



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

Manfred Kops

**Nationale Konzentrationsschranken
für Fernsehveranstalter
bei zunehmender Globalisierung
der Medienwirtschaft**

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

Heft 119

Köln, im Oktober 1999

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

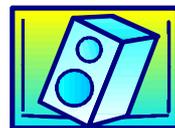
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 119: 3-934156-07-X

Schutzgebühr 10,-- 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

Kritik und Kommentare zum vorliegenden Entwurf werden
ebenfalls an die obigen Anschriften erbeten oder direkt an die
Email-Adresse des Verfassers: Manfred.Kops@Uni-Koeln.de



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

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

**Nationale Konzentrationsschranken für Fernsehveranstalter
bei zunehmender Globalisierung der Medienwirtschaft**

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.....	5
2. Vor- und Nachteile nationaler Konzentrationsschranken	9
2.1. Vorteile nationaler Konzentrationsschranken	9
2.2. Die nationalen Konzentrationsschranken des deutschen Medienrechts....	10
2.3. Nachteile nationaler Konzentrationsschranken	14
2.4. Notwendigkeit einer Abwägung der Vor- und Nachteile nationaler Konzentrationsschranken	19
3. Nationale Konzentrationsschranken und globale Medienmärkte.....	27
3.1. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken bei Vorlage räumlicher externer Effekte	27
3.2. Externe Effekte als Erklärung für den Verzicht auf international wünschenswerte nationale Konzentrationsschranken	30
3.3. Der notwendige Ersatz nationaler durch supranationale Konzentrationsschranken	33
3.4. Die optimale Größe des Regimes zur Festlegung supranationaler Konzentrationsschranken	35
4. Zusammenfassung	39
Literatur	43

Abbildungsverzeichnis

Nr.	Inhalt	Seite
1	Formen der Konzentration im (traditionellen) Mediensektor	2
2	Wertschöpfungsketten digitaler Medienangebote	6
3	Einzelwirtschaftliche Folgen einer Begrenzung von Marktanteilen	17
4	Nutzen, Kosten und Nettonutzen einer Konzentrationsbeschränkung in Abhängigkeit von ihrer Intensität	20
5	Kontroverse Einschätzung des Nutzens, der Kosten und des Nettonutzens einer Konzentrationsbeschränkung.....	22
6	Räumliche Symmetrie (links) und räumliche Asymmetrie (rechts) des Nutzens und Nettonutzens einer Konzentrationsbeschränkung.....	27
7	Die Divergenz zwischen internem und gesamtem Nettonutzen einer nationalen Konzentrationsbeschränkung als Ursache politischer Fehlentscheidung	29
8	Räumliche Asymmetrie des Nutzens einer Konzentrationsbeschränkung als Ursache eines negativen internen Nettonutzens	30
9	Der Erlaß nationaler Konzentrationsbeschränkungen als Gefangenen-Dilemma	31
10	Die optimale Größe des Regimes zur Festlegung supranationaler Konzentrationsschranken.....	36

Nationale Konzentrationsschranken für Fernsehveranstalter bei zunehmender Globalisierung der Medienwirtschaft*

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. 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). 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.

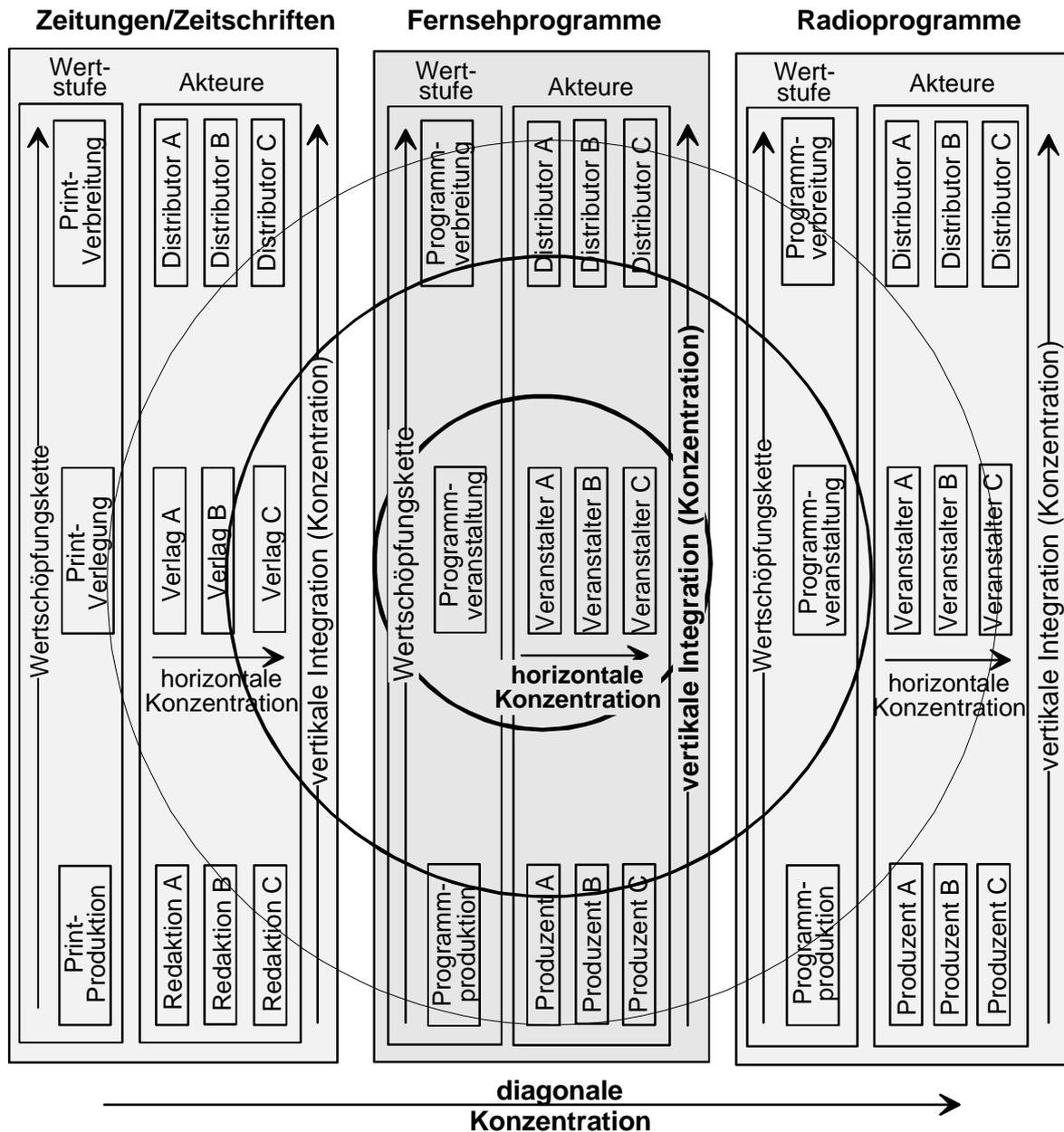
Die *horizontale* (Angebots-)Konzentration im Fernsehsektor bezieht sich dann auf die Marktanteile von Unternehmen innerhalb der unterschiedenen Wertschöpfungsstufen (auch als Wertstufen oder Marktstufen bezeichnet). Dabei wird die horizontale Konzentration innerhalb der Stufe "Programmveranstaltung" 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

* Erweiterte Fassung eines Vortrags, den der Autor auf der „International Conference on the Challenges of Globalization“ der Thammasat University, Bangkok, Thailand, October 21-22, 1999, gehalten hat. Die englischsprachige Fassung ist unter dem Titel „Combating Media Concentration in a Globalising World Economy“ als Arbeitspapier Nr. 118, Köln 1999, erschienen.



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.

Abbildung 1:
Formen der Konzentration im (traditionellen) Mediensektor



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, die von der Medienökonomie aufgezeigt und von der Wirtschaftspolitik als Gründe für wettbewerbs-, kartell- und medienrechtliche Gegenmaßnahmen prinzipiell auch erkannt worden sind.

Als Hauptursache für die *horizontale Konzentration* im Mediensektor sind dabei sog. *Größenvorteile* anzusehen, d.h. mit der Ausbringungsmenge fallende (Durchschnitts-)Kosten. Diese gehen ihrerseits auf die fehlende Nutzungsrivalität 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)² 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 Auflage und die Produktionskosten pro Fernsehprogramm-Minute in Abhängigkeit von der Länge und Anzahl der produzierten Sendungen. Horizontale Konzentration erklärt sich damit primär aus dem Streben nach einer Ausweitung der Ausbrin-

¹ Siehe unten, Abschnitt 1.3.

² Vgl. hierzu die Darstellungen in den einschlägigen Mikroökonomie-Lehrbüchern, etwa bei KREPS 1990 oder LIPSEY/CRYSTAL 1995. 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.



gungsmenge (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-)Erlöse steigen. -- 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.¹ Sofern die (konzentrationshemmenden) Präferenzheterogenitäten im Zeitablauf stärker zunehmen als die (konzentrationssteigernden) Größenvorteile infolge fehlender Nutzungsrivalität, verringert sich *ceteris paribus* (d. h. unter Vernachlässigung denkbarer anderer konzentrationsbeeinflussender Faktoren)² die horizontale Konzentration von Medienunternehmen sogar.

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. nichttrivialisierende 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.

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,

¹ 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.

² Siehe unten, Abschnitt 1.3.

die den Nachfragern von anderen Märkten her bereits bekannt sind und geschätzt werden (Reputation).

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

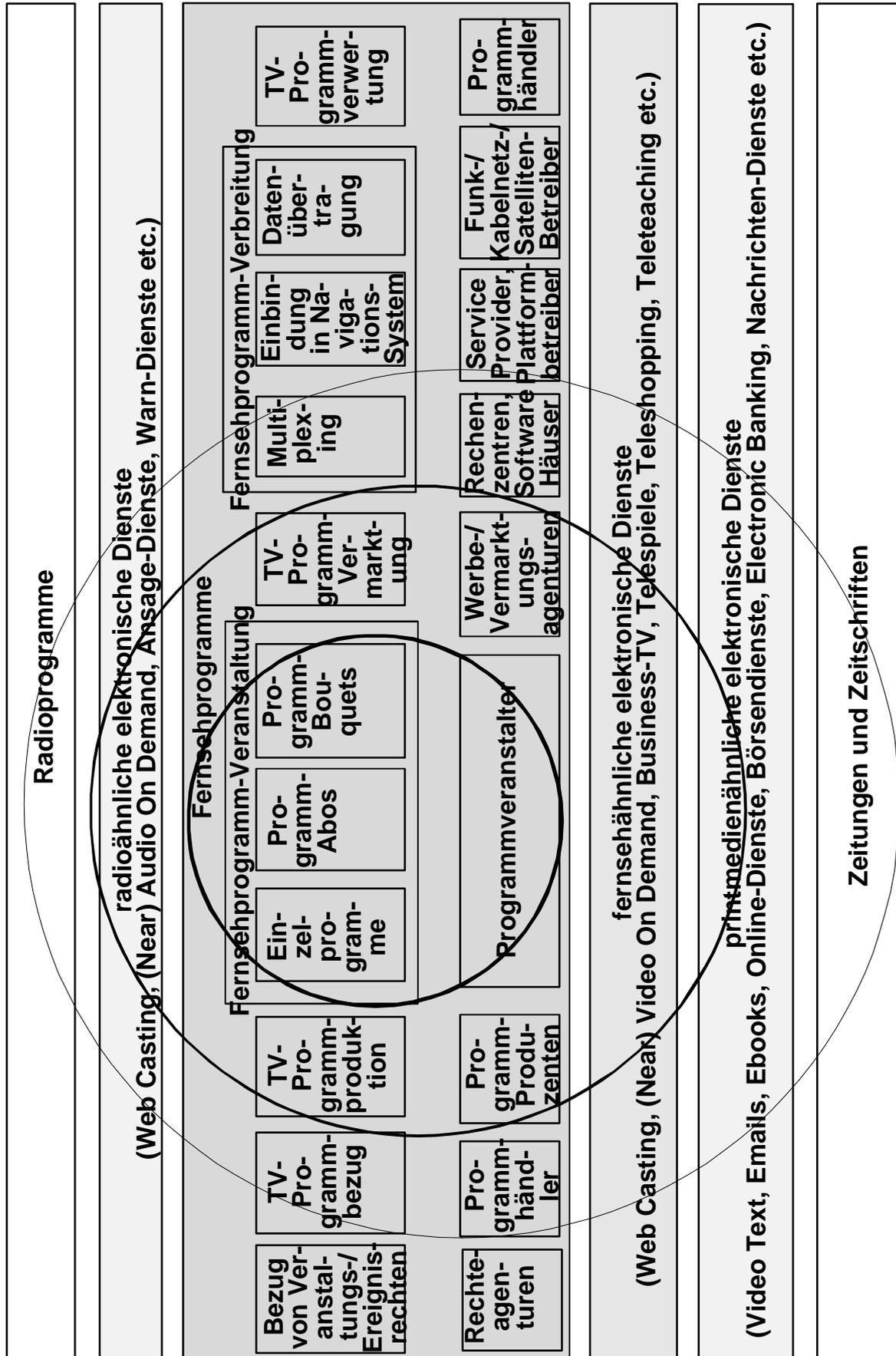
Eine erste wichtige technische Ursache hierfür bildet die Digitalisierung der Medienproduktion und –verbreitung, die es erlaubt, alle Medieninhalte in der gleichen, von Übertragungswegen und Endgeräten unabhängigen Form zu speichern, zu bearbeiten und zu transportieren. Hiermit sind einerseits Produktionskosteneinsparungen 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).

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. 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.) 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.). Die Übergänge zwischen diesen Diensten werden fließend; für den Nutzer werden bei einigen Diensten – geeignete Endgeräte, Übertragungskanäle, Software-Standards und Netztechnologien 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 Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1999, S. 6ff.



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). 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 treten 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 entstehen zusätzliche Wertstufen (etwa: die Programmvermarktung und die Zweitverwertung). Ähnliche Ausdifferenzierungen lassen sich für die Wertschöpfungsketten der anderen Medien beobachten (in Abbildung 2 wird auf deren Darstellung verzichtet).

Durch diese horizontale Ausdifferenzierung der Wertschöpfungsketten werden die auf den einzelnen Wertstufen erbrachten Güter und Leistungen einander ähnlicher. Dadurch erhöhen sich – ähnlich wie durch die zuvor beschriebene (vertikale) Ausdifferenzierung der Medienangebote – die Größen- und Fühlungsvorteile, und für die auf den einzelnen Wertstufen 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 Wertstufen 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 Wertstufen monopolistische oder oligopolistische Angebots- und Nachfragestrukturen entstanden sind, die den Akteuren gegenüber den Akteuren der vor- und nachgelagerten Stufen eine hohe Marktmacht verschaffen. Aufgrund dieser hohen Abhängigkeit tritt bei den Medien, vor allem bei den digitalen Medien, neben die hohen Größen- und Fühlungsvorteile 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 Wertstufen wirksam und transaktionskostenarm abzusichern. Hieraus erklärt sich die Vielzahl der z. Zt. beobachtbaren Fusionen und Allianzen, vor allem zwischen den Content Providern (z. B. Rechtehändlern, Film-



produktionsfirmen, Redaktionen, Fernsehveranstaltern) und den Service Providern (z. B. Netzbetreibern und Betreibern der technischen Plattformen). 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.

Schließlich erhöhen auch die Unsicherheiten, die mit den technischen Veränderungen und den Veränderungen des Nutzerverhaltens für die Amortisation der (tendenziell hohen) Investitionen verbunden sind,¹ die Anreize zur vertikalen und diagonalen Konzentration, die die Investitionsrisiken auf mehrere, mit unterschiedlichen Medieninhalten und -vertriebswegen handelnde Unternehmen verteilt.

¹ 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 in Deutschland 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.

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. Das Ausmaß dieser Wohlfahrtsverluste hängt dabei sowohl von der absoluten und relativen Konzentration ab, d. h. von der Zahl der Anbieter und ihren Marktanteilen, als auch von einer Reihe anderer, zum Teil schwerer faßbarer Faktoren.

Diese Nachteile einer ökonomischen Konzentration des Angebots sind im Medienbereich um so größer, als bereits unter den Bedingungen eines funktionsfähigen ökonomischen Wettbewerbs die gutspezifischen Besonderheiten der Medien dazu führen, dass die angebotenen Inhalte weniger vielfältig sind als bei anderen Gütern.¹ Die Angebotskonzentration beeinträchtigt deshalb 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“,² nicht angemessen wiedergeben, können sie wichtige gesellschaftliche Funktionen nicht bzw. nicht ausreichend wahrnehmen. 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 Integrationsfunk-

¹ Diese Tendenz zum „more of the same“ ist von einer Spezialdisziplin der Rundfunkökonomie, der sog. „TV-Economics“, anhand verschiedener Modellrechnungen nachgewiesen worden (siehe etwa BEEBE 1977, GERBNER 1991, NOAM 1987, OWEN et al 1974, SPENCE/OWEN 1977). Deren Grundaussage, nach der die Angebotsvielfalt gering ist, wenn die Nachfrage sich auf einige wenige „main stream“ Inhalte konzentriert, lässt sich an einem einfachen Beispiel verdeutlichen: Für den Fall etwa, dass 67 % der Nachfrager „Unterhaltung“ und je 11 % „Kultur“, „Information“ und „Bildung“ als Fernsehprogramminhalte präferieren, werden die ersten sechs kommerziellen Fernsehveranstalter sämtlich nur „Unterhaltung“ anbieten, weil sie dadurch jeweils ein Sechstel der diese Programmangebote präferierenden Nachfrager (= 11,2 % der gesamten Nachfrager) erreichen können. Erst ein hinzutretender siebter Anbieter wird „Kultur“, „Information“ oder „Bildung“ anbieten, weil er dadurch ein größeres Publikum (11 %) erreichen kann als durch ein weiteres Unterhaltungsangebot, dessen Publikum er mit sechs anderen Unterhaltungskanälen teilen müßte (so dass er nur mit einem Siebtel von 66 %, d. h. 9,4 % der Zuschauer rechnen kann). Für den Fall, dass die Zahl der Anbieter technisch auf sechs beschränkt ist, etwa bei einer terrestrischen Verbreitung, werden somit alle Anbieter „the same“ (Unterhaltung) anbieten, und keiner wird die Nachfrage nach den anderen Programmsparten befriedigen.

² Diese und ähnliche Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts finden sich in BVerfGE 57, 295, 319ff., 73, 118, 152f; 74, 297, 320; 83, 238, 320.



tion wird von den Medien nurmehr unzureichend erfüllt 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. Sie sind vor allem dann gravierend, wenn der aus 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. Auch das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder auf die politischen und gesellschaftlichen Gefahren der Medienkonzentration hingewiesen. 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.

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“³ 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.

2.2. Die nationalen Konzentrationsschranken des deutschen Medienrechts

Über das allgemeine Wirtschaftsrecht hinausgehende medienrechtliche Konzentrationsschranken finden sich aus diesen Gründen in vielen Staaten.⁴ In Deutsch-

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 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.

⁴ Siehe für einen Überblick HOFFMANN-RIEM 1996.

land 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 *Beteiligungsmodell* 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,) wurde das Beteiligungsmodell in der neuen Fassung des RfStV 1997 durch das sog. *Marktanteilsmodell* bzw. *Zuschaueranteilsmodell* 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

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

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



(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

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, 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“ gewesen sei. Die

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 *einzig*e 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.

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).

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 justifiable Schranken der vertikalen Konzentration im Fernsehsektor (etwa durch die Einbeziehung der zusätzlichen Marktmacht, die ein Fernsehveranstalter durch die 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 Fernsehens und seine Beteiligungen an Printmedien und elektronischen Medien 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.² 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. Zudem sollte die Bestimmung des Begriffs als fester Prozentsatz vermieden werden, weil dadurch der Ergänzungsmaßstab der „geringfügigen Unterschreitung“ dauerhaft (und damit: ungeachtet des absehbaren säkularen Bedeutungsverlustes des primären Maßstabs „Fernsehmarkt-Anteil“) quantifiziert

¹ Siehe RÖPER 1996, S. 620; LEHR 1995, S. 669f.; STOCK 1997a, S. 35f.

² So zutreffend bereits RÖPER 1996, S. 618.



deutungsverlustes 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.

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). 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. Dies wird zwar neue, zum Teil schwierige methodische Meßprobleme aufwerfen, 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. 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.

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 Zuständigkeitsverteilung 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.

Eine weitere Form von Kosten nationaler Konzentrationsschranken entsteht, falls die aufgrund der nationalen Konzentrationsbeschränkungen maximal zulässige

¹ In Deutschland sind dies im wesentlichen 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.

Ausbringungsmenge geringer ist als diejenige des Betriebsoptimums. In diesem Fall sind die Kosten pro Ausbringungseinheit höher als die einzelbetrieblich möglichen (und ohne nationale Konzentrationsgrenzen realisierten). 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.¹ Dies schmälere ihre Absatzchancen und -anteile im Ausland, was wiederum die nationalen und internationalen Erlöse und auch die Zahl rentabler Arbeitsplätze in diesem (besonders zukunftssträchtigen)² 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 Ge-

¹ 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 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 Monopolgefahren 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 einkaufen.“ (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 festzurren und den Markt freizugeben, beispielsweise für US-amerikanische Giganten.“ Siehe hierzu auch den Kommentar von Klaus OTT 1995.

² FÄSSLER 1995, S. 545



schwindigkeit, mit der sich Deutschland im Vergleich mit anderen Staaten zur „Informationsgesellschaft“ entwickle.¹

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.² 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 für die Veranstaltung und Verbreitung erforderlichen Aufwendungen pro zusätzlicher Zuschauerminute mit zunehmender Heterogenität der Zuschauerpräferenzen größer werden).³ 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 0,80 DM/Zuschauerminute). Beim Unternehmen U⁰⁵ steigen die Durchschnittskosten erst ab der höheren Ausbringungsmenge von 7.500 Mio Zuschauerminuten (und minimalen Durchschnittskosten von 0,60 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.

¹ 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 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).

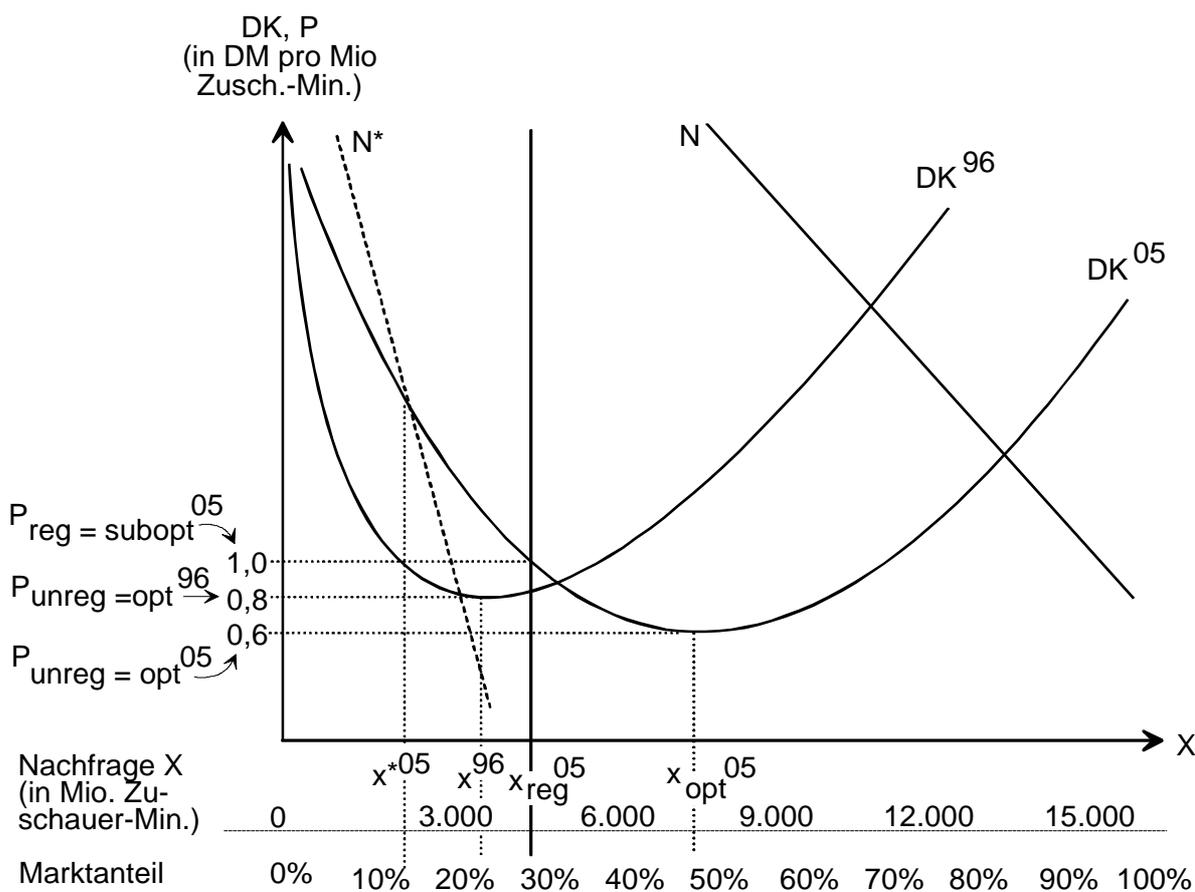
² Auf die Einbeziehung der zuvor angesprochenen Transaktionskosten wird in Abbildung 3 verzichtet, zumal deren Umfang weniger mit der dort als unabhängiger Variablen fungierenden Intensität der Konzentrationskontrolle variieren, sondern von anderen, im wesentlichen verwaltungswirtschaftlichen Faktoren abhängen dürfte (in Abbildung 3 also als Parallele zur Abszisse einzutragen wäre).

³ Vgl. oben, Abschnitt 1.2.



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 U^{96} im Betriebsoptimum hergestellten 3.000 Mio Zuschauerminuten nur 20 % und die von U^{05} produzierten 7.500 Mio Zuschauerminuten nur 50 % an der Gesamtnachfrage von 15.000 Mio Zuschauerminuten aus,¹ so daß unter diesen Bedingungen langfristig ein Duopol oder ein enges Oligopol zu erwarten wäre.

Abbildung 3:
Einzelwirtschaftliche Folgen einer Begrenzung von Marktanteilen



¹ 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 Sendearten bleiben damit ebenso 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.



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 sinnvoll (und bei einer Nachfrage N auch absetzbar), dabei würden die Produktionskosten pro Ausbringungseinheit minimiert (hier: auf 0,60 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, wobei die Durchschnittskosten pro Mio Zuschauerminuten mit 1,00 DM um 0,40 DM höher ausfallen als im Betriebsoptimum.²

Hingegen verursachen die nationalen Konzentrationsschranken dem Unternehmen U⁹⁶ keine einzelbetrieblichen Kosten: Das von ihm 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.³

¹ Vgl. oben, Seite 12, Fußnote 7.

² 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.

³ 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 zuge-

DK⁹⁶ gibt möglicherweise den Durchschnittskostenverlauf der Fernsehveranstalter für das Jahr 1996, in dem der RfStV 97 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.¹ Sie wäre, in den Worten ihrer Kritiker, in der Tat ein „Papiertiger“² 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 des RfStV 97, 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 – weitsichtige - Entscheidung des Gesetzgebers gewesen.

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.

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*.³

schnitten und hat deshalb Vermarktungsprobleme, wenn es diese Grenzen überschreiten soll.“ (SEUFERT 1999, S. 121)

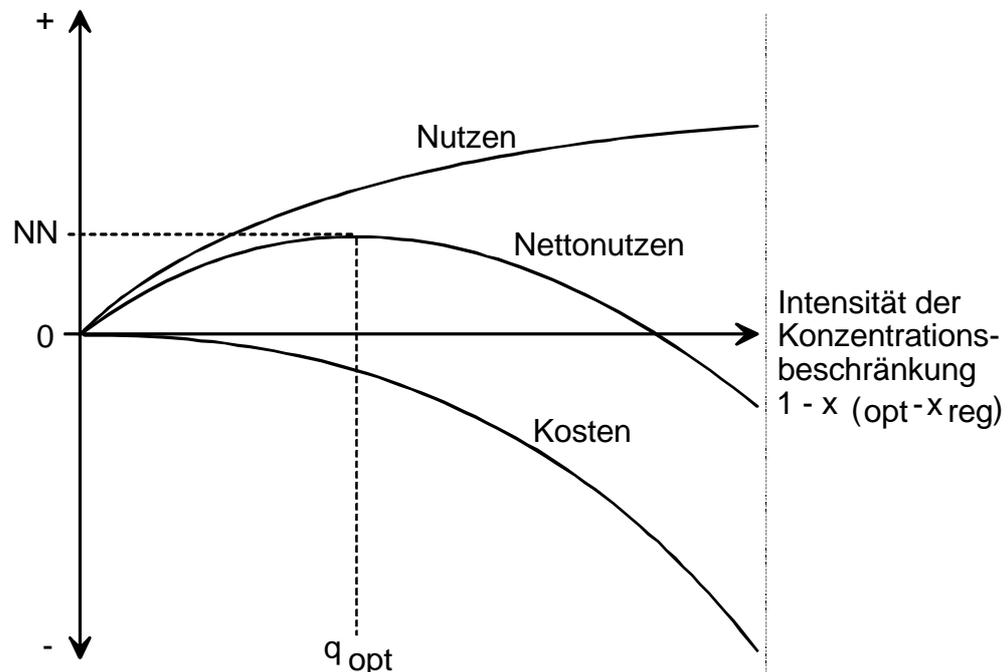
1 Siehe oben, Abschnitt 2.2.

2 HEGE 1994, S. 248

3 Liegt die Marktanteilsobergrenze über 50 %, so verändert sie die einzelbetrieblichen Entscheidungen nicht (weil bei dem in Abbildung 3 durch DK⁰⁵ beschriebenen Kostenverlauf ein höhe-



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



max. zulässiger Marktanteil	50%	40%	30%	20%	10%	0%
Mindestzahl von Anbietern	2	3	4	5	10	100
Intensität der Konzentrationsbeschränkung	gering					hoch

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 unterstellt: 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

rer 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 $\leq 30\%$ ein gesellschaftlicher Nutzen erzielt.

veranschlagt als bei einer Verringerung von 30 % auf 20 % (und die damit verbundene Steigerung der Anbieterzahl von 4 auf 5) etc.¹

Auf der anderen Seite entstehen ab einer Marktanteilsgrenze von $\leq 50\%$ 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.

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) 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. 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.

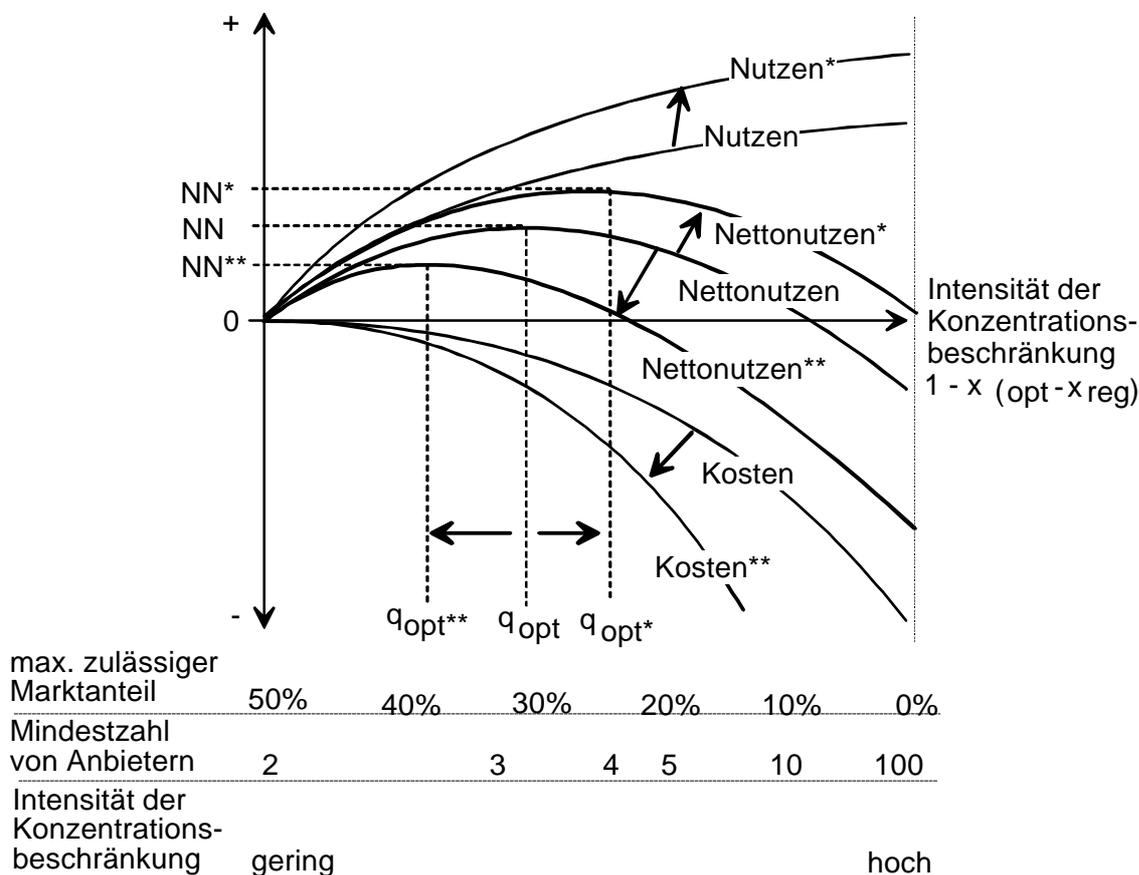
Durch die Saldierung von Nutzen und Kosten läßt sich der sog. *Nettonutzen* der nationalen Konzentrationsbeschränkung bestimmen. Aufgrund der Annahme ei-

¹ 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.



nes 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 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 Konzentra-

tionsbeschränkung (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.

Da von Konzentrationsschranken, die sowohl die Vielfalt der angebotenen Medieninhalte und den Grad der Absicherung gegenüber privatwirtschaftlicher Meinungsmacht als auch den Umfang internationaler Wettbewerbsfähigkeit und nationaler Einkommens- und Arbeitsplatzchancen beeinflussen, 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 festgesetzt wird.¹

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



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 „Konsumentensouveränität“ 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 Entscheidungen um.

Zu einem ganz anderen Ergebnis gelangt man, wenn man dem Bürger eine solche Konsumentensouveränität abspricht. Daß der Bürger die Kosten⁴ 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 würdi-

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

⁴ Auf die wichtigsten Ursachen, die es dem Bürger erschweren, die Transaktionskosten der Medienkonzentrationskontrolle zu erkennen, wurde oben, Abschnitt 2.3., bereits hingewiesen.



gen versteht.¹ 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.² 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.

Ob bei Entscheidungen zur Medienkonzentrationskontrolle nach dem Modell des „design by machine“ durch die Präferenzen der Wahlbürger oder nach dem Modell 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.³ 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.

¹ Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1996, S. 24ff.

² In der Finanzwissenschaft ist die Berechtigung solcher „meritorischer“ Eingriffe umstritten. Siehe hierzu allgemein ebenda, S. 7ff.; speziell zur Meritorik der Medienregulierung VENTURELLI 1998.

³ Siehe KOPS 1999, S. 16ff., S. 75ff.

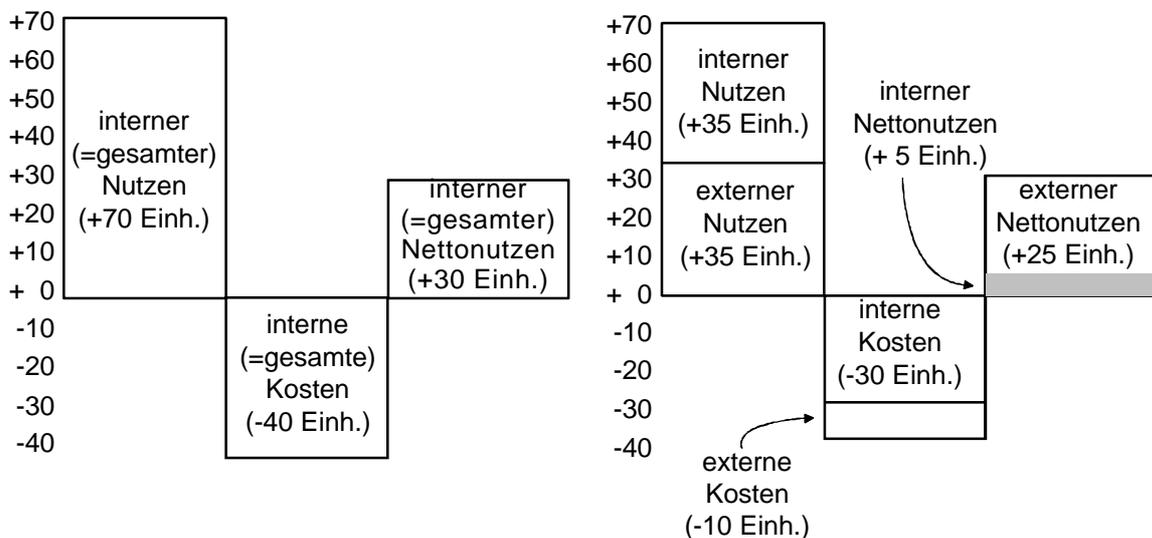


3. Nationale Konzentrationsschranken und globale Medienmärkte

3.1. Die Festsetzung nationaler Konzentrationsschranken bei Vorlage räumlicher externer Effekte

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 vorrangig die außerhalb der entscheidungsbefugten Gebietskörperschaften wohnhaften Wahlbürger oder Politiker anzusehen. Als Gebietskörperschaften, denen die Gesetzgebungszuständigkeit für Konzentrationsbeschränkungen obliegen kann, sind dabei zuvörderst die (hier im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehenden) Nationalstaaten zu berücksichtigen, denkbar ist aber auch eine Zuständigkeit von Gliedstaaten oder auch von Staatsverbänden.

Abbildung 6:
Räumliche Symmetrie (links) und räumliche Asymmetrie (rechts)
des Nutzens und Nettonutzens einer Konzentrationsbeschränkung



Solche „externen Effekte“ von Konzentrationsschranken lassen sich nur vermeiden, falls die von ihnen betroffenen Unternehmen ausschließlich innerhalb des die Konzentrationsschranken erlassenden Staates tätig sind, so daß sowohl der gesamte Nutzen als auch die gesamten Kosten (und damit auch der Nettonutzen) der Konzentrationsschranken auf den nationalen Raum dieses Staates (bzw. auf die in ihr wohnhaften Bürger) begrenzt sind. -- Der linke Teil von Abbildung 6 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 des die Konzentrationsschranken festsetzenden Staates tätig, so werden aufgrund der in Abschnitt 2.3. beschriebenen verminderten 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 nationalen Konzentrationsschranken stiften dann einen übernationalen (externen) Nutzen, der um so höher ist, je höhere Marktanteile die konzentrationsrechtlich regulierten Unternehmen im Ausland besitzen.

Die Kosten der Konzentrationsschranken in Form betriebswirtschaftlich ineffizienter Ausbringungsmengen und Preise, die von den Konsumenten der Produkte zu tragen sind, schlagen sich ebenfalls im Verhältnis der Marktanteile im Inland und Ausland nieder. Auch dadurch bedingte verminderte Unternehmensgewinne und Kapitalerträge der Anteilseigner verteilen sich, hier im Verhältnis zum Wohnort der Anteilseigner, auf das Inland und das Ausland. Dagegen schlagen sich die mit der verminderten Wettbewerbsfähigkeit verbundenen Folgekosten in Form geschmälerter Absätze, verminderter Gewinne der inländischen Kapitaleigner, verminderter nationaler Steuereinnahmen und einer erhöhten inländischen Arbeitslosigkeit (sowie den damit verbundenen nationalen Sozialausgaben) ausschließlich oder zumindest weitestgehend im Inland nieder. Negative externe Effekte der inländischen Konzentrationsschranken für das Ausland sind somit zwar gegeben, sie sind aber wesentlich geringer als die damit verbundenen positiven Externalitäten.¹

Der rechte Teil von Abbildung 6 beschreibt diese Konstellation anhand eines fiktiven Zahlenbeispiels, wobei unterstellt wird, daß vom gesamten Nutzen der Konzentrationsschranken +35 Einheiten dem Inland und +35 Einheiten dem Ausland zufließen, die Kosten hingegen zum ganz überwiegenden Teil (von -30 Einheiten) das Inland und nur zum geringen Teil (von -10 Einheiten) das Ausland belasten. Damit ergibt sich für die Einwohner des die Konzentrationsschranken erlassenden Staates ein interner Nettonutzen von +5 Einheiten und für die Einwohner anderer Staaten ein externer Nettonutzen von +25 Einheiten.

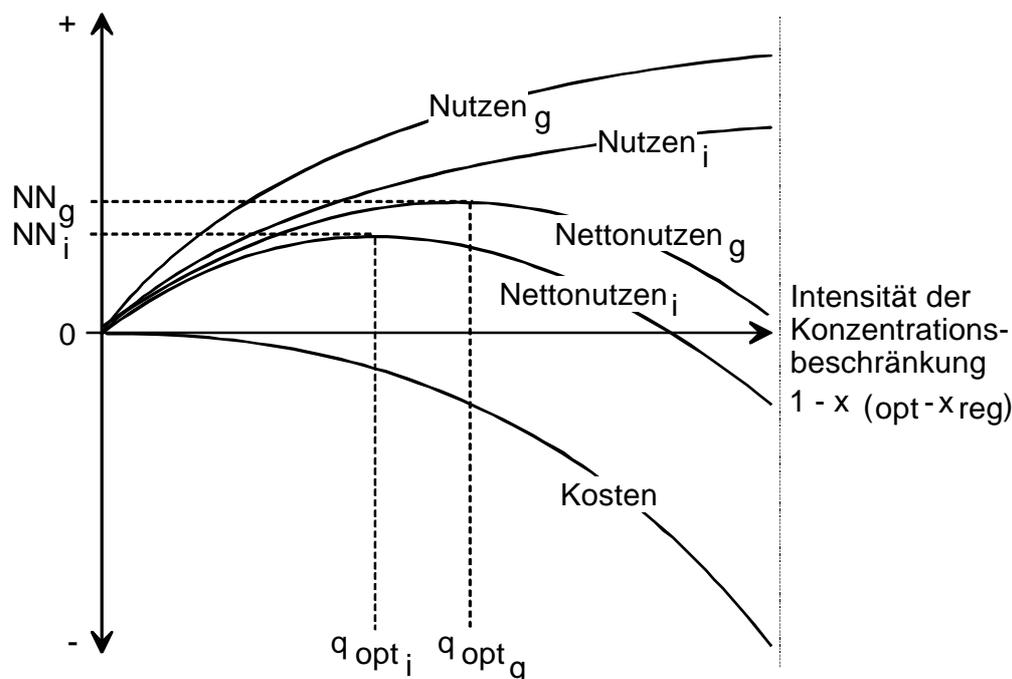
Da die politischen Akteure von Nationalstaaten ihr Handeln ausschließlich an den Folgen ausrichten, die sich daraus für „ihren“ Staat (bzw. die in ihm ansässigen Wähler) ergeben, führt diese räumliche Asymmetrie der Vor- und Nachteile nationaler Konzentrationsbeschränkungen zu Entscheidungen, die aus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

¹ Diese Asymmetrie wird erst beseitigt, wenn im Zuge einer weiteren Globalisierung erstens die Einnahmen internationaler Unternehmen nicht mehr nach dem Ursprungslandprinzip den einzelnen Nationalstaaten (oder deren Gliedstaaten), sondern nach dem Bestimmungslandprinzip denjenigen Staaten zufließen, in denen die Produkte veräußert werden, und wenn zweitens die mit einer verminderten internationalen Wettbewerbsfähigkeit verbundenen Nachteile (insbesondere in Form erhöhter Arbeitslosigkeit) nicht mehr durch die nationalen Sozialsysteme ausgeglichen werden, sondern durch ein internationales Sozialsystem, das von den einzelnen Staaten nach Maßgabe der damit verbundenen inländischen Vorteile finanziert wird.

nen anhand der eingeführten graphischen Darstellungsweise verdeutlicht werden (Abbildung 7): N_i spiegelt dort den internen Nutzen wider, N_t den totalen (internen und externen) Nutzen. Bei einer am internen Nutzen ausgerichteten Konzentrationsbekämpfung würde eine Marktanteilsobergrenze von $q_i = 30\%$, bei einer Gegenüberstellung der gesamten (internen und externen) Vor- und Nachteile eine Marktanteilsobergrenze von $q_g = 23\%$ erlassen, d. h. die aus nationaler Sicht gewählte Intensität der Konzentrationsbeschränkung bleibt hinter der aus globaler (supranationaler) Sicht erforderlichen Intensität zurück. Dabei sind die Fehlentscheidungen um so gravierender, je größer die extern (im Ausland) erzielten Marktanteile der regulierten Medienunternehmen sind, d. h. in der graphischen Darstellungsform: je stärker die interne Nutzen- (und Nettonutzen-)Kurve von der totalen Nutzen- (und Nettonutzen-)Kurve abweicht.

Abbildung 7:

Die Divergenz zwischen internem und gesamtem Nettonutzen einer nationalen Konzentrationsbeschränkung als Ursache politischer Fehlentscheidung



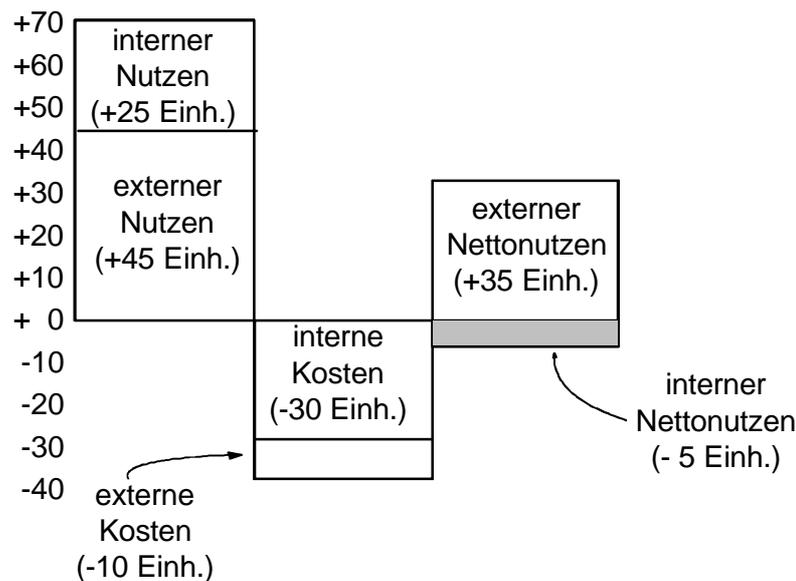
max. zulässiger Marktanteil	50%	40%	30%	20%	10%	0%
Mindestzahl von Anbietern	2	3	4	5	10	100
Intensität der Konzentrationsbeschränkung	gering					hoch

Falls der interne Nutzen – etwa im Zuge der in Abschnitt 2.4. prognostizierten Globalisierung der Medienmärkte – im Verhältnis zum externen Nutzen sukzessive abnimmt, wird der interne Nettonutzen sogar negativ, selbst wenn die Summe des internen und externen Nutzens und die (internen) Kosten im Zeitablauf konstant bleiben. Unterstellt man z. B., daß sich der interne und externe Nutzen der Konzentrationsbeschränkung nicht im Verhältnis von +35 / +35 aufteilt (wie dies in Ab-



bildung 6 unterstellt wurde), sondern der interne Nutzen einen geringeren Wert (von +25 Einheiten) und der externe Nutzen einen entsprechend höheren Wert (von dann +45 Einheiten) aufweist, so ergibt sich für die einzelne Gebietskörperschaft ein negativer Nettonutzen (von -5 Einheiten), weil dem internen Nettonutzen von +35 Einheiten interne Kosten von -40 Einheiten gegenüberstehen (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8:
Räumliche Asymmetrie des Nutzens einer Konzentrationsbeschränkung
als Ursache eines negativen internen Nettonutzens



3.2. Externe Effekte als Erklärung für den Verzicht auf international wünschenswerte nationale Konzentrationsschranken

Sofern die (Einwohner in den) einzelnen Nationalstaaten die beschriebenen Zusammenhänge durchschauen und die darauf aufbauenden Kosten-Nutzen-Entscheidungen in ihren Gesetzgebungsverfahren voll umgesetzt werden, werden sie im Fall eines negativen internen Nettonutzens sogar auf jegliche Konzentrationsbeschränkungen verzichten. Sie treffen damit bei dem Versuch, ihren internen Nutzen zu maximieren, „nicht-kooperative“ Entscheidungen, deren Wohlfahrtswirkungen für die Summe aller Betroffenen niedriger sind als andere, „kooperative“ Entscheidungen – und zwar unabhängig davon, ob die Akteure dabei unterstellen, daß die anderen Akteure ihrerseits kooperieren oder ebenfalls nicht kooperieren („defektieren“).

Diese in der Sprache der ökonomischen Spieltheorie als „Gefangenen-Dilemma“ bezeichnete Entscheidungsstruktur kann anhand einer sog. Auszahlungsmatrix verdeutlicht werden, die den Nettonutzen aller denkbaren Entscheidungen ausweist (siehe Abbildung 9, dort vereinfachend für zwei Staaten A und B).¹ Wenn

¹ Dabei kann B als einzelner Staat oder als Aggregat aller von den Konzentrationsschranken des Staates A betroffener Einzelstaaten verstanden werden. Zwischen A und B werden dabei sym-



Staat A keine nationalen Konzentrationsschranken erläßt (nicht kooperiert), erzielt er, unabhängig davon, wie sich Staat B verhält, einen höheren Nettonutzen als dann, wenn er kooperiert: Kooperiert Staat B, so erzielt Staat A bei kooperativem Verhalten einen Nettonutzen von +30 Einheiten,¹ bei nicht kooperativem Verhalten aber einen Nettonutzen von +35 Einheiten.² Kooperiert Staat B nicht, so erzielt Staat A bei kooperativem Verhalten einen Nettonutzen von -5 Einheiten,³ bei nicht kooperativem Verhalten aber einen Nettonutzen von -0 Einheiten.⁴ Die gleichen Überlegungen wird auch Staat B anstellen; auch für diesen ist die Nicht-Kooperation, nunmehr unabhängig davon, ob Staat A kooperiert oder defektiert, somit die dominante Lösung.

Abbildung 9:
Der Erlaß nationaler Konzentrationsbeschränkungen
als Gefangenen-Dilemma

		Staat B	
		erläßt nationale Konzentrationsschranken	erläßt keine nationalen Konzentrationsschranken
Staat A	erläßt nationale Konzentrationsschranken	A: +30 B: +30 A+B: +60	A: -05 B: +35 A+B: +25
	erläßt keine nationalen Konzentrationsschranken	A: +35 B: -05 A+B: +25	A: +00 B: +00 A+B: +00

Bei der hier spieltheoretisch beschriebenen Anreizstruktur ist es für alle Staaten rational, auf Konzentrationsbeschränkungen zu verzichten (deren Nutzen auch anderen Staaten zufließt, deren Kosten sie aber allein tragen müssen) und statt-

metrische Austauschbeziehungen unterstellt, was für die wirtschaftlich hoch entwickelten Staaten zutreffen dürfte. Allerdings sind, z. B. zwischen den hoch entwickelten Nationalstaaten Europas oder auch Nordamerikas und den sich entwickelnden Staaten Nordostasiens, Zentralasiens oder etwa Südamerikas, auch asymmetrische Austauschbeziehungen denkbar. Die in Abbildung 9 wiedergegebene Kostellation beschreibt damit nur ein denkbare, elementares Modell, das unter Berücksichtigung der Besonderheiten der verschiedenen Staaten an die von der Spieltheorie unterschiedenen spezifischeren Modelle angepaßt werden muß.

- 1 Der Wert von +30 Einheiten ergibt sich unter den zuvor getroffenen Annahmen als Summe des internen Nettonutzens der von Staat A erlassenen Konzentrationsschranken (in Höhe von +35 - 40 = -5 Einheiten) und des externen Nettonutzens der von Staat B erlassenen Konzentrationsschranken (in Höhe von +35 - 0 = +35 Einheiten).
- 2 Der Wert von +35 Einheiten ergibt sich als Summe des internen Nettonutzens der von Staat A nicht erlassenen Konzentrationsschranken (in Höhe von 0 Einheiten) und des externen Nettonutzens der von Staat B erlassenen Konzentrationsschranken (in Höhe von + 35 - 0 = +35 Einheiten).
- 3 Der Wert von -5 Einheiten ergibt sich als Summe des internen Nettonutzens der von Staat A erlassenen Konzentrationsschranken (in Höhe von +35 -40 = -5 Einheiten) und des externen Nettonutzens der von Staat B nicht erlassenen Konzentrationsschranken (in Höhe von -0 Einheiten).
- 4 Der Wert von -0 Einheiten ergibt sich als Summe des internen Nettonutzens der von Staat A nicht erlassenen Konzentrationsschranken (in Höhe von -0 Einheiten) und des externen Nettonutzens der von Staat B nicht erlassenen Konzentrationsschranken (in Höhe von -0 Einheiten).



dessen zu versuchen, „Trittbrett zu fahren“, d. h. von den durch andere Staaten erlassenen Konzentrationsschranken zu profitieren.^{1,2} Dabei ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Akteure einem solchen Gefangenen-Dilemma unterliegen, um so höher, je geringer der interne Nutzen im Vergleich zum externen Nutzen der Konzentrationsbeschränkung ist und je höher ihre internen Kosten im Vergleich zu ihrem internen Nutzen sind.

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 Transaktionskosten – als unzweckmäßig: Diejenigen Bundesländer, die die hierbei bestehenden Entscheidungsspielräume großzügig auslegten, konnten die mit Konzentrationsbeschränkungen verbundenen 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 und für das Ausland nachteilig auswirkten. Medienkonzentrationskontrolle mußte unter diesen Bedingungen (wie Medienregulierung generell) zur Standortpolitik verkommen, und die faktisch durchsetzbaren Konzentrationsschranken mußten zwangsläufig hinter diejenigen zurückbleiben, die unter Abwägung *aller* Vor- und Nachteile, d. h. auch der externen, angemessen wären.³ Insofern erklären sich die von vielen Beobachtern kritisierten Ergebnisse des RfStV 1997⁴ nicht nur aus den Folgen industriepolitischer Partikularinteressen, sondern auch aus den hier beschriebenen räumlichen Externalitäten einer landespolitisch geprägten Konzentrationskontrolle.

¹ Das erklärt auch, weshalb die meisten Staaten marktbeherrschende Stellungen bei inländischen Medienunternehmen eher zu tolerieren bereit sind als bei ausländischen Medienunternehmen. „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 Daß das damit verbundene Ergebnis gesamtwirtschaftlich suboptimal ausfällt (wobei im hier betrachteten Modell „gesamtwirtschaftlich“ als Summe des Nettonutzens der beiden Staaten A und B zu verstehen ist), läßt sich ebenfalls anhand der in Abbildung 9 enthaltenen Auszahlungsmatrix erkennen: Während die beidseitige Kooperation einen gesamtwirtschaftlichen Nettonutzen von insgesamt $+30+30 = +60$ Einheiten stiften würde, führt die gewählte Nichtkooperation zu einem Nettonutzen von 0 Einheiten.

³ 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 in Deutschland 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.

⁴ Siehe oben, Abschnitt 2.2.

Daß durch den § 35 RfStV 1997 in Deutschland 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, ist deshalb zu begrüßen. Standortpolitische Erwägungen sind für diese Organe ohne Bedeutung oder doch zumindest, anders als bei der früheren Zuständigkeitsverteilung, nicht systematisch vorprogrammiert. Von daher ist zu 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.

3.3. Der notwendige Ersatz nationaler durch supranationale Konzentrationsschranken

Externalitäten bleiben gleichwohl auch bei einer Hochkonzentration der Zuständigkeiten auf die nationale Ebene bestehen, falls die Medienunternehmen einen Teil ihrer Produkte im Ausland absetzen. Dies gilt insbesondere für viele deutsche Großverlage,¹ 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.² 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 nach unten ab. Sofern dadurch der interne Nett Nutzen für die einzelnen Nationalstaaten negativ wird, geraten auch diese in das oben beschriebene Gefangenendilemma, aus internem (nationalem) Kalkül auf Konzentrationsbeschränkungen verzichten zu müssen, 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“);³ wodurch sich die internen Kosten der nationalen Konzentrationsbe-

1 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).

2 Siehe hierzu für die KIRCH-Gruppe und CLT/UFA RÖPER 1999, S. 350ff., S. 355ff. Hohe internationale Marktanteile erzielen aber vor allem die US-amerikanischen Medienunternehmen, wie Time Warner, Disney und Viacom, sowie die News Corporation des Australiers Rupert Murdoch. Siehe hierzu HACHMEISTER/RAGER 1997.

3 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’accueil“ bilden könnten, d. h. Staaten, die durch eine Herabsetzung ihrer



schränkungen zusätzlich erhöhen würden und der Nettonutzen für den solche Konzentrationsbeschränkungen erlassenden Nationalstaat noch negativer würde. Deshalb reicht häufig die Androhung einer solchen Abwanderung, um den Standortstaat zu veranlassen, auf die Durchsetzung der eigenen, strikteren Konzentrationsschranken zu verzichten, was dann den Nutzen solcher Konzentrationsschranken weiter reduziert und im Ergebnis ebenfalls bewirkt, daß der Nettonutzen für den konzentrationsbekämpfenden Nationalstaat noch negativer wird.

Da 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, wird in absehbarer Zukunft, 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 die Menschenrechte, prognostiziert worden ist und der zu Recht als Bedrohung der nationalen Zivilisationsgesellschaften empfunden wird.

Die sukzessive Ersetzung einer nationalen durch eine supranationale Konzentrationskontrolle ist aus dieser Perspektive richtig und nötig. Durch eine solche Hochzonung der Entscheidungszuständigkeiten kann die Symmetrie der räumlichen Verteilung von Nutzen und Kosten einer Konzentrationsbeschränkung – nun auf der größeren räumlichen Ebene – wiederhergestellt werden. Dies erlaubt dann auch wieder die Durchsetzung dieser Beschränkungen durch das (übergeordnete) Regime. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese Hochzonung auf die supranationale Ebene zugleich einen supranationalen Kompromiß über die anzustrebende Intensität der Konzentrationsbeschränkungen erfordert, an der alle Staaten beteiligt sind, die sich dem supranationalen Regime unterwerfen. Nach den Regeln der kollektiven Willensbildung wird sich dabei die vom sog. Median-

sich „paradis d'acceuil“ bilden könnten, d. h. Staaten, die durch eine Herabsetzung ihrer Konzentrationsschranken Medienunternehmen aus anderen Staaten zu attrahieren versuchen.

- 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 1998, 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.
- 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).

wähler bevorzugte Intensität der Konzentrationsbeschränkungen durchsetzen. Staaten, die eine höhere Intensität wünschen, können diese (anders als in den Zeiten vor der Globalisierung, in denen sie autonom handeln konnten), nicht durchsetzen, sondern müssen sich mit der niedrigeren, durchschnittlich gewünschten Intensität begnügen (so wie umgekehrt diejenigen Mitgliedstaaten des supranationalen Regimes, die eine geringere Intensität wünschen als das Medianmitglied, eine höhere als die von ihnen gewünschte Intensität akzeptieren müssen). Die mehrheitlich gewählte Intensität liegt aber in jedem Fall über der sich nach dem Modell des „Race to the Bottom“ ohne zwischenstaatliche Zusammenarbeit ergebenden Intensität desjenigen Nationalstaates, der den geringsten Wert auf eine Beschränkung der Medienkonzentration legt. Von daher werden die Nationalstaaten die Kooperation auf supranationaler Ebene dem Festhalten an den aus nationaler Sicht optimalen, im Zeichen der Globalisierung aber nicht mehr durchsetzbaren Standards vorziehen.¹

3.4. Die optimale Größe des Regimes zur Festlegung supranationaler Konzentrationsschranken

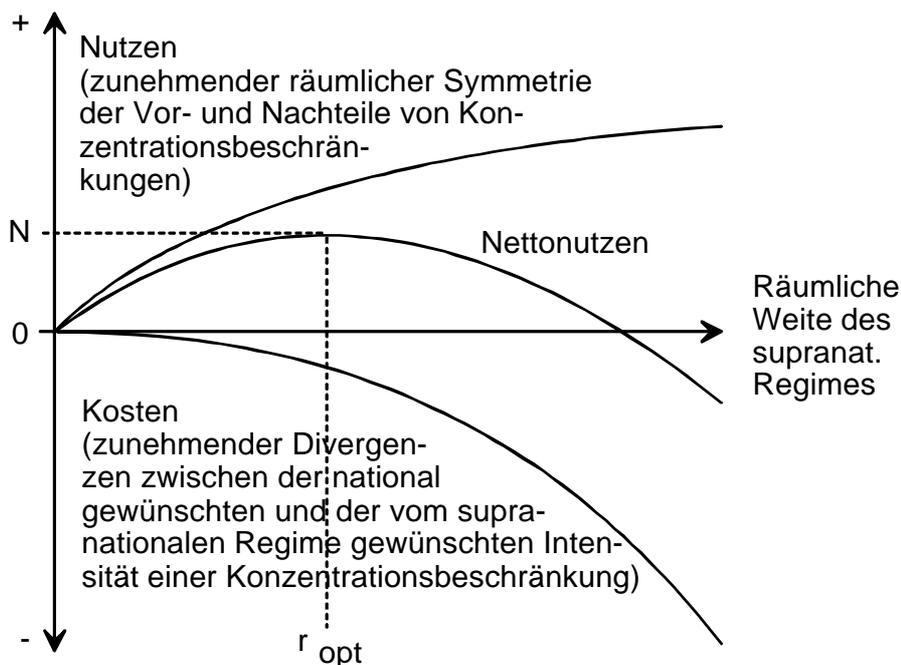
Zu bestimmen ist somit die optimale Größe des supranationalen Raums, auf den sich die supranational festzulegende Regulierungsintensität beziehen sollte bzw. – unter Bezug auf vorgegebene politische Grenzen der Nationalstaaten und Staatenverbände – die Art und Zahl der Mitglieder des supranationalen Regimes. Geht man, wie aus Abschnitt 2.4. ableitbar, grundsätzlich davon aus, daß sich die Medienunternehmen global im Sinne von weltweit engagieren, so wäre prima facie eine Hochzonung der Zuständigkeiten auf ein Weltregime angeraten. Die Symmetrie zwischen den Kosten und dem Nutzen der Konzentrationskontrolle wäre dann vollständig erreicht; allokativen Verzerrungen infolge von räumlichen Asymmetrien von Nutzen und Kosten wären auf Null reduziert. Diesen allokativen Vorteilen wären aus der Sicht des Nationalstaates allerdings die gerade angesprochenen Nachteile (Kosten) gegenüberzustellen, die sich daraus ergeben, daß mit zunehmender Zahl der Mitgliedstaaten des supranationalen Regimes die Präferenzen des Medianstaates zunehmend von den Präferenzen des Nationalstaates abwei-

¹ Das heißt aber nicht, daß die Globalisierung aus Sicht dieser Staaten notwendigerweise auch unter dem Strich wohlfahrtsmindernd wäre. Vielmehr sind diesem Nachteil in anderen Bereichen möglicherweise auftretende Vorteile der Globalisierung (s. u.) gegenüberzustellen. Der Verzicht auf die Durchsetzbarkeit national optimaler Standards ist dann ein gerechtfertigter Preis für die mit der Globalisierung verbundenen Vorteile. -- Allerdings fällt dieser Trade-off nicht für *alle* Nationalstaaten positiv aus. Für Staaten, denen der mit der Globalisierung verbundene Verlust nationaler Steuerungsautonomie hohe Nachteile bereitet, ohne ihnen auf der anderen Seite nennenswerte Vorteile zu verschaffen, führt die Globalisierung auch *insgesamt* zu einer Wohlfahrtsminderung. Auch dies rechtfertigt es aus globaler Sicht aber nicht, die Globalisierung abzulehnen. Vielmehr ist sie solange zu bejahen (und voranzutreiben), solange sie für die Summe aller Nationalstaaten zu einer Wohlfahrtsteigerung führt. Hiervon ist aufgrund der höheren Vorteile der internationalen Arbeitsteilung, der Intensivierung der Intensität des internationalen Wettbewerbs und der sich verringernden Transaktionskosten des internationalen Austauschs von Waren, Dienstleistungen und Ideen auszugehen. Daß die Globalisierung die (vested) interests einzelner Staaten beeinträchtigt, ist mit Blick auf die wünschenswerte Steigerung der globalen Wohlfahrt der Staatengemeinschaft insgesamt wie auch mit Blick auf die erforderliche Verringerung der zwischenstaatlichen Wohlfahrtsunterschiede in Kauf zu nehmen.



chen. Zu berücksichtigen sind ferner die – mit der Größe des supranationalen Regimes ebenfalls zunehmenden – Transaktionskosten, die durch die Einigung auf eine für alle Mitgliedstaaten des supranationalen Regimes geltende Intensität der Konzentrationsbeschränkungen entstehen.

Abbildung 10:
Die optimale Größe des Regimes
zur Festlegung supranationaler Konzentrationsschranken



Die optimale Größe und Zusammensetzung dieses supranationalen Regimes läßt sich theoretisch eindeutig bestimmen. Hierzu ist der Nutzen, der mit einer räumlichen Erweiterung des Regimes verbunden ist (steigende Symmetrie von Nutzen und Kosten der getroffenen Entscheidungen), abzuwägen mit den damit zugleich anfallenden Kosten (in Form einer zunehmenden Divergenz zwischen den nationalen Präferenzen der Einzelstaaten und den Präferenzen des Medianmitgliedstaates, an denen die politischen Entscheidungen des supranationalen Regimes ausgerichtet werden).^{1,2} In Abbildung 10 ist eine solche Gegenüberstellung, wiederum als Kosten-Nutzen-Analyse, vorgenommen worden. Dabei wird unterstellt, daß der Nutzen einer Supranationalisierung mit der Größe des Raums (degressiv) steigt und die Kosten einer solchen Ausweitung (progressiv) steigen. Das optimale Regime umfaßt unter diesen Annahmen nicht notwendigerweise alle Staaten bzw. Regionen der Welt, sondern nur diejenigen, in denen erstens die einheimischen Medienunternehmen nennenswerte Marktanteile besitzen (so daß deren Einbezie-

¹ Aufgrund dieser Divergenz weichen die Entscheidungen des supranationalen Regimes von denjenigen, die die einzelnen Nationalstaaten präferieren, ab. In der föderalismustheoretischen Literatur werden diese Kosten mit PENNOCK 1959 als Frustrationskosten („frustration costs“) oder BUCHANAN/TULLOCK 1962 als erwartete externe Kosten („expected external costs“) bezeichnet.

² Auf die Einbeziehung der (mit der Größe des supranationalen Regimes ebenfalls steigenden) Transaktionskosten der kollektiven Willensbildung wird in Abbildung 10 verzichtet.

hung in das supranationale Regime die räumliche Symmetrie der mit den Konzentrationsbeschränkungen verbundenen Vor- und Nachteile beträchtlich erhöhen würde) und die zweitens bezüglich der gewünschten Intensität der Konzentrationsbeschränkungen den eigenen Präferenzen ähneln (so daß ihre Einbeziehung keine größeren Abweichungen zwischen der vom supranationalen Regime gewählten Intensität der Konzentrationsbeschränkung und der von den einzelnen Mitgliedstaaten gewünschten Intensität der Konzentrationsbeschränkung nach sich zöge).

Aus Sicht der Bundesrepublik könnte die Europäische Gemeinschaft das in diesem Sinn optimale Regime darstellen. Ein großer Teil der ausländischen Marktanteile deutscher Medienunternehmen beschränkt sich auf den Raum der Europäischen Gemeinschaft; zudem unterscheiden sich die deutschen Vorstellungen über die Bedeutsamkeit und Intensität von Konzentrationsbeschränkungen im Medienbereich von denjenigen der meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft weniger stark als von Nichtmitgliedstaaten, insbesondere von denjenigen Staaten, die keine eigenen international tätigen Medienunternehmen besitzen. Schließlich verfügt die Europäische Gemeinschaft bereits über Gemeinschaftseinrichtungen und Verfahren der kollektiven Willensbildung, aufgrund derer die Transaktionskosten der supranationalen Entscheidungen geringer sind als bei der Einrichtung neuer, speziell der supranationalen Konzentrationskontrolle dienender Regime. So hat die Europäische Kommission bereits den Rahmen einer europäischen Anti-Konzentrationspolitik entwickelt¹ und mit mehreren, teils spektakulären Entscheidungen auch bereits verhindert, daß durch nationales Recht nicht kontrollierbare Unternehmenszusammenschlüsse zustande gekommen sind.²

Auf der anderen Seite unterscheiden sich die medienpolitischen Auffassungen der Bundesrepublik auch für dieses räumlich begrenzte supranationale Regime nicht unerheblich von denjenigen anderer Mitgliedstaaten. 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) bestehen recht unterschiedliche Vorstellungen, die sich ihrerseits zum Teil aus den historischen Erfahrungen erklären, die die einzelnen Staaten mit der konzentrationsbedingten Meinungsmacht von Medien gemacht haben,³ zum Teil aber auch aus ihrem unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand und der unterschiedlichen Höhe ihrer Volkseinkommen.⁴ Auch die von den Organen

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

2 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.

3 In Deutschland wird der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht der Medien z. B. auch deshalb ein besonders hoher Stellenwert beigemessen, weil die vom Nationalsozialismus zentralisierten und instrumentalisierten Massenmedien (insbesondere der Hörfunk) maßgeblich zur Diktatur und zum Imperialismus des Dritten Reiches beigetragen haben.

4 Betrachtet man etwa die Meinungsvielfalt als ein superiores Gut, dessen relativer Nutzen mit zunehmendem Wohlstand einer Gesellschaft ansteigt, während die mit ihrer Gewährleistung verbundenen relativen Kosten (insbesondere der mit verminderter internationaler Wettbewerbs-



der Europäischen Gemeinschaft vertretenen medienpolitischen Auffassungen unterscheiden sich von denjenigen Deutschlands zum Teil erheblich. Vor allem die von der Generaldirektion X der Europäischen Kommission vorgenommene einseitige Einstufung der Medien (auch des Fernsehens) als Wirtschaftsgüter¹ erschwert eine Abtretung nationaler Kompetenzen an die EU und erklärt und rechtfertigt, warum die Bundesrepublik und deren Teilstaaten ihre Zuständigkeiten nur vorsichtig und schrittweise an die Europäische Gemeinschaft abzugeben bereit sind.²

Erschwerend kommt hinzu, daß die Mitgliedstaaten ihre (unterschiedlichen) Präferenzen bei den über eine europäische Anti-Konzentrationspolitik geführten Verhandlungen nicht offenlegen, sondern versuchen, den auf sie entfallenden internen (nationalen) Nettonutzen einer europaweiten Anti-Konzentrationspolitik möglichst gering darzustellen, um für die üblichen Koppelgeschäfte mit anderen Politikbereichen eine möglichst hohe „Verhandlungsmasse“ zu gewinnen.³ Ausmaß und Tempo einer europäischen Medienkonzentrationskontrolle dürften deshalb in den kommenden Jahren, ungeachtet ihrer im Zuge der Globalisierung der Medienwirtschaft wachsenden Notwendigkeit, Gegenstand einer kontroversen politischen Diskussion bleiben.

fähigkeit verbundene Verlust inländischer Einkommen und Arbeitsplätze) mit zunehmendem Wohlstand geringer bewertet werden, so wird deutlich, daß z. B. die ärmeren Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder die in absehbarer Zukunft neu hinzutretenden mitteleuropäischen Staaten weniger intensive Konzentrationsbeschränkungen befürworten als reichere Mitgliedstaaten.

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, wo 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 Siehe hierzu FREY 1998, S. 1001.

³ Siehe zur Logik solcher Koppelgeschäfte und zu den dabei angewandten Strategien allgemein BENZ 1992 und SCHARPF 1993.

Zusammenfassung

1. Der Medienbereich ist traditionell durch vergleichsweise hohe horizontale, vertikale und diagonale Konzentrationstendenzen 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 Nutzungs rivalität 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 sich innerhalb der gleichen oder auch unterschiedlicher Wertschöpfungsstufen verschiedener Medien betätigen, sind ebenfalls Fühlungsvorteile, hier, weil (wiederum aufgrund fehlender Nutzungs 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. -- Absehbare technische Veränderungen des Mediensektors, insbesondere die Digitalisierung und die technische Konvergierung, 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.

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 dann entstehen, wenn die Unternehmen aufgrund der Marktanteilsbegrenzung nicht im Betriebsoptimum produzieren können (und damit im Vergleich zum Betriebsoptimum höhere Stückkosten anfallen). Neben den damit verbundenen unmittelbaren Kosten für die Konsumenten entstehen weitere, externe Kosten, wenn durch die Konzentrationsschranken die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen gegenüber ausländischen, in ihren Marktanteilen nicht begrenzten Konkurrenzunternehmen geschwächt wird und die damit verbundene Verringerung der Umsätze, Erlöse, Absatzchancen etc. auch *gesellschaftliche Kosten* nach sich zieht (höhere Arbeitslosigkeit, vermindertes nationales Steueraufkommen und erhöhte Belastung der nationalen Sozialversicherungssysteme).

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.

Grundsätzlich ist dabei zu klären, ob die kollektiven Entscheidungen nach dem Modell des „design by machine“ von den Präferenzen der Bürger bestimmt 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 „Meritorik“ spricht bei komplexen Entscheidungen, deren Nutzen für den Bürger schwerer erkennbar ist oder sich zeitlich später einstellt als ihre Kosten, eher für letztere Lösung.



3. 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 *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 Konzentrationsbegrenzungen den Nationalstaaten obliegt, ihr Nutzen aber über die nationalen Grenzen hinausgeht (was bei international agierenden Medienunternehmen der Fall ist). Der Nettotonutzen nationaler Konzentrationsbegrenzungen kann dann negativ werden und die einzelnen Staaten dazu bewegen, auf ihren Erlaß und/oder ihre Durchsetzung zu verzichten, obwohl sie aus globaler Sicht aller davon tangierter Staaten wohlfahrtsstiftend wären. Aus Sicht der ökonomischen Spieltheorie befinden sich die Nationalstaaten dann in einem sog. *Gefangenen-Dilemma*, wodurch sie die global wünschenswerte Intensität der Konzentrationskontrolle nicht durchsetzen können. Diese Gefahr wird wegen der zuvor prognostizierten räumlichen Ausweitung der Medienmärkte (infolge zunehmender Größen- und Führungsvorteile), der telekommunikationstechnisch bedingten Erleichterungen eines Standortwechsels der Medienunternehmen und der weltweiten Angleichung der Medienpräferenzen im Zeitablauf größer, zumal die Medienunternehmen die Nationalstaaten hierzu zwingen können, indem sie eine Standortverlagerung ins Ausland androhen. 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 die Menschenrechte, prognostiziert und als Bedrohung der nationalen Zivilisationsgesellschaften kritisiert worden ist.

Die *sukzessive Ersetzung einer nationalen durch eine supranationale Konzentrationskontrolle* ist aus dieser Perspektive richtig und nötig. Die optimale Größe und Zusammensetzung des supranationalen Regimes läßt sich dabei theoretisch eindeutig bestimmen: Eine (räumliche) Ausweitung des Regimes empfiehlt sich, solange der damit verbundene Grenznutzen (einer zunehmenden räumlichen Symmetrie der mit einer Konzentrationsbeschränkung verbundenen Vor- und Nachteile) höher ist als die gleichzeitig auftretenden Grenzkosten (einer zunehmenden Divergenz der national gewünschten und der vom supranationalen Regime gewünschten Intensität der Konzentrationsbeschränkung).



Als supranationale Ebene bietet sich bei einer solchen Betrachtungsweise aus deutscher Sicht die Europäische Gemeinschaft an, die bereits die Grundelemente einer europäischen Anti-Konzentrationspolitik entwickelt hat. Allerdings unterscheiden sich die medienpolitischen Auffassungen Deutschlands von denjenigen anderer Mitgliedsstaaten und auch von denjenigen eines Teils der Europäischen Kommission (speziell der Generaldirektion X). Über diese EU-spezifischen Probleme hinaus wirft der Verzicht auf nationale Entscheidungskompetenzen, wie generell, auch und gerade im Bereich der Medienpolitik grundsätzliche *Fragen der kollektiven Willensbildung* auf. Ausmaß und Tempo einer europäischen Medienkonzentrationskontrolle dürften deshalb in den kommenden Jahren, ungeachtet ihrer im Zuge der Globalisierung der Medienwirtschaft wachsenden Notwendigkeit, Gegenstand einer kontroversen politischen Diskussion bleiben.

Literatur

- Beebe, Jack: Institutional Structure and Program Choice in Television Markets, in: Quarterly Journal of Economics, Jg. 91, 1977, S. 15 – 37
- Benz, Arthur u. a.: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/New York 1992
- Blankart, Charles Beat: Club Governments versus Representative Governments, in: Constitutional Political Economy, No. 3/1994, S. 273 - 286
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Michigan 1962
- Breton, Albert/Scott, Anthony: The Design of Federations, Quebec 1980
- 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, Renate: Die EU und die elektronischen Medien. Eine Übersicht über die aktuelle Diskussion, in: epd medien Nr. 58 vom 29. 7. 1998
- Frey, Dieter: Die europäische Fusionskontrolle und die Medienvielfalt, in: ZUM, Heft 12/1998, S. 985 – 1001
- Gehring, Thomas: Politiker als Akquisiteure. Staatsverträge schaffen keine Spielräume, in: Tagesspiegel vom 15. 4. 1999
- Gerbner, G. Führt Kanalfülle zu mehr Programmvielfalt? In: MP, Heft 1/1991, S. 38 – 44
- 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
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Regulating Media. The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries, New York 1996
- Jakobs, Hans-Jürgen: Ende einer Ehe, in: Der Spiegel, Heft 12/1999, S. 88 – 90
- Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995
- 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



- 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: Nationale Konzentrationsschranken und internationale Wettbewerbsfähigkeit von Fernsehveranstaltern, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 115, Köln 1999 (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 (engl.: A Course in Microeconomic Theory, 1990)
- Kuhne, Helmut: Alles Konvergenz oder was? Das EU-Grünbuch: eine Auseinandersetzung, in: epd Medien Nr. 38 vom 20. 5. 1998, S. 9 – 15
- Lehr, Thomas: Tageszeitungen und Online-Medien. Elektronisches Publizieren als produktpolitisches Instrument der Verlage, Wiesbaden 1999
- Lipsey, Richard G./Chrystal, K. Alec: Positive Economics, 8th. Ed. Oxford 1995
- 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
- Noam, Eli M.: A Public and Private Choice Model of Broadcasting, in: Public Choice, Jg. 55, 1987, S. 163 – 187
- Owen, Bruce M. et al: Television Economics, Cambridge, Mass. 1974
- Paraschos, Emmanuel E.: Media Law and Regulation in the European Union, Ames/Iowa 1998
- Pennock, R. J.: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science 4, S. 147 – 157
- 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
- Röper, Horst: Mehr Spielraum für Konzentration und Cross ownership im Medien-sektor, in: MP, Heft 12/1996, S. 610 – 620
- Röper, Horst: Formationen deutscher Medienmultis 1998/99. Entwicklungen und Strategien der größten deutschen Medienunternehmen, in: MP, Nr. 7/1999, S. 345-378
- Scharpf, Fritz W.: Coordination in Hierarchies and Networks, in: ders. (Hrsg.): Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt/Boulder 1993, S. 125 – 165



- 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
- 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
- Spence, M./Owen, Bruce M.: Television Programming, Monopolistic Competition and Welfare, in: Quarterly Journal of Economics, Jg. 91, 1977, S. 103 – 126
- 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)
- Venturelli, Shalini: Liberalizing the European Media, Politics, Regulation, and the Public Sphere, Oxford 1998
- Weber, Andreas: Entwicklungsprozeß von Presse u. Rundfunk in Italien, Berlin 1997
- Winsbury, Rex: Why a pan-European regulator for telecoms is only a matter of time, in: Intermedia, No. 10/1998, S. 33 - 35
- Zunker, Albrecht (Hrsg.): Weltordnung oder Chaos?, Baden-Baden 1993

ISSN 0945-8999
ISBN 3-934156-07-X