäft weisen immer wieder darauf hin, daß sie durch nationale Konzentrationsschranken daran gehindert würden, betriebswirtschaftlich optimale Ausbringungsmengen herzustellen und unternehmenspolitisch sinnvolle Kooperationen und Fusionen mit anderen Medienunternehmen vorzunehmen.⁵ Dies schmälere ihre Absatzchancen und

¹ Im wesentlichen sind dies die Landesmedienanstalten (LMAs), die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) und die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK); daneben, speziell im Zuge der Gesetzgebung, aber auch die Staatskanzleien, Parlamente und Regierungen der Bundesländer.

² Auch die von den Unternehmen selbst zur Erfüllung der hoheitlichen Anforderungen erbrachten Leistungen (allgemein als Kosten der Bürokratieüberwälzung bezeichnet) sind als Transaktionskosten zu berücksichtigen. Im wesentlichen sind dies hier also die für die Erhebung, Aufbereitung und Weitergabe von Daten zur Beurteilung der Eigentumsverhältnisse, Marktanteile und sonstiger Indikatoren der Medienkonzentration aufgewandten Ressourcen.

³ Siehe hierzu unten, Abschnitt 3.3.

⁴ Als eine solche unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten zu rechtfertigende, pragmatische Lösung ist z. B. der Rückgriff auf die Mediennutzungsdaten der GfK anzusehen, die für kommerzielle Zwecke der Medienunternehmen ohnehin erhoben werden und deshalb kostenlos oder doch zumindest wesentlich kostengünstiger sind als eigens für die Zwecke der Konzentrationskontrolle erhobene (hoheitliche) Daten (vgl. ENGEL 1995b, S. 255f.; ders. 1995a). Im Vergleich zu diesen Kosteneinsparungen dürften die mit diesen Daten verbundenen Nachteile (statistischer Fehler, Freiwilligkeit der Mitwirkung, Gefahr des Konkurses des beauftragten privaten Instituts, vgl. KNOTHE 1996) in Kauf zu nehmen sein, so daß die u. a. auch von der KEK erhobene Forderung nach einer separaten Marktanteilermittlung (siehe o. V. 1998) unberechtigt erscheint. -- Auch der Verzicht auf die Messung der von (noch) nachrangigen Medienangeboten ausgehenden Meinungsmacht zwecks Kontrolle der diagonalen Konzentration läßt sich prinzipiell aus solchen Kosten-Nutzen-Erwägungen rechtfertigen – allerdings nur (noch), solange deren Einfluß ganz wesentlich unterhalb derjenigen des traditionellen (analogen) Fernsehens liegt.

⁵ Die CLT-UFA (1997, S. 6) verteidigte ihre Zusammenarbeit mit der Kirch-Gruppe z. B. mit dem Argument, daß dadurch „ein großer europäischer Heimatmarkt (entstehe), der zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen führen (würde). Es gibt aber noch eine zweite Möglichkeit: Unternehmen, Politik und Wettbewerbshüter ... sehen diesen Zusammenhang nicht und schaffen so die Voraussetzung für die Dominanz von US-Anbietern.“ Ähnlich hat z. B. die BERTELSMANN AG (1995, S. 117) darauf hingewiesen, daß „Bertelsmann und

-anteile im Ausland, was wiederum die nationalen und internationalen Erlöse und auch die Zahl rentabler Arbeitsplätze in diesem (besonders zukunftssträchtigen)¹ Sektor reduziere. Im Zuge der Globalisierung drohe zudem, daß auch diese inländischen Arbeitsplätze verloren gingen, weil gerade Medienunternehmen mit ihrem überdurchschnittlich hohen Anteil an virtuellen Arbeitsplätzen ihren Standort leicht ins Ausland verlagern könnten. Schließlich stehe zu befürchten, daß eine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Medienunternehmen und der Zahl der in dieser Schlüsselindustrie bestehenden Arbeitsplätze sich mittelbar auch auf andere Wirtschaftssektoren nachteilig auswirke, etwa auf die internationale Reputation der deutschen Industrie, deren Bild im Ausland durch die Medien nicht unerheblich geprägt werde, auf die Leistungsfähigkeit der Nachrichten- und Telekommunikations-Industrie, die auf die in Abschnitt 1.3. beschriebenen hohen Synergieeffekte mit der Medienwirtschaft angewiesen sei, oder – noch allgemeiner – auf die Geschwindigkeit, mit der sich Deutschland im Vergleich mit anderen Staaten zur „Informationsgesellschaft“ entwickele.²

die anderen deutschen Medienunternehmen ... heute und zukünftig im Bereich der elektronischen Medien – auch im klassischen, werbefinanzierten Fernsehen – mit den großen multinationalen Medienkonglomeraten wie Time/Warner, Viacom/Paramount, Murdoch, Berlusconi oder CLT (konkurrieren).“ Sie hat daraus u. a. gegenüber der deutschen Medienpolitik die Forderung abgeleitet, „ein eindeutiges Bekenntnis zu Cross Ownership: „Entwicklungsgarantie“ für private Medienunternehmen“ abzulegen (ebenda, S. 128) und „der in Deutschland zu beobachtenden Anti-Konzentrationshysterie entgegenzutreten.“ (ebenda). -- Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen von MAI (1998a, S. 100), der als Ministerialrat in der Staatskanzlei NRW Einblick in die (landes-)politischen Entscheidungsprozesse besitzt: „Auf der Agenda der klassischen Medienpolitik war die Verhinderung von Monopolen im Presse- und Rundfunkbereich ganz oben angesiedelt. Heute geht es der Politik im wesentlichen darum, die deutsche Medienindustrie stark genug zu machen, damit sie im globalen Wettbewerb mit den wirklich Großen dieser Branche (Time Warner, Disney, Viacom, News Corporation und andere) mithalten kann. Hinweise auf mögliche Monopolfahren kollidieren zunehmend mit Argumenten für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Nur durch starke deutsche Medienkonzerne, so lautete nun das Kalkül der Medienpolitik, könne auch verhindert werden, daß sich immer mehr, meist US-amerikanische Konzerne, im deutschen Fernseh- und auch Hörfunkmarkt einkaufeten.“ (ähnlich ders. 1998b, S. 14, 34). Das entspricht der Auffassung des (damaligen) Wirtschaftsministers von NRW, Wolfgang Clement, der in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 18. 10. 1995 („Medienunternehmen nicht festzurren“) u. a. ausführte: „Wir müssen dafür sorgen, daß deutsche Unternehmen, die international eine Rolle spielen, auch weiterhin im globalen Fernsehen mitmischen. Es kann nicht das Interesse der deutschen Medienpolitik sein, unsere eigenen Unternehmen festzuzurren und den Markt freizugeben, beispielsweise für US-amerikanische Giganten.“ Siehe hierzu auch den Kommentar von Klaus OTT 1995.

¹ FÄSSLER 1995, S. 545

² Vgl. etwa die entsprechende Argumentation in den Positionspapieren der Bertelsmann AG, der CLT oder der Kirch-Gruppe in KRESSE 1995b; ähnlich FÄSSLER 1995, S. 545; ZMECK 1995, S. 548; zu den Anforderungen und Chancen, die mit der Entwicklung zur Informationsgesellschaft verbunden sind, sowie zur Bedeutung, die dem internationalen Wettbewerb hierbei zukommt, auch HARMS 1996. -- Diese Argumentation findet sich auch in anderen Staaten. Z. B. hat das Department of National Heritage in Großbritannien mit Blick auf die Weltmarktfähigkeit der britischen Medienwirtschaft gefordert, daß die Zeitungsverleger und Rundfunkanbieter von den neuen Techniken durch gemeinsame Investitionen profitieren könnten. „Zudem verfüge Großbritannien im internationalen Vergleich sowohl bei den elektronischen als auch bei den Printmedien über ein enormes Potential an kreativem Talent, das nicht infolge eines übermäßig harten Konzentrationsrechts 'verkümmern' dürfte.“ (HOLZNAGEL/GRÜNWALD 1997, S. 145f., mit Bezug auf das DEPARTMENT OF NATIONAL HERITAGE 1995, §§ 5.18 und 5.20). Ähnlich ist die Interessenlage für Frankreich einzuschätzen: „Insgesamt steht das Thema Medienkonzentration und –verflechtung in der medienpolitischen Debatte in Frankreich zur Zeit



Die am Anfang dieser Argumentationskette stehenden einzelwirtschaftlichen Nachteile einer konzentrationsrechtlich begründeten Begrenzung von Marktanteilen werden in Abbildung 3 mit Hilfe des Durchschnittskostenverlaufs der beiden Unternehmen U⁹⁶ und U⁰⁵ verdeutlicht.¹ Beide weisen einen U-förmigen Verlauf auf, weil angenommen wird, daß die Durchschnittskosten zunächst (primär infolge fehlender Rivalität im Konsum) mit steigenden Ausbringungsmengen sinken, ab einer bestimmten Ausbringungsmenge aber wieder ansteigen (vor allem, weil die Programminhalte von den – heterogenen – Präferenzen der Zuschauer zunehmend abweichen).² Beim Unternehmen U⁹⁶ treten diese Nachteile früher auf (etwa: weil für dieses Unternehmen kulturelle, sprachliche oder regionale Besonderheiten der Medieninhalte eine größere Rolle spielen): Sein Betriebsoptimum liegt bei einer Ausbringungsmenge von 3.000 Mio Zuschauerminuten (bei dann minimalen Durchschnittskosten von 0,8 DM/Zuschauerminute). Beim Unternehmen U⁰⁵ steigen die Durchschnittskosten erst ab der höheren Ausbringungsmenge von 7.500 Mio Zuschauerminuten (und minimalen Durchschnittskosten von 0,6 DM/Zuschauerminute) wieder an. -- Wieviele Anbieter sich bei diesen Kostenverläufen am Markt halten können, hängt vom Verlauf der Nachfragefunktion N ab. Da bei einer vergleichsweise geringeren Nachfrage, wie sie durch N* beschrieben wird, die Durchschnittskosten über den gesamten Bereich der relevanten Nachfrage durchgängig fallen, kann sich nur eines der Unternehmen (der natürliche Monopolist) halten, in diesem Fall das Unternehmen U⁹⁶, das die nachgefragte Menge zu einem niedrigeren Durchschnittspreis herstellen kann als U⁰⁵.

Hingegen können bei einer Nachfrage, wie sie durch N beschrieben wird, mehrere Unternehmen existieren, weil die von ihnen im Betriebsoptimum hergestellten Mengen nur einen Teil der Gesamtnachfrage decken. So machen die von U⁹⁶ im Betriebsoptimum hergestellten 3.000 Mio Zuschauerminuten nur 20 % und die von U⁰⁵ produzierten 7.500 Mio Zuschauerminuten nur 50 % an der Gesamtnachfrage von 15.000 Mio Zuschauerminuten aus,³ so daß unter diesen Bedingungen langfristig ein Duopol oder ein enges Oligopol zu erwarten wäre.

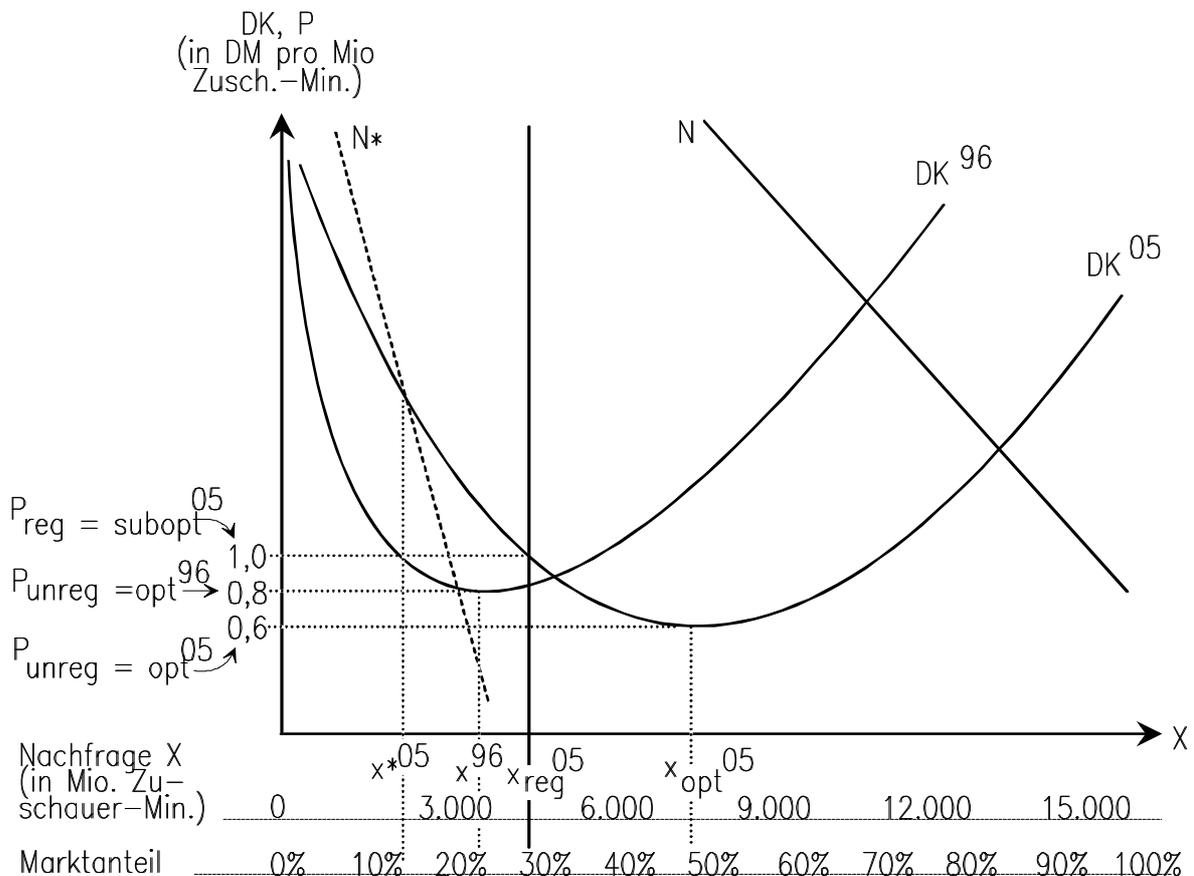
deutlich hinter der Frage zurück, wie sich die europäische und speziell die französische Medienindustrie der Herausforderung aus USA und Japan stellen sollen. Der Schutz der eigenen Kultur und Medienindustrie vor anglo-amerikanischen Importen steht am höchsten auf der politischen Tagesordnung.“ (EUROPÄISCHES MEDIENINSTITUT 1995, S. 185).

¹ Auf die Einbeziehung der zuvor angesprochenen Transaktionskosten wird in Abbildung 3 verzichtet, zumal deren Umfang weniger mit der dort als unabhängiger Variablen fungierenden Intensität der Konzentrationskontrolle variieren, sondern von anderen, im wesentlichen verwaltungswirtschaftlichen Faktoren abhängen dürfte (in Abbildung 3 also als Parallele zur Abszisse einzutragen wäre).

² Vgl. oben, Abschnitt 1.2.

³ Die in Abbildung 3 für die absolute Nachfrage, die Marktanteile und die Produktionskosten aus didaktischen Gründen eingefügten Zahlen entsprechen nur näherungsweise den tatsächlichen Werten für den deutschen Fernsehmarkt. Die Gesamtnachfrage wurde dabei vereinfachend ermittelt, indem die Gesamtzahl der deutschen Fernsehzuschauer (80 Mio) mit der durchschnittlichen täglichen Fernsehnutzung (190 Min.) multipliziert wurde. Die Produktionskosten pro Mio Zuschauer-Minuten wurden näherungsweise ermittelt, indem die von der ARD für das Erste Fernsehprogramm genannten durchschnittlichen Produktionskosten pro Sendeminute (5.984 DM; ARD-Jahrbuch 1998, S. 365) durch eine Million dividiert wurde. Erhebliche Unterschiede zwischen den Produktionskosten der verschiedenen Sendarten bleiben damit ebenso

Abbildung 3:
Einzelwirtschaftliche Folgen einer Begrenzung von Marktanteilen



Einzelbetriebliche Kosten von Konzentrationsschranken – beim deutschen Marktanteilsmodell also im wesentlichen die Begrenzung auf einen Marktanteil von 30 % (womit die Malusregelung des § 26 Abs 2 RfStV und andere konzentrationshemmende Maßnahmen des RfStV aus der Betrachtung ausgeklammert bleiben)¹ – entstehen bei den in Abbildung 3 unterstellten Kostenverläufen nur, wenn das Betriebsoptimum eines Unternehmens jenseits der Marktanteilsobergrenze liegt, d. h. das Unternehmen in seinem einzelbetrieblichen Streben nach Kostenminimierung und Ertragsmaximierung eine Ausbringungsmenge anstrebt, die einen höheren als den konzentrationsrechtlich maximal zulässigen Marktanteil mit sich bringt. Dieser Fall ist in Abbildung 3 (im folgenden bei unterstellter Gültigkeit der Nachfragekurve N) nur beim DK-Verlauf von U⁰⁵ gegeben: Für dieses Unternehmen wäre einzelbetrieblich eine Ausbringungsmenge von 7.500 Mio Einheiten

ausgeklammert wie Unterschiede, die sich durch die (geringeren) Produktionskosten privater Fernsehprogramme ergeben. Ausgeklammert bleibt auch, daß die Gesamtnachfrage im hier zugrunde gelegten einfachen Modell mit dem Preis pro Zuschauerminute variiert (während sich bei der Dominanz des Free-TV in Deutschland ein Nullpreis ergibt, aufgrund dessen die nachgefragte Menge von anderen Faktoren – vor allem den Opportunitätskosten des Fernsehkonsums – abhängt). Dies rechtfertigt auf der anderen Seite, daß bei der hier angestellten Betrachtung darauf verzichtet wurde, bei der Berechnung der Marktanteile die Gesamtnachfrage in Abhängigkeit vom Preis (und damit auch: von der Ausbringungsmenge) zu variieren.

¹ Vgl. oben, Seite 14, Fußnote 7.



sinnvoll (und bei einer Nachfrage N auch absetzbar), dabei würden die Produktionskosten pro Ausbringungseinheit minimiert (hier: auf 0,6 DM pro Mio Zuschauerminuten). -- Die Marktanteilsobergrenze untersagt U⁰⁵ diese einzelbetrieblich optimale Lösung: Stattdessen kann das Unternehmen maximal 4.500 Mio Zuschauerminuten (gleich 30 % Marktanteil) absetzen, wodurch der Durchschnittspreis pro Mio Zuschauerminuten mit 1,00 DM um 0,40 DM höher ausfällt, als er im Betriebsoptimum ausfiele.¹

Hingegen verursachen die nationalen Konzentrationsschranken dem Unternehmen 96 keine einzelbetrieblichen Kosten: Das von diesem Unternehmen angestrebte Betriebsoptimum wird bei einer Ausbringungsmenge von 3.000 Mio Zuschauerminuten (und Produktionskosten von 0,80 DM pro Mio Zuschauerminuten) erreicht; eine Erhöhung dieser Ausbringungsmenge über 20 % (oder gar über die zulässige Marktanteilsobergrenze von 30 %) hinaus wäre einzelbetrieblich unsinnig, weil die Durchschnittskosten dann höher wären als im Betriebsoptimum. Der einzelbetrieblich angestrebte Marktanteil von 20 % liegt also *unterhalb* des maximal zulässigen Marktanteils.²

DK⁹⁶ gibt möglicherweise den Durchschnittskostenverlauf der Fernsehveranstalter für das Jahr 1996, in dem der Dritte Rundfunkänderungsstaatsvertrag erarbeitet wurde, wieder. Die damals beschlossene Marktanteilsobergrenze von 30 % hätte bei einem solchen Verlauf der Durchschnittskosten keine Steuerungswirkungen entfaltet, weil sie die einzelbetrieblichen Entscheidungen der Fernsehveranstalter nicht beeinflusst hätte.³ Sie wäre, in den Worten ihrer Kritiker, in der Tat ein „Papiertiger“⁴ gewesen. Das würde sich ändern, wenn sich das Minimum der Durchschnittskosten aufgrund der in Abschnitt 1.3. dargestellten steigenden Größenvorteile im Zeitablauf, etwa innerhalb von zehn Jahren nach der Novellierung

1 Diese Darstellungs- und Argumentationsweise stellt eine – hier aus didaktischen Gründen vorgenommene - Vereinfachung dar, da den Wohlfahrtsverlusten der Konsumenten (d. h. den gegenüber der betriebsoptimalen Ausbringungsmenge geringeren Konsumentenrenten) höhere Produzentenrenten der Anbieter gegenüberstehen. Insofern beschränkt sich der gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverlust auf die (negative) Differenz beider Rentenformen, d. h. den durch die Konzentrationsschranke kleiner ausfallenden sozialen Überschuß.

2 U⁰⁵ entstünden ebenfalls keine einzelbetrieblichen Kosten nationaler Konzentrationsschranken, wenn die Nachfragekurve N^* gelten würde: U⁰⁵ könnte dann lediglich die Ausbringungsmenge x^{*05} absetzen, nicht aber die Ausbringungsmenge x_{opt}^{05} . Das erklärt die Bemühungen der Medienunternehmen, nicht nur ihre Betriebskosten zu senken, sondern auch die Nachfrage nach ihren Produkten zu erhöhen, etwa durch ein verstärktes Angebot von massenattraktiven, etwa keine regionalen oder kulturellen Besonderheiten aufweisenden Inhalten und durch die (dadurch z. T. erreichte) Vereinheitlichung der Präferenzen der Nachfrager. Ob dies, zumindest in dem in Abbildung 3 beschriebenen Ausmaß (Verlagerung von N^* auf N) gelingt, ist fraglich. Zwar läßt sich eine Anpassung der Zuschauerpräferenzen an internationale Film- und Fernsehproduktionen, speziell in den asiatischen und südamerikanischen Staaten, feststellen (Stichwort: nordamerikanischer Kulturimperialismus), auf der anderen Seite ist „die Zahl der Medienprodukte, die weltweit vermarktet werden können, ... bislang relativ gering. Hierzu zählen Teile der Musikproduktion, ein großer Teil der Hollywoodfilme und einige literarische Weltbestseller. Das übrige Medienangebot ist bislang weitgehend auf einzelne Sprach- und Kulturräume zugeschnitten und hat deshalb Vermarktungsprobleme, wenn es diese Grenzen überschreiten soll.“ (SEUFERT 1999, S. 121). Siehe zur Problematik auch MIKOS 1995 sowie - mit Bezug auf Musikprogramme - ALTROGGE 1995.

3 Siehe oben, Abschnitt 2.2.

4 HEGE 1994, S. 248

des Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, d. h. bis zum Jahr 2005, soweit nach links, also hin zu größeren Ausbringungsmengen, verlagern würde, daß die Marktanteilsobergrenze unterhalb des Marktanteils läge, den die Fernsehveranstalter aus einzelbetrieblicher Sicht zu realisieren versuchen. Der Durchschnittskostenverlauf der Fernsehveranstalter im Jahr 2005 würde unter diesen Annahmen vielleicht durch DK05 angemessen beschrieben. Die im RfStV 1997 gewählte Marktanteilsobergrenze wäre somit eine zum Zeitpunkt ihrer Einführung zwar nicht wirksame, mit Blick auf die veränderte Medienlandschaft gleichwohl gebotene und einige Jahre nach der Verabschiedung auch materiell greifende – weit-sichtige - Entscheidung des Gesetzgebers gewesen.

Unterstellt man, daß DK05 auch die relative Größenordnung der einzelbetrieblichen Kosten von Fernsehveranstaltern in etwa richtig wiedergibt, so ist auch die von Medienunternehmen vorgebrachte, oben bereits referierte Kritik an der nationalen Marktanteilsobergrenze des RfStV 1997, wenn nicht für den Zeitpunkt ihrer Einführung, so doch mit Blick auf deren heutige oder künftige Marktchancen berechtigt. Erheblich (bei den in Abbildung 3 unterstellten Kostenverläufen z. B. um 40 %) höhere Kosten gegenüber ausländischen Wettbewerbern, die aufgrund größerer Absatzmärkte (Nordamerika) oder fehlender (bzw. weniger rigider) nationaler Konzentrationsschranken (Frankreich, Italien, Japan)¹ nicht an der Erreichung ihres Betriebsoptimums gehindert werden, hemmen die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Medienunternehmen, die sowohl auf den inländischen als auch auf den ausländischen Märkten mit multinational agierenden, speziell US-amerikanischen Medienkonzernen, konkurrieren müssen.² Die damit ceteris paribus verbundene Minderung der Absätze und Erlöse führt dann in der Tat zur beklagten Verminderung der Einkommen der in den deutschen Medienunternehmen Beschäftigten (sowie der deutschen und ausländischen Kapitaleigner dieser Unternehmen). Und sie führt auch dazu, daß in der deutschen Medienwirtschaft weniger rentable Arbeitsplätze verfügbar sind, als ohne nationale Konzentrationsschranken verfügbar wären. Solche und denkbare weitere Nachteile nationaler Konzentrationsschranken dürfen mit Blick auf die hohe Arbeitslosigkeit und die von der Politik zu Recht angestrebte Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen nicht außer acht gelassen werden, auch wenn sie zum Teil ähnlich schwierig quantifizierbar sind wie die zuvor genannten Vorteile nationaler Konzentrationsschranken.

¹ International vergleichende Darstellungen des Medienkonzentrationsrechts finden sich bei EUROPÄISCHES MEDIENINSTITUT 1995, S. 184ff.; HOFFMANN-RIEM 1996; SCHELLENBERG 1997 und PARASCHOS 1998; speziell zur Medienkonzentrationskontrolle in Großbritannien siehe HOLZNAGEL/GRÜNWALD 1997; speziell zu den weitgehend deregulierten Medienmärkten in Japan und anderen asiatischen Ländern siehe MECKEL 1996, S. 630ff.

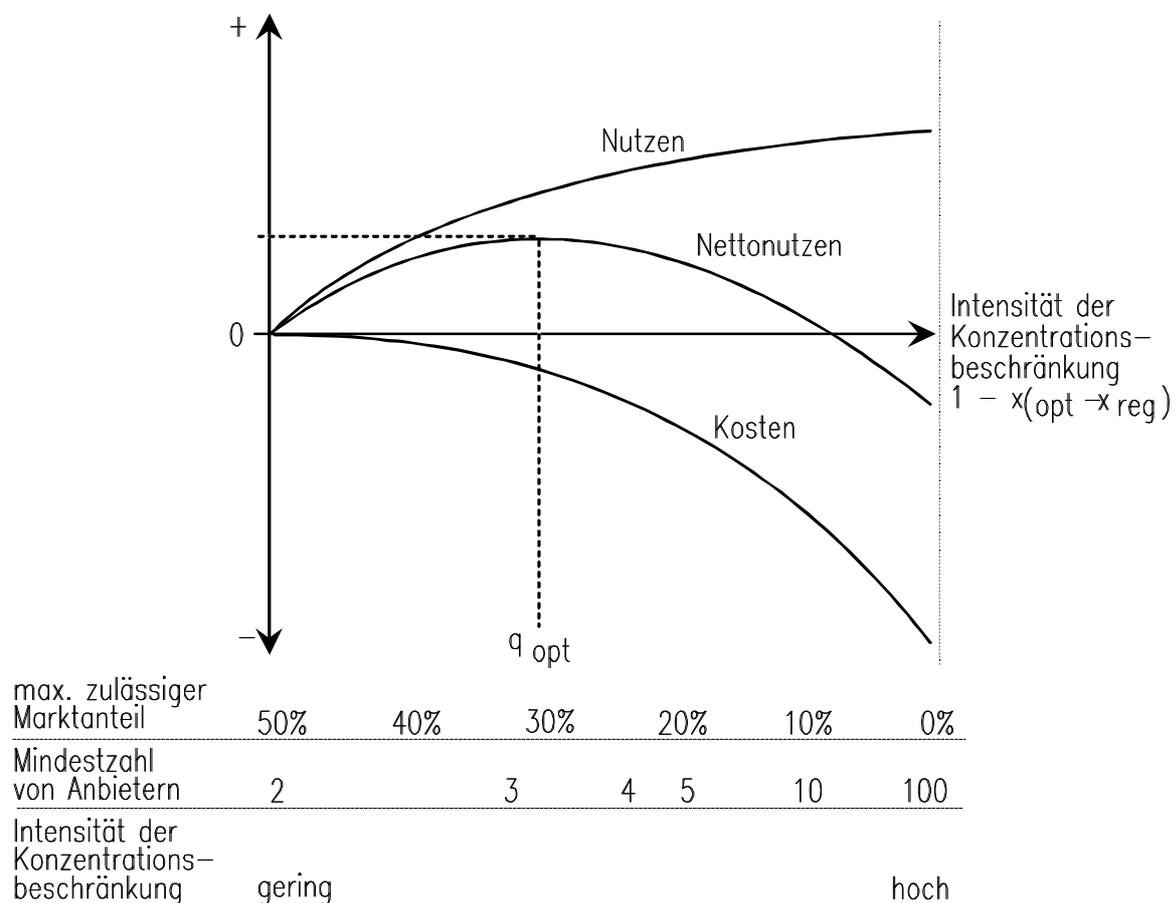
² Zur Dominanz der US-amerikanischen Medienwirtschaft in Asien und Lateinamerika siehe MECKEL 1996 und SALAMANCA 1996.



2.4. Notwendigkeit einer Abwägung der Vor- und Nachteile nationaler Konzentrationsschranken

Die Nachteile nationaler Konzentrationsschranken aufzuzeigen, bedeutet nicht, auf solche Schranken verzichten zu sollen. Die mit ihnen verbundenen Kosten müssen aber gegen den zuvor aufgezeigten, ebenfalls bedeutsamen Nutzen nationaler Konzentrationsschranken abgewogen werden, und die gesellschaftlich adäquate Höhe dieser Schranken (oder allgemeiner die gesellschaftlich adäquate *Intensität* der nationalen Konzentrationskontrolle) ist auf der Grundlage dieser Abwägung im politischen Diskurs festzulegen.¹

Abbildung 4:
Nutzen, Kosten und Nettonutzen einer Konzentrationsbeschränkung
in Abhängigkeit von ihrer Intensität



¹ In diesem Sinn auch KÜBLER (1995b, S. 52, mit Bezug auf HESSE 1993, Rn 72): „Die Vielzahl der maßgeblichen Zielvorgaben konfrontiert die rechtspolitische Aufgabe, konzentrationsbeschränkende Regelungen zu schaffen, mit dem Dilemma vielfältiger Zielkonflikte. Sie lassen sich nicht durch Hierarchisierung der Zielvorgaben lösen. Zwar ist davon auszugehen, daß den verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht und die Sicherung sowohl der Meinungsvielfalt als auch umfassender Information gebieten, besonderes Gewicht beizumessen ist. Sie dienen unmittelbar dem Prozeß demokratischer Meinungs- und Willensbildung, auf dessen Glaubwürdigkeit das Vertrauen in die Gerechtigkeit der staatlichen Ordnung beruht. Aber selbst zwischen ihnen sind Friktionen nicht auszuschließen, insoweit gilt das Gebot der praktischen Konkordanz. Die zu schützenden Güter müssen «einander so zugeordnet werden, daß jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt»“.

Abbildung 4 beschreibt diese Güterabwägung als ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse in einer zweidimensionalen Darstellungsweise. Dabei werden die Intensität der nationalen Konzentrationskontrolle (vereinfacht gemessen durch die Höhe der Marktanteilsobergrenze) auf der Abszisse und der Nutzen und die Kosten der nationalen Konzentrationskontrolle (als positive bzw. negative Beträge) auf der Ordinate abgetragen. -- Unterstellt man, daß die Durchschnittskostenkurve DK⁰⁵ aus Abbildung 3 die betriebswirtschaftlichen Kostenverläufe angemessen wiedergibt, so stiftet die nationale Konzentrationsbeschränkung erst ab der in Abbildung 4 ausgewiesenen Marktanteilsobergrenze von weniger als 50 % einen *gesellschaftlichen Nutzen*.¹

Dieser Nutzen steigt mit zunehmender Intensität der Konzentrationsbeschränkung an. In Abbildung 4 wird dabei ein *unterproportionaler* Anstieg angenommen, d. h. es wird – wie in der Ökonomie für Güter allgemein üblich – auch für nationale Konzentrationsbegrenzungen ein mit zunehmender Intensität dieser Begrenzungen abnehmender Grenznutzen angenommen: Der Grenznutzen, der z. B. dadurch entsteht, daß der (regulierte) Marktanteil des größten Veranstalters um 10 % geringer ist als der sich nach betriebswirtschaftlichen Kalkülen bildende (unregulierte) Marktanteil, wird bei einer Verringerung des Marktanteils von 50 % auf 40 % (und die dadurch erreichte Steigerung der Anbieterzahl von 2 auf 3) als höher eingeschätzt als bei einer Verringerung von 40 % auf 30 % (und die damit erreichte Steigerung der Anbieterzahl von 3 auf 4), und dieser wiederum wird höher veranschlagt als bei einer Verringerung von 30 % auf 20 % (und die damit verbundene Steigerung der Anbieterzahl von 4 auf 5) etc.²

Auf der anderen Seite entstehen ab einer Marktanteilsgrenze von ≤ 50 % auch die in Abschnitt 1.2. beschriebenen *Kosten* der nationalen Konzentrationsbeschränkung. Abbildung 4 unterstellt, daß diese mit zunehmender Intensität der Konzentrationsbeschränkung *überproportional* steigen. Dieser überproportionale Anstieg erklärt sich daraus, daß – wie in Abbildung 3 beschrieben – die Durchschnittskosten mit zunehmender Ausbringungsmenge zunächst überproportional abnehmen, wodurch ein mit nationalen Konzentrationsschranken verbundenes Verbot der Realisierung einzelbetrieblich optimaler Ausbringungsmengen um so höhere einzelbetriebliche (wie auch damit verbundene gesellschaftliche) Grenzkosten verursacht, je stärker die konzentrationsrechtlich maximal zulässigen Marktanteile von den einzelwirtschaftlich gebotenen Marktanteilen (nach unten) abweichen.

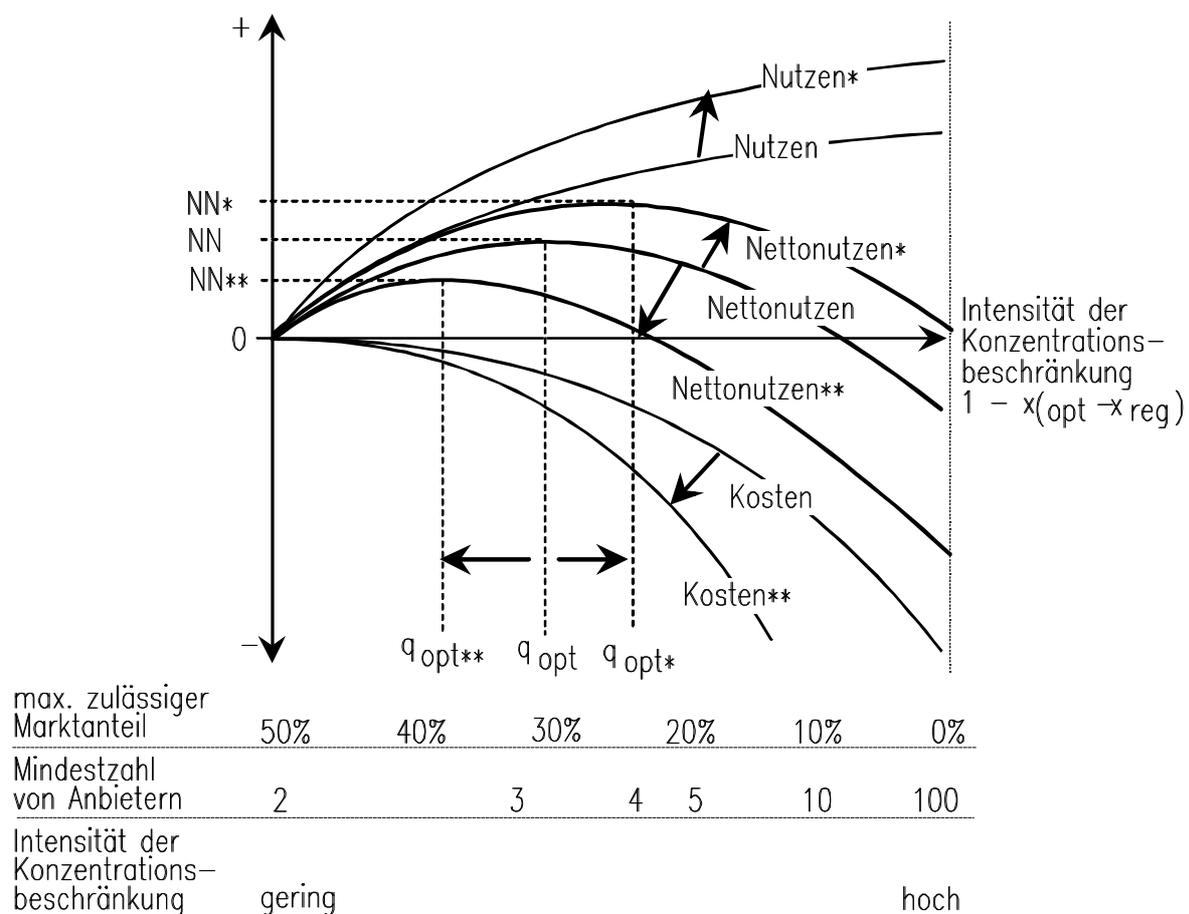
¹ Liegt die Marktanteilsobergrenze über 50 %, so verändert sie die einzelbetrieblichen Entscheidungen nicht (weil bei dem in Abbildung 3 durch DK⁰⁵ beschriebenen Kostenverlauf ein höherer Marktanteil von den Veranstaltern gar nicht angestrebt würde); der gesellschaftliche Nutzen der nationalen Konzentrationsbeschränkung wäre deshalb (ebenso wie die gesellschaftlichen Kosten) gleich Null. – Bei anderen einzelbetrieblichen Kostenstrukturen, etwa der in Abbildung 3 durch DK⁹⁵ beschriebenen, würden die gesellschaftlichen Nutzen (und Kosten) einer nationalen Konzentrationsbeschränkung entsprechend anders verlaufen. Bei DK⁹⁵ z. B. würde bereits ab einer Marktanteilsobergrenze von ≤ 30 % ein gesellschaftlicher Nutzen erzielt.

² Das erscheint plausibel, weil ein zu einem monopolistischen Anbieter hinzutretender zweiter Anbieter stärker zur Funktionserfüllung des Rundfunks beitragen dürfte als ein zu einem Duopol hinzutretender dritter Anbieter, ein zu einem Triopol hinzutretender vierter Anbieter oder etwa ein zu neun Anbietern hinzutretender zehnter Anbieter.



Durch die Saldierung von Nutzen und Kosten läßt sich der sog. *Nettonutzen* der nationalen Konzentrationsbeschränkung bestimmen. Aufgrund der Annahme eines mit der Konzentrationsintensität degressiv ansteigenden Nutzens und progressiv ansteigender Kosten steigt dieser Nettonutzen zunächst mit zunehmender Intensität der Konzentrationsbeschränkung an, er fällt ab einer bestimmten Intensität aber wieder ab und wird schließlich sogar negativ. Solange die Marktanteilsobergrenze links vom Maximum der Nettonutzenkurve liegt, empfiehlt sich deren Absenkung (d. h. eine Intensivierung der Konzentrationsbeschränkung), weil die damit verbundenen Grenzkosten kleiner sind als der dadurch erreichte Grenznutzen. Liegt die Marktanteilsobergrenze hingegen rechts vom Maximum der Nettonutzenkurve, ist ihre Erhöhung (d. h. eine Verringerung der Intensität der Konzentrationsbeschränkung) geboten, weil die dadurch eingesparten Grenzkosten höher sind als der gleichzeitig entgehende Grenznutzen.

Abbildung 5:
Kontroverse Einschätzung des Nutzens, der Kosten und des Nettonutzens einer Konzentrationsbeschränkung



Bei den in Abbildung 4 unterstellten Kurvenverläufen wird der maximale Nettonutzen bei einer Marktanteilsobergrenze von 30 % erreicht; die vom Gesetzgeber im RfStV 1997 gewählte Marktanteilsobergrenze hätte somit aus ökonomischer, die gemeinwirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer nationalen Konzentrationsbeschränkung



kung abwägender Sicht nicht besser getroffen werden können. Wird der Nutzen einer nationalen Konzentrationsbeschränkung demgegenüber höher veranschlagt als in Abbildung 4, wäre (bei unveränderten Kosten) eine intensivere Konzentrationsbeschränkung (d. h. eine niedrigere Marktanteilsobergrenze) erforderlich. Bei der in Abbildung 5 beschriebenen, mit einem * gekennzeichneten Nutzenkurve würde die Nettonutzenkurve ihr Maximum bei einer Marktanteilsobergrenze von $q_{\text{opt}^*} = 35\%$ aufweisen. -- Umgekehrt wäre eine Absenkung der Marktanteilsobergrenze erforderlich, wenn die Nutzenkurve mit zunehmender Intensität der Konzentrationsbeschränkung weniger stark steigen würde als in Abbildung 4 oder wenn die Kosten stärker steigen würden als dort angenommen. Bei dem in Abbildung 5 mit ** markierten Kostenverlauf z. B. würde sich die Nettonutzenkurve** nach links unten verlagern, und es würde sich eine neue Marktanteilsobergrenze $q_{\text{opt}^{**}}$ von 25 % ergeben.

Das den Abbildungen 4 und 5 zugrunde liegende Denkmodell soll verdeutlichen, daß mit dem Maximum der Nettonutzenkurve eine theoretisch eindeutige, wohlfahrtsmaximierende Intensität nationaler Konzentrationsbeschränkungen existiert. Damit weist es die generellen Vorzüge, aber auch Schwächen von abstrakten, die Realität vereinfachenden Modellbetrachtungen auf. Vor allem sollte es nicht den Eindruck vermitteln, der Nutzen und die Kosten (und damit auch der Nettonutzen) nationaler Konzentrationsbeschränkungen könnten empirisch exakt und unstrittig gemessen werden. Daß dies nicht möglich ist, wurde bereits bei der qualitativen Darstellung dieser Nutzen- und Kostenformen in den Abschnitten 1.1. und 1.2. erwähnt: Die gesellschaftliche Bedeutung beider Größen kann, abhängig von ideologischen Grundeinstellungen, verteilungspolitischen Erwägungen und anderen Faktoren, ganz unterschiedlich hoch veranschlagt werden; folglich hängen die hierzu getroffenen Kollektiventscheidungen in starkem Maß von den (im nächsten Abschnitt erörterten) Regularien der angewandten Entscheidungsverfahren ab.

Auf der anderen Seite gibt das in den Abbildungen 4 und 5 zum Ausdruck kommende Denkmodell die prinzipiell erforderliche Vorgehensweise für eine rationale Medienkonzentrationskontrolle richtig wieder: Erforderlich ist ein politischer Entscheidungsprozeß, bei dem die mit einer unterschiedlich intensiven Konzentrationsbeschränkung verbundenen gesellschaftlichen Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden. Dazu ist im Grundsatz auch eine Quantifizierung nötig, auch wenn diese nicht auf Heller und Pfennig und mit der in den Abbildungen suggerierten Präzision erfolgen kann.¹

¹ Solche Abstriche bei der Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Messung sind ökonomisch geboten, weil auch in diesem Zusammenhang das bereits erwähnte ökonomische Prinzip gilt, nach dem die Grenzkosten eines verbesserten Entscheidungsverfahrens, hier also: einer rationalen Abwägung qualitativ vollständiger und quantitativ richtig bemessener Nutzen und Kosten nationaler Konzentrationsschranken, den dadurch erzielten Grenznutzen nicht übersteigen dürfen.



3. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken als politischer Entscheidungsprozeß

3.1. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken als Umsetzung der Bürgerpräferenzen

Die Abwägung des Nettonutzens nationaler Konzentrationsschranken erfordert ein politisches Entscheidungsverfahren, mit dem die von den Entscheidungen Betroffenen ihre Einschätzungen (Präferenzen) artikulieren und in für alle Kollektivmitglieder geltende politische Maßnahmen umsetzen können. Da von Konzentrationsschranken, die sowohl die Vielfalt der angebotenen Medieninhalte und den Grad der Absicherung gegenüber privatwirtschaftlicher Meinungsmacht als auch den Umfang internationaler Wettbewerbsverringering und nationaler Einkommenseinbußen steuern, letztlich alle Bürger betroffen sind, erscheint die repräsentative Demokratie, in der alle Wahlbürger den gleichen Einfluß ausüben können, prima facie ein hierfür geeignetes Verfahren zu sein. Und es erscheint dann auch richtig, daß die Intensität der nationalen Konzentrationsbeschränkungen, wie in Deutschland, von den Parlamenten festsetzt wird.¹

Daß die im RfStV 1997 formulierten nationalen Konzentrationsbeschränkungen (indirekt) repräsentativ beschlossen wurden, indem die (Landes-)Parlamente die damit verbundenen Vor- und Nachteile für die Bürger gegeneinander abgewogen haben, wird durch die Betrachtung der Entstehungsgeschichte des RfStV² allerdings nicht bestätigt. Vielmehr war die politische Auseinandersetzung auf einige wenige Fragen verkürzt,³ und an ihr waren nur einige wenige, gesellschaftlich nicht repräsentative Experten und Politiker beteiligt.⁴ Zudem hatte es den Anschein, daß in dieser Auseinandersetzung die Vertreter der Medienunternehmen ihre Interessen besser durchsetzen konnten als die Politiker (als Vertreter der Bürger)⁵ und daß zudem die den Interessen einzelner Regionen oder Bundesländer verpflichteten (Regional- und Landes-)Politiker ihre Interessen besser durchsetzen konnten als die den standortunabhängigen Interessen an einem nicht konzentrierten, vielfältigen Medienangebot verpflichteten (Bundes-)Politiker.

¹ Ob dabei, wie in Deutschland, die *Landesparlamente* die geeigneten Entscheidungsgremien sind, ist eine andere, in Abschnitt 3.3. erörterte Frage.

² Siehe KUCH 1997; STOCK 1997a, S. 16ff.; ders. 1997b, S. 164ff.

³ Dazu gehörten vor allem die mit unterschiedlich hohen Marktanteilsobergrenzen verbundenen konkreten Folgen für die in Deutschland existierenden Veranstalterfamilien (siehe STOCK 1997a, u. a. S. 39f.).

⁴ „Beherrscht wurde die Diskussion zunächst von Experten und Amtsträgern aus den Anstalten und ihrem Umkreis, dann von ein paar hochrangigen Landespolitikern, und im Detail von Juristen aus den Staats- und Senatskanzleien, wo man nun Monat um Monat über diffizile Texte gebeugt war. Hier und da gelangten ein Bericht, ein Protokoll, ein Fragenkatalog, ein Entwurfsabschnitt in die Mediendienste, und damit in die fachlich interessierte Öffentlichkeit.“ (STOCK 1997a, S. 19). „Der Verfahrensgang war also im entscheidenden Stadium gouvernemental-administrativ präokkupiert... Eine kritische Öffentlichkeit gab es nur ansatzweise, und sie fand nur wenig Gehör.“ (ebenda, S. 21)

⁵ „Wirtschaftliche Interessen – zumal solche der beiden großen den TV-Markt beherrschenden Unternehmensgruppen – wirkten darauf intensiv ein, Rezipienten- und Bürgerbelange konnten dabei nur zu leicht aus dem Blickfeld gelangen.“ (ebenda, S. 31).



Solche Mängel repräsentativ demokratischer Entscheidungsverfahren sind aus vielen Politikbereichen bekannt, und sie lassen sich mit Hilfe der Public-Choice-Theorie als Ergebnisse rationalen Verhaltens der Bürger und der Politiker auch erklären. Die geringe Partizipation der Bürger und die Dominanz von Experten erklären sich im vorliegenden Zusammenhang z. B. vor allem aus der Komplexität der Materie, aufgrund derer die Informationskosten für den Bürger höher sind als der mit der Informationsbeschaffung und der politischen Partizipation verbundene Nutzen (sieht man von den professionell mit dieser Materie befaßten Experten ab, denen die Informationsbeschaffung einen privaten Zusatznutzen verschafft).¹ Und daß die Vertreter der Medienunternehmen ihre Interessen effektiver durchsetzen können als die Politiker, läßt sich mit der Public Choice Theorie ebenso erklären (als Variante der „Ausbeutung“ großer Interessengruppen durch kleinere)² wie die effektivere Durchsetzung der standortpolitischen Interessen durch (Regional- und Landes-)Politiker gegenüber den standortunabhängigen Interessen aller Bürger durch (Bundes-)Politiker.³

Aufgrund dieser (und möglicherweise weiterer, hier nicht näher betrachteter) Faktoren dürften sich die Nutzen- und Kosteneinschätzungen, die in der politischen Auseinandersetzung von den Partikularinteressen verpflichteten Politikern sowie den Lobbyisten der Medienindustrie zugrunde gelegt werden, von denjenigen der Bürger erheblich unterschieden haben. Die vermutliche Folge wird in Abbildung 6 in der bereits eingeführten Darstellungsweise beschrieben (wobei die Betrachtung dort auf divergente Nutzeneinschätzungen beschränkt wird, divergente Kosteneinschätzungen aber analog dargestellt werden könnten): Unter Zugrundelegung der von den Bürgern empfundenen („tatsächlichen“) Nutzeneinschätzung N_t ergäbe sich eine optimale Marktanteilsobergrenze von $q_t = 23\%$; unter Zugrundelegung der von Partikularinteressen geprägten und im indirekt demokratischen Entscheidungsverfahren durchgesetzten Nutzeneinschätzung N_p ergäbe sich die in den RfStV 1997 aufgenommene (suboptimale) Marktanteilsobergrenze von $q_p = 30\%$.

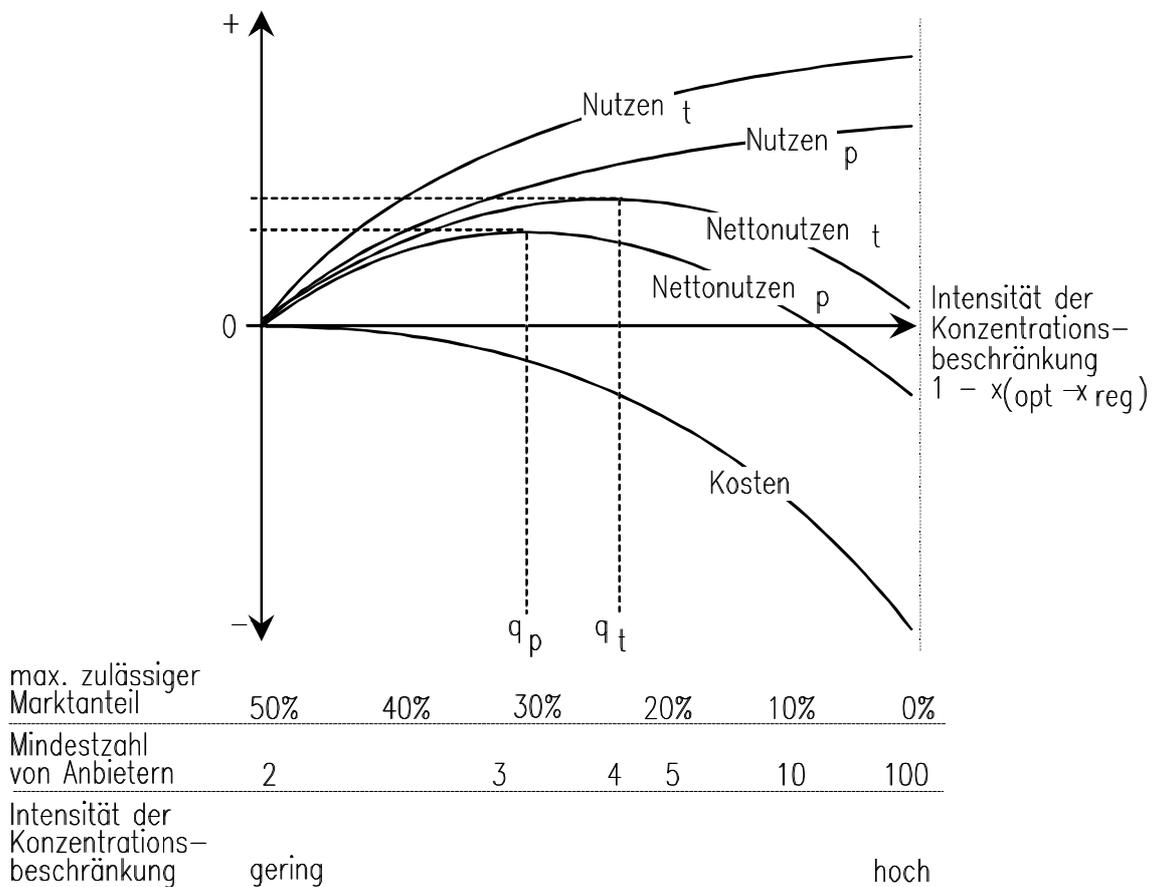
¹ In der Public-Choice-Literatur intensiv behandeltes Beispiel einer solchen rational ignorance ist die Entscheidung vieler Bürger, nicht an politischen Wahlen teilzunehmen, weil sie die damit verbundenen, von ihnen zu tragenden Informations- und Transaktionskosten höher einschätzen als den mit der Stimmabgabe verbundenen (privaten) Nutzen. Siehe hierzu etwa MUELLER 1989, S. 348ff. Politische Partizipation lohnt sich aus einer solchen Sicht nur dann, wenn außer dem (statistisch geringen) Nutzen, der aus der Beeinflußbarkeit des Wahlergebnisses resultiert, ein privater Zusatznutzen auftritt, hier also z. B. in Form des vom Experten individuell – insbesondere beruflich – verwertbaren Informationsvorsprungs, den die intensive Befassung mit den Kosten und dem Nutzen von gesellschaftspolitischen Entscheidungen, hier: von Medienkonzentrationsbeschränkungen, eröffnet.

² Erklärt wird dies damit, daß die Mitglieder kleiner Gruppen bessere Möglichkeiten und eine höhere Motivation besitzen, ihre Gruppeninteressen zu artikulieren und durchzusetzen als die Mitglieder großer Gruppen. Siehe hierzu grundlegend OLSON 1985, auch MUELLER 1989, S. 308ff.

³ Die Unterscheidung zwischen Regional- und Landespolitikern einerseits und Bundespolitikern andererseits ist hierbei nicht institutionell gemeint, sondern aus der funktionalen Arbeitsteilung abgeleitet, der sich Politiker im Wettbewerb um Wählerstimmen bedienen, indem sie sich auf unterschiedliche, eng abgegrenzte Wahlkampfthemen konzentrieren. Daneben spielen institutionelle Ursachen als Erklärung für die bessere Organisierbarkeit und Durchsetzbarkeit räumlich begrenzter (Standort-)Interessen gegenüber standortunabhängigen (nationalen) Interessen aber ebenfalls eine Rolle, weil nach der deutschen Verfassung die Rundfunkpolitik Länderangelegenheit ist, von der sich die Bundespolitik(er) fernzuhalten habe(n).

Abbildung 6:

Tatsächlicher gesellschaftlicher und im politischen Entscheidungsverfahren zugrunde gelegter partikularer Nutzen und Nettonutzen einer Konzentrationsbeschränkung



Es ist zu wünschen, daß vor einer neuerlichen Festsetzung der Marktanteilsobergrenze des § 26 Abs. 1 RfStV, ebenso wie vor anderen, hier wiederum aus der Betrachtung ausgeklammerten Elementen der nationalen Konzentrationskontrolle,¹ eine breitere politische Diskussion geführt wird, an der sich alle gesellschaftlich relevanten Gruppen beteiligen, die von konzentrationspolitischen Entscheidungen betroffen sind.² Wünschenswert wäre auch eine breitere wissenschaftliche Diskussion, zu der neben den bisher dominierenden Rechtswissenschaftlern auch Angehörige anderer Disziplinen stärker beitragen sollten, etwa Vertreter der Kommunikationswissenschaften und der Publizistik, die den mit Konzentrationsbegrenzungen verbundenen Nutzen qualitativ und quantitativ genauer

¹ Siehe oben, Abschnitt 2.2.

² „Um so mehr ist es angezeigt, den Verfassungsdiskurs erst einmal wieder in größerer Breite in Gang zu bringen. Er sollte vor allem wissenschaftlich intensiviert und dann auch in den entsprechenden Praxisfeldern – in verantwortungsbewußten Unternehmen und Anstalten, in KEF und KEK, in Staatskanzleien, Regierungen, Parlamenten – erneuert und gründlich betrieben werden. Überall kann es „Verfassungspatriotismus“, zivilgesellschaftliches Engagement und Reformanstöße geben, wie sie die Public-Service-Idee heute braucht (auch mit Wirkung für den privaten Sektor). Will man damit so lange warten, bis es um Sein oder Nichtsein demokratischer medienvermittelter Öffentlichkeit geht?“ (STOCK 1997b, S. 172; ähnlich MAI 1998a, S. 115).



beschreiben könnten, oder Vertreter der Betriebswirtschaftslehre, der Volkswirtschaftslehre und der Verwaltungswissenschaften, die die mit nationalen Konzentrationsschranken verbundenen Kosten ermitteln könnten.

Auch die Medien sollten einen breiteren gesellschaftlichen Diskurs über die angemessene Intensität nationaler Konzentrationsbeschränkungen fördern. Daß sich die großen kommerziellen Rundfunkveranstalter und Zeitungs- und Zeitschriftenverlage für diese Aufgabe in der Vergangenheit nicht sonderlich engagiert haben, verwundert mit Blick auf deren wirtschaftliche Interessen (an einem Verzicht oder einer geringen Intensität nationaler Konzentrationsbeschränkungen) allerdings nicht. Von daher ist die mangelnde Behandlung dieses Themas in den Medien ein Beispiel für den konzentrationsbedingten Funktionsverlust der Medien, der durch wirkungsvolle Konzentrationsbeschränkungen verhindert werden soll.

3.2. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken als Umsetzung der Präferenzen von Experten

Durch die repräsentative Demokratie sollen die Präferenzen der Bürger mit möglichst geringen Transaktionskosten in politische (Mehrheits-)Entscheidungen umgesetzt werden. Die Bürger sind bei diesem Verfahren die sog. Prinzipale, die Politiker die sog. Agenten.¹ Indem die ersteren politische und administrative Aufgaben an die letzteren delegieren, werden die Vorteile der Arbeitsteilung genutzt: Die Bürger können sich auf die Verfolgung ihrer (privaten) Ziele konzentrieren und zugleich die Vorteile der Spezialisierung von Politikern und Bürokraten nutzen.² Letztere fungieren dabei nur als Treuhänder, die um so erfolgreicher sind, je besser sie die Präferenzen der Bürger einschätzen und in politische Programme umsetzen.³ Politik in diesem Sinne ist, in der Terminologie von BRETON/SCOTT (1980), „design by machine“, bei der eigenständige, von den Bürgerwünschen abweichende Vorstellungen von Politikern keinen Platz haben und von den Politikern im eigenen Interesse (der Stimmenmaximierung) auch nicht entwickelt werden. Weichen unter diesen Annahmen die politischen Entscheidungen von den Wünschen der Bürger ab, so ist dies nicht auf den Einfluß der Politiker zurückzuführen, sondern auf Defizite der kollektiven Entscheidungsverfahren, etwa die im letzten Abschnitt erwähnte unterschiedliche Fähigkeit und Bereitschaft zur politischen Partizipation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Die Präferenzen der Bürger bleiben als Maßstab für die politischen Entscheidungen somit unangetastet, dem Bürger wird – in ökonomischer Terminologie – die „Konsumenten-souveränität“ zugesprochen, selbst am besten beurteilen zu können, welche politischen Maßnahmen seinen Nettonutzen maximieren. Und sofern es gelingt, die Defizite der kollektiven Entscheidungsverfahren zu beseitigen, setzt die repräsentative Demokratie die Präferenzen der Bürger in gesellschaftlich optimale Ent-

¹ Siehe zu dieser Sichtweise der Prinzipal-Agent-Theorie etwa BLANKART 1994 oder KOPS 1999a, S. 16ff.

² Siehe ebenda.

³ Aus dieser Sicht handeln Politiker als Unternehmer, deren Ziel die Maximierung von Wahlstimmen ist. Siehe hierzu grundlegend DOWNS 1968.

scheidungen um. – Bezogen auf Abbildung 6 heißt dies: Die im Urteil der Bürger optimale Nettonutzenfunktion N_t stimmt mit derjenigen überein, die auch aus gesellschaftlicher Sicht optimal ist, d. h. im vorliegenden Zusammenhang: die die optimale Marktanteilsobergrenze (von dort: 23 %) ausweist.

Zu einem ganz anderen Ergebnis gelangt man, wenn man dem Bürger eine solche Konsumentensouveränität abspricht. Daß der Bürger die Kosten¹ und den Nutzen nationaler Konzentrationsbeschränkungen annähernd einschätzen kann, muß angesichts der Komplexität der Zusammenhänge beispielsweise bezweifelt werden. Fraglich ist insbesondere, ob er, ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht, eine über seine Präferenzen hinausgehende Vielfalt der Medieninhalte tatsächlich als nutzenstiftend empfindet; und es ist auch fraglich, ob er die – tendenziell eher langfristig eintretenden und schwer erkennbaren – Nachteile einer kommerziellen Bereitstellung von Medien, deren Vielfalt nicht über das von den Konsumenten gewünschte Maß hinausgeht, im Vergleich zu den – tendenziell kurzfristiger eintretenden und pekuniär merklichen – Vorteilen einer gesteigerten internationalen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Medienunternehmen zu würdigen versteht.² Spricht man ihm diese Fähigkeiten ab, sollten seine im politischen Entscheidungsverfahren bekundeten Präferenzen nicht zum Maßstab oder zumindest nicht zum alleinigen Maßstab der politischen Entscheidungen gemacht werden. Vielmehr sollten diese Entscheidungen dann durch (besser informierte) „Experten“ (wozu in erster Linie die Politiker und Bürokraten zu rechnen wären) getroffen werden.³ Politik wäre damit, wiederum in der Terminologie von BRETON/SCOTT, nicht mehr „design by machine“, sondern „design by politicians“. Dabei würden die Bürger in Kenntnis ihrer unzureichenden Informationslage diese Ausweitung der Experten-Befugnisse (von der reinen Umsetzung zur Festsetzung der Bürgerpräferenzen) nicht nur tolerieren, sondern von den Politikern sogar erwarten, weil nur dadurch die gesellschaftlich optimalen Entscheidungen erreicht werden könnten.⁴ -- Abbildung 6 wäre unter diesen Annahmen genau umgekehrt zu interpretieren: Die auf der Grundlage der von den Bürgern artikulierten Präferenzen festgelegte Nettonutzenfunktion N_t wäre „verzerrt“, während die von den informatorisch „prädestinierten“ Experten bestimmte Nettonutzenfunktion N_p die gesellschaftliche Wohlfahrt korrekt wiedergäbe. Die gesellschaftlich adäquate Marktanteilsobergrenze wäre dann q_p (= 30 %).

Ob bei Entscheidungen zur Medienkonzentrationskontrolle nach dem Modell des „design by machine“ durch die Präferenzen der Wahlbürger oder nach dem Mo-

¹ Auf die wichtigsten Ursachen, die es dem Bürger erschweren, die Transaktionskosten der Medienkonzentrationskontrolle zu erkennen, wurde oben, Abschnitt 2.3., bereits hingewiesen.

² Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1996, S. 24ff.

³ In der Finanzwissenschaft ist die Berechtigung solcher „meritorischer“ Eingriffe umstritten. Siehe hierzu allgemein ebenda, S. 7ff.

⁴ Ein solcher „Verstoß“ gegen die artikulierten Präferenzen wird von den Bürgern, wie Umfragen zeigen, von den Politikern in der Tat erwartet. In einer im Jahr 1985 durchgeführten Umfrage stimmten z. B. 79 % der Befragten der Behauptung zu: „Ein Politiker soll nach seiner Überzeugung handeln und das tun, was er für richtig hält...“, und nur 9 % befürworteten die Behauptung: „Wenn ein Politiker merkt, daß er mit seiner Überzeugung klar in der Minderheit ist, dann sollte er sie aufgeben...“ (Allensbacher Berichte Nr. 15/1986).



dell des „design by politicians“ durch die Vorstellungen von Politikern und anderen Experten geleitet werden sollten, ist eine kontrovers diskutierte, hier nicht zu beantwortende Frage, die unter Abwägung der relativen Leistungsfähigkeit beider Verfahren bzw. der dahinter stehenden, je nach Politikbereich unterschiedlich hohen Vor- und Nachteile der Delegation beantwortet werden muß.¹ Vermutlich dürfte für die Medienkonzentrationskontrolle ein Mischsystem aus beiden Formen am besten geeignet sein, und möglicherweise ist das in der Bundesrepublik de facto praktizierte Entscheidungsverfahren, bei dem das de jure geltende „design by machine“ durch die faktisch stark unterschiedliche Partizipationsfähigkeit und -bereitschaft der verschiedenen Bevölkerungsgruppen an das „design by politicians“ angeglichen wird, von dieser optimalen Mischform gar nicht so weit entfernt.

Unabhängig davon, welches Entscheidungsmodell bevorzugt wird bzw. in welchem Verhältnis die beiden Modelle kombiniert werden, ist aber zu beachten, daß dies nicht nur Konsequenzen hat für die Stellung der Politiker und Parlamente gegenüber dem Wahlbürger, sondern auch für die Stellung und Zusammensetzung der mit der Umsetzung der politischen Entscheidungen befaßten Bürokratien, etwa der Landesmedienanstalten und der KEK, die die vom Gesetzgeber aufgestellten Regeln anzuwenden haben und dabei über z. T. beträchtliche Entscheidungsspielräume verfügen.²

Daß z. B. die Zusammensetzung der KEK eher dem Ratsmodell entspricht als dem pluralistischen Modell, ist beim „design by politicians“ im oben beschriebenen Sinne nicht nur akzeptabel, sondern erforderlich, weil die zu treffenden „meritorischen“ Korrekturen nichtrepräsentative Entscheidungen von Experten erfordern.³ Insofern ist der Meinung von DÖRR 1996, S. 624, zu widersprechen, daß „ein plurales Modell ... nur abgelöst werden (darf), wenn auch ein kleineres, nicht plurales Gremium mit Entscheidungsbefugnissen diese Funktionen erfüllen kann.“ Vielmehr begründet sich die Ablösung des pluralen Modells durch das Ratsmodell in erster Linie mit der Andersartigkeit der von beiden Gremien erwarteten Funktionen (und allenfalls ergänzend mit damit einsparbaren Transaktionskosten). Daß, wie DÖRR (ebenda, S. 625) bemerkt, „eher die Vertreter eines gesellschaftlichen Mainstreams der KEK angehören werden, so daß die Berücksichtigung der vollen gesellschaftlichen Bandbreite nicht gewährleistet ist“, ist somit kein Mangel, sondern ein Vorzug des Ratsmodells. – Hingegen scheinen die Zweifel an der notwendigen Staatsferne der KEK⁴ eher begründet; und auch die geäußerten Zweifel an der Unbefangenheit von KEK-Mitgliedern, die für Fernsehveranstalter, deren Meinungsmacht sie zu kontrollieren haben, gutachterlich oder in sonstiger Weise tätig waren,⁵ sind ernst zu nehmen. Insofern besteht auch hier das grund-

1 Siehe KOPS 1999a, S. 16ff., S. 75ff.

2 Siehe zu diesem Recht der „exekutiven Normsetzung“ grundsätzlich PÜNDER 1995, mit Bezug auf die Wertungsspielräume der KEK, die sich insbesondere aus der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe des RfStV herleiten, siehe CLAUSSEN-MURADIAN, 1996, S. 947; STOCK 1997a, S. 61f.; BUMKE 1998, S. 128 (mit weiteren Nachweisen) und NEFT 1999, S. 98.

3 DÖRR, 1998a, S. 54, 56; NEFT 1999, S. 98f.

4 Etwa von DÖRR 1998a, S. 56, siehe auch NEFT 1998, mit weiteren Literaturhinweisen.

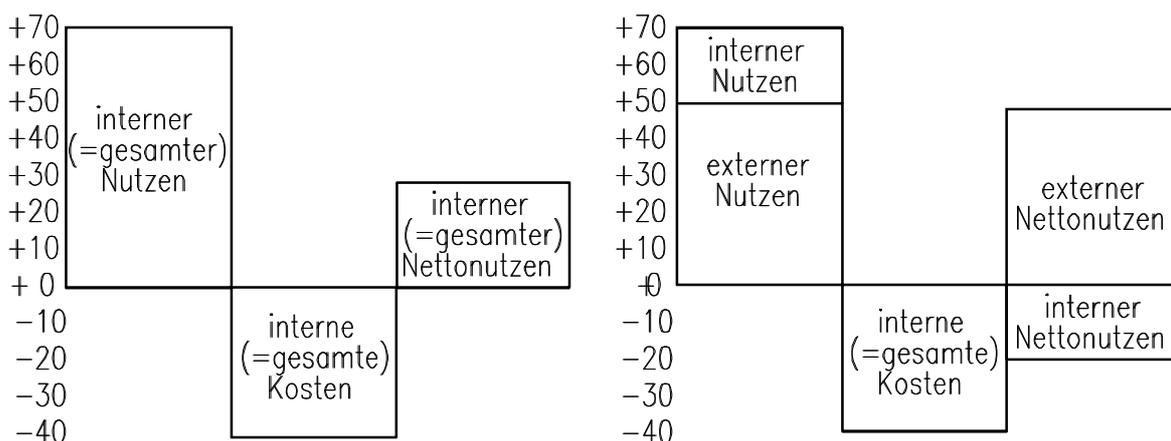
5 Siehe hierzu z. B. WENK 1998.

sätzliche Risiko, daß Versuche, die Staatsmängel des „design by machine“ (etwa die fehlende Professionalität der Entscheidungsbefugten) durch Elemente des „design by politicians“ (oder allgemeiner: by experts) zu verhindern, neue Staatsmängel hervorrufen (etwa eine auf Eigennutz der Experten zurückgehende Mißachtung der Bürgerpräferenzen), die möglicherweise die verhinderten Staatsmängel im Ausmaß noch übertreffen.¹

3.3. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken bei Vorlage räumlicher externer Effekte

Ebenfalls unabhängig davon, ob die Intensität von Konzentrationsbeschränkungen von den Wahlbürgern oder von Politikern bzw. „Experten“ festgelegt wird, fällt die gewählte Intensität der Konzentrationskontrolle suboptimal aus, falls ein Teil ihrer Kosten oder ihres Nutzens „extern“ ist, d. h. nicht die an der Entscheidung Beteiligten (Bürger oder Experten) betrifft, sondern nicht mit entscheidende „Dritte“. Bei der Abgrenzung von Entscheidungskollektiven anhand räumlicher bzw. administrativer Kriterien sind als solche „Dritte“ vorrangig die außerhalb der entscheidungsbefugten Gebietskörperschaften wohnhaften Wahlbürger oder Politiker anzusehen. Als Gebietskörperschaften, denen die Gesetzgebungszuständigkeit für Konzentrationsschranken obliegen kann, sind dabei zuvörderst die Nationalstaaten zu berücksichtigen, denkbar ist aber auch eine Zuständigkeit von Gliedstaaten oder auch von Staatsverbänden bzw. Staatsgemeinschaften.

Abbildung 7:
Räumliche Symmetrie (links) und räumliche Asymmetrie (rechts)
des Nutzens und Nettonutzens einer Konzentrationsbeschränkung



¹ Eher indifferent deshalb auch die Bewertung der mit der KEK verbundenen Stärkung des Expertenelementes durch STOCK, 1997, S. 66f.: „Das Expertenelement bei der rundfunkrechtlichen Konzentrationsbekämpfung stärker als bisher ins Spiel zu bringen, ist m. E. ein plausibler Ansatz ... Allerdings steckt der Teufel auch hierbei im Detail. Ist etwa damit zu rechnen, daß die Ministerpräsidenten bei der Berufung der KEK-Mitglieder ebenso lax und einseitig-interessenorientiert verfahren wie bei der Novellierung des materiellen Konzentrationsrechts? Muß ein derartiges Staatsversagen schon als medienpolitischer Regelfall und Dauerzustand veranschlagt werden? Oder können wir hoffen, daß sich die Regierungschefs hier einmal in (landes-)präsidialer Funktion als Staatsoberhäupter betätigen und sich als *pouvoir neutre* erweisen?“



Solche „externen Effekte“ von Konzentrationsschranken lassen sich nur vermeiden, falls die von ihnen betroffenen Unternehmen ausschließlich innerhalb der die Konzentrationsschranken erlassenden Gebietskörperschaft tätig sind, so daß sowohl der gesamte Nutzen als auch die gesamten Kosten (und damit auch der Nettonutzen) der Konzentrationsschranken auf den Raum dieser Gebietskörperschaft (bzw. auf die in ihr wohnhaften Bürger) begrenzt sind. -- Der linke Teil von Abbildung 7 beschreibt diesen Fall einer räumlichen Deckungsgleichheit (Symmetrie) der mit Konzentrationsschranken verbundenen Folgen, wobei sich bei den dort fiktiv unterstellten Werten für den internen (= gesamten) Nutzen (von +70 Einheiten) und für die internen (= gesamten) Kosten (von -40 Einheiten) ein positiver interner (= gesamter) Nettonutzen von +30 Einheiten ergibt.

Sind alle oder auch nur einige der Medienunternehmen hingegen auch außerhalb der die Konzentrationsschranken festsetzenden Gebietskörperschaften tätig, so werden aufgrund der in Abschnitt 2.3. beschriebenen geminderten internationalen Wettbewerbsfähigkeit auch dort deren Marktanteile begrenzt und anderen Unternehmen entsprechend höhere Marktanteile eröffnet – mit den damit verbundenen, in Abschnitt 1.2. beschriebenen Vorteilen (höherer Vielfalt, Sicherung des publizistischen und politischen Wettbewerbs etc.). Die Konzentrationsschranken stiften dann außerhalb der sie erlassenden Gebietskörperschaften einen (externen) Nutzen, der um so höher ist, je höhere Marktanteile die konzentrationsrechtlich regulierten Unternehmen außerhalb der regulierenden Gebietskörperschaft besitzen. Demgegenüber schlagen sich die Kosten der Konzentrationsschranken (reduzierte Zahl von Arbeitsplätzen, verringerte Umsätze und Gewinne) weiterhin ausschließlich oder zumindest weitestgehend innerhalb der die Konzentrationsschranken erlassenden Gebietskörperschaft nieder; negative externe Effekte ergeben sich somit nicht. – Der rechte Teil von Abbildung 7 beschreibt diese Konstellation, wobei unterstellt wird, daß vom gesamten Nutzen der Konzentrationsschranken der größere Teil (von +50 Einheiten) als externer Nutzen und der kleinere Teil (von +20 Einheiten) als interner Nutzen anfällt, während die gesamten Kosten (in Höhe von -40 Einheiten) intern anfallen. Damit ergibt sich für die Einwohner der die Konzentrationsschranken erlassenden Gebietskörperschaft ein negativer interner Nettonutzen (von -20 Einheiten), obwohl der gesamte (interne und externe) Nettonutzen mit +70 Einheiten höher ist als die gesamten Kosten (von -40 Einheiten).

Da die politischen Akteure von Gebietskörperschaften ihr Handeln ausschließlich an den Folgen ausrichten, die sich daraus für „ihre“ Gebietskörperschaft (bzw. die in ihr ansässigen Wähler) ergeben, führt diese räumliche Asymmetrie der Vor- und Nachteile von Konzentrationsbeschränkungen zu Entscheidungen, die aus globaler Sicht, d. h. aus Sicht *aller* davon betroffenen Bürger, suboptimal sind.¹

¹ Auch diese Folgen können anhand der eingeführten graphischen Darstellungsweise verdeutlicht werden. In Abbildung 6 wäre dann N_p als die den internen Nutzen widerspiegelnde und N_t als die den totalen (internen und externen) Nutzen widerspiegelnde Nutzenkurve zu interpretieren. Während bei einer nationalstaatlichen Konzentrationsbeschränkung deren Intensität sich aus der Gegenüberstellung der nationalen (internen) Vor- und Nachteile bemessen würde und damit, bezogen auf die hier betrachtete Frage der zu bestimmenden Marktanteilsobergrenze,

Sofern die (Einwohner in den) einzelnen Gebietskörperschaften die beschriebenen Zusammenhänge durchschauen und die darauf aufbauenden Kosten-Nutzen-Entscheidungen in ihren Gesetzgebungsverfahren voll umgesetzt werden, werden sie möglicherweise sogar auf jegliche Konzentrationsbeschränkungen verzichten, weil sie darauf hoffen, daß andere Gebietskörperschaften solche Beschränkungen vornehmen (die auch ihnen dann als externer Nutzen zugute kommen), ohne selbst die damit verbundenen Kosten tragen zu müssen.¹ Spieltheoretisch geraten damit alle Gebietskörperschaften in ein sog. Gefangenen-Dilemma, aufgrund dessen ihre Entscheidungen noch stärker von dem Ergebnis abweichen, das aus überregionaler und übernationaler Sicht aller Betroffenen wünschenswert wäre.²

Daß in Deutschland bis zum Inkrafttreten des RfStV 1997 die Gliedstaaten bzw. die Landesmedienanstalten Fernsehveranstalter bundesweit zulassen konnten und damit auch für die Anwendung der nationalen Konzentrationsbeschränkungen zuständig waren, erweist sich aus dieser Perspektive – ganz abgesehen von den damit verbundenen hohen Transaktionskosten³ - als unzweckmäßig: Diejenigen Bundesländer, die die hierbei bestehenden Entscheidungsspielräume großzügig auslegten, konnten die mit Konzentrationsbeschränkungen verbundenen

einen Wert q_i von 30 % ergäbe, käme man bei einer Gegenüberstellung der gesamten (internen und externen) Vor- und Nachteile zu einem Wert q_g von 23 %, d. h. die bei nationaler Entscheidungszuständigkeit gewählte Intensität der Konzentrationsbeschränkung bleibt hinter der aus globaler Sicht erforderlichen Intensität zurück (wobei die nationalen Fehlentscheidungen um so gravierender sind, je größer die ausländischen Marktanteile der Medienunternehmen sind).

- 1 Die Nationalstaaten versuchen dann, „Trittbrett zu fahren“, indem sie auf die – überwiegend im Ausland anfallenden – Vorteile konzentrationsbegrenzender Maßnahmen bewußt verzichten, um die im Inland anfallenden Erträge ihrer nationalen Medienunternehmen zu steigern. „It is no coincidence, for example, that the IBA encouraged publishers in the 1950s to invest in the television sector. The U.S. FCC urged economically and journalistically productive companies, such as that of Murdoch, to open a fourth network, and in the interest of global economic expansion, it has promoted cooperation among U.S. media companies at the international level that it would not have tolerated in the domestic market.“ (HOFFMANN-RIEM, 1996, S. 398). Weitere Beispiele für diese Variante einer „beggar my neighbour“ Politik nationaler Aufsichtsbehörden finden sich ebenda.
- 2 Gefangenendilemmata kennzeichnen sich dadurch, daß es aus Sicht jedes Akteurs vorteilhaft ist, zu defektieren (d. h. nicht zu kooperieren), unabhängig davon, ob die anderen Akteure kooperieren oder ebenfalls defektieren. Dadurch führt die Maximierung des internen Nettonutzens der einzelnen Akteure zwangsläufig zu einem für die Summe aller betroffenen Akteure suboptimalen Ergebnis (siehe hierzu allgemein etwa MUELLER 1998, S. 9ff., oder HOLLER/ILLING 1991, S. 1ff.). -- Bei der hier betrachteten Problematik sind als Akteure die (politischen Entscheider der) Nationalstaaten zu betrachten, und unter kooperativem Verhalten ist die Festsetzung einer für die Staatengemeinschaft insgesamt optimalen Intensität der Konzentrationskontrolle zu verstehen.
- 3 Diese ergaben sich zum einen wiederum für die Unternehmen, die sich für die Veranstaltung bundesweiter Programme einem aufwendigen Zulassungsverfahren unterwerfen mußten (siehe hierzu BERTELSMANN AG 1995, S. 126; BOOZ et al 1999, S. 16ff.), zum anderen aber auch innerhalb des Staatssektors in Form des (erheblichen) Koordinationsbedarfs sowie der (ebenfalls erheblichen) Transaktionskosten, die aufgrund strittiger Zuständigkeiten und Entscheidungen und daraus resultierender gerichtlicher Auseinandersetzungen entstanden (siehe ebenda sowie SAUGA 1996 und OTT 1998b). Verwiesen sei hier lediglich auf den Rechtsstreit zwischen der Bayerischen Landeszentrale für Neue Medien (BLM) und der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) über die Zulassung des Deutschen Sportfernsehens (DSF), der die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit Bayerns und des Bundes über Jahre beschäftigte (siehe hierzu BUMKE 1998; KÜBLER 1999, Abschnitt III).



Kosten (Verlust bestehender und Verzicht auf neue Arbeitsplätze, Minderung des Landes- und Kommunalsteueraufkommens, abnehmende Standortattraktivität für andere Unternehmen u. a.) nämlich vermeiden oder zumindest gering halten, während die damit geschmälernten Vorteile der Konzentrationsbeschränkungen sich für alle Bundesländer (z. T. auch das Ausland, s. u.) nachteilig auswirkten. Medienkonzentrationskontrolle mußte unter diesen Bedingungen (wie Medienregulierung generell) zur Standortpolitik verkommen, und die faktisch durchsetzbaren Konzentrationsschranken mußten zwangsläufig hinter denjenigen zurückbleiben, die unter Abwägung *aller* Vor- und Nachteile, d. h. auch der externen, angemessen wären.¹ Insofern erklären sich die von vielen Beobachtern kritisierten Ergebnisse des RfStV 1997² nicht nur aus den Folgen industriepolitischer Partikularinteressen,³ sondern auch aus den hier beschriebenen räumlichen Externalitäten einer landespolitisch geprägten Konzentrationskontrolle.⁴

Daß durch den § 35 RfStV 1997 mit der KEK und der Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) zwei neue zentrale Organe mit der abschließenden Ermittlung und Kontrolle der Konzentration im Medienbereich beauftragt worden sind,⁵ ist deshalb zu begrüßen. Standortpolitische Erwägungen sind für diese Organe ohne Bedeutung oder doch zumindest, anders als bei der früheren Zuständigkeitsverteilung, nicht systematisch vorprogrammiert.⁶ Von daher ist zu

¹ Gleiches gilt für andere Bereiche der Rundfunkregulierung, etwa die Kontrolle der im RfStV 1997 enthaltenen Vorschriften zu den Inhalten und der Dauer der Werbung, zum Jugendschutz und zu den vielfaltsichernden Maßnahmen der §§ 30 - 32 RfStV, bei denen die Landesmedienanstalten ebenfalls erhebliche Entscheidungsspielräume besitzen. Aus diesem Grund mehrten sich die Stimmen, die eine Zentralisierung der gesamten Rundfunkregulierung beim Bund – bzw. unter Beachtung der medienpolitischen Zuständigkeit der Länder – bei einer bundesweit zuständigen Gemeinschaftsanstalt der Länder oder Landesmedienanstalten fordern (siehe hierzu bereits das Positionspapier der SPD-regierten Länder zur Ministerpräsidentenkonferenz am 16. 3. 1995, abgedruckt in KRESSE 1995b, S. 192ff; sowie die von STOCK 1997, S. 64, Fußnote 133, referierten Vorschläge; für neuere Vorschläge siehe OTT 1998a; o. V. 1999a. Eine andere Auffassung hierzu vertritt natürlich die ALM (etwa 1999), die den Umfang der Kompetenzen ihrer Mitglieder und der dafür zur Verfügung gestellten Finanzmittel, immerhin 2 % des Rundfunkgebührenaufkommens, mit zahlreichen, unseres Erachtens aber wenig überzeugenden Argumenten zu rechtfertigen versucht.

² Siehe oben, Abschnitt 2.2.

³ Vgl. Abschnitt 3.1.

⁴ Dabei dürften sich beide Mängel des Entscheidungsverfahrens additiv, möglicherweise sogar multiplikativ verstärkt haben. Auf solche multiplikativen, wechselseitigen und sich gegenseitig verstärkenden Faktoren weist z. B. KNOCHE (1996b, S. 114) hin, der von „der Verhandlungslogik der systemübergreifenden Allianzen von Medienwirtschaft und Medienpolitik (spricht), die unter anderem auch aufgrund der Asymmetrie der Machtverhältnisse zugunsten der Medienwirtschaft keine effektive Konzentrationskontrolle zu(lasse).“

⁵ Nach § 37 Abs 1 RfStV muß ein bei der zuständigen Landesmedienanstalt eingehender Antrag auf Zulassung eines privaten Veranstalters der KEK zur Beurteilung vorgelegt werden. Die KEK trifft dann als (Wander-)Organ dieser Landesmedienanstalt eine Entscheidung über den Zulassungsantrag. Nach § 37 Abs 2 RfStV 1997 muß das für die Entscheidung über die Zulassung zuständige Organ der zuständigen Landesmedienanstalt die KDLM anrufen, falls es vom Beschluß der KEK abweichen möchte. Trifft die KDLM nicht mit einer Mehrheit von drei Vierteln ihrer gesetzlichen Mitglieder einen abweichenden Beschluß, bleibt der Beschluß der KEK bindend, andernfalls tritt der Beschluß der KDLM an die Stelle des Beschlusses der KEK (siehe STOCK 1997, S. 60ff.; ALM 1998, S. 112ff.; NEFT 1999).

⁶ In der Begründung zum RfStV 1997 wird vornehmer davon gesprochen, daß „mit den Bestimmungen des 3. Unterabschnittes ... auf die Kritik an der disfunktionalen Ausgestaltung der bis-

erwarten, daß bei konzentrationsrechtlichen Entscheidungen alle innerhalb des größeren, nationalen Wirkungskreises anfallenden Vor- und Nachteile in die Abwägung einbezogen werden und die früher im Vordergrund stehende, standortpolitisch wichtige Frage, wie sich diese Vor- und Nachteile innerhalb der Bundesrepublik auf die einzelnen Länder verteilen, in den Hintergrund tritt.¹

Externalitäten bleiben gleichwohl auch bei einer Hochzoning der Zuständigkeiten auf die nationale Ebene bestehen, falls die Medienunternehmen einen Teil ihrer Produkte im Ausland absetzen. Dies gilt insbesondere für viele deutsche Großverlage,² weniger stark aber auch für die deutschen Fernsehveranstalter, deren ausländische Marktanteile infolge von Sprachbarrieren und nationalen Unterschieden der Zuschauerpräferenzen noch vergleichsweise gering sind, unter Berücksichtigung der Beteiligungen an ausländischen Fernsehveranstaltern und ausländischen Unternehmen vor- und nachgelagerter Wertschöpfungsstufen aber ebenfalls zu Buche schlagen.³ Auch der Nutzen national einheitlicher und einheitlich durchgesetzter Konzentrationsbeschränkungen fällt somit zum Teil als externer Nutzen außerhalb Deutschlands an. Dadurch weicht auch bei einer nationalen Konzentrationskontrolle – wenngleich weniger stark als bei einer Konzentrationskontrolle durch die Gliedstaaten – die politisch durchgesetzte Intensität von der gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Intensität nach unten ab.

Sofern diese Abweichungen ein bestimmtes Ausmaß überschreiten, geraten somit auch Nationalstaaten in das oben beschriebene Gefangenen-Dilemma, aus internem (nationalem) Kalkül Konzentrationsschranken festlegen zu müssen, die hinter denjenigen zurückbleiben, die unter Berücksichtigung ihres gesamten, im In- und Ausland gestifteten Nutzens richtig wären. Die Fernsehveranstalter können sich dies zunutze machen, indem sie, ähnlich wie dies gerade bezüglich der deutschen Bundesländer beschrieben wurde, in den Staat mit den geringsten nationalen Konzentrationsschranken abwandern („forum shopping“);⁴ u. U. reicht sogar die Androhung einer solchen Abwanderung, um den Standortstaat zu veranlassen, auf die Durchsetzung der eigenen, strikteren Konzentrationsschranken zu verzichten.

herigen Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften zur Sicherung der Meinungsvielfalt reagiert und die Kooperation zwischen den Landesmedienanstalten gestärkt werden (soll und) ... „zweckferne und sachwidrige Einflüsse auf die Entscheidungen der jeweils zuständigen Landesmedienanstalten zur Sicherung der Meinungsvielfalt ... durch diese organisatorischen Regelungen ausgeschlossen werden (sollen).“

- 1 Die Gefahr, daß auch die Entscheidungen der KEK oder - im Fall des Einspruchs einer Landesmedienanstalt - der KDLM von standortpolitischen Interessen geleitet werden, läßt sich gleichwohl nicht vollständig ausschalten, weil die in solchen Gremien anstehenden Fragen häufig als sog. Koppelgeschäfte entschieden werden, bei denen ein Entgegenkommen (etwa gegenüber Standortinteressen) in einer Frage mit einem Entgegenkommen in einer anderen Frage abgegolten wird. Siehe hierzu grundsätzlich BENZ u. a. 1992, S. 69ff.; SCHARPF 1993.
- 2 Der Verlag Gruner+Jahr erzielt z. B. mehr als die Hälfte seines Umsatzes im Ausland (RÖPER 1999, S. 348). Beim Bertelsmann-Konzern belief sich der Auslandsanteil im Geschäftsjahr 1998/99 sogar auf 71,9 % (o. V. 1999b).
- 3 Siehe hierzu für die KIRCH-Gruppe und CLT/UFA RÖPER 1999, S. 350ff., S. 355ff.
- 4 Siehe KOMMISSION DER EG, 1994, S. 38; ähnlich spricht die Kommission im Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration“ (KOMMISSION DER EG, 1992, S. 353) von der Gefahr, daß sich „paradis d’acceuil“ bilden könnten, d. h. Staaten, die durch eine Herabsetzung ihrer Konzentrationsschranken Medienunternehmen aus anderen Staaten zu attrahieren versuchen.



Wenn diese Zwänge aufgrund der in Abschnitt 1.3. prognostizierten räumlichen Ausweitung der Märkte von Medienunternehmen (infolge zunehmender Größen- und Führungsvorteile), der telekommunikationstechnisch bedingten Erleichterungen eines Standortwechsels, insbesondere bei Übertragung per Satellit¹ oder im Internet (WEB-TV),² und der weltweiten Angleichung der Zuschauerpräferenzen im Zeitablauf ansteigen, lassen sich die mit externen Effekten verbundenen Fehlallokationen auch durch eine Hochzoning der Zuständigkeiten auf die nationale Ebene kaum mehr verhindern. Bei der sich abzeichnenden Globalisierung der Medienindustrie wird, wie der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement es unlängst ausdrückte, „der private Sektor ... nicht mehr durch nationale Gesetzgebung zu ‚bändigen‘“ sein.³ Es droht dann auch bei der Medienkonzentrationskontrolle der Verfall nationaler Standards (Stichwort: „race to the bottoms“), der im Zuge der Globalisierung für andere Politikbereiche, wie etwa die Lohn- und Sozialpolitik oder Menschenrechte, prognostiziert worden ist⁴ und der zu Recht als Bedrohung der nationalen Zivilisationsgesellschaften empfunden wird.⁵

Die sukzessive Ersetzung einer nationalen durch eine supranationale Konzentrationskontrolle ist aus dieser Perspektive richtig und nötig. Als supranationale Ebene bietet sich dabei die Europäische Gemeinschaft an, die Ansätze zu einer europäischen Anti-Konzentrationspolitik bereits entwickelt⁶ und mit mehreren, teils spektakulären Entscheidungen verhindert hat, daß durch nationales Recht nicht kontrollierbare Unternehmenszusammenschlüsse zustande gekommen sind.⁷ Auf der anderen Seite wirft der Verzicht auf nationale Entscheidungskompetenzen, wie generell, auch und gerade im Bereich der Medienpolitik im allgemeinen und der Medienkonzentrationsbekämpfung im besonderen komplizierte Fragen der kollektiven Willensbindung auf. Diese hängen in erster Linie zusammen mit den sehr unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

¹ „Womit will man aber einem Fernsehveranstalter drohen, der über direkt abstrahlende Satelliten – also ohne die Einspeisung in ein Kabelnetz, die notfalls politisch kontrollierbar wäre – sendet, zumal der jeweilige Veranstalter nun seinerseits ein Drohpotential (Abzug von Investitionen und Standortverlagerungen) gegenüber der Politik hat.“ (MAI 1998a, S. 106)

² Bei über das Internet verbreiteten Medienangeboten, etwa dem WEB-TV, sind nationale Regulierungen noch schwerer durchsetzbar als bei der Satellitenübertragung von Fernsehprogrammen, weil hier die Anbieter ihren Standort nicht nur frei wählen können, sondern auch der finanzielle Aufwand für die Verbreitung (im wesentlichen: ein Personal Computer als sog. Server) mittlerweile äußerst gering ist. Siehe hierzu.

³ Zitiert nach GEHRINGER 1999. Dabei ist die Medienkonzentrationskontrolle nur einer von vielen Bereichen, die aufgrund hoher – und im Zuge der Globalisierung weiter steigender – übernationaler Wirkungen durch eine nationale Gesetzgebung nicht mehr angemessen geregelt werden können. Andere Bereiche sind der globale Umweltschutz, die Bekämpfung der (internationalen) Kriminalität, die Durchsetzung der Menschenrechte, die Kapitalbewirtschaftung und die (Ab-)Rüstung (siehe hierzu z. B. ZUNKER 1993 oder KAISER/SCHWARZ 1995).

⁴ SIEHE für viele MARTIN/SCHUMANN 1996.

⁵ SOE 1997; NUSCHELER 1997; KOPS 1999b

⁶ Siehe DÖRR 1996; STOCK 1997a, S. 33, Fußnote 74, mit weiteren Literaturnachweisen; SCHELLENBERG 1997, S. 224ff.; DÖRR 1998b, S. 10f.; FREY 1998.

⁷ Bis zum 1. 6. 1998 hat die Europäische Kommission 26 Entscheidungen für Medienkonzentration getroffen, davon allein 24 seit dem Jahr 1994. Besondere Aufmerksamkeit haben dabei die Untersagung der Gründung der MSG Media Service und der Zusammenarbeit von Bertelsmann und Kirch beim Pay-TV-Sender Premiere hervorgerufen. Siehe ebenda, S. 986f.



bezüglich der Kosten und vor allem des Nutzens einer Medienkonzentrationsbekämpfung (auch im Konflikt mit industriepolitischen Zielen, etwa der Protektion der nationalen Medienindustrien (oder auch der europäischen Medienindustrie gegenüber der Konkurrenz aus den USA und Asien). Aber auch die von (Teilen) der Europäischen Kommission, vor allem der GD X, vorgenommene einseitige Einstufung der Medien (auch des Fernsehens) als Wirtschaftsgütern¹ erschwert eine Abtretung nationaler Kompetenzen an die EU und erklärt und rechtfertigt, warum verschiedene Mitgliedstaaten, unter ihnen auch die Bundesrepublik und deren Teilstaaten, ihre Zuständigkeiten nur vorsichtig und schrittweise an die Europäische Gemeinschaft abzugeben bereit sind.² Ausmaß und Ausgestaltung der europäischen Medienpolitik werden deshalb in den kommenden Jahren mit Sicherheit Gegenstand einer intensiven wissenschaftlichen und politischen Diskussion bleiben.

¹ Diese wird besonders deutlich im „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen“ (KOMMISSION DER EU 1997). Besonders in Deutschland, in der Fernsehen eher als Kulturgut betrachtet wird und seine Regelung folglich auch der Kulturhoheit der Länder unterliegt, ist diese Auffassung vehement kritisiert worden. Siehe etwa KUHNE 1998.

² „Abhilfe könnte die Harmonisierung des auf Medienkonzentrationen anwendbaren Rechts mit der Festschreibung eines einheitlichen Kontrollmaßstabs schaffen. Ein entsprechender Rechtsakt wird allerdings auf absehbare Zeit nicht verwirklicht werden, da die kompetenzrechtliche Kritik und der politische Widerstand – insbesondere aus den deutschen Bundesländern – eine Gemeinschaftsinitiative in diesem sensiblen Bereich verhindern.“ (FREY 1998, S. 1001).



Zusammenfassung

1. Der Medienbereich ist traditionell durch vergleichsweise hohe Konzentrations-tendenzen gekennzeichnet. Hauptursache für die *horizontale Konzentration*, bei der innerhalb einer Wertschöpfungsstufe (Produktion, Veranstaltung/Verlegung, Verbreitung) wenige Marktteilnehmer hohe Marktanteile besitzen, sind sog. Größenvorteile, d. h. mit der Ausbringungsmenge fallende (Durchschnitts-)Kosten, die ihrerseits auf die fehlende Nutzungsrivalität der Medien und auf fallende Grenzkosten der Medienproduktion zurückgehen. Hauptursache für die *vertikale Konzentration* von Unternehmen unterschiedlicher Wertschöpfungsstufen eines Mediums sind sog. Fühlungsvorteile, die sich dadurch ergeben, daß manche Ressourcen auf mehreren Wertschöpfungsstufen genutzt werden können, ohne daß hierdurch höhere Kosten anfallen als bei einer Nutzung auf nur einer Stufe. Hauptursache für die *diagonale Konzentration* von Unternehmen, die innerhalb der gleichen oder auch unterschiedlicher Wertschöpfungsstufen verschiedener Medien tätig sind, bilden ebenfalls Fühlungsvorteile, hier, weil (wiederum aufgrund fehlender Nutzungsrivalität oder sprungfixer Kostenverläufe) Ressourcen für die Produktion, Veranstaltung oder Verbreitung unterschiedlicher Medien genutzt werden können, ohne daß hierdurch höhere Kosten anfallen als bei einer Nutzung für ein einzelnes Medium. -- Absehbare technische Veränderungen des Mediensektors, insbesondere die Digitalisierung und die technische Konvergenz, werden diese intra- und intermediären Größen- und Fühlungsvorteile in Zukunft noch erheblich vergrößern und damit zu einer weiteren horizontalen, vertikalen und insbesondere diagonalen Konzentration des Mediensektors beitragen.

2. Dadurch verfügen einige Anbieter über eine hohe Marktmacht, die es ihnen erlaubt, etwa durch Preis-, Mengen- oder Qualitätsabsprachen oder die Diskriminierung von Zulieferern und Abnehmern, den ökonomischen Wettbewerb außer Kraft zu setzen. Dies mindert die Wohlfahrt der Mediennutzer und damit auch der Volkswirtschaft insgesamt. Zudem beeinträchtigt die Konzentration den publizistischen Wettbewerb (als Konkurrenz alternativer Ideen und Meinungen), was die Meinungsfreiheit und die politische Kontroll- und gesellschaftliche Integrationsfunktion der Medien gefährdet und die politische und kulturelle Vielfalt der Medien mindert. Über das allgemeine Wirtschaftsrecht hinausgehende medienrechtliche Konzentrationsschranken, die dies verhindern, stiften deshalb einen gesellschaftlichen *Nutzen*.

In der Bundesrepublik Deutschland finden sich solche Schranken im Rundfunkstaatsvertrag, der nach dem sog. *Marktanteilsmodell* „vorherrschende Meinungsmacht“ eines Medienunternehmens zu verhindern versucht. Diese ist zu vermuten, falls die einem Unternehmen zurechenbaren Programme einen Zuschaueranteil von 30 % erreichen, wobei dem Unternehmen alle selbst veranstalteten Programme sowie alle Programme anderer Veranstalter zugerechnet werden, an denen es mit mindestens 25 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile beteiligt ist. Vorherrschende Meinungsmacht ist außerdem bei einer „geringfügigen“ Unterschreitung der 30-Prozent-Grenze zu vermuten, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat



oder eine Gesamtbeurteilung einen Meinungseinfluß ergibt, der einem Zuschaueranteil von 30 % entspricht. Besitzt ein Unternehmen vorherrschende Meinungsmacht in diesem Sinne, ist ihm ein weiteres externes Wachstum zu verwehren; darüber hinaus hat es geeignete Maßnahmen zur Beseitigung seiner vorherrschenden Meinungsmacht zu ergreifen: die Aufgabe von Beteiligungen an anderen Veranstaltern, die Reduzierung der Marktmacht auf medienrelevanten verwandten Märkten oder/und die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte und die Errichtung gesellschaftlich-gruppenpluraler Programmbeiräte mit wirksamem Programmeinfluß. – Damit dieses Marktanteilsmodell seine beabsichtigten Wirkungen entfalten kann, muß die Marktanteilsobergrenze von Fernsehveranstaltern richtig bemessen werden (s. u.); wichtig ist angesichts der absehbaren verstärkten diagonalen Konzentration aber auch, daß die Marktmacht von Fernsehveranstaltern auf medienrelevanten verwandten Märkten (der Printmedien und zunehmend auch der neuen elektronischen Dienste, wie Online-Dienste und Web-TV) stärker in die Betrachtung einbezogen wird.

Konzentrationsschranken haben allerdings nicht nur Vorteile (einen Nutzen), sondern auch Nachteile (*Kosten*). Diese bestehen zum einen in den Transaktionskosten, die mit der Ermittlung der Marktmacht und der Durchführung und Kontrolle marktmachtbegrenzender Maßnahmen verbunden sind, zum anderen in den einzelbetrieblichen Kosten, die solche Maßnahmen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen und der darin Beschäftigten haben (suboptimale Betriebsgrößen, höhere Preise im Vergleich zu ausländischen, in ihren Marktanteilen nicht begrenzten Konkurrenzunternehmen und die damit verbundene Verringerung der Umsätze, Erlöse, Absatzchancen etc.); die ihrerseits auch gesellschaftliche Kosten nach sich ziehen (ein vermindertes Volkseinkommen, höhere Arbeitslosigkeit u. a.).

Die gesellschaftlich optimale Intensität nationaler Konzentrationsbeschränkungen läßt sich modelltheoretisch bestimmen, indem deren Nutzen und Kosten für die verschiedenen Intensitätsgrade saldiert werden und diejenige Intensität gewählt wird, bei der der Nutzenüberschuß (der sog. Nettonutzen) der Konzentrationsbeschränkungen am höchsten ist. In der Praxis erfordert diese Kosten-Nutzen-Analyse einen gesellschaftlichen Diskurs, in dem die verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Rahmen der kollektiven Willensbildungsverfahren ihre Einschätzung dieser Kosten und Nutzen artikulieren, (i. a. kontrovers) diskutieren und sich auf einen von allen Gesellschaftsmitgliedern zu tragenden Kompromiß einigen.

3. Die Willensbildung für die im Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag von 1996/97 enthaltenen nationalen Konzentrationsbeschränkungen entsprachen dieser idealtypischen Forderung kaum. Vielmehr war die politische Diskussion dort auf einige wenige Gesellschaftsgruppen bzw. die sie vertretenden Experten beschränkt, und dabei konnten sich aufgrund systematischer Defekte der angewandten politischen Entscheidungsverfahren *Partikularinteressen der Medienindustrie* und *Standortinteressen der (Landes-)Politiker übermäßig* durchsetzen. Es ist deshalb zu fordern, daß es bei künftigen Entscheidungen zur Marktanteilsobergrenze (wie auch zu anderen die Intensität der nationalen Konzentrationsbe-



schränkungen beeinflussenden Faktoren) sowohl im politischen als auch im wissenschaftlichen Raum zu dem erforderlichen breiten gesellschaftlichen Diskurs kommt.

Grundsätzlich ist dabei zu klären, ob die kollektiven Entscheidungen nach dem Modell des „design by machine“ von den Präferenzen der Bürger bestimmt sein sollen oder ob sie nach dem Modell des „design by politicians“ auch wesentlich von den (davon abweichenden) Urteilen von Politikern, Bürokraten und anderen Experten geleitet sein sollen. Die Theorie der repräsentativen Demokratie, die dem Bürger grundsätzlich die „Konsumentenfreiheit“ auch für kollektive Entscheidungen einräumt, spricht für erstere Lösung; die Theorie der „Meritokratie“ spricht bei komplexen Entscheidungen, deren Nutzen für den Bürger schwerer erkennbar ist oder sich zeitlich später einstellt als ihre Kosten, eher für letztere Lösung.

Unabhängig davon muß bei allen Verfahren der kollektiven Willensbildung darauf geachtet werden, daß die Vor- und Nachteile der getroffenen Entscheidungen intern wirksam sind, das heißt: sich auf die Mitglieder der entscheidungsbefugten Kollektive erstrecken. Trifft ein Teil der Wirkungen nicht entscheidungsbefugte Dritte, kommt es zu sog. *externen Effekten*, aufgrund derer die Entscheidungen der Betroffenen systematisch von den gesellschaftlich optimalen Entscheidungen abweichen. -- Dieser Defekt ergibt sich, bezogen auf medienkonzentrationsbegrenzende Entscheidungen vor allem, wenn die Festlegung oder Umsetzung konzentrationsbegrenzender Maßnahmen den Teilstaaten (in Deutschland: den Bundesländern) übertragen wird und der Nutzen solcher Maßnahmen über den Raum der einzelnen Länder hinausgeht (was bei bundesweit tätigen Medienunternehmen der Fall ist); hier ist *eine Hochzonung der Kompetenzen auf die nationale Ebene* erforderlich, um solche Externalitäten und die damit verbundenen (standortpolitisch bedingten) Fehlentscheidungen zu vermeiden; er ergibt sich aber auch, wenn die Festlegung oder Umsetzung der konzentrationsbegrenzenden Maßnahmen den Nationalstaaten obliegt, der Nutzen solcher Maßnahmen aber über deren Grenzen hinausgeht (was bei international agierenden Medienunternehmen der Fall ist). Von daher ist, vor allem im Zuge der absehbaren Internationalisierung bzw. Globalisierung der Medienwirtschaft, mittelfristig eine übernationale Medienkonzentrationsbekämpfung angeraten.



Literatur

- ALM (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland): Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1997/98, München 1998
- ALM (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland): Medienregulierung im Wandel – Zum Rang und zur Rolle der Landesmedienanstalten, abgedruckt in epd medien, Nr. 26 vom 10. 4. 1999
- Altrogge, Michael: MTV – One World, One Music? In: Erbring, Lutz (Hrsg.): Kommunikationsraum Europa, Konstanz 1995, S. 152 – 168
- Baumol, William et al: Contestable Markets And the Theory of Industry Structure, Rev. Ed. San Diego et al 1988
- Bender, Gunnar: Cross-Media-Ownership, Heidelberg 1999
- Benz, Arthur u. a.: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/New York 1992
- Bertelsmann AG: Positionspapier „Die medien-, kommunikations- und technologiepolitische Position des Hauses Bertelsmann“ vom Oktober 1994, in: Kresse, Hermann (Hrsg.): Pluralismus, Markt und Medienkonzentration: Positionen, Berlin 1995, S. 111 – 128
- Blankart, Charles Beat: Club Governments versus Representative Governments, in: Constitutional Political Economy, No. 3/1994, S. 273 - 286
- Booz et al. (Booz . Allen & Hamilton): Aufsicht auf dem Prüfstand – Herausforderungen an die deutsche Medien- und Telekommunikationsaufsicht, Diskussionspapier, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1999
- Bredemeier, Willi/Schwuchow, Werner: Elektronische Dienste aus regionaler Sicht – Bezugsrahmen, Trends und Möglichkeiten der Informationspolitik – in: Mantwill, Gerhard J. (Hrsg.): Informationswirtschaft und Standort Deutschland, Baden-Baden 1997, S. 69 – 111
- Breton, Albert/Scott, Anthony: The Design of Federations, Quebec 1980
- Brychcy, Ulf: „Das Internet ist überall“, in: Süddeutsche Zeitung vom 28. 6. 1999
- Bumke, Ulrike: Die Klagebefugnis der Landesmedienanstalten und das Gebot der präventiven Konzentrationskontrolle, in: ZUM, Heft 2/1998, S. 121 - 129
- Clausen-Muradian, Elisabeth: Konzentrationskontrolle im privaten Rundfunk – Der neue Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) 1997, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), Heft 12/1996, S. 934 - 947
- CLT-UFA: Hat das digitale Fernsehen in Deutschland eine Zukunft? In: Bertelsmann-Newsletter vom 5. 9. 1997, S. 6
- Cox, Patrick: Rennen um Raten. Blick zurück und nach vorn: Europas Fernsehmarkt, in: epd medien, Nr. 2/1999, S. 18 – 24
- Czygan, Marco: Wettbewerb bei der Distribution des Fernsehens und Auswirkungen der Digitalisierung, Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Ilmenau, Diskussionspapier Nr. 13, Ilmenau 1997



- Department of National Heritage: Media Ownership – The Government's Proposals, London 1995
- Downs, Antony: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968 (im Original erschienen als „An Economic Theory of Democracy, New York 1957)
- Dörr, Dieter: Maßnahmen zur Vielfaltssicherung gelungen? In: Media Perspektiven (MP), Heft 12/1996, S. 621 – 628
- Dörr, Dieter: Die KEK – ein taugliches Instrument zur Bekämpfung der Medienkonzentration? In: MP, Heft 2/1998, S. 53 – 60 (1998a)
- Dörr, Renate: Die EU und die elektronischen Medien. Eine Übersicht über die aktuelle Diskussion, in: epd medien Nr. 58 vom 29. 7. 1998 (1998b)
- Eberle, Carl-Eugen: Neue Übertragungstechniken und Verfassungsrecht, in: ZUM, Heft 4/1995, S. 249 – 256
- Ehling, Holger: Bahnt sich im Bezahlfernsehen französisch-britische Ehe an? In: Die Welt vom 13. 6. 1999
- Engel, Christoph: Die Messung der Fernsehnutzung als Voraussetzung eines Marktanteilsmodells zur Kontrolle der Medienkonzentration, in: ZUM, Heft 10/1995, S. 653 – 673 (1995a)
- Engel, Christoph: Medienrechtliche Konzentrationsvorsorge, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin 1995, S. 221 – 285 (1995b)
- Engels, Stefan: Verfassungsrechtliche Strukturvorgaben für Rundfunkkonzentrationsregelungen – Überlegungen im Kontext der aktuellen medienpolitischen Entwicklungen – in: ZUM, Heft 1/1996, S. 44 – 59
- Europäisches Medieninstitut: Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk gemäß § 21, Abs. 6, Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin 1995, S. 127 – 220
- Fäßler, Hans-Roland: Konzentrationskontrolle des privaten Fernsehens, in: Archiv für Presserecht (AfP), Nr. 3/1995, S. 542 – 544
- Fockers, Stephan: Die „Global Player beim Pay-TV“. Wer wo mit wem – oder gegen wen – beim europäischen Bezahlfernsehen mitspielt, in: Berliner Morgenpost vom 18. 3. 1999
- Forrester, Chris: Cable's biggest Challenge, in: Television Europe Broadcasting & Cable, March 1998, S. 26 – 28
- Frey, Dieter: Die europäische Fusionskontrolle und die Medienvielfalt, in: ZUM, Heft 12/1998, S. 985 – 1001
- Fritsch, Michael u. a: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München 1993
- Fritz, Mikey/Müller, Carsten: Kabelbranche im Übernahmefieber, in: Berliner Zeitung vom 1. 6. 1999
- Gaida, Klemens: Konvergenz von Internet- und Fernsehdiensten, in: ntz, Heft 6/1999, S. 16 – 18



- Gehring, Thomas: Politiker als Akquisiteure. Staatsverträge schaffen keine Spielräume, in: Tagesspiegel vom 15. 4. 1999
- Geppert, Martin: Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht. Zur Rolle und Zukunft der deutschen Landesmedienanstalten in einem europäischen Rundfunksystem, Berlin 1993
- Giehl, Christoph: Der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten, Baden-Baden 1993
- Greiffenberg, Horst: Medienrechtliche und kartellrechtliche Kontrolle der Konzentration im Rundfunk, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988, S. 311 – 347
- Grosse-Holtforth, Dominik: Medien, Aufmerksamkeit und politischer Wettbewerb. Eine Public Choice-Analyse der Beziehung zwischen Medien und Politik, Diss. Rostock 1999
- Grossekettler, Heinz: Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung. Ein Beitrag zu den Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln für öffentliche Leistungen, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 43/1985, S. 211 - 252
- Gutsch, Stefan: Strategien für Beteiligungen im privaten Fernsehmarkt, Baden-Baden 1996
- Hacker, Tobias: Vernetzung und Modularisierung – (Re-)Organisation von Medienunternehmen, in: Schumann, Matthias/Hess, Thomas (Hrsg.): Medienunternehmen im digitalen Zeitalter, Wiesbaden 1999, S. 155 – 176
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Rundfunkprogramme als Klubgüter, in: Matschke, Manfred/Schildbach, Thomas (Hrsg.): Unternehmensberatung und Wirtschaftsprüfung, Festschrift für Günter Sieben, Stuttgart 1998, S. 201 – 222
- Harms, Jörg: Die Entwicklung der Informationsgesellschaft im internationalen Vergleich, in: Tauss, Jörg u. a. (Hrsg.): Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Baden-Baden 1996, S. 481 – 520
- Hartstein, Reinhard u. a.: Rundfunkstaatsvertrag. Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens, 2. Aufl., München 1995
- Hege, Hans: Die Aufgabe der Medienpolitik. Thesen zum Verhältnis der Medienpolitik, Medienwirtschaft und Landesmedienanstalten. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF), Heft 2/1994, S. 246 - 253
- Heinrich, Jürgen: Ökonomische und publizistische Konzentration im deutschen Fernsehsektor. Eine Analyse aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: MP, Heft 6/1992, S. 338 – 356
- Heinrich, Jürgen: Medienökonomie, Bd. 1, Opladen 1994
- Heinzle, Christoph: Wettlauf um freie Digital-Kanäle. TV-Anbieter rüsten sich für das Fernsehen der Zukunft, in: Kölnische Rundschau vom 23. 6. 1999



- Henle, Victor: Erfahrungsbericht der Landesmedienanstalten zur Sicherung der Veranstalter- und Beteiligungsvielfalt im bundesweit verbreiteten Rundfunk (DLM-Konzentrationsbericht), in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin 1995, S. 9 – 125
- Herdzina, Klaus: Wettbewerbspolitik, 3. Aufl., Stuttgart 1991
- Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., Heidelberg 1993
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, Baden-Baden 1991
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Regulating Media. The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries, New York 1996
- Holler, Manfred J./Illing, Gerhard: Einführung in die Spieltheorie, Berlin u. a. 1991
- Holzer, Norbert: Das Marktanteilsmodell auf dem Prüfstand – ein Problemaufriß, in: ZUM, Heft 8-9/1995, S. 577 – 590
- Holznagel, Bernd/Grünwald, Andreas: Britisches Medienkonzentrationsrecht im Wandel, in: Stock, Martin u. a.: Medienmarkt und Meinungsmacht. Zur Neuregelung der Konzentrationskontrolle in Deutschland und Großbritannien, Berlin u. a. 1997, S. 109 – 171
- Hopmann, Erich: Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren. Positive Rundfunkordnung im Kommunikationsprozeß freier Meinungsbildung, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988, S. 163 - 198
- Jakobs, Hans-Jürgen: Ende einer Ehe, in: Der Spiegel, Heft 12/1999, S. 88 – 90
- Jenöffy-Lochau, Marek: Medien, Propaganda und Public Choice, Wiesbaden 1997
- Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995
- Kantzenbach, Erhard/Greiffenberg, Horst: Die Übertragbarkeit des Modells des „funktionsfähigen Wettbewerbs“ auf die Presse, in: Klaue, Siegfried u. a. (Hrsg.): Probleme der Pressekonzentrationsforschung, Baden-Baden 1980, S. 198 – 202
- Karstens, Eric/Schütte, Jörg: Firma Fernsehen. Wie TV-Sender arbeiten, 1999
- Klaue, Siegfried (Hrsg.): Probleme der Pressekonzentrationsforschung, Baden-Baden 1980
- Klausing, Helmuth: Mit traditionellem Pay-TV bleibt Leo Kirch allein. Während der Münchener Medienzar DF1 und Premiere doch noch zum Erfolg führen will, setzt Bertelsmann aufs Internet, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 12. 6. 1999
- Kleine-Erfkamp, Stefan: Die Rolle der Marktakteure bei der Entwicklung des digitalen Fernsehens in Deutschland. Ein wertschöpfungsorientierter Strategieansatz, Arbeitspapiere des IRÖ, Nr. 87, Köln 1997
- Kleinsteuber, Hans J./Rosenbach, Marcel: Digitales Fernsehen in Europa: Eine Bestandsaufnahme, in: RuF, Heft 1/1998, S. 24 – 57



- Knoche, Manfred: Konzentrationsboom und Forschungsdefizite. Von der Presse zur Medienkonzentrationsforschung, in: Altmeppen, Klaus-Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems, Opladen 1996, S. 101 – 119 (1996a)
- Knoche, Manfred: Konzentrationsförderung statt Konzentrationskontrolle. Die Konkordanz von Medienpolitik und Medienwirtschaft, in: Mast, Claudia (Hrsg.): Markt-Macht-Medien, Konstanz 1996, S. 105 – 117 (1996b)
- Knoll, Klaus-Peter: Ökonomische und politische Aspekte des Wettbewerbs und der Konzentration des deutschen Fernsehmarktes, Konstanz 1998
- Knop, Carsten: Der Fusion von Viacom und CBS werden noch Fortsetzungen folgen, in: FAZ vom 10. 9. 1999
- Knothe, Matthias: Die Messung der Fernsehnutzung als Voraussetzung eines Marktanteilsmodells zur Kontrolle der Medienkonzentration, in: ZUM, Heft 2/ 1996, S. 132 – 134
- Kommission der EG: Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration“, KOM (92) 480
- Kommission der EG: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Reaktionen auf den Konsultationsprozeß zum Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt“, KOM (94) 353
- Kommission der EG: Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623
- Konert, Bertram: Konvergenz und Marktzugang im Bereich des digitalen Fernsehens und des World Wide Web, EIM Working Paper, o. O. (Düsseldorf) 1998
- König, Michael: Die Einführung des digitalen Fernsehens. Neue Probleme und Implikationen für den Wettbewerb und die Medienkonzentration, Baden-Baden 1997
- Kops, Manfred: Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung von Rundfunkprogrammen? Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 72, Köln 1996, in leicht gekürzter Form auch veröffentlicht in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Konstanz 1997, S. 151 – 183
- Kops, Manfred: Prinzipien der Gestaltung von Rundfunkordnungen. Ökonomische Grundlagen und rundfunkpolitische Konsequenzen, in: Berg, Hans Joachim (Hrsg.): Rundfunkgremien in Deutschland, 2. Ausgabe, Berlin 1999, S. 11 – 114 (1999a, zuvor erschienen als Arbeitspapier des IRÖ, Heft 100, Köln 1998)
- Kops, Manfred: Combating Media Concentration in a Globalising World Economy, Arbeitspapiere des IRÖ, Nr. 119, Köln, in Vorbereitung (1999b)
- Kops, Manfred/Hansmeyer, Karl-Heinrich: Zur ökonomischen Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 2, 3. Aufl., Köln 1996
- Kreps, David M.: Mikroökonomische Theorie, Landsberg/Lech 1994
- Kresse, Hermann: Marktöffnung und Pluralitätssicherung. Eckpunkte zur effektiven Vielfaltsgestaltung im privaten bundesweiten Rundfunk, Berlin 1995, S. 11 – 94 (1995a)



- Kresse, Hermann (Hrsg.): Pluralismus, Markt und Medienkonzentration: Positionen, Berlin 1995 (1995b)
- Kruse, Jörn: Publizistische Vielfalt und Medienkonzentration zwischen Marktkräften und politischen Entscheidungen, in: Altmeyden, Klaus-Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems, Opladen 1996, S. 25 – 52
- Kruse, Jörn: Konzentration und Regulierung privater Fernsehanbieter, in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Konstanz 1997, S. 104 – 125
- Kübler, Friedrich: Konzentrationskontrolle des bundesweiten Rundfunks, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin 1995, S. 287 – 330 (1995a)
- Kübler, Friedrich: Argumente für ein Werbemarktanteilsmodell, in: MP, Heft 2/1995, S. 48 – 57 (1995b)
- Kübler, Friedrich: Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Konstanz 1997, S. 21 – 30
- Kübler, Friedrich: Die Konzentration im Medienbereich und ihre Kontrolle, in: Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt, München 1999 (in Vorbereitung)
- Kuch, Hansjörg: Das Zuschaueranteilsmodell – Grundlage der Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen, in: ZUM, Heft 1/1997, S. 12 – 17
- Kuhne, Helmut: Alles Konvergenz oder was? Das EU-Grünbuch: eine Auseinandersetzung, in: epd Medien Nr. 38 vom 20. 5. 1998, S. 9 – 15
- Latzer, Michael: Mediamatik – Die Konvergenz von Telekommunikation, Computer und Rundfunk, Opladen 1997
- Lehr, Thomas: Tageszeitungen und Online-Medien. Elektronisches Publizieren als produktpolitisches Instrument der Verlage, Wiesbaden 1999
- Lenel, Hans Otto: Konzentration, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 4, Stuttgart u. a. 1978, S. 540 – 565
- Lilienthal, Volker: Freie Fahrt für freie Sender. Mit dem neuen Rundfunkstaatsvertrag verabschieden sich die Ministerpräsidenten von einer gestaltenden Medienpolitik, in: Die Zeit vom 12. 7. 1996
- Ludwig, Johannes: Zur Ökonomie der Medien: Zwischen Marktversagen und Querfinanzierung, Opladen 1998
- Maier-Rabler, Ursula/Sutterlütli, Erich: Kommunikationsstatistik im Lichte der Neuen Informationstechnologien, in: Altmeyden, Klaus-Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems, Opladen 1996, S. 121 - 146
- Martin, Hans-Peter/Schumann, Harald: Die Globalisierungsfalle, Hamburg 1996
- Mai, Manfred: Der Strukturwandel in der Medienwirtschaft – Konsequenzen für die Medienpolitik, in: Mai, Manfred/Neumann-Braun, Klaus (Hrsg.): Von den „Neuen Medien“ zu Multimedia, Baden-Baden 1998, S. 93 – 116 (1998a)

- Mai, Manfred: Der Strukturwandel in den Medien und seine Konsequenzen für die Sicherung der politischen Meinungsbildung, Düsseldorf Medienwissenschaftliche Vorträge, Nr. 16, Bonn 1998 (1998b)
- Meckel, Miriam: Asien als Zukunftsmarkt internationaler Medienkonzerne? In: MP, Heft 12/1996, S. 629 – 638
- Mikos, Lothar: Internationale Fernsehformate und nationale Sehgewohnheiten, in: Erbring, Lutz (Hrsg.): Kommunikationsraum Europa, Konstanz 1995, S. 169 – 180
- Morhart, Claus: Alles und nichts. Die Länder haben sich den Fernseh-Konzernen gebeugt, in epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 53 vom 10. 7. 1996
- Mueller, Dennis C.: Public choice II. A revised edition of Public choice, Cambridge et al 1989
- Neft, Hans: Meinungsdominanz im Fernsehen – Aufgreifkriterien des neuen § 26 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV), in: ZUM, Heft 6/1998, S. 458 – 465
- Neft, Hans: KEK und KDLM – unorthodoxe Organkonfigurationen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen, in: ZUM, Heft 2/1999, S. 97 – 104
- Neumann, Uwe: Publizistischer versus ökonomischer Wettbewerb im Fernsehsektor: eine wettbewerbstheoretische Analyse, Frankfurt am Main u. a. 1988
- Nieland, Jörg-Uwe: Veränderte Produktionsweisen und Programmangebote im Fernsehen: Strategien und Entscheidungsprozesse der Kommunikatoren, in: Schatz, Heribert (Hrsg.): Fernsehen als Objekt und Moment des sozialen Wandels, Opladen 1996, S. 125 – 202
- Noé, Claus: Staatenlose Marktkräfte versus Kultur der Zivilgesellschaft, in: Heidelberger Club für Wirtschaft und Kultur e.V. (Hrsg.): Globalisierung, Stuttgart 1997, S. 85 - 94
- Nuscheler, Franz: Global Governance, in: Heidelberger Club für Wirtschaft und Kultur e.V. (Hrsg.): Globalisierung, Stuttgart 1997, S. 95 – 102
- Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 2. Aufl., Tübingen 1985 (im Original erschienen als „The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Harvard 1965)
- Ott, Klaus: „Ganz extremer Druck“. Der Medienpolitiker Clement verkündet neue Rundfunkgesetze, doch viele Länder wissen nichts von einer Einigung, in: SZ vom 18. 10. 1995
- Ott, Klaus: Länder sind schlechte Medienwächter, in: SZ vom 15. 10. 1998 (1998a)
- Ott, Klaus: Es ist schon alles geprüft, aber noch nicht von allen. Politiker und Konzerne beklagen „die unsägliche Bürokratie“ in der Medienkontrolle, in: SZ vom 29. 6. 1998 (1998b)
- o. V.: KEK stellt höhere Ansprüche an die Zuschauerforschung, in: FAZ vom 30. 11. 1998
- o. V.: „Landesmedienanstalten kosten 223 Millionen DM im Jahr. Bundesregierung für Zentralisierung der Medienaufsicht...“, in: FAZ vom 8. 2. 1999 (1999a)



- o. V.: Bertelsmann rechnet mit hohen Anlaufverlusten bei Multimedia, in: FAZ vom 23. 9. 1999 (1999b)
- Paraschos, Emmanuel E.: Media Law and Regulation in the European Union, Ames/Iowa 1998
- Perillieux, René/Vogelsang, Gregor: Informationsgesellschaft: Märkte und Perspektiven in Deutschland, in: Tauss, Jörg u. a. (Hrsg.): Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Baden-Baden 1996, S. 452 – 479
- Pilati, Antonio: Digital strategies of European media companies, in: Lanham-Brown, Jo (Ed.): Media in Europe. The Yearbook of the European Institute for the Media 1998, o. O., o. J. (Düsseldorf 1998), S. 25 - 34
- Pünder, Hermann: Exekutive Normsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1995
- Ricker, Reinhart/Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht, München 1997
- Roberts, Bruce/Welter, Luc: Ein Überblick über die europäischen Fernsehstrukturen, in: Kommerzielle Kommunikation, 1/1998, S. 18 – 20
- Röper, Horst: Mehr Spielraum für Konzentration und Cross ownership im Medien-sektor, in: MP, Heft 12/1996, S. 610 – 620
- Röper, Horst: Wirtschaftliche Folgen des neuen Rundfunkstaatsvertrags, in: Stock, Martin u. a.: Medienmarkt und Meinungsmacht. Zur Neuregelung der Konzentrationskontrolle in Deutschland und Großbritannien, Berlin u. a. 1997, S. 79 – 108
- Röper, Horst: Formationen deutscher Medienmultis 1998/99. Entwicklungen und Strategien der größten deutschen Medienunternehmen, in: MP, Nr. 7/1999, S. 345 – 378
- Salamanca O, Daniel: Lateinamerika: Medienkonzerne unter sich, in: MP, Heft 12/1996, S. 639 – 647
- Sauga, Michael: Außer Kontrolle, in: Wirtschaftswoche Nr. 28/1996
- Scharpf, Fritz W.: Coordination in Hierarchies and Networks, in: ders. (Hrsg.): Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt/Boulder 1993, S. 125 – 165
- Schatz, Heribert: Veränderungen des Fernsehens im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß, in: Mai, Manfred/Neumann-Braun, Klaus (Hrsg.): Von den „Neuen Medien“ zu Multimedia. Gesellschaftliche und politische Aspekte, Baden-Baden 1998, S. 22 – 33
- Schellenberg, Martin: Rundfunk-Konzentrationsbekämpfung zur Sicherung des Pluralismus im Rechtsvergleich. Rundfunkstaatsvertrag und Landesmediengesetze im Vergleich mit den Kontrollsystemen in Frankreich, Italien und Großbritannien, Baden-Baden 1997
- Schellhaaß, Horst M.: Sicherung der Rundfunkfreiheit – Eine ökonomische Interpretation der Fernsehurteile, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Heft 2/1994, S. 228 - 244
- Schulz, Wolfgang u. a.: Digitales Fernsehen. Regulierungskonzepte und –perspektiven, Opladen 1999

- Schumann, Matthias/Hess, Thomas (Hrsg.): Medienunternehmen im digitalen Zeitalter, Wiesbaden 1999
- Schusser, Oliver: Wertschöpfungskette und Wertschöpfungssystem des deutschen Fernsehmarktes, Diss. Köln 1998
- Sennewald, Nicola: Massenmedien und Internet. Zur Marktentwicklung in der Pressebranche, Wiesbaden 1998
- Seufert, Wolfgang: Auswirkungen der Digitalisierung auf die Entwicklung der Medienmärkte, in: Schumann, Matthias/Hess, Thomas (Hrsg.): Medienunternehmen im digitalen Zeitalter, Wiesbaden 1999, S. 109 - 121
- Sjurts, Insa: Die deutsche Medienbranche. Eine unternehmensstrategische Analyse, Wiesbaden 1996
- Stahr, Volker S.: Ein Gütersloher in Paris, in: Rheinischer Merkur vom 9. 4. 1999
- Stock, Martin: Konzentrationskontrolle in Deutschland nach der Neufassung des Rundfunkstaatsvertrags (1996), in: ders. u. a.: Medienmarkt und Meinungsmacht. Zur Neuregelung der Konzentrationskontrolle in Deutschland und Großbritannien, Berlin u. a. 1997, S. 1 – 77 (1997a)
- Stock, Martin: Medienpolitik auf neuen Wegen – weg vom Grundgesetz? In: RuF, Heft 2/1997, S. 141 – 172 (1997b)
- Stockmann, Kurt/Zigelski, Sabine: Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages. Anmerkungen zur Konzentrationskontrolle im Rundfunk aus wettbewerblicher Sicht, in: ZUM, Heft 8/9/1995, S. 537 - 552
- Thierfelder, Jörg: Zugangsfragen digitaler Fernsehverbreitung, München 1999
- Tuchtfeldt, Egon: Kartelle, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 4, Stuttgart u. a. 1978, S. 445 – 463
- Walter, Dirk: Preispolitik von Pay-TV-Anbietern. Eine wettbewerbspolitische Analyse, Arbeitspapiere des IRÖ, Nr. 110, Köln 1999
- Weber, Andreas: Entwicklungsprozeß von Presse und Rundfunk in Italien, Berlin 1997
- Wenk, Holger: Kritik an der KEK – ein „bisher einmaliger Vorgang“, in: Welt am Sonntag vom 26. 7. 1998
- Zerdick, Axel u. a.: Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Berlin/Heidelberg 1999
- Zmeck, Gottfried: Konzentrationskontrolle des privaten Fernsehens nach § 21 Rundfunkstaatsvertrag, in: AfP, Nr. 3/1995, S. 545 – 548
- Zohlhöfer, Werner: Zur Ökonomie des Pressewesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schenk, Michael/Donnerstag, Joachim (Hrsg.): Medienökonomie, München 1989, S. 35 - 75
- Zunker, Albrecht (Hrsg.): Weltordnung oder Chaos?, Baden-Baden 1993

ISSN 0945-8999
ISBN 3-934156-04-5

