

Antwort der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Peter Glotz, Dr. Uwe Jens, Lieselott Blunck (Uetersen), Dr. Ulrich Böhme (Unna), Edelgard Bulmahn, Freimut Duve, Dr. Fritz Gautier, Gerlinde Hämmeler, Lothar Ibrügger, Walter Kolbow, Herbert Meißner, Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Dr. Peter Struck, Günter Verheugen, Gerd Wartenberg (Berlin), Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD
– Drucksache 12/3306 –

Konzentrationserscheinungen bei elektronischen Medien

In den letzten Jahren mehren sich Hinweise auf Konzentrationserscheinungen bei der Programmträgerschaft von elektronischen Medien, vor allem des bundesweit verbreiteten Fernsehens. Hiervon sind nicht nur die privaten, sondern auch – möglicherweise mit ihnen im scharfen Wettbewerb stehende – öffentlich-rechtliche Sender betroffen. So hat u. a. das Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ (21/1992) auf bedenkliche Entwicklungen hingewiesen.

Die Verteilung unternehmerischer Entscheidungsrechte über elektronische Medien hat jedoch unmittelbare Auswirkung auf Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt als Grundlage einer demokratischen Gesellschaft. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Zusammenhänge frühzeitig erkannt und entsprechende gesetzliche Vorkehrungen zum Maßstab der Verfassungsmäßigkeit des föderal organisierten Medienrechts in der Bundesrepublik Deutschland gemacht. In seinem jüngsten Urteil vom 5. Februar 1991 hat es noch einmal dargelegt, daß es auch in einem dualen Rundfunksystem verfassungsrechtlich nicht zulässig ist, die privaten Veranstalter unter Hinweis auf die zur Ausgewogenheit verpflichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von dem Erfordernis gleichgewichtiger Vielfalt in der Berichterstattung zu entbinden (NJW 1991, 899f.). Vor diesem Hintergrund haben die Länder im Rundfunkstaatsvertrag des Jahres 1992 die Kriterien für eine Begrenzung mehrfacher Programmträgerschaft im privaten Fernsehen weiter präzisiert. Diese Vorgaben werden in den jeweiligen Landesmediengesetzen fortgeführt werden müssen.

Dies allein reicht jedoch nicht aus. Die Monopolkommission hat schon in ihrem 7. Hauptgutachten darauf aufmerksam gemacht, daß das Bundeskartellamt in der Vergangenheit selbst wettbewerbspolitisch und aus Gründen der Meinungsvielfalt bedenkliche Fusionen als notwendige Aufholfusionen gegenüber der starken Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bewertete. Zudem enthält das Kartellrecht,

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 24. März 1993 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

anders als beim Zusammenschluß von Zeitungsverlagen zur Veranstaltung von Rundfunk für den Fall der Ausdehnung eines einzelnen Zeitungsverlages in den Rundfunkbereich hinein, keine Regelung. Die Monopolkommission hatte jedoch bereits in ihrem 11. Sondergutachten im Jahre 1981 darauf verwiesen, daß die vom privaten Rundfunkangebot ausgehenden Voraussetzungen für mehr Wettbewerb und Meinungsvielfalt gefährdet würden, wenn die privaten Rundfunkanbieter in die Abhängigkeit zu anderen Medien geraten.

Dennoch hat die Bundesregierung bisher keinen Handlungsbedarf gesehen. Überlegungen von ihrer Seite, Konzentrationserscheinungen bei den elektronischen Medien über die Bundesgesetzgebung zu erschweren bzw. zu verhindern, sind nicht bekannt.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat von Beginn an die Entwicklung der elektronischen Medien mit großer Aufmerksamkeit verfolgt und sich hierbei von dem Ziel leiten lassen, die in Artikel 5 GG geschützten Grundfreiheiten, wozu die Meinungs- und Informationsfreiheit, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit gehören, als wesentliche Voraussetzung für ein funktionierendes demokratisches Staatswesen umfassend zu gewährleisten. Sie hat dabei sorgfältig insbesondere darauf geachtet, ob in der überschaubaren Zukunft die Ergebnisse der Wettbewerbsprozesse die Meinungs- und Informationsfreiheit und „dienende“ Freiheiten, wie Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit, beeinträchtigen könnten. Unabhängig davon legt die Bundesregierung Wert darauf, die Medien als wichtigen Kulturträger zu fördern und zu sichern. Dabei tragen die neuen Informations- und Kommunikationstechniken nach Auffassung der Bundesregierung in hohem Maße zur Meinungsvielfalt bei, solange bei der Nutzung dieser neuen Techniken darauf geachtet wird, daß der Wettbewerb zwischen den Medien gestärkt und die Meinungsvielfalt beeinträchtigende Medienkonzentrationen vermieden werden.

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes liegt die Zuständigkeit für den Rundfunk grundsätzlich bei den Ländern. Der Bund kann dort tätig werden, wo auf der Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Artikel 74 Nr. 11 GG) und für die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung (Artikel 74 Nr. 16 GG) Maßnahmen gegen wirtschaftliche Konzentrationsprozesse erforderlich werden.

Insoweit setzt aber hier das Medienrecht der Bundesländer einen Rahmen für den publizistischen Wettbewerb der Medienunternehmen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Landesgesetzgeber dafür Sorge zu tragen, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können (vgl. hierzu insbesondere BVerfGE 57, 295, 323ff.; 73, 118, 153ff.; 74, 297, 324ff.; 83, 238, 296ff.).

Die Bundesregierung begrüßt deswegen, daß die Länder in den §§ 20 bis 22 des Rundfunkstaatsvertrages, der als Artikel 1 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland

vom 31. August 1991 am 1. Januar 1992 in Kraft getreten ist, Regelungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, insbesondere bei bundesweit verbreiteten Programmen, getroffen haben.

Es ist Aufgabe der insoweit zuständigen Landesmedienanstalten und der Länder selbst, über die Umsetzung und Einhaltung dieser Vorschriften zu wachen.

Im Hinblick darauf, daß eine Reihe von Fragen diesen Zuständigkeitsbereich der Länder betreffen und die Landesmedienanstalten jüngst in einem gemeinsam abgestimmten Verfahren an alle zugelassenen Veranstalter privater Fernsehprogramme (Der Kabelkanal, Premiere, PRO 7, RTL, SAT 1, Tele 5, Vox) einen Fragebogen gerichtet haben, der sich mit den Inhaber- und Beteiligungsverhältnissen, den sonstigen Unternehmenseinflüssen und den programmlichen Einflüssen befaßt, hat sich das Bundesministerium des Innern zur Vorbereitung der Beantwortung dieser Anfrage sowohl an die Rundfunkkommission der Länder, zugleich Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, als auch an die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten gewandt.

Die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz hat hierzu mitgeteilt, eine Beantwortung der Fragen sei seitens der Länder nicht möglich, da die Fragen im wesentlichen den Vollzug des Rundfunkstaatsvertrages betreffen. Insoweit läge dieser jedoch ausschließlich im Bereich der Landesmedienanstalten. Entsprechende Erkenntnisse lägen daher bei den Staats- und Senatskanzleien der Länder nicht vor.

Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten hat sich mit Schreiben vom 16. Februar 1993 geäußert. Diese Stellungnahme wird als Anlage zur Antwort der Bundesregierung zur Großen Anfrage mitgeteilt.

Zusätzlich zu den in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden Maßnahmen hat die Monopolkommission wiederholt vorgeschlagen, die Erteilung von Rundfunklizenzen durch die Länder – durch Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Fiktion – wie Unternehmenszusammenschlüsse zu behandeln und damit einer wettbewerblichen Kontrolle durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu unterwerfen (vgl. hierzu Sondergutachten 11 – BR-Drucksache 305/82; 5. Hauptgutachten 1982/1983 – BT-Drucksache 10/1791; 7. Hauptgutachten 1986/1987 – BT-Drucksache 11/2677; 9. Hauptgutachten 1990/1991 – BT-Drucksache 12/3031).

Die Bundesregierung hat diese Vorschläge erneut eingehend geprüft. Sie mißt mit der Monopolkommission einem funktionierenden Wettbewerb im Medienbereich besondere Bedeutung zu.

Entscheidend für die Beurteilung des Vorschlages der Monopolkommission ist indes die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit seiner Umsetzung. Verfassungskonform wäre die Regelung nur dann, wenn sie sich als allgemeines Gesetz im Sinne des Artikels 5 Abs. 2 GG darstellen würde und der Bund für diese Regelung eine Kompetenz nach Artikel 74 Nr. 11 und 16 GG zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht für sich in Anspruch nehmen könnte.

Hierzu hat die Bundesregierung bereits in ihrer Stellungnahme zum 5. Hauptgutachten der Monopolkommission (BT-Drucksache 10/1791) ausgeführt (BT-Drucksache 10/3683 Nummer 23):

„... Allgemeine Gesetze i. S. des Artikels 5 Abs. 2 GG dürfen sich nicht gezielt gegen die verfassungsrechtlich verbürgte Presse- und Meinungsfreiheit richten, sondern müssen dem Schutz anderer, höherrangiger Rechtsgüter, wie beispielsweise der für die freiheitliche Demokratie grundlegenden Meinungsvielfalt dienen. In Verfolgung dieses Schutzzwecks dürfen sie auch den Grundrechten aus Artikel 5 Abs. 1 GG Schranken ziehen. Prinzipiell ist das Wettbewerbsrecht als „allgemeines“ Wirtschaftsrecht anzusehen, das zur Kontrolle von Medienstrukturen oder Konzentrationsverhältnissen auch im Medienwesen eingesetzt werden darf, solange es sich nicht zu einem Meinungssonderrecht entwickelt.

Von dieser Grundrechtsproblematik ist die Frage zu trennen, ob der von der Monopolkommission beschrittene Weg durch die Kompetenz des Bundes nach Artikel 74 Nr. 11 und 16 gedeckt ist. Die vorgeschlagene gesetzliche Fiktion, nach der der Erwerb einer Sendelizenz als Zusammenschlußtatbestand im Rahmen der Fusionskontrolle zu behandeln ist, weist in Abweichung von den Regeln für andere Wirtschaftsbranchen gewichtige Besonderheiten auf. Die Regelung stellt internes Unternehmenswachstum dem Zusammenschluß gleich, während in der sonstigen Systematik des GWB keine andere Branche in gleicher Weise behandelt wird. Die Einschränkung solcher internen Wachstumsvorgänge wirft im Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes und das grundgesetzliche Gleichbehandlungsprinzip erhebliche Probleme auf. Denn andere Industrieunternehmen werden ebenso wie ausländische Medienunternehmen von einer Kontrolle internen Unternehmenswachstums nicht erfaßt. Deshalb läuft die vorgeschlagene gesetzliche Fiktion Gefahr, die gesamte Systematik des geltenden Kartellgesetzes zu sprengen und in ein Sonderrecht für die Presse umzuschlagen. Der Vorschlag beschränkt sich überdies auf den Erwerb von Sendelizenzen durch Presseunternehmen, während ein solcher Erwerb durch andere Unternehmen, auch andere Medienunternehmen wie etwa der Filmwirtschaft oder Privatpersonen, nicht erfaßt werden.

In Abweichung von der pressenspezifischen Fusionskontrolle, bei der lediglich die allgemeinen Größenkriterien für den Anwendungsbereich der Kontrolle an die geringeren Unternehmensgrößen der Presseunternehmen angepaßt wurden, soll die Fiktion vor allem deswegen ausschließlich für Presseunternehmen gelten, weil das die Sendelizenz beantragende Unternehmen ein Zeitungs- oder Zeitschriftenunternehmen ist und wegen dieser Eigenschaft dem Bereich des potentiellen Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung zugeordnet wird. Nach alledem würde die Fiktion die von Artikel 74 Nr. 11 und 16 des Grundgesetzes vorausgesetzte allgemeine wirtschaftliche Zielsetzung einer Machtkontrolle der Wirtschaft wohl verlassen...

Diese Bewertung ist unverändert gültig.

Eine Verschärfung kartellrechtlicher Bestimmungen kann daher nach Auffassung der Bundesregierung nur insoweit in Betracht kommen, als sie dem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht schlechthin entgegenwirken sollen, nicht aber speziell auf den Erhalt publizistischer Meinungsvielfalt gerichtet sind.

Gleichwohl wird die Bundesregierung auch weiterhin die Entwicklung sehr sorgfältig beobachten, um gegebenenfalls dem Verfassungsgebot von Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt sowie den ordnungspolitischen Anforderungen im Rahmen ihrer medienpolitischen Gesamtverantwortung und ihrer Gesetzgebungskompetenzen im Wirtschaftsrecht und ggf. im Presserahmenrecht Geltung zu verschaffen.

Darüber hinaus beteiligt sich die Bundesregierung aktiv an der Diskussion auf europäischer Ebene (EG, Europarat) zu Konzentrationsfragen im Rundfunkbereich. Das im Dezember 1992 von der EG-Kommission verabschiedete Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt – Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion“ belegt mit seinen differenzierten Fragestellungen, daß die Thematik im europäischen Bereich wachsende Bedeutung erhält.

Die Bundesregierung betätigt sich im Zusammenwirken mit den Ländern auch aktiv an einschlägigen Untersuchungen, die in der vom Europarat eingesetzten Arbeitsgruppe „Medienkonzentration“ aufgrund eines Beschlusses der III. Europäischen Medienministerkonferenz 1991 durchgeführt werden.

Soweit in der Antwort konkrete Zahlen und Beteiligungsverhältnisse angegeben werden, entsprechen diese dem Stand vom 15. Februar 1993.

Dies vorausgeschickt, beantwortet die Bundesregierung die Große Anfrage zu Konzentrationserscheinungen bei elektronischen Medien wie folgt:

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die sog. dienende Rundfunkfreiheit nach Artikel 5 Abs. 1 GG gegenüber der Erhaltung des Wettbewerbs durch das Kartellgesetz als höherrangiges Rechtsgut einzustufen ist mit der Folge, daß der Rundfunk nicht den Gesetzen des freien Marktes überlassen werden darf und die ökonomische Entfaltungsfreiheit sowie der Grundsatz der Gewinnerzielung nur insoweit geschützt sind, als dadurch nicht die Chancen anderer privater Anbieter sowie die freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zurücktreten müssen?

Nach Auffassung der Bundesregierung kommt Artikel 5 Abs. 1 GG herausragende Bedeutung für das gesamte öffentliche, politische und verfassungsrechtliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland zu. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach, zuletzt im 6. Rundfunkurteil Grundsätze formuliert, wonach die Rundfunkfreiheit des Artikels 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine dienende Freiheit ist, die der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dient, und zwar in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten Sinn (vgl. BVerfGE 83, 238, 295).

Diesem dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit würde ein Verständnis von Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, das sich in der Abwehr staatlicher Einflußnahmen erschöpfte und den Rundfunk im übrigen den gesellschaftlichen Kräften überließe, nicht gerecht (vgl. BVerfGE 83, 238, 296).

Vielmehr ist eine positive Ordnung erforderlich, die sicherstellt, daß der Rundfunk ebensowenig wie dem Staat einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, sondern die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und geeignet sind zu bewirken, was Artikel 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit gewährleisten will (vgl. BVerfGE 57, 295, 320; 83, 239, 296).

Die Entscheidung darüber, wie diese Ordnung im einzelnen auszugestalten ist, ist Sache des Gesetzgebers. Das Grundgesetz schreibt weder ein bestimmtes Modell vor noch zwingt es zu einer konsistenten Verwirklichung eines einmal gewählten Modells. Von Verfassungen wegen kommt es allein auf die Gewährleistung freier und umfassender Berichterstattung an (vgl. BVerfGE 83, 238, 296).

Der Gesetzgeber darf die Zulassung privaten Rundfunks allerdings nicht von Voraussetzungen abhängig machen, die eine Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden (vgl. BVerfGE 73, 118, 157; 83, 238, 297).

Geringere Anforderungen an private Rundfunkanbieter sind verfassungsrechtlich aber nur zulässig, solange die unerläßliche Grundversorgung der Bevölkerung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ohne Einbuße erfüllt wird (vgl. BVerfGE 73, 118, 157 ff.; 83, 238, 297).

Diese vom Bundesverfassungsgericht formulierten Grundsätze zur Rundfunkfreiheit stehen nach Auffassung der Bundesregierung allerdings nicht in Widerspruch zur wirtschaftlichen Freiheit und zur Erhaltung des Wettbewerbs. Die Freiheit zur wirtschaftlichen Betätigung läuft der Meinungsfreiheit und insbesondere der Rundfunkfreiheit weder regelmäßig noch gar notwendigerweise zuwider. Vielmehr ergänzen und stützen sich diese Freiheiten. So läßt sich Meinungsfreiheit ohne Freiheit zur wirtschaftlichen Betätigung und insbesondere Freiheit zum wirtschaftlichen Wettbewerb letztlich nicht erhalten und umgekehrt. Deshalb sollten sowohl Wettbewerbspolitik als auch Medienpolitik in ihren Überschneidungsbereichen einander Rechnung tragen.

Dabei ist ein Zurücktreten oder Zurückdrängen von Wettbewerbschancen allein weder ordnungspolitisch noch rechtlich schon als grundsätzlich negativ oder unzulässig zu werten. In all seinen Erscheinungsformen fördert Wettbewerb die Entwicklung leistungsfähigerer Strukturen gerade dadurch, daß er weniger effiziente Aufgabenlösungen durch bessere ersetzt. Für den Rundfunk ergibt sich somit folgende ordnungspolitische Konsequenz:

Jedenfalls wo hinreichend wahrscheinlich ist, daß im Endergebnis die förderlichen Wettbewerbswirkungen überwiegen, sollte die Angebotsregulierung auch dieses Mediums im Prinzip den Gesetzen des freien Marktes anvertraut werden. Der freie Wettbewerb wirtschaftlich gesunder Medienunternehmen ist somit nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich Voraussetzung für die dauerhafte und von staatlichen Hilfen unabhängige Sicherung der Meinungspluralität.

Diesen Anforderungen entspricht nach Ansicht der Bundesregierung die zur Zeit geltende Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland, wobei allerdings die Rundfunkgesetzgebung grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Länder fällt. Der Bund kann nur dort tätig werden, wo er sich im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeiten bewegt, wie z. B. dem Recht der Wirtschaft (Artikel 74 Nr. 11 GG) oder der Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung (Artikel 74 Nr. 16 GG).

Soweit diese Kompetenzen des Bundes berührt sind, sind im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Regelungen getroffen, die einer marktbeherrschenden Stellung von Medienunternehmen vorbeugen und dadurch gerade den Geltungsanspruch des Artikels 5 Abs. 1 GG in dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Sinne Rechnung tragen.

Dort wird zum einen der Zusammenschluß von Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen einer pressespezifischen Fusionskontrolle unterstellt (§ 23 bis 24a GWB) und das Eingreifen der Kartellbehörde bei Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung geregelt (§ 22 GWB).

Zum anderen wird durch das grundsätzliche Verbot von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen (z. B. Gebietsabsprachen) in den §§ 1ff. GWB der Schutz von Mitbewerbern verfolgt.

Diese Regelungen dienen der Erhaltung von Wettbewerbsfreiheit; sie sind insoweit auch geeignet, den Meinungspluralismus zu gewährleisten.

Darüber hinausgehende gesetzliche Regelungen, die losgelöst von wirtschaftlichen Tatbeständen spezifisch den Erhalt des publizistischen Wettbewerbs zum Gegenstand hätten, würden, soweit erforderlich, hinsichtlich des Rundfunks zunächst in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen.

2. Welche privaten Rundfunkunternehmen sind der Bundesregierung bekannt, die die in § 21 des neuen Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 1. Januar 1992 („Sicherung der Meinungsfreiheit“) gezogenen Grenzen für Beteiligungsmöglichkeiten überschreiten nach

- 2.1 § 21 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Absatz 5

(Einem Veranstalter ist zuzurechnen, wer zu ihm oder zu einem an ihm Beteiligten im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens im Sinne des Absatzes 5 steht oder sonst auf seine Programmgestaltung allein oder gemeinsam mit anderen vergleichbar einwirken kann oder wer unter einem entsprechenden Einfluß dieses Veranstalters oder eines an diesem Veranstalter Beteiligten steht.)

- 2.2 § 21 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 und 2
(Als vergleichbarer Einfluß gilt auch, wenn ein Veranstalter oder eine ihm bereits aus anderen Gründen nach Satz 2 zurechenbare Person
- a) regelmäßig einen wesentlichen Teil der Sendezeit eines anderen Veranstalters mit von ihm zugelieferten Programmteilen gestaltet oder
 - b) aufgrund vertraglicher Vereinbarungen, satzungsrechtlicher Bestimmungen oder in sonstiger Weise eine Stellung innehat, die wesentliche Entscheidungen eines anderen Veranstalters über die Programmgestaltung, den Programmeinkauf oder die Programmproduktion von seiner Zustimmung abhängig macht.)
- 2.3 § 21 Abs. 2
(Die Zulassung für ein bundesweit verbreitetes Fernsehvollprogramm oder für ein bundesweit verbreitetes Fernsehpartenprogramm mit dem Schwerpunkt Information darf nur an einen Veranstalter erteilt werden, an dem keiner der Beteiligten 50 vom Hundert oder mehr der Kapital- und Stimmrechtsanteile innehat oder sonst einen vergleichbaren vorherrschenden Einfluß ausübt.)
- 2.4 § 21 Abs. 3
(Wer am Veranstalter eines bundesweit verbreiteten Fernsehvollprogramms oder am Veranstalter eines bundesweit verbreiteten Fernsehpartenprogramms mit Schwerpunkt Information mit 25 und mehr, aber weniger als 50 vom Hundert der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt ist oder sonst maßgeblich, auch in den Formen des Absatzes 1 Satz 4, Einfluß nehmen kann, darf nur mit weniger als 25 vom Hundert der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt sein oder auf diese Veranstalter nicht in sonstiger Weise maßgeblich, auch nicht in den Formen des Absatzes 1 Satz 4, Einfluß ausüben.)?

Der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (nicht vom 1. Januar 1992) wurde von den Ländern ohne Beteiligung des Bundes geschlossen. Für seine Durchführung sowie für die Zulassung privater Rundfunkunternehmen sind daher die Länder bzw. die Landesmedienanstalten der jeweiligen Länder zuständig.

Der Bundesregierung steht daher eine verbindliche Auslegung der Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages ebensowenig zu wie die Prüfung von Einzelfällen anhand dieser Regelung.

3. Auf welche Weise sind die privaten Rundfunkunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland miteinander verflochten?

Die Beobachtung und Kontrolle der Verflechtungen privater Rundfunkunternehmen untereinander ist grundsätzlich Sache der Landesmedienanstalten.

Soweit der Bundesregierung hierzu Informationen vorliegen, sind die privaten Rundfunkveranstalter in der Bundesrepublik Deutschland teilweise gesellschaftsrechtlich durch Kapital- und Stimmrechtsbeteiligungen mittelbar miteinander verflochten. So halten CLT (Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion S.A.) und die UFA Film- und Fernseh GmbH (Unternehmen des Bertelsmann Aktiengesellschaft Konzerns) Kapital- und Stimmrechtsanteile an den Fernsehveranstaltern RTL und RTL 2, darüber hinaus hält die UFA Film- und Fernseh GmbH (Unternehmen des Bertelsmann Aktiengesellschaft Konzerns) Kapital- und Stimmrechtsan-

teile an dem Fernsehveranstalter Vox. Der Konzern der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG hält Kapital- und Stimmrechtsanteile an den Fernsehveranstaltern SAT 1 und Vox. Die Axel Springer Verlag AG und die Leo Kirch-Gruppe halten Kapital- und Stimmrechtsanteile an den Fernsehveranstaltern SAT 1 und KMP ([Kabel Media Programmgesellschaft mbH] – [früher Tele 5, jetzt Deutsches Sportfernsehen]). Der Konzern der Bertelsmann Aktiengesellschaft und die Leo Kirch-Gruppe halten darüber hinaus Kapital- und Stimmrechtsanteile an dem Pay-TV-Veranstalter Premiere (zu Einzelheiten vgl. die Antwort zu Frage 5).

Ferner bestehen weitere Verflechtungen. Herr Leo Kirch ist mittelbar an SAT 1, KMP und Premiere beteiligt, sein Sohn Thomas Kirch an dem Fernsehveranstalter Pro 7 und Pro 7 an dem Fernsehveranstalter Kabelkanal.

Darüber hinaus bestehen zwischen Hörfunkveranstaltern Verflechtungen im weiteren Sinne durch Austausch und Zulieferung von Programmteilen, insbesondere von Rahmenprogrammen, ohne die vor allem kleine lokale Hörfunkveranstalter häufig wirtschaftlich selbständig nicht existenzfähig wären.

Die Verflechtungen sind teilweise intermediär (Fernsehen/Hörfunk, Presse/Rundfunk). Gesellschafter von Fernsehveranstaltern, so z. B. CLT, Axel Springer Verlag AG, der Konzern der Bertelsmann Aktiengesellschaft halten Beteiligungen an privaten Hörfunkveranstaltern. Zeitungsverlage sind ebenfalls an Hörfunkveranstaltern und teilweise auch an Fernsehveranstaltern beteiligt (vgl. die Antwort zu den Fragen 5 und 14). Teilweise handelt es sich um mittelbare und unmittelbare horizontale Verflechtungen, so z. B. durch die Beteiligung von Zeitungsverlagen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, an jeweils mehreren lokalen Hörfunkveranstaltern. Schließlich bestehen internationale Verflechtungen (vgl. Antworten zu den Fragen 4 und 5).

4. Sind der Bundesregierung Personen/Gruppen aus dem Ausland bekannt, die aufgrund einer der unter Frage 2 genannten Alternativen des § 21 Rundfunkstaatsvertrag einen Einfluß auf die Programmgestaltung ausüben, um welche handelt es sich, und auf welche Weise üben sie ihren Einfluß aus?

Auch diese Frage betrifft, soweit es sich um die Auslegung von § 21 Rundfunkstaatsvertrag handelt, den Zuständigkeitsbereich der Länder.

Ausländische Personen oder Unternehmen, die außer durch die Wahrnehmung von Gesellschafterrechten Einflußmöglichkeiten auf inländische Rundfunkveranstalter haben, sind der Bundesregierung nicht bekannt. Die Gesellschaftsverträge der Fernsehveranstalter enthalten regelmäßig Klauseln, die den bedeutenderen Gesellschaftern Mitspracherechte bei der Programmkonzeption einräumen. Ob ausländische Personen oder Unternehmen auf die Programmgestaltung inländischer Rundfunkveranstalter einen Einfluß im Sinne von § 21 Rundfunkstaatsvertrag ausüben können, ist der Beurteilung der Landesmedienanstalten vorbehalten, in deren Kompetenz die Anwendung dieser Bestimmung liegt.

An Fernsehveranstaltern mit im Inland bundesweit verbreiteten oder vor der Verbreitung stehenden Programmen sind nach Kenntnis der Bundesregierung ausländische Unternehmen oder ausländische Personen wie folgt beteiligt:

- a) An der RTL Television Deutschland Fernsehen GmbH & Co. Betriebs KG, Köln, ist die Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion S.A., Luxemburg, mit 46,1 % am Kommanditkapital beteiligt und damit der Gesellschafter mit dem höchsten Kapitalanteil.
- b) Bei der RTL 2 Fernsehen GmbH & Co. KG, Frankfurt/Main, sind am Kommanditkapital beteiligt:
 - Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion S.A., Luxemburg, mit 15 %
 - Tele-München Fernseh-GmbH & Co. Medienbeteiligungs KG, München, an der die Capital Cities/ABC Inc., USA, beteiligt ist, mit 37,55 %.
- c) An der KMP Kabel Media Programm-Gesellschaft mbH, München (früher Tele 5, jetzt Deutsches Sportfernsehen), ist die Reteitalia Sp.A. (Berlusconi-Gruppe), Mailand, Italien, mit 33,5 % am Stammkapital beteiligt und damit der Gesellschafter mit dem höchsten Kapitalanteil. Die Ringier AG, Zürich, Schweiz, hält 17,1 % des Stammkapitals.
- d) An dem über Kabel verbreitenden Fernsehprogrammveranstalter DER KABELKANAL Fernsehen GmbH, München, ist die TEFI-Handels AG (Beisheim-Gruppe), Baar, Schweiz, mit 45 % am Stammkapital beteiligt.
- e) An dem Pay TV Veranstalter Canal Plus GmbH & Co. Medien KG (Premiere), Hamburg, ist die Canal Plus GmbH, die der Canal Plus S.A., Paris, Frankreich, gehört, unmittelbar mit 25 % beteiligt. Darüber hinaus hält Canal Plus S.A., Paris, 25 % der Kapitalanteile der UFA Pay TV, die 50 % der Anteile an der Canal Plus GmbH & Co. Medien KG, Hamburg, besitzt.
- f) An dem Nachrichtenprogrammveranstalter n-tv Nachrichtenfernsehen GmbH & Co. KG, Berlin, halten die nachfolgend aufgeführten ausländischen Gesellschafter aufsummiert eine Mehrheitsbeteiligung:
 - Cable News Network (CNN), Atlanta, USA
 - Time Warner International Inc., New York, USA,
 - EGT Nachrichtenfernsehen Holding GmbH, Mainaschaff, die dem britischen East German Investment Trust gehört,
 - La Savoisienne S.A. (Rothschild-Gruppe), Paris.
- g) An der Sportkanal GmbH, München, sind ausschließlich ausländische Unternehmen beteiligt. Hauptgesellschafter ist ESPN, Inc., New York, USA. Die Sportkanal GmbH erstellt jedoch kein eigenes Programm, sondern lediglich eine deutsche Bearbeitung des in Großbritannien produzierten und unter der Bezeichnung „Screen Sport“ über Satelliten ausgestrahlten Fernsehprogramms.

Allerdings steht (Stand 15. Februar 1993) eine Fusion der beiden paneuropäischen Sportkanäle „Screensport“ und „Eurosport“ zu einem einheitlichen „Eurosport“-Programm unmittelbar bevor. Zu diesem Zweck wird sich die ESPN, Inc. mit 33 % an der Eurosport Sales Organisation (ESO), der für die Programmleitung und Vermarktung zuständigen Trägergesellschaft des Eurosport-Programms, beteiligen. Weitere Gesellschafter der ESO sind die privaten französischen Fernsehgesellschaften TF 1 mit 34 % und Canal + mit 33 %.

5. Ist der Bundesregierung bekannt, wie sich die Beteiligungs- und Verflechtungsverhältnisse bei den folgenden privaten Fernsehsendern zusammensetzen

- 5.1 RTL,
- 5.2 SAT 1,
- 5.3 Tele 5,
- 5.4 Pro 7 einschließlich Kabelkanal,
- 5.5 Premiere?

Nach Auskunft des Bundeskartellamtes stellen sich die Beteiligungs- und Verflechtungsverhältnisse bei den Fernsehveranstaltern RTL, SAT 1, Tele 5 (seit 1. Januar 1993 Deutsches Sportfernsehen), Pro 7, Kabelkanal und Premiere wie folgt dar:

5.1 RTL Television Deutschland Fernsehen GmbH & Co. KG,
Köln

Gesellschafter	Beteiligungshöhe
– Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion S.A. (CLT), Luxemburg	46,1 %
– UFA-Film- und Fernseh-GmbH (Unternehmen des Bertelsmann Konzerns)	38,9 %
– Westdeutsche Allgemeine Zeitungsverlag E. Brost und J. Funke GmbH & Co. KG	10,0 %
– Burda GmbH, Offenburg	2,0 %
– Deutsche Bank AG (treuhänderisch lt. Süddeutsche Zeitung v. 1. Oktober 92 für CLT)	2,0 %
– Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH	1,0 %

5.2 SAT 1 Satelliten Fernsehen GmbH, Mainz

Gesellschafter	Beteiligungshöhe
– PKS Programmgesellschaft für Kabel- und Satellitenrundfunk mbH, Frankfurt/M. (Unternehmen der Leo Kirch-Gruppe)	43,0 %
– Axel Springer Verlag AG, Hamburg, (ASV) (an ihr hält die Kirch-Gruppe eine Schachtelbeteiligung)	20,0 %

- AKTUELLE Presse-Fernsehen GmbH & Co. KG 20,0 %
(APF), Hamburg, (an ihr sind ASV AG mit
36 % – vgl. Monopolkommission, 7. Haupt-
gutachten 1988/89 – BT-Drs. 11/7582
Tz. 620 – sowie eine große Zahl
von Zeitungsverlagen beteiligt)
- AV EUROMEDIA Gesellschaft für 15,0 %
Audiovision mbH, München
(Konzern der Georg v. Holtzbrinck
GmbH & Co. KG)
- Neue Medien Ulm TV Televisions- 1,0 %
gesellschaft mbH & Co. KG, Ulm
- RAVENSBURGER Film + TV Gesellschaft mbH, 1,0 %
Ravensburg

5.3 KMP Kabel Media Programm-Gesellschaft mbH (früher
Tele 5, seit 1. Januar 1993 Deutsches Sportfernsehen), Mün-
chen

Gesellschafter	Beteiligungshöhe
– Reteitalia S.p.A., Mailand, (Berlusconi-Gruppe)	33,5 %
– Axel Springer Verlag AG, Hamburg, (ASV)	24,9 %
– Ringier AG, Zürich, (ASV hatte diese Beteiligung im Oktober 1992 von der NMBG Neue Medien Beteiligungsgesellschaft mbH, Hamburg, zum Zwecke der Weiterveräußerung erworben und im November 1992 an die Ringier AG veräußert)	17,1 %
– Taurus Vermögensverwaltungs GmbH & Co. KG, München, (Unternehmen der Leo Kirch-Gruppe)	24,5 %

5.4 PRO 7 TELEVISION GmbH, Unterföhring

Gesellschafter	Beteiligungshöhe
– Gerhard Ackermanns (nach übereinstimmenden Presse- verlautbarungen; Feststellungen des Bundeskartellamtes bestehen insoweit nicht)	50,0 %
– Thomas Kirch	48,0 %
– Dr. Georg Kofler	2,0 %

5.5 DER KABELKANAL Fernsehen GmbH, München

Gesellschafter	Beteiligungshöhe
– PRO 7 TELEVISION GmbH, Unterföhring	45,0 %

- TEFI-Handels AG, Baar, Schweiz 54,0 %
(TEFI). An der TEFI hält mittelbar Herr Otto Beisheim alle Anteile.
- Dr. Georg Kofler 10,0 %

5.6 Canal Plus GmbH & Co. Medien KG, Hamburg, Programmname: Premiere

Gesellschafter	Beteiligungshöhe
– UFA Pay TV (diese gehört zu 25 % mittelbar Canal Plus S.A., Paris und zu 75 % der UFA Film und Fernseh GmbH, einem Unternehmen des Bertelsmann Konzerns)	50,0 %
– Canal Plus GmbH (gehört der Canal Plus S.A., Paris)	25,0 %
– Leo Kirch-Gruppe	25,0 %

Durchgerechnet betragen die Beteiligungen des Bertelsmann Konzerns 37,5 %, der Canal Plus S.A. 37,5 % und der Leo Kirch-Gruppe 25,0 %.

6. Sind der Bundesregierung Liefermonopole für Filme und Fernsehsendungen bekannt, durch welche Personen/Gruppen werden sie ausgeübt?

Monopole für Verwertungsrechte von Spielfilmen und Fernsehsendungen sind der Bundesregierung nicht bekannt. Die Leo Kirch-Gruppe hat jedoch als Händler dieser Rechte eine starke Marktstellung, und zwar sowohl als Nachfrager gegenüber den Filmverleihern bzw. Filmproduzenten als auch als Anbieter dieser Verwertungsrechte gegenüber Fernsehveranstaltern. Das Bundeskartellamt wird entsprechend seiner Aufgabenstellung Zusammenschlüsse, die Auswirkungen auf den Markt für Verwertungsrechte für Spielfilme- und Fernsehsendungen haben, untersuchen und gegebenenfalls untersagen, soweit durch sie die Entstehung oder Verstärkung marktbeherrschender Stellungen zu erwarten sein wird.

7. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über Verflechtungen zwischen Filmverleihern und privaten Fernsehsendern vor, und welche Auswirkungen haben diese nach Auffassung der Bundesregierung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?

Verflechtungen (darunter werden Beteiligungen am Kapital oder an Stimmrechten verstanden) zwischen Filmverleihern und privaten inländischen Fernsehveranstaltern sind der Bundesregierung mit den beiden folgenden Ausnahmen nicht bekannt:

Der Nachrichtenprogrammveranstalter n-tv Nachrichtenfernsehen GmbH & Co. KG hat Time Warner International Inc., New

York, zum Gesellschafter. Das Filmverleihunternehmen Warner Brothers, USA, ist ein Konzernunternehmen dieses Gesellschafters.

Die Leo Kirch-Gruppe, die Gesellschafter inländischer privater Fernsehveranstalter ist, ist an deutschen Filmverleihern beteiligt. Diesen kommt aber im Vergleich zu den großen amerikanischen Filmverleihunternehmen Warner Brothers, Columbia/TriStar, UIP und Fox nur eine untergeordnete Bedeutung bei Filmrechten für die Verwertung im Fernsehen zu.

Wegen der – soweit bekannt – geringen Verflechtungen zwischen Filmverleihern und privaten Fernsehveranstaltern bzw. deren Gesellschaftern sind deren Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ohne größere Bedeutung.

8. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung zur Aufklärung über die Marktverhältnisse bei Filmherstellung, Filmvorführung, Filmverleih bzw. bei der Überlassung von Filmrechten unternommen, bzw. beabsichtigt sie, in dieser Hinsicht tätig zu werden?

Die Bundesregierung beobachtet die Marktverhältnisse bei Filmherstellung, Filmvorführung und Filmverleih. Sie hat zuletzt im September 1989 bei dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung ein Gutachten über die Filmwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten vom September 1990, das im einzelnen auf die Struktur der Filmwirtschaft in den Bereichen Herstellung, Verleih und Abspiel eingeht, wurde 1991 vom Vistas-Verlag unter dem Titel „Filmwirtschaft und Filmförderung – Strukturveränderungen und Daten –“ veröffentlicht.

Bis vor kurzem gab es im Bereich der Filmwirtschaft – abgesehen von einzelnen Überprüfungen und Maßnahmen der Landeskartellämter – keine Anhaltspunkte für eine unter Wettbewerbsgesichtspunkten kritische Entwicklung. Erstmals im Jahre 1992 hat die Bundesregierung auf Anregung des Verwaltungsrates der Filmförderungsanstalt die Monopolkommission gebeten zu prüfen, ob sie angesichts des Baus von Kino-Multiplexen und der damit möglicherweise verbundenen vertikalen kontrollierten Vermarktung von Filmen ein Sondergutachten über die Filmwirtschaft erstellen könnte. Die Monopolkommission sieht allerdings für den bevorstehenden Zwei-Jahreszeitraum das Aufgreifen anderer wettbewerbspolitischer Problemfälle für dringlicher an und sieht zur Zeit keine Veranlassung für eine Sonderuntersuchung der Filmwirtschaft.

Die Bundesregierung wird die Entwicklung der Kino-Multiplexe, von denen es zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland sechs gibt, ebenso wie die Entwicklung der gesamten Filmwirtschaft weiter aufmerksam beobachten.

9. Was gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, damit den Inhabern von bestehenden Liefermonopolen der Zugriff auf Senderechte von angeblich 1500 Filmen des Ost-Berliner Fernsehens erschwert wird?

Aufgrund des Artikels 36 des Einigungsvertrages wurde die frühere Fernsehanstalt der DDR „Deutscher Fernsehfunk“ zunächst als gemeinschaftliche, staatsunabhängige und rechtsfähige Einrichtung der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und des Landes Berlin für den Teil, in dem das Grundgesetz vor der Einheit Deutschlands nicht galt, weitergeführt und mit Ablauf des in Artikel 36 Abs. 6 Satz 2 des Einigungsvertrages genannten Zeitpunktes am 31. Dezember 1991 aufgelöst.

Das zu diesem Zeitpunkt vorhandene Aktiv- und Passivvermögen ist entsprechend Artikel 36 Abs. 6 des Einigungsvertrages anteilig auf die vorgenannten Länder übergegangen. Das „Programmvermögen“, wozu auch die ungenutzten Senderechte an Filmen des früheren DDR-Fernsehens „Deutscher Fernsehfunk“ gehören, ist ebenfalls auf diese Länder übergegangen, die den ihnen zustehenden Anteil an dem „Programmvermögen“ auf die entsprechenden Landesrundfunkanstalten in diesen Ländern (Mitteldeutscher Rundfunk, Norddeutscher Rundfunk, Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg, Sender Freies Berlin) übertragen haben. Diese vier Landesrundfunkanstalten haben die Degeto-Film GmbH in Frankfurt/M. beauftragt, diese Filme treuhänderisch zu verwalten.

10. Ist der Bundesregierung bekannt, daß Programzulieferverträge (für Nachrichten, Sketche u. a.) teilweise durch lange Laufzeiten und umfangreiche Abnahmeverpflichtungen so ausgestaltet sind, daß der private Veranstalter faktisch nicht mehr die freie Entscheidung über das aktuelle Programm hat, und was schlägt die Bundesregierung vor, damit dieser wettbewerbsschädlichen Entwicklung Einhalt geboten wird?

Der Bundesregierung ist nur bekannt, daß es Hersteller von Hörfunkrahmenprogrammen gibt, die diese Rahmenprogramme lokalen Hörfunkveranstaltern gegen Entgelt oder die Einräumung von Werbezeiten zur Verwertung anbieten. Dies geschieht aber in der Regel im Wettbewerb mehrerer solcher Anbieter zueinander. Bei Übernahme solcher Rahmenprogramme bleiben die lokalen Hörfunkveranstalter in der Gestaltung ihrer Lokalprogramme frei. Vor diesem Hintergrund sehen die Bundesregierung und das Bundeskartellamt derzeit keine Veranlassung, etwas zu unternehmen.

Ferner ist es üblich, daß die großen Filmverleihunternehmen, so auch die Filmhandelsunternehmen der Leo Kirch-Gruppe (u. a. die Beta-Film GmbH & Co. KG, München, die Taurus Vermögensverwaltungs GmbH München), die Film- und Filmverwertungsrechte nicht einzeln, sondern für eine größere Zahl solcher Filme (Paket) an die inländischen Fernsehveranstalter übertragen. Dadurch können faktische Bindungen dergestalt eintreten, daß für die Zeit des Rechtserwerbs andere Filme nur noch begrenzt gesendet werden können. Hinreichende Anhaltspunkte für den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen lagen dem Bundeskartellamt insoweit aber bisher nicht vor.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung Forderungen nach einer gesetzgeberischen Initiative zur Offenlegung der jeweiligen Besitzverhältnisse bei Rundfunkveranstaltern?

Grundsätzlich bestünden gegen eine entsprechende gesetzgeberische Initiative keine rechtlichen Bedenken. Rechtspolitisch hätte eine solche Regelung den Sinn, wirtschaftliche und publizistische Konzentrationsprozesse und hinter den einzelnen Medienunternehmen stehende publizistische und wirtschaftliche Interessen und Einflüsse transparent zu machen. Nach Auffassung der Bundesregierung kann Rundfunkfreiheit nicht das Recht bedeuten, „unerkannt“ an der Bildung der öffentlichen Meinung mitzuwirken. Vielmehr könnte die Transparenz der publizistischen Einflüsse und Interessen die öffentliche Meinungsbildung objektivieren.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wären allerdings materiellrechtlich die Angaben über die Besitzverhältnisse auf solche Einflüsse und Beteiligungen zu begrenzen, die für das Gesamtbild der hinter dem Rundfunkunternehmen stehenden Interessen „nicht unwesentlich“ sind. Eine solche Regelung dürfte weder zum faktischen Abdruck aus dem Handelsregister noch zur Erstellung eines auch nach dem Kartellgesetz nicht vorgesehenen Beteiligungsregisters führen; zusätzlich müßten die Grundsätze des Datenschutzes beachtet werden.

Zuständig für den Erlass entsprechender Vorschriften wären die Länder.

12. Hält die Bundesregierung eine gesetzliche Verankerung von Anteilsbeschränkungen an bundesweiten Fernsehsendern nach dem Vorbild von Frankreich, Spanien und den USA für notwendig, und wenn nicht, warum nicht?

Die Bundesregierung hält eine gesetzliche Verankerung von Anteilsbeschränkungen an bundesweiten Fernsehsendern, die über das hinausgeht, was § 21 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 bereits vorsieht, aus wettbewerbspolitischer Sicht derzeit nicht für geboten. Es sollte zunächst einmal die weitere wirtschaftliche und politische und gegebenenfalls auch rechtliche Entwicklung auf europäischer Ebene abgewartet werden. Eine primär medienpolitische Beschränkung solcher Anteile fiel in die Zuständigkeit der Länder.

13. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Rundfunkordnungen der Bundesländer die Möglichkeit einer Beteiligung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zukünftig ausschalten sollte (Beispiel: Beteiligung des WDR Köln an der Radio NRW GmbH), und wie beurteilt die Bundesregierung solche Beteiligungen in rundfunkrechtlicher und wettbewerbspolitischer Hinsicht?

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes liegt die Rundfunkgesetzgebung grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder.

Die Bundesregierung ist indes der Auffassung, daß eine Beteiligung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten an privaten Rundfunkunternehmen zumindest dann ausgeschlossen sein muß, wenn hierdurch eine marktbeherrschende Stellung erreicht wird. In einem solchen Fall bestünde die Gefahr, daß durch wirtschaftliche Monopole die von Artikel 5 Abs. 1 GG garantierte Meinungs- und Rundfunkfreiheit gefährdet würde.

Um derartigen Gefahren vorzubeugen, reicht nach Auffassung der Bundesregierung das gegenwärtige gesetzliche Instrumentarium des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) aus. Dies zeigt gerade auch das in der Frage aufgeführte Beispiel der Beteiligung des WDR Köln an der Radio NRW-GmbH:

Der Beschluß des Bundeskartellamtes vom 18. Juli 1989 (B6-743100-U-71/88), der dem WDR eine Beteiligung in Höhe von 30 % an der privaten Radio NRW-GmbH untersagte, ist mittlerweile durch Beschluß des Kammergerichts Berlin vom 26. Juni 1991 (Kart 23/89) bestätigt worden. Der vollzogene Zusammenschluß ist durch Absenkung der Beteiligung auf 24,9 % und Zurückführung der gesellschaftsvertraglichen Einflußmöglichkeiten unter die Schwelle von Zusammenschlußtatbeständen aufgelöst worden.

14. Ist der Bundesregierung bekannt, wie viele Zusammenschlüsse es von Zeitungsverlagen und privaten Rundfunkunternehmen (sog. Doppelmonopole) gibt, und um welche handelt es sich dabei?

Zusammenschlüsse im Zeitungs- und im Rundfunkbereich, die zu Doppelmonopolen im Sinne einer Alleinstellung eines Unternehmens sowohl auf einem Markt im Rundfunkbereich als auch auf demselben räumlichen Markt im Zeitungsbereich geführt haben, sind der Bundesregierung im Inland, mit Ausnahme des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (hierzu vergleiche weiter unten), nicht bekannt.

1. Nach Angaben des Bundeskartellamtes sind im Rahmen der Fusionskontrolle nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die nachfolgend aufgeführten Zusammenschlüsse – wiederum mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens – erfaßt worden, an denen ein Hörfunkveranstalter sowie ein oder mehrere Zeitungsverlage beteiligt waren, darunter der Zeitungsverlag mit der Erstzeitung mit Verbreitung im Sendegebiet des Hörfunkveranstalters (Fälle a bis f) oder der Zeitungsverlag mit der Zweit- oder Drittzeitung mit Verbreitung im Sendegebiet des Hörfunkveranstalters (Fall g). Hierbei sind nur solche Fälle berücksichtigt worden, in denen das Verbreitungsgebiet der Zeitung wenigstens die Hälfte des Sendgebietes des Hörfunkveranstalters abdeckt, denn anderenfalls handelt es sich um räumlich unterschiedliche Märkte, zwischen denen keine ins Gewicht fallenden Wettbewerbsbeziehungen bestehen.

Von der Fusionskontrolle nicht erfaßt und daher auch hier nicht berücksichtigt sind Beteiligungen von Zeitungsverlagen an Hörfunkveranstaltern, die insbesondere wegen zu geringer

Beteiligungshöhe (unter 25 %) und fehlender relevanter gesellschaftsrechtlicher Einflußmöglichkeiten keinen Zusammenschlußtatbestand im Sinne von § 23 Abs. 2 GWB begründet haben oder die wegen zu geringer Umsätze aller am Zusammenschluß Beteiligter die Umsatzschwelle für die Fusionskontrollpflicht von 500 Mio. DM in § 24 Abs. 8 Nr. 1 GWB (Presseumsätze wurden zur Berechnung dieser Grenze verzwanzigfacht, § 23 Abs. 1 Satz 7 GWB) nicht erreicht haben. Wegen der geringen Beteiligungshöhe und Einflußmöglichkeiten der einzelnen Zeitungsverlage auf den jeweiligen Hörfunkveranstalter kommt diesen Verflechtungen nur eine untergeordnete wettbewerbliche Bedeutung zu.

- a) Südkurier GmbH, Konstanz, („Südkurier“) u. a.;
Beteiligung an der Radio Konstanz Betriebs-GmbH & Co. KG, Konstanz, („Seefunk Radio Bodensee“),
- b) Badische Neueste Nachrichten Badendruck GmbH, Karlsruhe, („Badische Neueste Nachrichten“, „Mittelbadisches Tageblatt“) u. a.;
Beteiligung an der Welle Fidelitas Gesellschaft für privaten Rundfunk und Fernsehen mbH, Karlsruhe, („Welle Fidelitas“),
- c) Süddeutsche Zeitung GmbH, München, („Süddeutsche Zeitung“) und Zeitungsgruppe Münchner Merkur, München, („Münchner Merkur“) u. a.;
Mitteilbare Beteiligung an der Radio FFB Betriebs- und Verwaltungs GmbH & Co. KG, Fürstfeldbruck, („Radio FFB“),
- d) Axel Springer Verlag AG, Hamburg und Berlin, („Hamburger Abendblatt“, „Bild-Hamburg“) u. a., darunter Zeitungsverlage;
Beteiligung an der Beteiligungsgesellschaft Radio Hamburg mbH, Hamburg, („Radio Hamburg“),
- e) Stuttgarter Zeitungsgruppe, Stuttgart, („Stuttgarter Zeitung“, „Stuttgarter Nachrichten“) u. a., darunter Zeitungsverlage;
Beteiligung an Stuttgart Regional 101,3 Hörfunk GmbH & Co. KG, Stuttgart, („Antenne 1 Stuttgart“),
- f) G & J Berliner Zeitung Verlag GmbH & Co., Berlin, („Berliner Zeitung“), Märkische Verlags- und Druckhaus GmbH & Co. KG, Frankfurt/Oder, („Märkische Oderzeitung“) und andere Zeitungsverlage;
Beteiligung an der Neue Berliner Rundfunk GmbH & Co. KG, Berlin, („Berliner Rundfunk“),
- g) Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG („Der Tagesspiegel“); Axel Springer Verlag AG, Hamburg und Berlin, („Berliner Morgenpost“, „Bild Berlin“), mittelbar über Radio Schleswig-Holstein u. a.;
Beteiligung an der INFORADIO BERLIN Informationstechnik Verwaltungs-GmbH, Berlin, („Inforadio Berlin“).

In Nordrhein-Westfalen bestehen 44 private lokale Hörfunkunternehmen, an denen bedingt durch das Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) jeweils Verlage der im Sendegebiet verbreiteten regionalen oder lokalen Tageszeitungen entsprechend ihren Marktanteilen auf dem Zeitungsmarkt mit bis zu 75 % beteiligt sind. Ist im Sendegebiet eines der lokalen Hörfunkveranstalter nur eine regionale oder lokale Tageszeitung verbreitet, so ist deren Verlag mit 75 % an dem Hörfunkunternehmen (Betriebsgesellschaft) beteiligt. Die restlichen Anteile hält in der Regel die Gemeinde, die keinen wettbewerblichen Einfluß nimmt.

Nach dem LRG NW wird die Zulassung für die Veranstaltung von privatem lokalem Rundfunk an eine Veranstaltungsgemeinschaft nur erteilt, wenn diese eine vertragliche Vereinbarung mit einer Betriebsgesellschaft, die die Veranstaltertätigkeit auch wirtschaftlich sichert, nachweist. Die Betriebsgesellschaft hat auf die Veranstaltungsgemeinschaft einen wirtschaftlich beherrschenden Einfluß. Sie bestimmt die zu sendende Hörfunkwerbung und finanziert die Hörfunkveranstaltung (§§ 25, 26 LRG NW). Nach § 26 Abs. 4 LRG NW muß die Betriebsgesellschaft erwarten lassen, „daß sie zur Gewährleistung einer freien und vielfältigen Presse den Belangen aller im Verbreitungsgebiet (§ 31) erscheinenden Tageszeitungen mit Lokalausgaben angemessen Rechnung trägt. Unternehmen mit einer oder mehreren Tageszeitungen dürfen insgesamt nicht mehr als 75 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile an der Betriebsgesellschaft besitzen; erscheinen im Verbreitungsgebiet (§ 31) mehrere Tageszeitungen mit Lokalausgaben, so müssen sie im Zweifel entsprechend ihren Marktanteilen beteiligt sein...“.

Die Monopolkommission hat in ihrem 9. Hauptgutachten 1990/1991 – Drucksache 12/3031 – u. a. festgestellt:

„... In einigen dieser Zusammenschlußfälle in Nordrhein-Westfalen wurde die Errichtung der Holdinggesellschaften, die mit 75 % an den lokalen Hörfunk-Betriebsgesellschaften beteiligt sind, und der entsprechenden Betriebsgesellschaften durch die Erstzeitung im betreffenden Hörfunk-Verbreitungsgebiet vorgenommen (vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1989/90 – Drucksache 12/847 S. 109). Diese Unternehmensgründung unterliegt nicht der Fusionskontrolle. Der nachfolgende Beteiligungserwerb an den Vorschaltgesellschaften (und zugleich mittelbar an den Betriebsgesellschaften) durch die Zweit- bzw. Drittzeitung im Sendegebiet erfüllt dagegen den Zusammenschlußtatbestand. Diese Zusammenschlüsse führten aber nicht zur Entstehung oder Verstärkung marktbeherrschender Stellungen der nachrangigen Zeitungen und waren daher nach geltendem Recht nicht zu untersagen...“

Die Bundesregierung wird sich hierzu in ihrer Stellungnahme zum Hauptgutachten der Monopolkommission äußern.

2. Die Beteiligungen von Zeitungsverlagen an inländischen Fernsehveranstaltern – begrenzt wiederum auf Fälle mit weitge-

hend übereinstimmenden räumlichen Märkten der Beteiligten – haben u. a. nach Angaben des Bundeskartellamtes bis auf wenige Ausnahmen keine Zusammenschlußtatbestände i. S. v. § 23 Abs. 2 GWB begründet. Dies gilt insbesondere für die Beteiligung

- der Axel Springer Verlag AG („Bild Zeitung“, „DIE WELT“) an SAT 1 (vgl. Antwort zu Frage 5),
- der AKTUELLE Presse-Fernsehen-GmbH & Co. KG, an der diverse Zeitungsverlage – darunter auch solche mit bundesweiter Verbreitung – beteiligt sind, an SAT 1 (vgl. Antwort zu Frage 5),
- des Konzerns der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG („Handelsblatt“) an SAT 1 (vgl. Antwort zu Frage 5) und mit 14,5 % an Vox.

Zusammenschlußtatbestände sind begründet worden durch die Beteiligung

- der Axel Springer Verlag AG an KMP Kabel Medien Programm-Gesellschaft mbH (Tele 5), München, (vgl. Antwort zu Frage 5),
- der Süddeutscher Verlag GmbH, München, („Süddeutsche Zeitung“), mittelbare Beteiligung in Höhe von 33 % an MFF Münchenfenster Fernsehprogramm Produktions- und Vermarktungs-GmbH & Co. KG, München, („RTL München Live“),
- der SAT 1 GmbH, Axel Springer Verlag AG und weitere Zeitungsverlage in Schleswig-Holstein; Beteiligung an der SAT 1 Nordschau GmbH bei deren Gründung.

15. Hält die Bundesregierung eine gesetzliche Beschränkung der medienübergreifenden Verflechtungen zwischen elektronischen und Printmedien-Unternehmen (Cross-Ownership) nach dem Vorbild der USA für auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar?

Die bisherige Entwicklung in diesem Bereich bietet noch keinen Anlaß, die grundsätzliche Auffassung der Bundesregierung zu ändern, nach der es einer auf Wettbewerb angelegten Wirtschaftsordnung entspricht, sich neu entwickelnde Märkte für alle Unternehmen offenzuhalten, die zu einem vielfältigen Angebot beitragen können. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 4. November 1986 – 1 BvF 1/84 – (sog. 4. Rundfunkurteil, BVerfGE 73, 118ff.) festgestellt, das Grundgesetz verwehre Presseunternehmen nicht den Zugang zum Rundfunk; der Satz, solche Unternehmen hätten sich im Sinne einer ‚publizistischen Gewaltenteilung‘ auf die Printmedien zu beschränken, sei kein Verfassungssatz (a. a. O., S. 175). Allerdings hat das Gericht hierbei auch auf die Gefahren hingewiesen, die sich bei einer Verbindung von Presse und Rundfunk zu übergroßer Meinungsmacht ergeben können, und den Landesrundfunkgesetzgeber verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, soweit die Entstehung multimedialer Meinungsmacht zu Gefahren für die Meinungsvielfalt im Rundfunk zu führen drohe (a. a. O., S. 176).

Es ist somit zunächst Sache der grundsätzlich für die Rundfunkgesetzgebung zuständigen Länder, diesen Anforderungen zu entsprechen, um den die Meinungsvielfalt im Rundfunk bedrohenden publizistischen Konzentrationsprozessen zu begegnen. Der Bund könnte im Rahmen seiner Regelungskompetenzen im Wirtschaftsrecht (Artikel 74 Nr. 11 und 16 GG) und seiner Rahmenkompetenz im Presserecht (Artikel 75 Nr. 2 GG) dann tätig werden, wenn eine primär wirtschaftliche Regelung getroffen bzw. Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt der Printmedien gewährleistet werden sollen und das bereits im Wettbewerbsrecht bestehende Instrumentarium nicht ausreicht.

Hierfür besteht indes insbesondere aufgrund der von der Monopolkommission ausgeführten Praxis des Bundeskartellamtes zur Zeit kein Anlaß (vgl. 9. Hauptgutachten der Monopolkommission vom 13. Juli 1992 – Drucksache 12/3031). Die geringe Anzahl der vom Bundeskartellamt untersagten Zusammenschlüsse zwischen Printmedien sowie auch zwischen Print- und audiovisuellen Medien zeigt vielmehr, daß das vorhandene gesetzliche Instrumentarium zur wirksamen Kontrolle der wirtschaftlichen Konzentrationsprozesse ausreichend ist.

Die Regelungen des Wettbewerbs entsprechen dem heute erkennbaren allgemeinen, also den Mediensektor überschreitenden Regelungsbedarf. Eine Lösung der nur im Überschneidungsbereich von Medienpolitik und Wettbewerbspolitik derzeit anzutreffenden Probleme (vgl. Antwort zu Frage 14) betrifft medien-spezifische Fragen, die auch den Rundfunk einschließen und damit in die Länderzuständigkeiten eingreifen.

16. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß – anders als im Falle des Zusammenschlusses von Zeitungsverlagen zur Veranstaltung von Rundfunk – bei Ausdehnung eines einzelnen Printunternehmens in den Rundfunkbereich hinein kein Zusammenschlußtatbestand im Sinne des Kartellrechts vorliegt, und strebt die Bundesregierung eine Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen an, um diese Lücke zu schließen, und wenn nicht, aus welchen Gründen nicht?
19. Welche Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung zu ergreifen, um bereits eingetretene, wettbewerbspolitisch kritische Fusionen zu entflechten?
20. Wird die Bundesregierung Anregungen der Monopolkommission (vgl. 11. Sondergutachten sowie folgende Hauptgutachten) aufgreifen, die Erteilung von Rundfunklizenzen rechtlich wie einen Unternehmenszusammenschluß zu behandeln und der Kontrolle des Bundeskartellamtes zu unterstellen mit der Folge, daß ein Lizenzwerb nach den Kriterien der Zusammenschlußkontrolle untersagt werden kann, wenn zu erwarten ist, daß er zur Entstehung oder zur Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung führt, und wenn nicht, warum nicht?

Wegen des engen Sachzusammenhangs dieser Fragen wird die Antwort zusammengefaßt.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 73, 118, 175), daß in dem mit Frage 16 angesprochenen Fall kein Zusammenschlußtatbestand im Sinne des Kartellrechts vorliegt. Es handelt sich um unternehmensinternes Wachstum, nicht um einen Zusammenschluß selbständiger Unternehmen.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht besteht nach Meinung der Bundesregierung derzeit keine Notwendigkeit, grundsätzlich internes Wachstum von Wirtschaftsunternehmen, das die Grenzen der ursprünglichen Branche überschreitet, neuen wettbewerbsrechtlichen Anforderungen zu unterwerfen. Die von der Monopolkommission vorgeschlagene Gleichstellung der Erteilung von Rundfunklizenzen an Presseunternehmen mit einem Unternehmenszusammenschluß ist verfassungsrechtlich problematisch. Denn sie würde im Gegensatz zur sonstigen Systematik des GWB internes Unternehmenswachstum dem durch externen Zusammenschluß erfolgten Wachstum gleichsetzen. Das damit geschaffene Sonderrecht für die Presse ließe es fraglich erscheinen, ob die Regelung noch durch die Kompetenz des Bundes zur Kartellgesetzgebung nach Artikel 74 Nr. 11 und 16 GG gedeckt wäre. Da andere Industrieunternehmen sowie ausländische Medienunternehmen keiner Kontrolle internen Unternehmenswachstums unterliegen, wirft die Regelung auch hinsichtlich der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes und des grundgesetzlichen Gleichbehandlungsprinzips erhebliche Probleme auf. Hierauf hat die Bundesregierung bereits in ihrer Stellungnahme zum 5. Hauptgutachten der Monopolkommission (Drucksache 10/3683, Ziffer 23; vgl. auch die Vorbemerkung) hingewiesen.

Die mit den Fragen 16 und 20 zur Diskussion gestellten spezifischen Regelungen für intermediäres unternehmensinternes Wachstum hätten erhebliche medienpolitische Auswirkungen. Auf die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten für medienrechtliche Regelungen wird verwiesen.

Eine Verschärfung kartellrechtlicher Bestimmungen kann nur insoweit in Betracht kommen, als diese dem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht schlechthin entgegenwirken soll, nicht aber speziell gegen die Durchsetzung von Meinungsmacht gerichtet ist.

Die Regelungen des Wettbewerbs entsprechen dem heute erkennbaren allgemeinen, also den Mediensektor überschreitenden Regelungsbedarf. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen.

Die nachträgliche Entflechtung wettbewerbspolitisch kritischer Fusionen im Medienbereich ist bereits jetzt auf der Grundlage des allgemeinen Kartellrechts nach § 24 Abs. 2, 6 und 7 GWB möglich, falls durch den Zusammenschluß eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. Dagegen bietet das geltende Kartellrecht keine Grundlage für Entflechtungen aufgrund ausschließlich internen Unternehmenswachstums. Eine solche Regelung wäre mit Blick auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes und die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Verhinderung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung höchst problematisch. Die Erfahrungen der US-Kartellbehörden auf diesem Gebiet zeigen überdies, daß eine solche Entflechtungsregelung schwer praktikabel ist.

Im übrigen enthalten die landesrechtlichen Bestimmungen zur Regelung des privaten Rundfunks eine Reihe von Instrumenta-

rien, die der Konzentration entgegenwirken bzw. hinreichende Meinungsvielfalt gewährleisten sollen.

17. Ist der Bundesregierung bekannt, wie viele Fusionen das Bundeskartellamt im Bereich des privaten Rundfunks bisher verhindert hat, und um welche Fälle handelt es sich?

Allein schon aufgrund der geltenden Fusionskontrollvorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) kommen bestimmte Zusammenschlüsse im Bereich des privaten Rundfunks, die sonst realisiert werden würden, zum Teil bereits als Vorhaben nicht zustande. Die Zahl der so verhinderten Zusammenschlüsse kann allerdings nicht beziffert werden. Bei folgenden vollzogenen Zusammenschlüssen und Zusammenschlußvorhaben im Bereich des privaten Rundfunks hat das Bundeskartellamt im Rahmen der Fusionskontrolle entweder die Ausräumung der wettbewerblichen Bedenken erreicht oder die Durchführung des Vorhabens verhindert.

- Das Bundeskartellamt hat die Beteiligung des Westdeutschen Rundfunks, Köln, an der Radio NRW GmbH in Höhe von 30 % untersagt. Der vollzogene Zusammenschluß ist durch Absenken der Beteiligung und der gesellschaftsvertraglichen Einflußmöglichkeiten unter die Schwelle von Zusammenschlußtatbeständen aufgelöst worden.
- Das Vorhaben der Südwestdeutschen Mediengesellschaft mbH (SWM), Stuttgart, eine Minderheitsbeteiligung an der Bürgerradio Studiogesellschaft mbH zu erwerben, ist von den Beteiligten aufgrund von Bedenken des Bundeskartellamtes aufgegeben worden. Die zur Stuttgarter Zeitungsverlag-Gruppe gehörende SWM ist neben anderen Unternehmen dieser Gruppe mittelbar Gesellschafterin des regionalen Hörfunkveranstalters Stuttgart Regional 101,3 Hörfunk GmbH & Co. KG („Antenne 1 Stuttgart“). Die Bürgerradio Studiogesellschaft mbH produzierte und lieferte ein werbegestütztes Rundfunkrahmenprogramm an regionale und lokale Hörfunkveranstalter, darunter auch solche im Sendegebiet von „Antenne 1 Stuttgart“.

Das Bundeskartellamt hat die Beteiligung der Kieler Nachrichten GmbH, der Lübecker Nachrichten GmbH, der Axel Springer Verlag AG und der Flensburger Zeitungsverlag GmbH an der Schleswig-Holsteinischen Mediengesellschaft mbH & Co. KG, Kiel, die gegenwärtig unter geänderter Firma das Hörfunkprogramm Radio Schleswig-Holstein betreibt, als kontrollpflichtige Zusammenschlüsse gewertet. Daraufhin haben die genannten Gesellschafter ihre gesellschaftsvertraglichen Einflußrechte auf diesen Veranstalter so weit vermindert, daß keine Zusammenschlußtatbestände mehr gegeben sind.

- Auch bei der Gründung der Funk + Fernsehen Nordwestdeutschland GmbH & Co. KG (FFN), die in den Ländern Niedersachsen, Bremen und Hamburg ein Hörfunkprogramm verbreitet, sind aufgrund von Bedenken des Bundeskartellamtes

die gesellschaftsvertraglichen Einflußrechte von Gesellschaftern aus dem Pressebereich so vermindert worden, daß Zusammenschlußtatbestände nicht mehr erfüllt sind.

- Bei der späteren Gründung anderer privater Hörfunkveranstalter, wie z. B. der Privat-Funk & Fernsehen Hessen GmbH & Co. KG (FFH), ist diesen Vorstellungen des Bundeskartellamtes von vornherein bei der Gestaltung der Gesellschaftsverträge Rechnung getragen worden, so daß es ebenfalls an Zusammenschlußtatbeständen begründenden Einflußmöglichkeiten von Gesellschaftern fehlte.
- Im Fall der einen Zusammenschlußtatbestand nach § 23 Abs. 2 Satz 4 GWB begründenden vollzogenen mittelbaren Beteiligung des Saarländischen Rundfunks an der Euro Radio Saar GmbH („Radio Salü“) sind Entflechtungsgespräche im Gange.

18. Sieht die Bundesregierung die Gefahr, daß in Zukunft bei Fusionskontrollen von privaten Rundfunkbetreibern sowie privaten Unternehmen und der mit ihnen verbundenen Zeitungsverlage auf die bisherige Praxis des Bundeskartellamtes verwiesen wird, selbst wettbewerbs- und medienpolitisch bedenkliche Fusionen als notwendige Aufholfusionen gegenüber der starken Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu bewerten, und sieht die Bundesregierung die Gefahr, daß bei dieser Entwicklung Marktzutrittsschranken vor allem für kleinere Anbieter errichtet werden?

Während der Entstehung des dualen Rundfunksystems waren Zusammenschlüsse im Bereich des privaten Rundfunks wettbewerblich unbedenklich, soweit die neu auf den Markt kommenden privaten Veranstalter mit den nach Marktanteilen und Ressourcen dominierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern in Wettbewerb traten.

Inzwischen ist das duale Rundfunksystem eingerichtet; auf dem Fernsehwerbemarkt hat der private Veranstalter RTL nach Marktanteilen sogar die Führung übernommen. Bei den geänderten Marktverhältnissen kann daher dem Gesichtspunkt der Aufholfusion bei der Beurteilung von Zusammenschlüssen im privaten Rundfunkbereich kein oder im Einzelfall nur noch ein entsprechend geringeres Gewicht zukommen. Bei der wettbewerblichen Beurteilung müssen die Marktstellung und die Ressourcen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter allerdings ebenso wie die der privaten Rundfunkveranstalter berücksichtigt werden.

Auch in der Vergangenheit hat das Bundeskartellamt im Rundfunkbereich keine, ohne Berücksichtigung dieses Aspekts, wettbewerblich bedenkliche Zusammenschlüsse unter dem Gesichtspunkt der Aufholfusion gegenüber öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern freigegeben. In einem – nach Beurteilung durch die Monopolkommission – wettbewerblich bedenklichen Fall der Nichtuntersagung einer Beteiligung eines Zeitungsverlages an einem regionalen Hörfunkveranstalter handelte es sich nicht um eine Aufholfusion (vgl. Monopolkommission, 7. Hauptgutachten, 1986/87 – Drucksache 11/2677, Tz 510). Auch stellt

diese Entscheidung in der Fusionskontrollpraxis des Bundeskartellamtes einen durch Besonderheiten im Sachverhalt gekennzeichneten Einzelfall dar.

Ob durch wettbewerblich unbedenkliche Zusammenschlüsse im Rundfunkbereich künstliche Marktzutrittsschranken errichtet werden, erscheint z. B. auch im Hinblick auf die erfolgten bzw. geplanten Marktzutritte der Fernsehnachrichtenprogrammveranstalter n-tv und CNN zumindest fraglich. Eine wesentliche Begrenzung der Zutrittsmöglichkeiten zur Veranstaltung bundesweiter Fernsehprogramme ist durch die relativ geringe Zahl von Unternehmen begründet, die in diesem Bereich als selbständige Veranstalter ein wirtschaftliches Auskommen finden können.

21. Warum hat die Bundesregierung die Anregungen der Monopolkommission in ihrem 11. Sondergutachten aus dem Jahr 1981 nicht aufgegriffen, und will sie die Monopolkommission bitten, noch einmal ein Gutachten zu erstellen?

Weshalb die Bundesregierung den von der Monopolkommission erstmals mit dem Sondergutachten vom November 1981 unterbreiteten Vorschlag, die Vergabe von Rundfunklizenzen rechtlich wie Unternehmenszusammenschlüsse zu behandeln, nicht aufgegriffen hat, ergibt sich aus der Antwort zu den Fragen 16 und 20 sowie aus ihrer Stellungnahme zum 5. Hauptgutachten der Monopolkommission 1982/83 – Drucksache 10/3683 –, insbesondere aus den Darlegungen unter Ziffer 19 ff. (vgl. auch Vorbemerkung).

Daraus ergibt sich, daß die Bundesregierung nicht beabsichtigt, die Monopolkommission zu bitten, hierzu ein weiteres Gutachten zu erstellen.

22. Hält die Bundesregierung aufgrund der Sachlage auf dem privaten Rundfunkmarkt die nach § 21 des Rundfunkstaatsvertrages geforderte Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt derzeit für gesichert, und welche Entwicklung prognostiziert sie aufgrund der gegenwärtigen Lage sowie der Einschätzung der Vergangenheit für die Zukunft?

Die Bundesregierung hält die in Artikel 5 Abs. 1 GG garantierte Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt grundsätzlich für gesichert und sieht deswegen gegenwärtig keinen Anlaß für Prognosen.

Die Bundesregierung wird die Entwicklung auch in Zukunft sorgfältig beobachten und, soweit der Zuständigkeitsbereich des Bundes betroffen ist, ggf. initiativ werden. Hierzu besteht aber derzeit kein Anlaß. Auf die Ausführungen in der Vorbemerkung und in den Antworten zu den Fragen 16 und 23 wird verwiesen.

23. Was schlägt die Bundesregierung vor, um Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt im Rundfunk zukünftig zu garantieren?

Die Bundesregierung wird auch in Zukunft die Entwicklung im Rundfunk mit großer Aufmerksamkeit beobachten und ihrer Verantwortung von Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt entsprechen.

Hierbei ist es zunächst Sache der grundsätzlich für die Rundfunkgesetzgebung zuständigen Länder, publizistischen Konzentrationsprozessen zu begegnen, falls diese die Meinungsvielfalt beeinträchtigen. Der Bund kann im Rahmen seiner Regelungskompetenzen im Wirtschaftsrecht (Artikel 74 Nr. 11 und 16 GG) dann tätig werden, wenn Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt durch Konzentrationprozesse und Wettbewerbsbeschränkungen beeinträchtigt würden und das bereits im Wettbewerbsrecht bestehende Instrumentarium nicht ausreichen sollte.

Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

Anlage

1. Die rechtliche Ausgangslage

Die Vielfalt der Meinungen im privaten Rundfunk bedarf insbesondere einer Sicherung gegen eine Konzentration von Programmveranstaltern und Beteiligten an solchen Veranstaltern. Für bundesweit verbreitete Programme enthält der Rundfunkstaatsvertrag der Länder von 1991 dazu in § 21 differenzierte Vorkehrungen, deren Anwendung und konsequente Durchsetzung den Landesmedienanstalten die verantwortungsvolle Aufgabe der Grundrechtssicherung im privaten Rundfunk auferlegt.

2. Die Kontrolltätigkeit der Landesmedienanstalten

Mit Inkrafttreten des Rundfunkstaatsvertrages 1991 hat sich die Kontrolltätigkeit der Landesmedienanstalten weiter intensiviert und ausgeweitet.

Um § 21 Rundfunkstaatsvertrag schnell und nachhaltig umzusetzen, faßte die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) am 27. April 1992 nach ersten Erfahrungen mit diesen vielfach neuen Regelungen einen ausführlichen Grundsatzbeschluß, der ein gemeinsames konsequentes Vorgehen gegen Konzentrationsentwicklungen im privaten Rundfunk ankündigte.

Als Einstieg in diesen Prüfungsprozeß verabschiedete die DLM am 16. Juni 1992 einen gemeinsamen Fragebogen zur Ermittlung aller konzentrationserheblichen Sachverhalte nach § 21 Rundfunkstaatsvertrag. Dieser Fragebogen dient der Aufklärung der Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse sowie den sonstigen unternehmerischen und programmlichen Einflüssen, denen ein Veranstalter ausgesetzt ist. Am 26. Juni 1992 versandten die für die bundesweiten Fernsehveranstalter zuständigen Landesmedienanstalten den Fragebogen. Aufgrund des Ergebnisses dieser Fragebogenaktion kam es zu weiteren Sachverhaltsaufklärungen.

Eine besonders intensive Kontrolltätigkeit bewirkten in der zweiten Hälfte des letzten Jahres der Zulassungsantrag von RTL 2 und die Umwandlung von Tele 5 in das Deutsche Sportfernsehen (DFS). Insbesondere im Falle des geplanten Programms RTL 2 konnten dabei deutliche Fortschritte in der Durchsetzung staatsvertraglicher Vorkehrungen gegen beteiligungsgleiche Verbundstrukturen erreicht werden. Auf der Grundlage des Fragebogens und der dazu eingegangenen Antworten werden die Landesmedienanstalten diese Tätigkeit fortsetzen und mit derselben Intensität auch sämtliche bereits ausgesprochene Zulassungen von bundesweiten Fernsehveranstaltern auf ihre Vereinbarkeit mit § 21 Rundfunkstaatsvertrag überprüfen.

Schon zur Vorbereitung der Antragsfälle RTL 2 und DSF richtete die DLM eine Arbeitsgruppe Konzentrationskontrolle ein. Zur Beurteilung der teilweise komplexen wirtschaftlichen Sachverhalte, die hinter den rechtlichen Regelungen stehen, bediente sich diese Arbeitsgruppe auch des Sachverständigen von Wirtschaftsprüfern. Inzwischen ist vorgesehen, die Arbeitsgruppe in eine ge-

meinsame Stelle nach § 30 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag umzuwandeln und ihr gleichzeitig auch die Vorbereitung der für die Erstellung des Konzentrationsberichts (§ 21 Abs. 6) erforderlichen Arbeiten zu übertragen.

3. Die Kontrollverfahren der Landesmedienanstalten

§ 21 Rundfunkstaatsvertrag fordert die Kontrollpraxis der Landesmedienanstalten in gestufter Intensität.

Die Bestimmung der Programmart und der Zahl der zulässigen Programme (Absatz 1 Satz 1) wirft grundsätzlich keine Probleme auf. Dasselbe gilt für die numerischen Beteiligungsgrenzen (Absätze 2 und 3). Die Zulassungssuchenden oder bereits sendenden Veranstalter halten sich in der Regel ohne äußere Aufforderung an diese offensichtlichen und leicht überprüfbaren Beschränkungen.

In diesem Zusammenhang haben die Landesmedienanstalten bei der Prüfung des Zulassungsantrages von RTL 2 aus § 21 Abs. 1 bis 3 Rundfunkstaatsvertrag abgeleitet, daß Gesellschafter, die bei einem Veranstalter zusammen die Mehrheit der Anteile oder Stimmrechte vereinen, bei einem anderen Veranstalter grundsätzlich nur mit Anteilen oder Stimmrechten von zusammen unter 25 % beteiligt sein können, sofern es sich jeweils um ein Vollprogramm oder um ein Spartenprogramm mit Schwerpunkt Information handelt. Im allgemeinen bereitet auch die Feststellung der Unternehmensverbindung nach § 15 Aktiengesetz (Absatz 1 Satz 3 und Absatz 5) keine besonderen Schwierigkeiten. Dazu gibt es eine ausführliche Rechtspraxis.

Konzentrationskontrolle spielt sich entscheidend auf dem Feld der gesetzlichen Tatbestände ab, deren offene Fassung einer gerade in der Medienwirtschaft sich ständig verändernden Entwicklung und großen Zahl von Gestaltungsmöglichkeiten Rechnung trägt. Daher legen die Landesmedienanstalten den Schwerpunkt ihrer Kontrolltätigkeit auf die Frage, ob solche offenen Tatbestände vorliegen. Es handelt sich dabei zusammenfassend um „sonstige Einflüsse“ (Absatz 4 Satz 1), die im einzelnen eine unterschiedliche gesetzliche Ausprägung gefunden haben (Absatz 1 Satz 3 und 4, Absätze 2, 3 und 5 Satz 2).

Sonstige konzentrationserhebliche Einflüsse verbergen sich hinter den vielfältigsten gesellschaftsvertraglichen Gestaltungsformen. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Verhinderung von Scheinbeteiligungen zu legen. Indizien dafür sind nicht nur Treuhand- oder Unterbeteiligungsverhältnisse, sondern auch Art und Umfang der Beteiligung eines Gesellschafters am wirtschaftlichen Risiko eines Veranstalters (z. B. Haftung für Verluste, Kaufpreis). Von Bedeutung sind weiter Regelungen über die Bestellung von Geschäftsführern (z. B. Vorschlagsrecht, Wahlmodus), die Besetzung von Aufsichtsräten oder funktionsgleichen Organen, die Eintrittsbedingungen für neue Gesellschafter (z. B. Aufgeldzahlung) und das Maß der Bindung durch Wettbewerbsklauseln.

Hinzukommen auch tatsächliche Aspekte. Überläßt ein Beteiligter die ihm als Gesellschafter des Veranstalters zustehenden Rechte

einem Mitbeteiligten bzw. nimmt der diese praktisch so gut wie nicht wahr, besteht begründeter Anlaß zu der Annahme, daß die realen Einflußverhältnisse möglicherweise anders sind, als die rechtlichen sie widerspiegeln.

Zusätzliche Einflußmöglichkeiten eröffnen Verbundgestaltungen in Programm und Marketing. Sie können sich insbesondere in gemeinsamen Programmbezugsquellen, im Einfluß Dritter auf das Programm und in der Programmpromotion äußern. Beim Marketing geben die Wahl des Vermarkters, die Rechtsbeziehungen zu ihm, sein Einfluß auf die Programmgestaltung und seine Beteiligung am wirtschaftlichen Ergebnis des Veranstalters (z. B. Reichweitengarantien, Gewinnbeteiligungen zusätzlich zur branchenlichen Provision) Hinweise für das mögliche Vorliegen von Verbundsstrukturen.

4. Die präventive Kontrolle

Am wirkungsvollsten wird die Grundrechtssicherung gegen eine Veranstalterkonzentration im Verfahren der Neuzulassung von Programmanbietern durchgesetzt. Die Zulassung ist eine rundfunkgestaltende Entscheidung, in die vor allem auch alle konzentrationserheblichen Aspekte aufzunehmen und in ihrer grundrechtssichernden Bedeutung zu gewichten sind.

Nicht immer können alle konzentrationserheblichen Aspekte umfassend aufgeklärt werden. Vielfach wirkt der Veranstalter nicht hinreichend mit oder der ermittelte Sachverhalt reicht nicht zu der zweifelsfreien Feststellung aus, daß die Einhaltung konzentrationserheblicher Regelungen gesichert ist. Solange die Aufklärung nicht über diese Schwelle kommt, wird der Schutzzweck des § 21 Rundfunkstaatsvertrag am wirksamsten durch eine Ablehnung des Zulassungsbegehrens verwirklicht. Diese Art präventiver Kontrolle verhindert den Eintritt nachträglich nur schwer veränderbarer oder umkehrbarer Beeinträchtigungen der Meinungsvielfalt.

Die Sicherung der Meinungsvielfalt nach Zulassung eines Veranstalters mit Hilfe verwaltungsrechtlicher Instrumentarien wie Auflagen oder Aufhebung der Zulassung ist dagegen sehr viel schwieriger zu verwirklichen. Diese Kontrolle hat es mit einer bereits gestalteten und durch längere Inanspruchnahme verfestigten Situation zu tun. Aus rechtlicher Sicht kommt hinzu, daß diese Instrumentarien nur einsetzbar sind, wenn die Gründe, die zu ihrem Einsatz führen, voll nachweisbar sind. Beweisdefizite gehen in diesem Fall zu Lasten der Landesmedienanstalt.

5. Das Fazit

Die bisherigen Erfahrungen der Landesmedienanstalten bei der Kontrolle der Veranstalterkonzentration haben gezeigt, daß das Instrumentarium, das hierfür der neue Rundfunkstaatsvertrag in seinem § 21 zur Verfügung stellt, als im wesentlichen geeignet und ausreichend erscheint. Das gilt vor allem dann, wenn die Möglichkeiten der entwicklungs- und gestaltungsoffenen Tatbestände voll ausgeschöpft werden. Gleichwohl steht diese Ein-

schätzung unter dem Vorbehalt, daß auch in dem jetzigen Rege-
lungskonzept der Konzentrationskontrolle ausländische Erfahrun-
gen mit derselben Materie noch nicht genügend zum Tragen
gekommen sind.

Dagegen sind schon aus heutiger Sicht Ergänzungen bei den
Kontrollbefugnissen angebracht. Die Landesmedienanstalten soll-
ten die Möglichkeit erhalten, Einsicht in die vertraglichen und
geschäftlichen Unterlagen der Veranstalter und ihrer Beteiligten
zu nehmen, jedenfalls durch zur Verschwiegenheit verpflichtete
Personen. Sie sollten weiter das Recht haben, von den Vertre-
tungsorganen der Veranstalter die Abgabe eidesstattlicher Erklä-
rungen verlangen zu können.

Angesichts der strukturellen Veränderungen, mit denen im
Bereich der elektronischen Medien auch weiterhin zu rechnen
sein wird, kann dies jedoch nur ein vorläufiges Ergebnis sein.
Neue Unternehmensstrategien der Programmveranstalter, auch
unter Einbeziehung anderer Medienbranchen, sowie europäische
und internationale Entwicklungen werden den Rundfunkstaats-
vertrag und die Landesmedienanstalten vor neue Herausforde-
rungen stellen. Daraus können sich durchaus auch Forderungen
nach weiteren Präzisierungen und Erweiterungen der derzeitigen
staatsvertraglichen Vorschriften zur Konzentrationskontrolle er-
geben.

Die damit zusammenhängenden Fragen werden künftig Gegen-
stand der Berichte sein, die die Landesmedienanstalten nach § 21
Abs. 6 des neuen Rundfunkstaatsvertrages nach jeweils drei Jah-
ren vorzulegen haben. Der erste dieser Berichte steht in späte-
stens zwei Jahren an. Mit der regelmäßigen Berichtspflicht der
Landesmedienanstalten zur Entwicklung der Medienkonzentra-
tion hat der Rundfunkstaatsvertrag zugleich ein Instrument zur
kontinuierlichen Überprüfung und ggf. Fortschreibung seines
ordnungspolitischen Konzepts für dieses Gebiet geschaffen.
Außerdem bestätigt damit die föderative Rundfunkordnung ihre
Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit auch angesichts ständiger
Veränderungen im Medienbereich.

