

Eine Publikation der
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungs- maßnahmen

IRIS Spezial 2016-2

Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016

ISBN 978-92-871-8406-1

EUR 55

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Redaktionsteam – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Sophie Valais

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Autoren

Amedeo Arena (Universität Neapel), Konstantina Bania (EUI), Elda Brogi (EUI), Mark D. Cole (EMR), Gilles Fontaine (EAI), Silke Hans (EMR), Pascal Kamina (Université de Franche-Comté), Deirdre Kevin (EAI), Carles Llorens (Universitat Autònoma de Barcelona), Roberto Mastroianni (Universität Neapel), Michael Petri (die medienanstalten/KEK), Krzysztof Wojciechowski (Telewizja Polska), Lorna Woods (Universität Essex)

Übersetzung / Korrektur

Marco Polo Traductions, Nathalie Sturlèse, Erwin Rohwer, Roland Schmid, Julie Mamou, Gianna Iacino, Lucy Turner

Verlagsassistentin – Snezana Jacevski, Sabine Bouajaja

Marketing – Markus Booms, markus.booms@coe.int

Press und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich
Tel. : +33 (0)3 90 21 60 00, Fax : +33 (0)3 90 21 60 19
iris.obs@coe.int
www.obs.coe.int

Beitragende Partnerorganisation

Institut für Europäisches Medienrecht e.V. (EMR)
Franz-Mai-Straße 6, 66121 Saarbrücken, Deutschland
Tel.: +49 681 99275 11 Fax: +49 681 99275 12
emr@emr-sb.de
www.emr-sb.de

Umschlaggestaltung – P O I N T I L L É S, Hoenheim, France

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (Hrsg.), *Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS Spezial 2016-2, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2016

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.



Medieneigentum Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen

Amedeo Arena, Konstantina Bania, Elda Brogi, Mark D. Cole, Gilles Fontaine,
Silke Hans, Pascal Kamina, Deirdre Kevin, Carles Llorens, Roberto Mastroianni,
Michael Petri, Krzysztof Wojciechowski, Lorna Woods



Vorwort

Eine der Säulen der Meinungsfreiheit im audiovisuellen Sektor ist Medienpluralismus. Dieser Begriff bedeutet einerseits, dass die unterschiedlichen Medienakteure Programme in einer breiten Auswahl zur Verfügung stellen. Andererseits geht es darum, dass tatsächlich eine Vielzahl an Betreibern vorhanden ist, um eine übermäßige Marktkonzentration zu vermeiden.

Medienpluralismus als solcher ist in der Gesetzgebung und Rechtsprechung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene eingehend erforscht worden. Damit zusammen hängt die Notwendigkeit, bei der Finanzierung der verschiedenen Medienanbieter Transparenz sicherzustellen und hinreichende Kenntnis ihrer Eigentumsstruktur und ihres Kontroll- oder Einflusspotenzials zu gewährleisten.

Dazu haben die meisten Länder Instrumente und Verfahren entwickelt, mit denen die notwendigen Informationen eingeholt werden können, was es auch der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (EAI) ermöglicht, gewisse Daten zusammenzutragen. Weitere Informationsquellen werden von Regulierungsbehörden in ganz Europa zugänglich gemacht, geltende Verwaltungsrechtsprechung, auch in Bezug auf Wettbewerbsfragen, runden das Bild ab.

Diese IRIS *Spezial* bietet einen Überblick über die gegenwärtigen Marktgegebenheiten und eine Auswahl an regulatorischen Maßnahmen, die in Europa seit dem Bericht der Informationsstelle „Konvergierte Märkte - konvergierte Macht? Regulierung und Fallrecht“ von 2012 eingeführt wurden. Sie wurde unter Federführung des Instituts für europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken erstellt und beinhaltet Beiträge verschiedener Autoren. Der Fokus liegt auf einer Auswahl europäischer Länder (Deutschland, Vereinigtes Königreich, Italien, Frankreich, Spanien und Polen), wodurch eine Vielfalt unterschiedlicher Ansätze aufgezeigt werden soll.

Der Bericht beginnt mit einer Einleitung von Gilles Fontaine und Deirdre Kevin (EAI) zum gegenwärtigen Stand der europäischen Märkte. Die Daten wurden aus der Datenbank MAVISE der Informationsstelle generiert, welche Informationen zu den Eigentumsverhältnissen von in europäischen Ländern verfügbaren Fernsehsendern und Abrufdiensten mit Sitzland (innerhalb oder außerhalb Europas) sowie zu den Konstellationen der großen Fernsehvertriebsgesellschaften in Europa enthält.

Danach diskutieren Mark D. Cole und Silke Hans (EMR) die auf europäischer Ebene vorhandenen Garantien zum Schutz der Medienvielfalt. Dabei betrachten sie im Detail die unterschiedlichen Märkte des audiovisuellen Sektors - Pay-TV, frei empfangbares Fernsehen, Rundfunkrechte, Internetwerbung - sowie die einschlägige Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission. Das europäische Bild wird von Konstantina Bania und Elda Brogi (Europäisches Hochschulinstitut) mit einem Abriss über die zentralen Erkenntnisse des sogenannten *Media Pluralism Monitor* im Rahmen einer Messung des Grads an Pluralismus in 19 EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2015 abgerundet.

Im Weiteren folgen nationale Fallstudien zu Deutschland von Michael Petri (Medienanstalten/KEK), zum Vereinigten Königreich von Lorna Woods (Universität Essex), zu Italien von Roberto Mastroianni und Amedeo Arena (Universität Neapel), zu Frankreich von Pascal Kamina



(Université de Franche-Comté), zu Spanien von Carles Llorens (Universitat Autònoma de Barcelona) sowie zu Polen von Krzysztof Wojciechowski (Telewizja Polska), bevor Mark D. Cole und Silke Hans (EMR) ihr Fazit ziehen.

Zu den wichtigsten Erkenntnissen gehört ganz offensichtlich die zentrale Bedeutung eines garantierten Medienpluralismus durch europäische Bestimmungen zum Schutz der Medienvielfalt. Die nationalen Fallstudien zeigen darüber hinaus, dass Konvergenz Herausforderungen für Regulierungs- und Aufsichtsorgane schafft und dass die Chancen, welche das Internet bietet, nicht bedeuten, dass Medienvielfalt allein durch die neuen technischen Möglichkeiten geschützt werden kann. Da traditioneller Rundfunk für viele Bürger Europas nach wie vor eine wichtige Informationsquelle ist, heißt dies auch, dass Vorschriften zum Medieneigentum weiterhin relevant sind.

Straßburg, November 2016

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung Juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle



Inhalt

1. Einleitung: Medieneigentum in europäischen Märkten.....	9
1.1. Einleitung.....	9
1.2. Untersuchung von Medieneigentum, -daten und -transparenz	10
1.3. Nationale Mediensysteme und Medienkonzentration	11
1.4. Gesamteuropäische Rundfunkmediengruppen	12
1.4.1. Länderübergreifende Rundfunkgruppen	12
1.4.2. Gesamteuropäische Markengruppen	13
1.5. Gesamteuropäische Vertriebsunternehmen.....	14
1.6. Gesamteuropäische Gruppen und Inhalte	15
1.7. Schlussbemerkungen und mögliche weitere Forschung	15
2. Sicherung der Medienvielfalt auf Europäischer Ebene	17
2.1. Einleitung.....	17
2.2. Rechtlicher Rahmen	18
2.2.1. Der Kontext der Menschenrechte.....	18
2.2.2. Medienspezifische Regulierung	19
2.3. Ansätze zur Verhinderung von Medienkonzentration auf der Ebene der Europäischen Union ²⁰	
2.3.1. Sicherung von Medienvielfalt und -pluralismus durch das Europäische Wettbewerbsrecht	20
2.3.2. Das Phänomen konvergenter audiovisueller Medienmärkte in der EU	22
2.3.2.1. Herkömmliche Definition der relevanten Medienmärkte im EU- Wettbewerbsrecht	22
2.3.2.2. Definition konvergenter audiovisueller Medienmärkte im EU-Wettbewerbsrecht	25
2.3.3. Verhältnis von EU-Wettbewerbsrecht und Konzentrationskontrolle der Mitgliedstaaten	27
2.3.4. Überblick zu wichtigen Fällen der Europäischen Kommission in den vergangenen Jahren	28
2.3.4.1. Der Fall <i>Google/DoubleClick</i>	28
2.3.4.2. Der Fall <i>ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV</i>	29
2.3.5. Politische Initiativen.....	30
2.4. Ansätze im Zusammenhang mit der Vermeidung von Medienkonzentration auf der Ebene des Europarats	31
2.5. Wichtige Einflüsse von medienverwandten relevanten Märkten.....	33
2.5.1. Mediaagenturen.....	33
2.5.2. Google, Facebook und Co.	34



2.6. Ergebnis	34
3. Instrumente zur Messung und Bekanntmachung von Medienkonzentration - das Beispiel des <i>Media Pluralism Monitor</i>	35
3.1. Einleitung.....	35
3.2. Wozu Konzentration von Medieneigentum messen? Die rationale Grundlage des Bereichs Marktpluralität	37
3.2.1. Die Position „alter Gatekeeper“ in der modernen Medienlandschaft	38
3.2.2. Der Einfluss „digitaler Intermediäre“ auf den Konsum von Medieninhalten	39
3.2.3. Ausblick	41
3.3. Messung von Medieneigentumskonzentration: Die methodische Grundlage des Bereichs Marktpluralität	42
3.3.1. Der Indikator für horizontale Konzentration	43
3.3.2. Der Indikator für medienübergreifende Konzentration	45
3.4. Ergebnisse der Umsetzung des <i>Media Pluralism Monitor</i> 2015	46
3.5. Bestandsaufnahme der gemachten Erfahrungen: Die Umsetzung des <i>Media Pluralism Monitor</i> 2016.....	48
4. Medienkonzentration in Deutschland	51
4.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Sicherung der Meinungsvielfalt	51
4.2. Medienmärkte.....	53
4.2.1. Traditionelle Marktdefinitionen.....	53
4.2.2. Konvergenzentwicklungen	53
4.3. Gesetzliche Vorgaben zur Verhinderung von Medienkonzentration.....	54
4.3.1. Sektorspezifische Medienregulierung.....	54
4.3.2. Wettbewerbsrecht	56
4.3.3. Verhältnis von Kartellrecht und Medienkonzentrationsrecht	57
4.3.4. Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden	57
4.4. Entscheidung der KEK in Sachen <i>Springer/ProSiebenSat.1</i>	58
4.4.1. Gegenstand der Entscheidung	58
4.4.2. Gerichtliche Überprüfung	58
4.4.3. Folgen der Rechtsprechung	60
4.5. Reformprojekte	60
4.6. Weitere medienrelevante Faktoren.....	61
4.6.1. Intermediäre	61
4.6.2. Mediaagenturen.....	61
4.7. Restriktionen zu Beteiligungen im Medienbereich	62



5. Medienkonzentration im Vereinigten Königreich	63
5.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	63
5.2. Konvergente audiovisuelle Medienmärkte	63
5.3. Gesetzliche Verhinderung von Medienkonzentration	65
5.3.1. Jüngste Ofcom-Untersuchungen.....	65
5.3.2. Fusionen und Übernahmen	67
5.3.3. Der Ansatz bei konkurrierenden Kompetenzen.....	68
5.3.4. Regulierungs- / Überwachungsstellen	69
5.4. Grundsatzentscheidungen.....	70
5.4.1. Projekt Kangaroo/Projekt Canvas	70
5.4.2. BSkyB/ITV	71
5.4.3. NewsCorp/BSkyB.....	72
5.4.4. BT/EE	72
5.5. Aktuelle Diskussion.....	73
5.6. Spezifische Eigentumsbeschränkungen	74
5.7. Sonstige Erwägungen	75
6. Medienkonzentration in Italien	77
6.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	77
6.2. Konvergente audiovisuelle / Medienmärkte.....	78
6.2.1. Traditionelle Marktdefinition.....	78
6.2.2. Definition eines konvergenten Medienmarkts	79
6.3. Gesetzliche Verhinderung von Medienkonzentration	80
6.3.1. Anwendbares Recht: sektorspezifische Medienregulierung	80
6.3.1.1. Die sogenannten „technischen“ Konzentrationskontrollgrenzen.....	80
6.3.1.2. Die „wirtschaftlichen“ Konzentrationskontrollgrenzen	80
6.3.1.3. Vorschriften zu Konzentrationskontrollgrenzen für den Pressesektor und Kapitalverflechtung (diagonale Konzentration)	81
6.3.2. Anwendbares Recht: Wettbewerbsrecht	82
6.3.3. Wechselwirkung zwischen spezifischer Medienregulierung und Wettbewerbsrecht.....	82
6.3.4. Regulierungs-/Überwachungsstellen und Wettbewerbsbehörden.....	84
6.3.5. Grundsatzentscheidungen	84
6.4. Die Bedeutung medienbezogener Faktoren und Märkte	85
6.5. Spezifische Eigentumsbeschränkungen/Eigentumshürden	86
6.6. Aktuelle Diskussion.....	88



7. Medienkonzentration in Frankreich	89
7.1. Überblick.....	89
7.2. Der verfassungsrechtliche Rahmen.....	89
7.3. Abgrenzung der Märkte und Auswirkungen der Konvergenz	91
7.4. Kontrolle und Prävention von Machtkonzentrationen im audiovisuellen Sektor.....	92
7.4.1. Fachspezifische Bestimmungen für den audiovisuellen Sektor.....	92
7.4.2. Wettbewerbsregeln	96
7.4.3. Der Zusammenhang zwischen fachspezifischen Rechtsvorschriften und dem Wettbewerbsrecht	97
8. Medienkonzentration in Spanien	99
8.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	99
8.2. Konvergente audiovisuelle / Medienmärkte.....	100
8.2.1. Traditionelle Marktdefinition.....	100
8.2.2. Definition eines konvergenten Medienmarkts	101
8.3. Gesetzliche Verhinderung von Medienkonzentration	101
8.3.1. Anwendbares Recht: sektorspezifische Medienregulierung	101
8.3.2. Anwendbares Recht: Wettbewerbsrecht	103
8.3.3. Wechselwirkung zwischen spezifischer Medienregulierung und Wettbewerbsrecht...	104
8.3.4. Regulierungs-/Überwachungsstellen und Wettbewerbsbehörden.....	104
8.4. Grundsatzentscheidung(en)	105
8.5. Aktuelle Diskussion.....	108
8.6. Spezifische Eigentumsbeschränkungen/Eigentumshürden	108
9. Medienkonzentration in Polen	111
9.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	111
9.2. Konvergente audiovisuelle / Medienmärkte.....	112
9.2.1. Traditionelle Marktdefinition.....	112
9.2.2. Definition eines konvergenten Medienmarkts	115
9.3. Gesetzliche Verhinderung von Medienkonzentration	116
9.3.1. Anwendbares Recht: sektorspezifische Medienregulierung	116
9.3.2. Anwendbares Recht: Wettbewerbsrecht	117
9.3.3. Wechselwirkung zwischen spezifischer Medienregulierung und Wettbewerbsrecht...	119
9.3.4. Regulierungs-/Überwachungsstellen und Wettbewerbsbehörden.....	120
9.4. Aktuelle Diskussion.....	120



10. Schlussfolgerungen	123
10.1. Bedeutung der Sicherung von Medienpluralismus	123
10.2. Bedeutung der europäischen Ebene für die Medienvielfaltssicherung	124
10.3. Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse aus den untersuchten Staaten	125
10.4. Herausforderungen durch Konvergenzentwicklungen	127





1. Einleitung: Medieneigentum in europäischen Märkten

Gilles Fontaine und Deirdre Kevin, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

1.1. Einleitung

Als Einleitung zu diesem IRIS *Spezial* zu Medieneigentum beginnt dieses Kapitel mit einer Übersicht über aktuelle Trends in europäischen Medienmärkten. Die Daten und Analysen sind einem kürzlich von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle veröffentlichten Bericht entnommen, einer ersten Analyse von Medieneigentum auf Basis der Datenbank MAVISE,¹ das heißt ihres Verzeichnisses an Unternehmen und deren Beziehungen zum audiovisuellen Mediensektor.²

Im Fokus dieses Berichts stehen sowohl die Rundfunkveranstalter als auch Vertriebsunternehmen audiovisueller Dienste. Im Kontext von Forschung und politischen Fragen zu Medienpluralismus hilft diese Art von Daten bei der Kartierung der Medienlandschaft und ermöglicht eine Beschäftigung mit Fragen des Inhaltepluralismus und mit den Beziehungen zwischen Produktion, Beschaffung, Bündelung und Vertrieb von Inhalten. Die Untersuchung konzentrierte sich auf gesamteuropäische Gruppen, das heißt auf Unternehmen, die in einer Reihe europäischer Länder tätig sind, wobei 15 große Marktteilnehmer, darunter Rundfunk- und Vertriebsunternehmen ausgewählt wurden.

Dieses Kapitel untersucht zunächst die Art und Weise, in der die Dominanz von Medienunternehmen auf nationaler Ebene gemessen werden kann, worauf ein kurzer Überblick über den Konzentrationsgrad auf nationaler Ebene folgt. Abschließend rücken die gesamteuropäischen Unternehmen, die in Europa aktiv sind, ihr geographischer Fußabdruck und ihre Strategien in den Fokus.

¹ Link zur Datenbank MAVISE: <http://mavise.obs.coe.int/>.

² Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2016): *Media ownership: towards pan-European groups?*, <http://www.obs.coe.int/documents/205595/264629/Media+ownership+towards+pan-European+groups/418385fa-cf0e-4c12-b233-29476177d863>.



1.2. Untersuchung von Medieneigentum, -daten und -transparenz

Der Konzentrationsgrad im Mediensektor lässt sich auf mehrere Arten bestimmen. Zuschaueranteile der Rundfunkveranstalter sind ein klassischer Gradmesser für die Stärke von Unternehmen, und diese Daten liegen für die meisten Staaten vor (wenngleich häufig gegen Entgelt). Je höher die Anteile, desto wertvoller die Werbezeit.³ Die Daten zu den Einkommensanteilen aus Fernsehwerbung auf nationaler Ebene werden für gewöhnlich jedoch aggregiert, und es ist schwierig, diese auf Rundfunkgruppen herunterzubrechen, wenn nicht der Rundfunkveranstalter selbst diese Information zu Verfügung stellt. Daher ist es nicht möglich, ein eindeutiges Bild der Konzentration im Markt für Fernsehwerbung zu zeichnen, wenngleich aufgrund der Zuschaueranteile Annahmen getroffen werden können.⁴ Im Pay-TV-Sektor werden die Einnahmen von Vertriebsunternehmen für Bezahl- und Premiumsender in der Regel auch auf der nationalen Ebene aggregiert, was wieder kein eindeutiges Bild der relativen Unternehmensmacht in diesem Bereich ergibt.

Zu den Vertriebsunternehmen entgeltlicher audiovisueller Dienste für Privathaushalte gehören kostenpflichtige DTT-, Kabel-, Satelliten- und IPTV-Betreiber. Diese vertreiben lineares Fernsehen sowie über Kabel-, IPTV- und Hybriddienste audiovisuelle Abrufdienstleistungen. Die Stärke dieser Unternehmen kann anhand ihrer Abonnentenzahlen gemessen werden, und die meisten Unternehmen veröffentlichen diese Zahlen in Jahresberichten oder Pressemitteilungen. Ein Vergleich der Unternehmenszahlen mit nationalen aggregierten Daten zu Pay-TV-Haushalten zeigt die Marktanteile der einzelnen Unternehmen.⁵ Zusätzliche Märkte, die für den Mediensektor maßgeblich sind, werden häufig in den Analysen der GD Wettbewerb der Europäischen Union im Rahmen der Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen untersucht. Dazu gehören die Lizenzierung und der Erwerb von Rechten für einzelne Werke, wobei Rundfunkveranstalter und VoD-Betreiber auf der Nachfrageseite dieses Marktes stehen. Tatsächlich hat die Kommission häufig den Rechtemarkt in Bezug auf Premiuminhalte weiter unterteilt, sodass sowohl Sport- als auch Filmrechte als gesonderte Märkte betrachtet werden können.⁶ Jede Bewertung der Macht von Medienunternehmen in diesen zusätzlichen Märkten erfordert fundierte Forschung, was nicht Bestandteil dieser Arbeit war. Daher wird lediglich der Wettbewerb zwischen Marktteilnehmern um den Endverbraucher (Zuschauer oder Abonnent) nachgezeichnet.

Eine Kartierung des Eigentums von Unternehmen und ihrer Tochtergesellschaften sowie von Kapitalverflechtungen zwischen Unternehmen ist schließlich erforderlich, um ein klares Zustandsbild zum Medieneigentum zu zeichnen. Auf nationaler Ebene beginnt dies mit Informationen dazu, wer die Lizenzen oder Zulassung für audiovisuelle Dienste hält, die in der Datenbank MAVISE katalogisiert sind, wobei die Angaben nationaler Medienregulierungsbehörden genutzt werden. Die Zuordnung dieser Unternehmen zu größeren Mediengruppen, anderen nationalen Unternehmen oder Einzelpersonen kann sich als schwierig erweisen und bedarf grundsätzlich nationaler Sachkenntnis, um die Eigentumsverhältnisse eindeutig darzustellen. Für gesamteuropäische Gruppen untersuchte der Bericht der Informationsstelle Unternehmensbeteiligungen und

³ In den meisten Ländern beinhalten Zuschaueranteile nun auch Einschaltquoten für zeitversetztes (und Catch-Up)-Fernsehen. Siehe Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2015): *Measurement of fragmented audiovisual audiences*.

⁴ Im Jahrbuch der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle werden aggregierte Daten zu Fernsehwerbung veröffentlicht, die von WARC zur Verfügung gestellt wurden.

⁵ Für die aggregierten Pay-TV-Einnahmen nutzt das Jahrbuch Daten von IHS und von Ampere Analysis.

⁶ Siehe zum Beispiel: EG (2014): EU-Fusionskontrollverfahren: Fall M.7000 - LIBERTY GLOBAL / ZIGGO, oder EG (2013): EU-Fusionskontrollverfahren: Fall Nr. COMP/M.6880 - LIBERTY GLOBAL / VIRGIN MEDIA.



Marktmacht dieser Unternehmen in einer Reihe von Ländern Europas, wobei Unternehmenswebsites, Jahresberichte und die Datenbank AMADEUS herangezogen wurden.⁷

1.3. Nationale Mediensysteme und Medienkonzentration

In Rundfunkmärkten weist der gemessene Konzentrationsgrad bei Zuschaueranteilen zwischen den Ländern tendenziell erhebliche Schwankungen auf. Tabelle 1 fasst einige der Daten aus dem oben genannten Bericht zu einer Auswahl an Märkten zusammen, darunter diejenigen mit besonders hoher Konzentration in einer oder zwei Hauptgruppen.

Tabelle 1: Europäische Medienmärkte: Konzentration der Rundfunkmärkte (Zuschaueranteile 2014) in ausgewählten europäischen Ländern

Eine Rundfunkgruppe hat einen täglichen Zuschaueranteil von:	Die beiden führenden Gruppen haben zusammengenommen einen täglichen Zuschaueranteil von:
über 35%: BE (VLG), BG, DK, FI, GB, IT, MT	60-70%: BE (VLG), BG, CZ, DK, FI, IT, SE
30-35%: AT, CZ, ES, LT, LV, NL, SE, SI, SK	50-60%: AT, DE, ES, FR, GB, HR, LT, MT, NL, SI, SK
25-30%: DE, FR, HR, HU, IE, MK, PL, PT	40-50% : BE (CFB), HU, LV, MK, PL, PT, RO
20-25%: BE (CFB), RO	30-40% : CY, EE, GR, IE
15-20%: CY, EE, GR	20-30% : BA, TR

Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2016):

Media ownership: towards pan-European groups? Analyse der Daten von Mediametrie/Eurodata TV.

Die Veränderungen zwischen 2009 und 2013 lassen erkennen, dass die Publikumsfragmentierung zu einer verringerten Konzentration auf der Ebene einzelner Kanäle geführt hat. Der kumulierte Marktanteil der großen Fernsehgruppen hat jedoch weniger gelitten, was zeigt, dass sie vielfach die Zuschauerverluste ihrer Hauptkanäle durch zusätzliche Nischen- und Digitalkanäle ausgleichen konnten.

Wie im aktuellen Bericht der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle angeführt, haben in 30 ausgewählten europäischen Ländern die jeweils beiden führenden Rundfunkgruppen im Durchschnitt 51%, die drei führenden Gruppen 64% Zuschaueranteil. Auch hinsichtlich des Vertriebs variieren die Konzentrationsgrade zwischen den Ländern. Insgesamt sind diese Märkte deutlich stärker konzentriert als die Zuschauermärkte für Rundfunk. Die Entwicklung zeigt, dass heute weniger Akteure als vor vier Jahren am Markt vertreten sind. Die Wettbewerbsintensität zwischen den nationalen Akteuren macht jedoch deutlich, dass die Märkte (in Bezug auf Abonnenten) gleichmäßiger als früher aufgeteilt sind: In sieben Ländern werden die Fernsehdienstleistungen für über 80% der Abonnenten von gerade einmal zwei Vertriebsunternehmen zur Verfügung gestellt, und in 24 Ländern werden 50 oder mehr Prozent der landesweiten Abonnentenhaushalte von

⁷ Die Datenbank beinhaltet europäische Unternehmen und ihre Finanzberichte:
<https://amadeus.bvdinfo.com/version-2016720/home.serv?product=amadeusneo>.



lediglich zwei Unternehmen bedient. Tabelle 2 fasst einige Daten des Berichts zu einer Reihe von Vertriebsmärkten und deren Konzentrationsgrad in einer oder zwei Hauptgruppen zusammen.

Tabelle 2. Europäische Medienmärkte: Konzentration der Pay-TV-/Vertriebsmärkte (Abonnenanteile 2014) in ausgewählten Ländern

Die führende Vertriebsgruppe hat einen Marktanteil von:	Die beiden führenden Gruppen haben zusammengenommen einen Marktanteil von:
60-70%: GB, IE, IT	90-100%: PT, MT, IT, IE, GR
50-60%: CZ, GR, HR, MT, RO, TR	80-90%: GB, HR
40-50%: BE, DK, PT, SK	70-80%: BE, CY, CZ, RO, TR
30-40%: BG, CY, DE, EE, ES, NL, PL, SE, SI	60-70%: DK, ES, SI, SK
20-30%: AT, FI, FR, HU, LT	50-60%: BG, DE, EE, FI, HU, NL, PL, SE

Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2016):

Media ownership: towards pan-European groups? Analyse der Daten von Ampere Analysis.

In dieser jüngsten Untersuchung wurden nationale Mediensysteme nicht im Detail auf die Eigentumsverhältnisse bei Rundfunkveranstaltern und Vertriebsunternehmen untersucht. Wie oben erwähnt, bedarf es länderspezifischer Fachkenntnisse, um diese Unternehmen größeren Mediengruppen oder anderen wirtschaftlichen oder politischen Interessen zuzuordnen. Wie aber unten in Abschnitt 1.4. ausgeführt, gibt es drei bedeutende Rundfunkgruppen (*RTL, Modern Times Group* und *Central European Media Enterprises*), die in einer Reihe europäischer Länder tätig und große Akteure in den Märkten für frei empfangbaren Rundfunk in 17 Ländern sind. Darüber hinaus gibt es 15 große Vertriebsunternehmen, die jeweils in drei oder mehr Märkten in Europa präsent sind und annähernd 70% der Pay-TV-Haushalte in der EU bedienen (siehe unten).

1.4. Gesamteuropäische Rundfunkmediengruppen

Die Anzahl der Rundfunkveranstalter, die als gesamteuropäisch zu bezeichnen sind, ist aufgrund komplexer Eigentumsverhältnisse und „Konzernverschachtelung“ schwer zu beziffern. Nach einer Schätzung gibt es jedoch rund 13 bedeutende Medienkonzerne, die in ganz Europa tätig sind, zusätzlich zu ihren wichtigen Tochtergesellschaften, die ebenfalls gesamteuropäische Gruppen sind. Diese Gruppen können darüber hinaus in zwei weitere Kategorien, nämlich länderübergreifende Rundfunkgruppen und gesamteuropäische Markengruppen untergliedert werden.

1.4.1. Länderübergreifende Rundfunkgruppen

Als eine Art von gesamteuropäischem Rundfunkveranstalter besitzt ein „länderübergreifender Rundfunkveranstalter“ für gewöhnlich einige der wichtigsten frei empfangbaren Rundfunkveranstalter in seinem Marktspektrum. Solche „länderübergreifenden Rundfunkgruppen“ entstehen aufgrund verschiedener Umstände. Dazu gehören die Entstehung starker nationaler Gesellschaften (häufig in einem liberalen Regulierungsumfeld), die Privatisierung europäischer



Fernsehmärkte, die Öffnung neuer Märkte in Zentral- und Osteuropa und bisweilen die Schwäche des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Märkten, in denen sie tätig sind. Beispiele sind hier unter anderem *RTL*, die *Modern Times Group* sowie *Central European Media Enterprises*. Allein diese drei Unternehmen sind führende Akteure in 17 europäischen Ländern und unter den Top 4 beim Zuschaueranteil.

Zur Strategie solcher Rundfunkveranstalter gehört es, Zuschaueranteile und Einnahmen zu generieren, Größenvorteile durch Effizienzsteigerung bei Produktion, Inhaltebeschaffung, Rechtebeschaffung, Verkauf von Werbezeiten usw. zu entwickeln, sich auf Regionen mit potenziell ähnlichen Vorlieben (Konsumkultur) beim Inhalt zu konzentrieren und den Vertrieb eigener Inhalte insgesamt auszuweiten. In jüngster Zeit konsolidieren diese Rundfunkveranstalter ihre operative Tätigkeit (weniger Länder, in denen sie tätig sind, oder Zentralisierung ihrer operativen Tätigkeit in einem Land), sie gehen in den Markt für Abrufdienste (Catch-Up-Fernsehen und weitere Abrufdienste), erweitern ihre bestehenden Beteiligungen oder erwerben Anteile an weiteren Fernsehproduktionsgesellschaften und beteiligen sich an neuen digitalen Vermögenswerten (zum Beispiel Internetwerbung).

1.4.2. Gesamteuropäische Markengruppen

Es sind zahlreiche bekannte internationale Fernsehmarken in Europa verfügbar, darunter die Kanäle von *Discovery*, *National Geographic*, *Fox*, *Disney*, *Eurosport*, *AXN* und *HBO*. Die Entwicklung der gesamteuropäischen „Markenrundfunkveranstalter“⁸ erfolgte als Antwort auf eine weitere Reihe von Umständen, unter anderem die Privatisierung europäischer Rundfunkmärkte, die Entwicklung von Kabel- und Satellitenvertriebsdiensten, wodurch die Knappheit bei den Kapazitäten überwunden wurde, Eigentum an „begehrten Inhalten“, um diese Kapazitäten auszulasten (zum Beispiel Filme, Musik), die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes (Fernsehrichtlinie/Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) und schließlich die Möglichkeit, Holdinggesellschaften zu gründen und Rundfunkveranstalter an beliebigen Orten zu etablieren (sowohl aus regulatorischen als auch steuerlichen Gründen).

Zu den strategischen Schritten dieser Rundfunkveranstalter gehört es, die Verbreitung und die Einnahmen zu steigern, näher an den Endkunden heranzurücken (und damit einen höheren Anteil am Mehrwert zu erreichen), indem Kanäle gegründet werden statt lediglich Sendungen zu verkaufen, und sich somit von einem US-Markensender in Europa zu europäischen Sendern zu entwickeln und häufig nationale Ausgaben dieser Marken herauszubilden. Es lässt sich auch beobachten, dass in den letzten Jahren einige (*Discovery*, *Viacom* und *Scripps*) auch in frei empfangbare Fernsehmärkte gegangen sind, wobei sie das Modell eines „länderübergreifenden Rundfunkveranstalters“ verfolgen. Weitere aktuelle Strategien sind die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen mit großen Vertriebsgruppen (zum Beispiel *Ziggo Kabel TV* und *HBO* in den Niederlanden), der Einkauf in europäische Fernsehproduktionsunternehmen und der Erwerb europäischer Sportrechte.

⁸ Dazu gehören 21st Century Fox (Sky Plc, Fox International channels), AMC Networks, Bonnier (C-More entertainment), Discovery Communications (Eurosport), Modern Times Group (Viasat), NBC Universal, Scripps Networks, Sony Corporation (SPTI), Time Warner Inc. (Turner Broadcasting, HBO), Viacom Inc. (MTV Networks), Vivendi (Canal+) und Walt Disney Inc. (AETN, Disney ABC).



1.5. Gesamteuropäische Vertriebsunternehmen

Die Entwicklung gesamteuropäischer Vertriebsgruppen, welche die GD Wettbewerb der EU als „Einzelhändler von audiovisuellen Inhalten für Endnutzer“⁹ definiert, wurde von verschiedenen Umständen beeinflusst, unter anderem von der Marktliberalisierung, einer potenziellen Lockerung der Konzentrationsregulierung, um Größenvorteile zur Förderung der sehr kostspieligen Digitalisierung von Netzen zu ermöglichen, der langsamen Entwicklung von frei empfangbaren DTT-Systemen, was in mehreren Ländern den Weg für Wachstum im Pay-Satellitenfernsehsektor ebnete, der Liberalisierung und Privatisierung nationaler Telekommunikationsmärkte und der Digitalisierung und Konvergenz sowie der Entwicklung von Breitbandnetzen, was die Bereitstellung von audiovisuellen Inhalten über Telekommunikationsdienste erleichterte.

Die Untersuchung gesamteuropäischer Gruppen zeigte, dass es 15 große Unternehmen gibt, die in drei oder mehr Märkten in Europa vertreten sind und 68% der Pay-TV-Haushalte in der EU bedienen. Dazu gehören *Altice*, *Deutsche Telekom AG*, *Liberty Global Group*, *M7 Group*, *Orange (France Telecom)*, *RCS/RDS*, *Sky Plc*, *Telefonica*, *Telekom Austria Group*, *Telenor*, *Teliasonera*, *United Media Group*, *VIASAT*, *Vivendi* und *Vodafone Group plc*. Darunter sind Kabel- und Satellitenbetreiber sowie Telekommunikationsbetreiber, die in IPTV- und häufig in Kabel- und Satellitenmärkten tätig sind.

Der Vertriebsmarkt für audiovisuelle Dienste hat in den letzten Jahren eine starke Konsolidierung durchgemacht. Zu den wesentlichen Zusammenschlüssen auf nationaler Ebene gehörten *UPC NL (Liberty Global)* und *Ziggo* in den Niederlanden (2014), *Unitymedia (Liberty Global)* und *Kabel BW* in Deutschland (2011) sowie *Orange España* und *Jazztel* in Spanien (2015). Vor Kurzem genehmigte die GD Wettbewerb den Zusammenschluss von *Ziggo (Liberty Global)* und *Vodafone* in den Niederlanden (August 2016).

Auf europäischer Ebene erweiterten die Akteure ihre geographische Reichweite und erwarben große nationale Marktteilnehmer. Wichtige Beispiele sind *Liberty Global* mit der Übernahme von *Unitymedia DE* (2010), gefolgt von *Kabel BW* (2011), sowie die Übernahme von *Virgin Media UK* (2013) durch *Liberty Global*. Es gab zudem branchenübergreifende Konsolidierungen zwischen Telekommunikations- und Kabelgesellschaften. Ein zentrales Beispiel ist hier die Übernahme von *Kabel Deutschland* durch *Vodafone* (2013), gefolgt von der Übernahme der spanischen Kabelgesellschaft *ONO* (2014). Bedeutend war ebenfalls die Übernahme von *SFR* durch *Numericable* in Frankreich (2014). Gleichzeitig erhöhte der Pay-TV-Betreiber *Vivendi* seinen Anteil an *Telecom Italia* auf 24,9%.

Gesamteuropäische Vertriebsunternehmen profitieren von speziellen Größenvorteilen: Eine größere geografische Verbreitung bedeutet höhere Abommeneinnahmen und die Möglichkeit, die Infrastruktur weiterzuentwickeln. Darüber hinaus bietet sie die Möglichkeit zu Synergieeffekten in der technologischen Entwicklung, insbesondere bei der Entwicklung von Set-Top-Boxen, und die Harmonisierung von Geräten und ihrer Funktionen führt zudem zu einer gewissen Harmonisierung der Dienste.

Die Mehrheit der Vertriebsunternehmen ist zudem stark vertikal in die Wertschöpfungskette audiovisueller Dienste integriert; sie produzieren und bündeln (Fernsekanäle und/oder Abrufdienste) und vertreiben Inhalte. Wenn Unternehmen vertikal integriert sind und eigene Markenkanäle (oder Produktion) haben, profitieren sie von garantierten Einnahmen aus dem Vertrieb.

⁹ EG (2013): EU-Fusionskontrollverfahren: Fall Nr. COMP/M.6880 - LIBERTY GLOBAL/ VIRGIN MEDIA.



Zu den strategischen Schritten vertikaler Integration gehören die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen mit wichtigen Inhalteunternehmen, die Entwicklung „eigener Kanäle“ mit Premiuminhalten (Film und Sport), Erwerb oder Investitionen in nationale Rundfunkveranstalter, Erhöhung der Anteile oder Kauf von Anteilen an Fernsehproduktionsgesellschaften sowie die Entwicklung von Marken im Bereich regionaler Abrufdienste.

1.6. Gesamteuropäische Gruppen und Inhalte

Die vorliegende Analyse umfasst keine Untersuchung von Inhalten oder des Potenzials für eine Maximierung der Einnahmen aus dem europaweiten Vertrieb von Inhalten, das heißt des Ausmaßes, in dem derselbe Inhalt in einer Reihe von Märkten bereitgestellt wird, und des möglichen Einflusses auf Medienpluralismus. Dazu bedürfte es einer Untersuchung der Fernsehprogrammplanung länderübergreifender Rundfunkveranstalter oder des Angebots gesamteuropäischer Vertriebsunternehmen in jedem einzelnen Markt. Man kann davon ausgehen, dass derartige Synergien im Hinblick auf Inhalte für gesamteuropäische Marken und Pay-TV-Kanäle im Vergleich zu frei empfangbaren Sendern leichter zu erzielen sind. Grund dafür sind geringere Regulierungspflichten in Bezug auf Programmgestaltung und eine geringere Notwendigkeit, einen nationalen Markt in Bezug auf Inhalt und Geschmack zu bedienen. Man kann darüber hinaus davon ausgehen, dass eine derartige Internationalisierung von Inhalten für VoD-Dienste einfacher zu erreichen ist, insbesondere angesichts dessen, dass in einer Reihe von Ländern zunehmend „Einzelmarken“-VoD-Dienste gestartet werden (von Rundfunkveranstaltern, Pay-TV-Betreibern oder Verleihern).

1.7. Schlussbemerkungen und mögliche weitere Forschung

Generell sind nationale Rundfunk- und Vertriebsmärkte in Europa mäßig bis stark konzentriert. Dies ist in gewisser Weise dem Wesen dieser Industrien geschuldet, da es hohe Markteintrittsbarrieren in Form von Investitionen gibt, aber auch der Art und Weise, wie sich diese Märkte historisch entwickelt haben. Die Tendenz in Richtung einer fortschreitenden Konsolidierung auf der nationalen Ebene ist jedoch ebenfalls offensichtlich, und dies stärkt weiterhin die Stimme/das Gewicht einzelner Gruppen. Um zu erkennen, inwieweit nationale Mediensysteme pluralistisch sind, bedarf es weiterer Untersuchungen für jedes einzelne Land, in denen die Verknüpfungen zwischen nationalen Medien und wirtschaftlichen oder politischen Interessen erforscht werden.

Die Untersuchung der großen europäischen Gruppen zeigt deutlich, dass einige von ihnen wesentliche Akteure in einem breiten Spektrum nationaler Märkte für frei empfangbares Fernsehen sind. Sie halten gegebenenfalls die Eigentumsbeschränkungen in den einzelnen Ländern ein, ihre Präsenz in mehreren Ländern bietet ihnen aber zweifelsohne Größenvorteile. Das Potenzial für Pluralismus beim Inhalt lässt sich nur durch eine marktübergreifende Untersuchung der Inhalte, die von Rundfunkgruppen angeboten und von Vertriebsgruppen verbreitet werden, bestimmen.

Hinsichtlich der gesamteuropäischen Vertriebsgruppen wird deutlich, dass in den Märkten sowie markt- und sektorübergreifend ein weitreichender Konsolidierungsprozess stattfindet. Zudem ist offensichtlich, dass die großen gesamteuropäischen Mediengruppen ihre Präsenz in allen Märkten entlang der Wertschöpfungskette audiovisueller Werke von der Produktion bis hin zu Lizenzierung, Ausstrahlung und Vertrieb, das heißt auf allen Plattformen verstärken.



Die Zusammenschlüsse wurden mehrheitlich von der GD Wettbewerb der Europäischen Union geprüft und genehmigt. EU-Politik sorgt sich nicht um die Existenz oder Entstehung marktbeherrschender Stellungen, sondern vielmehr um die Verhinderung des Missbrauchs solcher beherrschenden Stellungen. Sie stellt sicher, dass Märkte für potenzielle Neulinge nicht abgeschottet sind und dass Effizienzsteigerungen an die Endverbraucher weitergegeben werden. Fragen von Pluralismus in Medienmärkten werden auf europäischer Ebene nicht behandelt. Inwieweit das Bestreben, starke europäische Unternehmen zu schaffen und die Bereitstellung audiovisueller Dienste und IT-Dienste wie Breitband zu verbessern, sich auf die Inhalte- und Meinungsvielfalt auswirkt, ist ein Bereich für mögliche weitere Forschung.



2. Sicherung der Medienvielfalt auf Europäischer Ebene

Mark D. Cole und Silke Hans, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)¹⁰

2.1. Einleitung

In welcher Art und welchem Umfang die europäische Ebene bei der Sicherung von Medienvielfalt eine Rolle spielt, ist bisher absolut nicht klar. Dabei geht es einerseits um die Frage einer möglichen Kompetenz der Europäischen Union in diesem Bereich für die Mitgliedstaaten relevantes Recht zu setzen oder durch Entscheidungen etwa im Wettbewerbsrecht Rahmenbedingungen vorzugeben. Andererseits ist aber auch der Europarat grundsätzlich von Relevanz, weil Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) mit seinem Grundrechtsschutz in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sozusagen das Herzstück europäischer „Medienregulierung“ darstellt und auch medienpolitische Impulse aus Straßburg kommen.¹¹

Aufgrund der tendenziell wirtschaftlichen Ausrichtung der Europäischen Union – insbesondere der Vorläuferorganisationen – der aber auch kultur- und demokratiebezogenen Dimension der Medien, stehen besonders das nationale und „EU-Medienrecht“ in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander.¹² Bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 waren medienrechtliche Sachverhalte nicht im Fokus, weil deren wirtschafts- und handelsbezogene, grenzüberschreitende Dimension noch nicht offenkundig war. Erst später begannen sich die Organe der Europäischen Gemeinschaft auch dem Medienrecht als Teil europäischer Integration zuzuwenden. Nicht zuletzt Impulse aus dem Europarat waren dafür verantwortlich. Der Europarat hatte sich bereits seit den 1960er Jahren mit den Medien wegen ihrer Bedeutung für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft, insbesondere mit Blick auf den europäischen Wertekanon beschäftigt und auch entsprechende Konventionen vorbereitet, die zu einem medienrechtlichen Rahmen in bestimmten Teilaspekten beitragen konnten. Aufgrund der sprachlichen Vielfalt Europas, die für Vertrieb und Konsum von Medien hoch relevant ist und trotz zwischenzeitlich zahlreicher Ansätze auch in der EU, die bis hin zu Vorschlägen für eine europäische Medienkonzentrationskontrolle gehen, bleibt die nationale Ebene weiterhin entscheidend. Dazu tragen auch die Herausforderungen bei, welche die technologische Entwicklung durch die

¹⁰ Prof. Mark D. Cole ist wissenschaftlicher Direktor des EMR und Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht an der Universität Luxemburg. Dr. Silke Hans war zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Publikation Juristische Referentin am EMR.

¹¹ Vgl. Fink/Cole/Keber, Europäisches und Internationales Medienrecht, C.F. Müller, Heidelberg 2008, S. 1 ff., 10 ff. (Rn. 1 ff. 10 ff).

¹² Vgl. m.w.N. Dörr, in: Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, Kommentar zum Staatsvertrag Rundfunk und Telemedien (RStV) und zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV), Teil B 4 Rn. 1 ff.



Digitalisierung und fortschreitende Konvergenz mit sich bringen, ebenso wie in jüngerer Zeit teilweise zu beobachtende nationalstaatliche Tendenzen der Einflussnahme auf Inhaberverhältnisse an Medienunternehmen.¹³ Wie die folgende Analyse unter Einbeziehung des beschriebenen Spannungsverhältnisses und der jüngeren Entscheidungspraxis zeigen wird, ist das Europarecht dennoch bei der Betrachtung von Medienvielfalt und Pluralismussicherung in der heutigen Anbieterlandschaft und konvergenten Medienwelt ganz entscheidend.

2.2. Rechtlicher Rahmen

Auch wenn es sich bei der Europäischen Union und dem Europarat um zwei unterschiedliche internationale Organisationen handelt, die verschiedene Schwerpunkte und Kooperationsformen aufweisen, sind beide auf denselben grundlegenden Werten wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gegründet. Über eine gemeinsame Verbindung, insbesondere beim Schutz der Menschenrechte, führt diese einheitliche Grundlage dazu, dass auch der rechtliche Rahmen zur Medienvielfaltssicherung beider Organisationen vergleichbar und verknüpft ist.

2.2.1. Der Kontext der Menschenrechte

Artikel 10 EMRK schützt in grundlegender und umfassender Weise die Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit und schließt auch den grenzüberschreitenden Empfang von Informationen mit ein. Bei der Auslegung dieser Vorschrift hat der EGMR die Einschränkung insbesondere der Medienfreiheit durch Regelungen zur Sicherung von Medienvielfalt akzeptiert. Nicht erst seit der Schaffung der Grundrechtecharta der EU (GRC) gilt Art. 10 EMRK in der Auslegung durch den EGMR dem Grunde nach auch in der EU. Zunächst vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in seiner Rechtsprechung zu den sog. Gemeinschaftsgrundrechten als allgemeinen Rechtsgrundsätzen als Erkenntnisquelle herangezogen, haben die EU-Mitgliedstaaten diese Herangehensweise später in Art. 6 EUV anerkannt.¹⁴ In Art. 10 EMRK findet sich zwar kein ausdrücklicher Bezug auf Medienvielfalt oder -pluralismus, da er in erster Linie das individuelle Recht auf freie Meinungsäußerung und nicht so sehr die Medienfreiheit als Teil einer objektiven Werteordnung schützt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass solche übergreifenden Ziele wie etwa die Notwendigkeit eines kritischen Journalismus für die Funktion jeder Demokratie nicht auch durch die EMRK erfasst werden.¹⁵ Der Schutz der Medienvielfalt hat durch den EGMR Bestätigung erfahren, der neben der besonderen Bedeutung der (audiovisuellen) Medien in einer demokratischen Gesellschaft und die damit im Zusammenhang stehenden Anforderungen an Pluralismus, Toleranz und Offenheit auf die Möglichkeiten der Staaten auch Einschränkungen der Freiheit zum Schutz der Vielfalt als

¹³ Vgl. insges. im Überblick auch Oeter/Dienelt, in *Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht*, Nomos, Baden-Baden, 3. Auflage, 2016, S. 34; Woods/Harrison, *European Broadcasting Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, S. 146 ff; Harcourt, *The European Union and the regulation of Media Markets*, Manchester University Press, Manchester and New York 2006, S. 41 ff. Cole, „Notwendigkeit und Gestalt eines zukunftsfähigen Medienkonzentrationsrechts“ in *Meinungsbildung und Meinungsvielfalt in Zeiten der Konvergenz*, Dokumentation des Symposiums der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), VISTAS Verlag, Leipzig 2016, S. 89 ff.

¹⁴ Fink/Cole/Keber, *Europäisches und Internationales Medienrecht*, C. F. Müller, Heidelberg 2008, S. 10 ff (Rn. 10 ff.).

¹⁵ Dörr, in: Dörr/Kreile/Cole, *Handbuch Medienrecht*, Verlag Recht & Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2011, S. 43 (Rn. B 50 ff.).



Rechtfertigungsmöglichkeit nach Art. 10 Abs. 2 anerkannt hat.¹⁶ So legt er z. B. in seiner Entscheidung *Lentia Informationsverein v. Österreich* zum damaligen österreichischen Rundfunkmonopol ausdrücklich dar, dass der Erhalt eines pluralen und vielfältigen Rundfunkangebots ein Ziel darstellt, das die Einschränkung der Freiheit von Rundfunkveranstaltern rechtfertigt.¹⁷ Darüber hinaus erkennt er auch eine staatliche Handlungspflicht zur Sicherung von pluralen Strukturen an.¹⁸

Über diesen Ansatz hinaus sichert auf der Ebene der EU Art. 11 GRC die Meinungs- und Medienfreiheit. Er übernimmt – weitgehend wortgleich – Art. 10 EMRK, ergänzt aber weitergehend ausdrücklich den Schutz durch eine Achtung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus in Art. 11 Abs. 2 GRC. Wenngleich aus dem Wortlaut allein im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich der GRC nicht klar ist, ob daraus unmittelbar Vorgaben abgeleitet werden könnten, unterstreicht die Vorschrift jedenfalls, dass vielfältige Mediensysteme einschließlich pluraler Angebote im audiovisuellen Bereich ein anerkanntes Ziel sind.¹⁹ Dies entspricht der Rechtsprechung des EuGH, der in Weiterführung der EGMR-Rechtsprechung regelmäßig immer wieder die Bedeutung des Medienpluralismus hervorhebt, indem er die Aufrechterhaltung einer pluralistischen Medienlandschaft als zwingendes Allgemeinwohlinteresse betont, daß eine Beschränkung von Grundfreiheiten zu rechtfertigen vermag.²⁰ Im Urteil *United Pan-Europe Communications Belgium v. Belgien* betont der Gerichtshof, dass Meinungsfreiheit und Medienvielfalt eine zentrale Rolle in der EU spielen und die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunkwesens im engen Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit steht.²¹ Daher müsse freie Kommunikation nicht nur gegen Angriffe durch den Staat, sondern auch durch mächtige Private geschützt werden.²²

2.2.2. Medienspezifische Regulierung

Aus dem grundrechtlichen Rahmen ergibt sich zwar eine Festschreibung des Werts Medienvielfalt, jedoch macht der Wortlaut des Art. 11 Abs. 2 GRC durch die Verwendung der Wortwahl „geachtet“ deutlich, dass die Organe der Union nicht selbst Adressat im Sinne einer aktiven Handlungspflicht zur Sicherung der Medienvielfalt sind. Im Gegenteil unterstreicht dies, dass die EU-Organe durch ihre Handlungen wie z.B. Rechtsetzungsvorschläge eine negative Auswirkung auf Medienvielfalt unbedingt verhindern müssen. Auf jeden Fall begründet die Vorschrift keine neue Zuständigkeit der EU, was auch insgesamt für die GRC gilt. Eine medienspezifische Regulierung von Vielfaltssicherungsmaßnahmen im engeren Sinne existiert weder auf Ebene des Europarats noch der EU. Auch ein spezifischer Kompetenztitel zum Harmonisieren oder Koordinieren des Medienrechts

¹⁶ Dem ist der EuGH gefolgt, vgl. etwa Urteil vom 18.06.1991, *ERT v. DEP* Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925, ECLI:EU:C:1991:254; Urteil vom 25.07.1991, *Stichting Collectieve Antennenvoorziening Gouda v. Commissariat voor de Media*, Rs. C-288/89, Slg. 1991 I-4009, ECLI:EU:C:1991:323; Urteil vom 16.12.1992, *Komission v. Belgien*, C-211/91, Slg. 1992 I-6757, ECLI:EU:C:1992:526.

¹⁷ EGMR, Urteil vom 23.09.1993, *Lentia Informationsverein v. Österreich*, EuGRZ 1994, 549.

¹⁸ EGMR, Urteil vom 17.9.2009, *Manole and others v. Moldawien*, RS. 13936/02. ; Urteil vom 7.6.2012, *Centro Europa 7 S.R.L and di Stefano v. Italien*, RS. 38422/09. Dörr, in: Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner Wagner, Kommentar zum Staatsvertrag Rundfunk und Telemedien (RStV) und zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV), Teil B 4 Rn. 8 f.

¹⁹ Dörr, in: Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, Verlag Recht & Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2011, S. 44.

²⁰ Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 26.06.1997, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und -vertriebs GmbH/Heinrich Bauer Verlag v. Österreich*, Rs. C-368/95, Slg. 1997, I-3689, ECLI:EU:C:1997:325; Fink/Cole/Keber, Europäisches und Internationales Medienrecht, C. F. Müller, Heidelberg 2008, S. 32 ff., 49 ff. (Rn. 39 ff., 49 ff.).

²¹ EuGH, Urteil vom 13. 09.2007, *United Pan-Europe Communications v. Belgien*, Rs. C-250/06, Slg. I-11135, ECLI:EU:C:2007:783.

²² Schulz, in Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, Nomos, Baden-Baden, 3. Auflage, 2016, S. 109.



insgesamt existiert nicht im Primärrecht der EU, so dass es insbesondere kein medien spezifisches Vielfaltssicherungsrecht im Sekundärrecht gibt.²³ Der aktive Schutz der Medienvielfalt ist damit allein Aufgabe der Mitgliedstaaten, da europarechtlich nach derzeitigem Stand das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung die Schaffung einer umfassenden Vielfaltskontrolle verhindern würde und der normative Ansatzpunkt des europäischen Medienrechts sich auf die Binnenmarktharmonisierung, Grundfreiheiten und Wettbewerbspolitik bezieht. Die Kulturklausel des Art. 167 AEUV bestätigt, dass eine aktive europäische Medienregulierung im Sinne einer Vereinheitlichung der kulturellen Aspekte der Medien nicht gewollt und die EU insoweit vielmehr auf Fördermaßnahmen beschränkt ist. Die Auslegung von Art. 167 Abs. 4 AEUV ergibt, dass bei unmittelbar kulturbezogenen Aktivitäten Zurückhaltung geboten ist und da die Sicherung von Meinungs- und damit Medienpluralismus Ausdruck einer bestimmten politischen, sozialen und damit auch kulturellen Situation im jeweiligen Mitgliedstaat ist, verbietet sich gleichmachende Harmonisierungstätigkeit der EU.²⁴

2.3. Ansätze zur Verhinderung von Medienkonzentration auf der Ebene der Europäischen Union

Unabhängig vom obigen Ergebnis zur Frage einer umfassenden Kompetenz zur Medienvielfaltsregulierung, ist die Ebene der EU bei der Verhinderung übermäßiger Medienkonzentration dennoch ein wichtiger Bestandteil. Die EU kann sich eines normativen Mittels bedienen, das das Wirtschaftsleben allgemein – und gerade nicht nur sektorspezifisch wie hier für den Medienbereich – reguliert und dennoch auch Einfluss zur Wahrung des Medienpluralismus haben kann: Die Sicherung des freien Wettbewerbs mit Hilfe des Kartellrechts, zu dem das Fusionskontrollrecht zu zählen ist.²⁵

2.3.1. Sicherung von Medienvielfalt und -pluralismus durch das Europäische Wettbewerbsrecht

Im Medienbereich besteht die Besonderheit, dass zwei Arten von Wettbewerb relevant sind: der publizistische Wettbewerb als Wettbewerb von Meinungen, Gedanken und Informationen und der ökonomische Wettbewerb, der es zum Ziel hat, ein wettbewerbles Umfeld zu erhalten, das die Weiterentwicklung von Innovationen und Fortschritt sowie Veränderungen im Sinne der Nachfragepräferenzen fördert.²⁶ Das europäische Kartellrecht ist ein Instrument zur Sicherung des

²³ Vgl. auch zu entsprechenden früheren Initiativen der Europäischen Kommission Cole, „Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Pluralismussicherung“ in BLM-Symposium Medienrecht 2007 – Freiheitssicherung durch Regulierung: Fördert oder gefährdet die Wettbewerbsaufsicht publizistische Vielfalt im Rundfunk?, Nomos, Baden-Baden 2009, S. 93, 94 ff; a. A. Gounalakis/Zagouras, „Ein Plädoyer für ein europäisches Medienkonzentrationsrecht“, ZUM 2006, 716; Gounalakis/Zagouras, „Publizistische Vielfaltssicherung – Eine Aufgabe für Europa?“, JZ 2008, 652; siehe dazu auch Hain, „Sicherung des publizistischen Pluralismus auf europäischer Ebene?“, AfP 2007, 527.

²⁴ Insgesamt dazu Cole, „Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Pluralismussicherung“ in BLM-Symposium Medienrecht 2007 – Freiheitssicherung durch Regulierung: Fördert oder gefährdet die Wettbewerbsaufsicht publizistische Vielfalt im Rundfunk?, Nomos, Baden-Baden 2009, S. 104 ff., 111 ff.

²⁵ Ähnliches gilt dem Grundsatz nach auch für das EU-Beihilfenrecht, das durch die potentielle Untersagung von Fördermaßnahmen indirekt auch Auswirkungen auf die genaue Gestalt einer Medienlandschaft in einem Mitgliedstaat haben kann, vgl. dazu etwa Fink/Cole/Keber, Europäisches und Internationales Medienrecht, C. F. Müller, Heidelberg 2008, S. 126 ff. (Rn. 172 ff.).

²⁶ Hans, Die Auswirkungen des Medienwandels auf das Werbevertrags- und Werbekartellrecht, C. H. Beck Verlag, München 2015, S. 135 f.



ökonomischen Wettbewerbs im EU-Binnenmarkt und enthält daher keine Regelungen, die unmittelbar und gezielt den publizistischen Wettbewerb regulieren und damit zielgerichtet Meinungskonzentration verhindern sollen. Gleichzeitig haben die kartellrechtlichen Regelungen dennoch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Gestaltung der Medienlandschaft²⁷ Ein funktionierender, freier Wettbewerb im Binnenmarkt ist zugleich ein wichtiger Faktor zur Gewährleistung von Medienpluralismus.²⁸ Insbesondere für die Medienbranche, die durch ein hohes Maß an Innovation und schnelle Entwicklungszyklen gekennzeichnet ist und in der sich seit Jahren folgenreiche Konzentrationsprozesse ereignen, ist die Sicherung des ökonomischen Wettbewerbs als Grundlage für den Erhalt oder die Schaffung einer Vielfalt von Medienanbietern bzw. -angeboten von großer Bedeutung.²⁹ Es existiert also ein Dualismus von Marktmacht- und Meinungsmachtkontrolle, bei dem das Kartellrecht Hand in Hand mit dem Meinungsvielfaltssicherungsrecht geht und das Ziel der Sicherung eines vielfältigen Angebots gleichsam als Nebeneffekt erreichen kann. Das bedeutet in praktischer Hinsicht: Verhindert die Europäische Kommission die Konzentration von Marktmacht in den Händen weniger, kann dies gleichzeitig bedeuten, dass damit auch auf dem Markt der Meinungen mehr Auswahl besteht. Allerdings ist hier Vorsicht geboten: ein vielfältiges Spektrum von Anbietern, den das Kartellrecht zu sichern sucht, ist nicht immer gleichzusetzen mit einem vielfältigen Angebot; so wird z. B. kartellrechtlich die Bedeutung des Meinungseinflusses eines Unternehmens, etwa in benachbarten medienrelevanten Märkten nicht zwingend berücksichtigt. Das Kartellrecht mit seiner Marktmachtkontrolle ist daher notwendiges, nicht jedoch hinreichendes Mittel, um die Meinungsvielfalt zu sichern.³⁰

Die Kommission hat mehrere Instrumente, derer sie sich bei der Marktmachtkontrolle bedienen kann (die „drei Säulen des Kartellrechts“): das Kartellverbot des Art. 101 AEUV, das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung nach Art. 102 AEUV sowie die Fusionskontrolle, die in der Fusionskontroll-Verordnung (VO 139/2004/EG, FKVO) näher geregelt ist. Grundlegendes und entscheidendes Tatbestandsmerkmal kartellrechtlicher Normen bei der Verhinderung von wettbewerbsverzerrendem Verhalten oder Marktkonzentration ist die Frage des relevanten Marktes und genauer für diesen dann die Frage einer marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens. Letztere wird in ständiger Rechtsprechung definiert als die wirtschaftliche Marktstellung eines Unternehmens, die dieses in die Lage versetzt, die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf dem relevanten Markt zu verhindern, indem es sich die Möglichkeit verschafft, sich seinen Wettbewerbern, seinen Abnehmern und letztlich den Verbrauchern gegenüber in einem nennenswerten Umfang unabhängig zu verhalten.³¹ Da somit die marktbeherrschende Stellung immer nur für einen genau definierten relevanten Markt festgestellt werden kann, ist die Definition der relevanten Märkte der Ausgangspunkt jeder wettbewerbsrechtlichen Prüfung.

²⁷ Dörr, in: Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, Verlag Recht & Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2011, S. 221.

²⁸ Nehl, Rechtsschutz im Bereich grenzüberschreitender Medienezusammenschlüsse, S. 3, abrufbar unter http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2003_041_de.pdf.

²⁹ Dörr, in: Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, Verlag Recht & Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2012, S. 222.

³⁰ Cole, „Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Pluralismussicherung“ in BLM-Symposium Medienrecht 2007: Freiheitssicherung durch Regulierung: Fördert oder gefährdet die Wettbewerbsaufsicht publizistische Vielfalt im Rundfunk?, Nomos, Baden-Baden 2009, S. 105; zur Verbindung mit nationalem Vielfaltsicherungsrecht siehe Punkt 3.3.

³¹ EuGH, Urteil vom 13.02.1997, *Hoffmann-La Roche v. Kommission*, Rs. 85/76, Slg. 1979, 461, ECLI:EU:C:1979:36; EuG, Urteil vom 17.09.2007, *Microsoft*, Rs. T-201/04, Slg. 2007, II-3601, ECLI:EU:T:2007:289.



2.3.2. Das Phänomen konvergenter audiovisueller Medienmärkte in der EU

Die Definition der relevanten Märkte dient der Abgrenzung des Gebiets, auf dem Unternehmen miteinander im Wettbewerb stehen und erfolgt in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht.³² Auf diese Art und Weise wird ermittelt, welche Unternehmen tatsächlich in der Lage sind, dem Verhalten der anderen am Markt beteiligten Unternehmen Schranken zu setzen und sich damit einem wirksamen Wettbewerbsdruck entziehen können. Als Hauptmittel zur Abgrenzung der Märkte bedient sich die Europäische Kommission des so genannten Bedarfsmarktkonzepts. Nach diesem erfasst ein einheitlicher sachlich relevanter Markt sämtliche Erzeugnisse und/oder Dienstleistungen, die von den Verbrauchern hinsichtlich ihrer Eigenschaften, Preise und ihres vorgesehenen Verwendungszwecks als austauschbar (substituierbar) angesehen werden. Der räumlich relevante Markt ergibt sich aus dem Territorium, in dem die beteiligten Unternehmen die relevanten Produkte oder Dienstleistungen anbieten, in dem die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind und das sich von benachbarten Gebieten durch spürbar unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen unterscheidet. Ergänzt wird das Bedarfsmarktkonzept durch Konzepte der Kreuz-Preis-Elastizität, wie des „small but significant non transitory increase in price-test“ (SSNIP-Test)³³, sowie das Konzept der Angebotsumstellungsflexibilität.³⁴

Die Anwendung dieser Konzepte auf die Abgrenzung relevanter Medienmärkte ergibt zunächst folgendes Ergebnis: Bei den Medienmärkten handelt es sich um zweiseitige Märkte, bei denen auf der einen Seite Medienunternehmen um Rezipienten (sogenannte Rezipientenmärkte) und auf der anderen Seite dieselben Medienunternehmen um Werbekunden konkurrieren (sogenannte Werbemärkte).³⁵ Zwischen den beiden Marktseiten bestehen untrennbare wirtschaftliche Zusammenhänge und enge Netzwerkeffekte, so dass Veränderungen auf der einen Marktseite das Wettbewerbsgeschehen auf der anderen Marktseite spürbar – positiv oder negativ – beeinflussen können.³⁶

2.3.2.1. Herkömmliche Definition der relevanten Medienmärkte im EU- Wettbewerbsrecht

Unter Berücksichtigung der soeben beschriebenen Abgrenzungsmethoden grenzen die Europäische Kommission, EuGH und Gericht traditionell die relevanten Medienmärkte orientiert an den

³² Die zeitliche Dimension spielt für die Abgrenzung der relevanten Medienmärkte keine besondere Rolle und bleibt daher hier unberücksichtigt.

³³ Beim SSNIP-Test oder hypothetischen Monopoltest steht die Frage nach dem Abnehmerverhalten bei einer Preiserhöhung des betroffenen Produkts des betroffenen Unternehmens. Entscheidend ist, ob die Kunden als Reaktion auf eine angenommene kleine, bleibende Erhöhung der relativen Preise des Produkts um 5 % bis 10 % auf leicht verfügbare Substitute ausweichen würden. Weichen die Abnehmer in einem Maße auf andere Produkte aus, dass sich eine Preiserhöhung aufgrund des damit einhergehenden Absatzrückganges nicht mehr lohnt, werden die Produkte einem einheitlichen Markt zugerechnet.

³⁴ Zu den verwendeten Ansätzen vergleiche: Bekanntmachung der Europäischen Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft (97/C 372/03); abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=DE).

³⁵ Umfassend dazu Hans, Die Auswirkungen des Medienwandels auf das Werbevertrags- und Werbekartellrecht, C. H. Beck-Verlag, München 2015, S. 148 ff.

³⁶ Anzeigen-Auflagen-Spirale oder Werbespot-Reichweiten-Spirale: Je höher die Auflage/Reichweite eines Medienprodukts, desto mehr Werbegelder kann das Medium generieren. Je höher das Werbeeinkommen ist, desto mehr finanzielle Mittel stehen dem Medium zur Verfügung, die wiederum zur Qualitätssteigerung des Produkts führen können. Eine Qualitätssteigerung bringt wiederum dem Grundsatz nach mehr Rezipienten und damit eine größere Auflage/Reichweite und die Spirale beginnt von vorne. Umgekehrt führt ein geringes Werbeeinkommen zu geringen finanziellen Mitteln, die dem Medium zur Verfügung stehen, was sich negativ auf Qualität und Auflage/Reichweite auswirkt, was wiederum zu geringeren Werbeeinkommen und damit geringeren finanziellen Mitteln führt. Vgl. stv. Trafkowski, Medienkartellrecht – Die Sicherung des Wettbewerbs auf den Märkten der elektronischen Medien, C. H. Beck, München 2002, S. 11.



verschiedenen Mediensektoren ab. Die Kommission hatte nach den ersten größeren Fusionskontrollentscheidungen im Mediensektor Studien in Auftrag gegeben, die sich mit der Frage der Abgrenzung der relevanten Medienmärkte beschäftigten.³⁷ Ferner ergeben sich die Abgrenzungen aus einer Vielzahl von Kommissionsentscheidungen, die teilweise trotz Veränderungen auf den Medienmärkten weitergeltende Grundsätze festgelegt haben. Dies führt zur Annahme der folgenden relevanten Medienmärkte im Wettbewerbsrecht der Europäischen Union.

2.3.2.1.1. Markt für Pay-TV (Zuschauermarkt)

Es existiert ein sachlich relevanter Markt für die Verbreitung von Pay-TV an die Endverbraucher, auf dem die Pay-TV-Anbieter in direktem Wettbewerb um die Zuschauer als zahlende Abonnementkunden stehen (Zuschauermarkt). Dieser untergliedert sich wiederum je nach der vom Sender angebotenen Programmart (Spartenprogramm, multi-thematisches Programm, allgemeines Programm).³⁸ Auch spricht nach Ansicht der Europäischen Kommission vieles für eine Unterteilung nach dem Genre der Pay-TV-Sender (z. B. Dokumentation, Jugendprogramm, Sport). Offen gelassen hat sie hingegen, ob eine weitere Unterscheidung nach der Vertriebsart, also nach der Verbreitung des Senders über Kabel oder Satellit zwingend ist.³⁹ Diese Märkte für Pay-TV erstrecken sich räumlich schon aus sprachlichen Gründen, aber auch typischerweise aufgrund der Art der Lizenzierung der entsprechenden Rechte auf ein national umgrenztes Gebiet und sind zu unterscheiden vom Markt für frei empfangbares Fernsehen, sogenanntes Free-TV, auch wenn eine Interdependenz besteht, da der Erfolg von Pay-TV maßgeblich von der Qualität des Free-TV abhängt.⁴⁰ Ob ein solcher Zuschauermarkt auch für das Free-TV besteht, ist umstritten. Die Kommission ging zunächst von einem einheitlichen Zuschauermarkt aus,⁴¹ ließ die Frage dann offen⁴² und sprach zuletzt von einem Free-TV-Markt,⁴³ was teilweise als Entscheidung für einen Zuschauermarkt auch im Free-TV gewertet wird.⁴⁴ Inwiefern „mobiler Rundfunk“ im Sinne der Nutzung von Mediendiensten, insbesondere Fernsehen, auf kleinen tragbaren Endgeräten dem Pay-TV-Markt angehören kann, hat die Kommission hingegen noch offen gelassen.⁴⁵

³⁷ Grundsätze für die Marktabgrenzung im Medienbereich finden sich etwa in der ausführlichen Studie „Media Market Definitions – Comparative Legal Analysis“, die das EMR im Auftrag der Europäischen Kommission 2005 erstellt hat, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/documents/2005_media_market_definition_study_en.pdf; vgl. auch die im Auftrag des Europäischen Parlaments erstellte Studie: EMR, The citizens right to information: law and policy in the EU and its Member States, 2012, S. 101 ff.

³⁸ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13.07.2016, COMP/M.4204 – *Cinven/UPC France*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 30.04.2002, COMP/JV.57 – *TPS*.

³⁹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 04.03.2005, COMP/M.3609 – *Cinven/France Telecom Cable – NC Numericable*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 13.07.2016, COMP/M.4204 – *Cinven/UPC France*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 25.06.2008, COMP/M.5121 – *NewsCorp/Premiere*.

⁴⁰ Europäische Kommission, Entscheidung vom 02.04.2003, COMP/M.2876 – *Newscorp/Telepiù*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 07.11.2000, COMP/M.1943 – *Telefonica/Endemol*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 13.10.2000, COMP/M.2050 – *Vivendi/Canal+/Seagram*; vgl. auch mwN. Braun/Paschke, in *Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht*, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 3. Auflage, 2016, S. 603.

⁴¹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 20.09.1995, IV/M.553 – *RTL/Veronica/Endemol*.

⁴² Europäische Kommission, Entscheidung vom 03.08.1999, IV/M.1574 – *Kirch Mediaset*.

⁴³ Europäische Kommission, Entscheidung vom 22.02.2007, COMP/M.4547 – *KKR/Permira/ProSiebenSat.1*; Europäische Kommission, Beschluss vom 24.09.2010, COMP/M.5881 – *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*.

⁴⁴ Vgl. mwN. Braun/Paschke, in *Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht*, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 3. Auflage, 2016, S. 603.

⁴⁵ Europäische Kommission, Entscheidung vom 25.03.2010, COMP/M.5748 – *Prisa/Telefónica/Telecinco/Digital+*



2.3.2.1.2. Markt für Free-TV (Fernsehwerbung)

Der sachlich relevante Markt für die Beurteilung von Marktmacht im Free-TV ist der Fernsehwerbemarkt. Ihm gehören alle Sender an, die sich – zumindest teilweise – über Werbung finanzieren, d. h. auch Pay-TV Sender, sofern sie sich (auch) über Werbeeinnahmen finanzieren.⁴⁶ Die Marktposition der Wettbewerber bestimmt sich auf diesem Markt in erster Linie nach ihrem Werbeumsatz, allerdings wird zusätzlich auch der Zuschaueranteil bei der Beurteilung der Marktmacht auf dem Werbemarkt herangezogen.⁴⁷

2.3.2.1.3. Märkte für den Kauf von Übertragungsrechten

Programminhalte, die nicht von den Sendern selbst hergestellt werden, beschaffen sich die Sender auf den sogenannten Märkten für Übertragungs- bzw. Senderechte, die neben dem Free-TV- und Pay-TV-Markt gesonderte Märkte darstellen.⁴⁸ Unter Berücksichtigung der Austauschbarkeit von Sendungen aus Sicht der Verbraucher, kann hier weiter differenziert werden nach Märkten für Filminhalte, Fußballwettbewerbe, andere Sportarten sowie allgemeine und themenspezifische Programme.⁴⁹ Innerhalb von Fußballwettbewerben muss aus Sicht der Kommission sogar noch weiter spezifiziert werden nach Wettbewerben der Nationalmannschaften, die nur alle paar Jahre stattfinden und solchen, die regelmäßig wiederkehrend und im Ligabetrieb stattfinden.⁵⁰ Auch gehören Kino- und TV-Filmproduktionen getrennten Märkten an, wobei bei dem Kinomarkt es zudem möglicherweise eine Rolle spielen kann, ob es sich um erfolgreiche Produktionen der Hollywood-Majors („Blockbuster“) oder sonstige Produktionen handelt.⁵¹ TV-Programme, die vom ausstrahlenden Sender selbst produziert werden, werden von diesen Märkten grundsätzlich nicht erfasst. Solche Inhouse-Produktionen werden erst dann bedeutend im Bezug auf die Märkte für Senderechte an TV-Programmen, wenn sie an Dritte verkauft werden.⁵² In räumlicher Hinsicht sind die Märkte für Senderechte grundsätzlich national, können sich aber auch auf einen bestimmten Sprachraum erstrecken.⁵³

2.3.2.1.4. Märkte für Internetinhalte und -werbung

Der Markt für Internetwerbung ist von den Märkten für Werbung durch andere Medien zu unterscheiden. Dabei ist er zu unterteilen in Märkte für die Bereitstellung von Onlinewerbeflächen,

⁴⁶ Europäische Kommission, Entscheidung vom 9.11.1994, IV/M.469 – *MSG Media Service*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 7.10.1996, IV/M.779 – *Bertelsmann/CLT*.

⁴⁷ Entscheidung vom 7.10.1996, IV/M.779 – *Bertelsmann/CLT*.

⁴⁸ Europäische Kommission, Entscheidung vom 02.04.2003, COMP/M.2876 – *Newscorp/Telepiù*; Entscheidung vom 30.04.2002, COMP/JV.57 – *TPS*.

⁴⁹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 03.10.2014, COMP/M.7217 – *Facebook/Whatsapp*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 02.04.2003, COMP/M.2876 – *Newscorp/Telepiù*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 14.08.2002, COMP/M.2845 – *Sogecable/Canalsatellite Digital/Via Digital*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 10.05.2000, IV/32.150 – *Eurovision*.

⁵⁰ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13.11.2001, COMP/M.2483 – *Group Canal+/RTL/GICD/JV*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 19.04.2001, Sache 37.576 – *UEFA Übertragungsregelung*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 23.07.2003, COMP/C.2-37.398 – *UEFA Übertragungsregelung*.

⁵¹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 02.04.2003, COMP/M.2876 – *Newscorp/Telepiù*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2010, COMP/M.5776 – *Telecinco/Cuatro*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 13.07.2010; COMP/M.5779 – *Comcast/NBC Universal*.

⁵² Europäische Kommission, Entscheidung vom 20.09.1995, IV/M.553 – *RTL/Veronica/Endemol*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 08.09.2009, COMP/M.5533 – *Bertelsmann/KKR/JV*.

⁵³ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13.10.2000, COMP/M.2050 – *Vivendi/Canal+/Seagram*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 02.04.2003, COMP/M.2876 – *Newscorp/Telepiù*.



auf dem Werbungtreibende und Webseitenbetreiber agieren, und den Markt für die Vermittlung von Online-Werbeflächen, auf dem Vermittler den Werbetreibenden gebündelt verfügbare Werbeflächen von Webseitenbetreibern anbieten. Der Markt für Werbevermittlung kann dabei wiederum zwischen suchgebundener und nicht-suchgebundener Werbung aufgespalten werden, während bei den Märkten für die Bereitstellung der Werbeflächen eine solche Trennung von der Kommission bislang lediglich angedacht wird.⁵⁴ Auch ist wohl zu unterscheiden zwischen Online-Display-Werbung und Online-Videos auf Abruf.⁵⁵ Ebenso wie im Bereich des Fernsehens wird dieser Werbemarkt vom Markt für die kostenpflichtige Bereitstellung von Internetinhalten (Pay) abgegrenzt.⁵⁶ Wie bereits im Fernsehen werden diese unterschiedlichen Dienste (Inhalt und Werbung) von unterschiedlicher Seite bezahlt und gehören daher nach Ansicht der Europäischen Kommission getrennten Märkten an.⁵⁷ Dabei werden die Märkte für Internetinhalte eng definiert und es kann je nach Art der verkauften Güter unterschieden werden. Auch bei den Internetwerbemärkten kann es für die Marktabgrenzung auf die Art der Webseite ankommen.⁵⁸

Daneben hat die Kommission klargestellt, dass sowohl Internetwerbung als auch Internetinhalte eigenständige Produktmärkte neben dem Markt für Internetzugangsdienste darstellen.⁵⁹ Ebenso sind die Märkte für Internetwerbung und -inhalte von den Märkten für die Bereitstellung von Internetportalen zu trennen, wobei die Kommission hier weiter unterscheidet zwischen vertikalen Portalen, die darauf fokussiert sind, relativ beschränkten Zugang zu einer beschränkten Art von Inhalten zu ermöglichen und allgemeinen Suchmaschinen/horizontalen Portalen sowie Suchfunktionen, die nur innerhalb einer bestimmten Webseite angewandt werden können.⁶⁰

In räumlicher Hinsicht sind die Märkte für Internetwerbung und -inhalte aufgrund von sprachlichen Differenzen national gefasst bzw. auf einen einheitlichen Sprachraum begrenzt.⁶¹ Auch der Markt für Internetzugangsdienste ist grundsätzlich national begrenzt, während es im Bereich der Internetportale sowohl zu nationalen als auch europäischen Märkten kommen kann.⁶²

2.3.2.2. Definition konvergenter audiovisueller Medienmärkte im EU-Wettbewerbsrecht

Die zunehmende Digitalisierung, technische Neuerungen, veränderte Nutzungsgewohnheiten und mediale Angebote sind Teil einer zunehmenden Konvergenzentwicklung. Mit dem Schlagwort Konvergenz oder Medienkonvergenz wird das Verschmelzen bisher getrennter Medienbereiche

⁵⁴ Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731 – *Google/DoubleClick*.

⁵⁵ Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731 – *Google/DoubleClick*; Europäische Kommission, Beschluss vom 24.09.2010, COMP/M.5881 – *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*.

⁵⁶ Europäische Kommission, Entscheidung vom 20.07.2000, COMP/JV.48 – *Vodafone/Vivendi/Canal+*.

⁵⁷ Europäische Kommission, Entscheidung vom 15.09.1997, IV/M.973, *Bertelsmann/Burda – HOS Lifeline*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731, Rz. 44 ff. – *Google/DoubleClick*.

⁵⁸ Europäische Kommission, Entscheidung vom 25.04.2001, COMP/M.2398 – *Linde/Jungheinrich/JV*.

⁵⁹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 15.09.1998, IV/JV.11 – *@ Home Benelux B.V.*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 20.07.2000, COMP/JV.48 – *Vodafone/Vivendi/Canal+*; es ist jedoch zu beachten, dass verschiedene Internetzugangsmodi, also über TV-Kabel, herkömmliche Telefonleitung, drahtlose Netzwerke, nicht notwendigerweise zur Annahme getrennter Märkte führen. Zudem hat sich der Markt der Zugangsdienste seit diesen Entscheidungen signifikant verändert.

⁶⁰ Entscheidung vom 13.10.2000, COMP/M.2050 – *Vivendi/Canal+/Seagram*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 18.02.2010, COMP/M.5727 – *Microsoft/Yahoo!Search Business*.

⁶¹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 27.05.1998, IV/JV.1 – *Telia/Telenor/Schibsted*; Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731 – *Google/DoubleClick*.

⁶² Vgl. auch Braun/Paschke, in *Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht*, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 3. Auflage, 2016, S. 591.



beschrieben, da heute Print-, Rundfunk-, Mobilfunk- und Internetangebote mehr und mehr zusammenwachsen.⁶³ Traditionelle Medien sind mittlerweile selbstverständlich auch als Online- und Mobile-Angebote den Nutzern zugänglich, nicht selten parallel durch Nutzung eines sogenannten Second Screen, und Internetangebote können über klassische Medienendgeräte, wie z. B. das Fernsehen, sogenanntes Connected oder Smart-TV, empfangen werden.

Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht stellt sich daher eine entscheidende Frage: Gibt es eine generelle Austauschbarkeit von Online- und Offline-Angeboten oder können Online- und Offline-Angebote zumindest im Einzelfall einem einheitlichen relevanten Markt zugeordnet werden. Damit ist zugleich die Frage gestellt, inwiefern die bisherigen Ansätze in der Entscheidungspraxis der Kommission weiter Geltung beanspruchen können. Zur Beantwortung dieser Fragen reicht allein der generelle Hinweis auf die Abwanderung von Zuschauern/Zuhörern/Lesern auf Internetangebote nicht aus. Auch der schlichte Hinweis auf die Ähnlichkeit der (auf unterschiedlichen Wegen verbreiteten) Angebote genügt nicht.⁶⁴

Grundsätzlich ist die Europäische Kommission eher zurückhaltend mit der Annahme konvergenter, einheitlicher, gattungsübergreifender Märkte. So hat sie 2014 im Fall *Facebook/Whatsapp* erneut klargestellt, dass sie an der Trennung von Online- und Offline-Werbemärkten noch festhält.⁶⁵ Sie zeigt jedoch auch, dass sie das Verschimmen von Trennlinien zwischen den einzelnen Mediensektoren durchaus wahrnimmt, indem sie im Einzelfall die Annahme eines gattungsübergreifenden Markts zumindest in Betracht zieht. Auch zeigen Initiativen der Kommission zur Erneuerung einschlägiger Rechtsakte für den Medienbereich, dass sie sich des Phänomens der Medienkonvergenz bewusst ist und generell eine technologieneutrale Regulierung erreichen will. Ein deutliches Beispiel dafür ist der aktuelle Reformvorschlag zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, der z.B. eine Ausdehnung auf Videoplattformen vorsieht.⁶⁶ Dies wird beispielhaft auch im Rahmen ihrer Äußerungen zum Fernseh- und Onlinewerbemarkt deutlich. Zwar erteilt sie der Annahme eines einheitlichen, gattungsübergreifenden Werbemarkts eine Absage, obwohl in diesen Verfahren von den Beteiligten Argumente für die Annahme eines Gesamtmarktes für Werbung in Zeitungen, Fernsehen, Hörfunk und Online vorgebracht wurden, sie zieht aber in Erwägung verschiedene Formen der Online-Werbung dem TV-Werbemarkt zuzuordnen. Auch wenn Online-Display- und Online-Video-Werbung nicht demselben sachlich relevanten Markt zugeordnet werden können, so ist es möglich, dass Online-Video-Werbung auf Abruf mit dem Markt für Offline-Video auf Abruf (z. B. von Kabel- oder Telekommunikationsunternehmen angebotene Video auf Abruf Angebote) und dem Free-TV-Werbemarkt einen einheitlichen Markt bildet.⁶⁷ Darüber hinaus könnte im Display-Bereich mit einem Verschimmen der Marktgrenzen zu rechnen sein, da

⁶³ Vgl. mwN. Hans, Die Auswirkungen des Medienwandels auf das Werbevertrags- und –werbekartellrecht, C. H. Beck Verlag, München 2015, S. 21 ff.

⁶⁴ Beckmann/Müller, Hoeren/Sieber/Holzengel, Handbuch Multimedia-Recht, C. H. Beck Verlag, 42. Auflage, Stand Juni 2015, Teil 10, Rn. 44.

⁶⁵ Europäische Kommission, Entscheidung vom 03.10.2014, COMP/M.7217 – *Facebook/Whatsapp*, es ist jedoch zu beachten, dass sich die Kommission mit einer weiteren Unterteilung des Online-Werbemarktes nur am Rande beschäftigt hat, da diese für die Entscheidung keine Rolle spielt. Eine differenzierte Betrachtung einzelner Online-Werbemärkte erfolgte nicht, weshalb auch ein differenzierter Vergleich in dem Bereich, in dem am ehesten ein konvergenter Markt angedacht wird – Online-Video-Werbung und der Offline-Video-Werbung – nicht Gegenstand des Fusionskontrollverfahrens war.

⁶⁶ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten vom 25.05.2016, COM(2016) 287 final, S. 11. f., S. 25 (Art. 1), nachzulesen unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0287&from=EN>; eine Zusammenfassung des Reformvorschlags auch bei Hans, „Herzstück des digitalen Binnenmarkts – Rechtsrahmen für Bewegtbildangebote“, NJW 2016, S. 17.

⁶⁷ Europäische Kommission, Beschluss vom 24.09.2010, COMP/M.5881 – *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*.



sogenanntes „Targeting“, d. h. die zielgruppengenaue Aussteuerung von Werbung, die Streuverluste ähnlich wie bei suchgebundener Werbung reduzieren kann.⁶⁸

Mit zunehmender Konvergenz von Übertragungswegen, Nutzungsverhalten, Inhalten und Endgeräten ist jedoch damit zu rechnen, dass die Frage der Zugehörigkeit von Online- und Offline-Produkten zu einem einheitlichen Markt die Kommission weiterhin beschäftigen wird.

2.3.3. Verhältnis von EU-Wettbewerbsrecht und Konzentrationskontrolle der Mitgliedstaaten

Aus dem Verhältnis zwischen EU-Wettbewerbsrecht und medien- und wettbewerbsrechtlicher Konzentrationskontrolle der Mitgliedstaaten ergibt sich, dass sich die Herangehensweise der Kommission einschließlich etwaiger Anpassungen der Marktdefinitionen unter Einschluss konvergenter Entwicklungen nicht unbedingt durchsetzt. Dies zeigt sich am deutlichsten bei der Fusionskontrolle. Hier sind die Vorschriften des EU-Wettbewerbsrechts nur anwendbar, wenn es sich um einen Zusammenschluss von unionsweiter Bedeutung handelt, d. h. regelmäßig mindestens zwei Unternehmen an dem Zusammenschluss beteiligt sind, die einen EU-weiten Gesamtumsatz von jeweils mehr als 250 Millionen Euro erzielen und zusammen insgesamt über 5 Milliarden Euro erzielen.⁶⁹ Selbst bei Erreichen der Relevanzschwelle gibt es eine Ausnahme von der ausschließlichen Zuständigkeit für Fusionsentscheidungen der Kommission: für das Erreichen anderer relevanter Ziele können die Mitgliedstaaten neben der Marktmacht orientierten Entscheidung der Kommission eine weitere Prüfungsstufe vorsehen, die im Ergebnis dazu führen kann, dass das Ergebnis der Kommissionsprüfung durch die meinungsmachtorientierte Konzentrationsentscheidung des Mitgliedstaates „überstimmt“ wird. Denn nach Art. 21 Abs. 4 S. 1 FKVO dürfen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen gegen Unternehmenszusammenschlüsse ergreifen, um berechnigte Interessen zu schützen, die von der FKVO nicht erfasst werden. Art. 21 Abs. 4 S. 2 FKVO erkennt dabei ausdrücklich die Medienvielfalt als ein solches berechtigtes Interesse an. Damit haben die in den Mitgliedsstaaten zuständigen Behörden die Möglichkeit zum Schutz der Medienvielfalt Zusammenschlüsse zu untersagen, die von der Kommission aus wettbewerbsrechtlicher Sicht als unbedenklich eingestuft wurden. Sie können allerdings nicht von der Kommission untersagte Zusammenschlüsse im Nachhinein genehmigen, etwa mit dem Argument einer Erhöhung der Angebotsvielfalt.⁷⁰

⁶⁸ Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731 – *Google/DoubleClick*.

⁶⁹ Die – nach der Terminologie der Fusionskontrollverordnung noch als – gemeinschaftsweite Bedeutung kann schon bei geringeren Umsatzschwellen erreicht sein, wenn insgesamt eine Relevanz erreicht ist, weil in mehreren EU-Mitgliedstaaten relevanter Umsatz erzielt wird, vgl. dazu Art. 1 FKVO, nachzulesen unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:024:0001:0022:de:PDF>.

⁷⁰ Westermann, Loewenheim/Meesen/Riesenkampf/Kersting/Meyer-Lindemann, Deutsches und Europäisches Kartellrecht, C. H. Beck Verlag, 3. Auflage, München 2016, Art. 21, Rn. 11. Vgl. dazu auch Cole, „Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Pluralismussicherung“ in BLM-Symposium Medienrecht 2007: Freiheitssicherung durch Regulierung: Fördert oder gefährdet die Wettbewerbsaufsicht publizistische Vielfalt im Rundfunk?, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 93, 108 f.



2.3.4. Überblick zu wichtigen Fällen der Europäischen Kommission in den vergangenen Jahren

Die Europäische Kommission hat immer wieder und gerade auch in jüngerer Zeit wichtige wettbewerbsrechtliche Entscheidungen getroffen, die nachhaltigen Einfluss auf die Konzentrationskontrolle im Medienbereich hatten und auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen werden. Beispiele sind die Fälle *Google/DoubleClick*, in dem sich die Kommission ausführlich zum Wettbewerb auf Online-Werbemärkten und damit der wichtigsten Finanzierungsquelle für Online-Medien geäußert hat, und *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*, in dem die Kommission Hinweise gibt, dass in einer konvergenten Medienwelt auch sektorübergreifende Märkte in der Prüfung berücksichtigt werden könnten.

2.3.4.1. Der Fall *Google/DoubleClick*

In der Entscheidung *Google/DoubleClick*⁷¹ vom 11. März 2008 untersuchte die Kommission die Übernahme des amerikanischen Unternehmens DoubleClick durch Google. DoubleClick war weltweit vor allem in den Bereichen Ad-serving, Management und Auswertung für Webseiten-Betreiber, Werbetreibende und Werbeagenturen tätig, stand im Begriff eine Vermittlungsplattform zu lancieren und besaß mit Performics eine Agentur für Suchmaschinen-Marketing. Die Kommission legte in dieser Fusionskontrollentscheidung ausführlich einige Grundsätze dar, die bei der Beurteilung von Werbemärkten im Zusammenhang mit Online-Werbung und Targeting-Möglichkeiten von Bedeutung sind.

In der Marktanalyse stellte die Kommission zunächst fest, dass es keinen gemeinsamen Markt für Online- und Offline-Werbung gibt. Sie widersprach damit ausdrücklich der Ansicht Googles, das von einem relevanten Produktmarkt ausging, der die Bereitstellung von Werbeflächen in allen Medienformen umfasse, da das Internet nur einen von vielen verschiedenen Medienkanälen darstelle, die der Werbetreibende wählen kann, um seine Waren oder Dienstleistungen zu bewerben und die er daher alle bei der Planung berücksichtigt. Als Grund für die Trennung zwischen Online- und Offline-Werbung gab die Kommission an, dass Online-Werbung zweckspezifisch eingesetzt werde und im Gegensatz zu Offline-Werbung Zielgruppen genauer und effektiver eingesetzt werden könne. Zudem biete die Online-Werbung ein besonderes Berichtssystem, das zu einer wesentlich genaueren Messung der Wirksamkeit einer Online-Werbung führe, als dies für Offline-Werbung möglich sei. Schließlich unterscheide das spezielle Online-Abrechnungsverfahren, das auf Cost-per-Click/Cost-per-Impression-Basis kalkuliert, die beiden Märkte.⁷²

Des Weiteren erörterte die Kommission, ob innerhalb des Marktes für Online-Werbung weitere Marktunterscheidungen zu treffen seien, je nach Erscheinungsform der Werbung (Text- oder Display-Werbung) und insbesondere danach, ob es sich um suchgebundene oder nicht suchgebundene Werbung handle. Dabei stellte sie fest, dass kein Anlass bestehe, eine solche Unterscheidung zu treffen, soweit es um die Bereitstellung von Online-Werbung gehe.⁷³ Die Tatsache, dass Advertising-Tools, welche die Werbetreibenden bei der Bewertung ihres Return on Investment unterstützen, immer mehr Werbeformen beinhalteten, lasse die Schlussfolgerung zu, dass alle Anzeigenarten austauschbar sein könnten. Der Hauptgrund für die begrenzte Verfügbarkeit

⁷¹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731 – *Google/DoubleClick*.

⁷² Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731, Rz. 44 ff. – *Google/DoubleClick*.

⁷³ Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731, Rz. 48 ff. – *Google/DoubleClick*.



von Messverfahren entstehe in einigen Fällen eher durch selbst auferlegte Bestimmungen als aus technischen oder rechtlichen Gründen.⁷⁴ Anders sei dies jedoch auf dem Markt für die Vermittlung von Online-Werbung, für den die Kommission zwischen suchgebundener und nicht suchgebundener Werbung unterscheidet.⁷⁵

Aufgrund dieser Marktabgrenzung sah die Kommission in dem Zusammenschluss von Google und DoubleClick keine Gefahr für den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt. Allerdings ist dies eine konkrete Einzelfall-Entscheidung und bedeutet nicht, dass die Kommission nicht grundsätzlich die Möglichkeit sieht, dass Google diesen Wettbewerb gefährdet. Im Gegenteil untersuchte die Kommission in den vergangenen Jahren mehrfach bestimmte unternehmerische Aktivitäten von Google. Erst jüngst wurde durch übereinstimmende Medienberichte bekannt, dass sie eine Untersuchung gegen Google im Geschäftsbereich Online-Werbung vorbereiten soll, bei der vor allem AdWords und AdSense begutachtet werden sollen.⁷⁶

2.3.4.2. Der Fall *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*

Zwei Jahre nach der Google/DoubleClick-Entscheidung ließ die Kommission in ihrem Beschluss im Fall *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*⁷⁷ erkennen, dass eine strenge Trennung der Märkte für Online- und Offline-Werbung in einer konvergenten Medienwelt in Zukunft wohl nicht immer möglich sein wird und zur Diskussion stehe, medienübergreifende Märkte abzugrenzen.

Im konkreten Fall ging es um die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens, das zum Ziel hatte, eine Internetplattform bereitzustellen, mittels derer Verbraucher die Wiederholung von frei empfangbaren Fernsehinhalten während eines Zeitraums von sieben Tagen nach Ausstrahlung des jeweiligen Programms im linearen FTA-Fernsehen hätten ansehen können („7-Tage-Catch-up“). Darüber hinaus bot die Plattform die Möglichkeit Werbeinhalte zu implementieren, um so das Angebot zu monetarisieren.

Die Kommission führte bei der Abgrenzung der sachlich relevanten Märkte ausdrücklich aus, dass es im Wettbewerb um Zuschaueranteile nicht ausgeschlossen werden könne, dass kostenfreie, online bereitgestellte, professionelle Langform-Inhalte einen eigenen Markt bilden. Zugleich bemerkt sie jedoch ausdrücklich, dass sie zumindest teilweise durch kostenfreie, online bereitgestellte, professionelle Langform-Inhalte in Form von catch-up Videos auf Abruf und mit kostenfreien, offline abrufbaren, professionellen linearen Langform-Inhalten, offline abrufbaren, professionellen Langform-VaA-Inhalten und kostenpflichtigen, online abrufbaren professionellen Langform-VaA-Inhalten substituierbar sein sollten.⁷⁸ Ähnliche Überlegungen führten schließlich dazu, dass die Kommission bei der Abgrenzung der Werbemärkte ausdrücklich darauf hinwies, dass die Konvergenz von Linearfernsehen und Internet zukünftig – hinsichtlich Videowerbung im Zusammenhang mit professionell erstellten Inhalten – eine erneute Überprüfung der in vorausgegangenen Fällen festgelegten Trennung zwischen Online- und Offline-Werbung

⁷⁴ Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731, Rz. 52 – *Google/DoubleClick*.

⁷⁵ Europäische Kommission, Entscheidung vom 11.03.2008, COMP/M.4731, Rz. 54 ff. – *Google/DoubleClick*.

⁷⁶ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 20.04.2016, nachzulesen unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1492_de.htm.

⁷⁷ Europäische Kommission, Beschluss vom 24.09.2010, COMP/M.5881, Rz. 29 ff. – *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*.

⁷⁸ Europäische Kommission, Beschluss vom 24.09.2010, COMP/M.5881, Rz. 50 ff. – *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*.



rechtfertigen könnte. Mangels Entscheidungserheblichkeit sah die Kommission jedoch von einer abschließenden Marktdefinition ab.⁷⁹

Die Kommission stellte schließlich fest, dass es nicht ausgeschlossen sei, dass die Transaktion bedeutende nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb in Deutschland haben könnte, weshalb der Fall einer eingehenden Begutachtung bedürfe. Weil sich dieser aber nur oder hauptsächlich auf den einen Markt im Mitgliedstaat Deutschland beziehe, verwies sie ihn nach Art 9 Abs. 2 a FKVO an das Bundeskartellamt.⁸⁰

2.3.5. Politische Initiativen

Über die wettbewerbsrechtliche Entscheidungspraxis hinaus hat die Kommission schon früh die regulatorischen Herausforderungen erkannt, welche im Rahmen der Medienregulierung und Vielfaltsicherung existieren. Ihren Anfang nahm die Beschäftigung mit Medienpluralismus im Rahmen der Schaffung einer EG-Fernsehrichtlinie in den 1980er Jahren, wobei darin keine eigene europäische Regulierung vorgesehen war. Bereits im Dezember 1992 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch mit dem Titel „Pluralismus und die Medienkonzentration – Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion“, das verschiedene Optionen für einen europäischen Regulierungsansatz erörterte.⁸¹ Die anschließenden langen Konsultationen führten jedoch nicht zu konkreten Rechtsetzungsvorschlägen, weil die Mitgliedstaaten keine Kompetenz der EU zur Regulierung von Medienvielfalt anerkannten.

Erst 2007 im Nachgang zur Schaffung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, die weiterhin Pluralismussicherung als Regelungsgegenstand ausklammerte, veröffentlichte die Kommission schließlich ein Hintergrundpapier mit dem Titel „Media pluralism in the Member States of the European Union“, in dem eine Definitionsannäherung an den Begriff des Medienpluralismus vorgenommen und die Grundzüge der Medienkonzentration auch auf grenzüberschreitendem Niveau beschrieben werden.⁸² Ziel war es in dieser Hinsicht Transparenz herzustellen und eventuellen Handlungsbedarf der Mitgliedstaaten zu identifizieren.

Später veröffentlichte die Kommission im Jahr 2013 das „Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“, das zur Vorbereitung vielfältiger Gesetzgebungsinitiativen im Rahmen der Strategie des einheitlichen digitalen Binnenmarkts diene.⁸³ Zwar ist die Implementierung einer eigenen Zuständigkeit der Europäischen Kommission bei der Medienkonzentrationskontrolle nicht Teil dieser Strategie, jedoch spielen die Grundprinzipien von Meinungsvielfalt und Medienpluralismus im Rahmen der Reform der AVMD- und SatCab-Richtlinie im Sinne der Anerkennung dieser Ziele eine Rolle. Daneben werden Aktivitäten gefördert, die bei der Bewertung der Pluralimussituation helfen sollen. Dies zeigt etwa die Studie zur Erstellung des „Media Pluralism Monitor“, der entwickelt wurde, um potenzielle Risiken für den Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten zu identifizieren.⁸⁴

⁷⁹ Europäische Kommission, Beschluss vom 24.09.2010, COMP/M.5881, Rz. 65 ff. – *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*.

⁸⁰ Europäische Kommission, Beschluss vom 24.09.2010, COMP/M.5881 – *ProSiebenSat.1/RTL interactive/JV*; BKartA, Beschluss vom 17.03.2011 – B 6 – 49/10 – *ProSiebenSat.1/RTL interactive*.

⁸¹ http://aei.pitt.edu/1157/1/pluralism_gp_annexes_COM_92_480.pdf; http://europa.eu/rapid/press-release_P-92-68_de.htm.

⁸² http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf.

⁸³ https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/convergence_green_paper_de_0.pdf.

⁸⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/media-pluralism-monitor-mpm>. Zur Bedeutung der EU-Initiativen im Medienbereich vgl. auch: Donders/Pauwels/Loisen, *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, Palgrave Macmillan UK, 2014.



Diese Aktivitäten der Europäischen Kommission im Bereich der Medienvielfaltssicherung werden vom Europäischen Parlament nicht nur gefördert, sondern auch gefordert.⁸⁵ Das Europäische Parlament hat in zahlreichen Entschlüssen stets die Bedeutung eines pluralen Medienangebots der Europäischen Union insgesamt betont und äußert sich regelmäßig besorgt über Entwicklungen im Mediensektor, wenn es die Medienvielfalt in einzelnen Mitgliedstaaten oder der Europäischen Union als gefährdet ansieht.⁸⁶

Dabei nimmt das Europäische Parlament stets die Kommission in die Pflicht, aktiv zu werden im Sinne nötiger Pluralismus sichernder Maßnahmen. Exemplarisch fordert das Parlament in der Entschlüsselung vom 14. Oktober 2009 von der Kommission „eine dringende Mitteilung über den Schutz des Pluralismus von Medien und Medienkonzentration in den Mitgliedstaaten herauszugeben“ und verweist dabei auf vielfache frühere Entschlüsse mit denen es sogar Vorschläge für eine entsprechende Richtlinie gefordert hatte. Es kommt zum Schluss „dass der EU Rechtsrahmen für Medienpluralismus und Medienkonzentration immer noch unzureichend ist und dass deshalb die dringende Notwendigkeit besteht, dass die Kommission endlich tätig wird“. Dabei sieht das Parlament ausreichende Befugnisse der Union, wesentliche Mindestvoraussetzungen für die Pluralismussicherung in den Mitgliedstaaten selbst aufzustellen.⁸⁷

2.4. Ansätze im Zusammenhang mit der Vermeidung von Medienkonzentration auf der Ebene des Europarats

Auch wenn die Aktivitäten im Bereich der Medienvielfaltssicherung des Europarats keine unmittelbare Rechtswirkung entfalten wie die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften der EU, so haben doch auch die Ansätze des Europarats auf diesem Gebiet eine besondere Bedeutung. Dies hängt einerseits mit der deutlich größeren territorialen Ausdehnung des Europarates zusammen, der mit 47 Mitgliedstaaten weitaus mehr Staaten als die Europäische Union vereinigt und dazu mittlerweile nahezu alle mittel- und osteuropäischen Staaten und auch die Türkei gehören. Über verschiedene Resolutionen und Empfehlungen versuchen das Ministerkomitee bzw. die Parlamentarische Versammlung des Europarates immer wieder Einfluss auf die Politik der Mitgliedstaaten im Bereich der Medienvielfaltssicherung zu nehmen. Dabei stehen politische Impulse im Vordergrund, weniger rechtlich konkrete Regulierungsansätze. Die Empfehlungen und Resolutionen sind zwar nicht verbindlich, regen aber gerade auf zwischenstaatlicher Ebene eine Zusammenarbeit und wichtiger noch die nationale Befolgung der Ziele an, die wiederum Gegenstand gemeinsamer Diskussionen sein können.⁸⁸ Auch haben Empfehlungen und Resolutionen des Europarats zur Medienvielfaltssicherung eine lange Tradition. So wurden in der grundlegenden Empfehlung(99)1 des Ministerkomitees⁸⁹ im Annex eine Vielzahl von Prinzipien zur Förderung des

⁸⁵ Cole, „Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Pluralismussicherung“ in BLM-Symposium Medienrecht 2007: Freiheitssicherung durch Regulierung: Fördert oder gefährdet die Wettbewerbsaufsicht publizistische Vielfalt im Rundfunk?, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 93, 114.

⁸⁶ Z. B. Entschlüsselung des Europäischen Parlaments vom 12.03.2014 zur Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt; vom 21.05.2013 zur EU-Charta: Normsetzung für die Freiheit der Medien in der EU; vom 25.09.2008 zu Medienkonzentration und Pluralismus in der Europäischen Union; vom 20.11.2002 zur Medienkonzentration; vom 15.02.1990 zur Konzentration im Medienbereich.

⁸⁷ Entschlüsselung des Europäischen Parlaments vom 14.10.2009 zu Informationsfreiheit und Medienpluralismus in Italien und in der Europäischen Union.

⁸⁸ Dörr, in: Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, Verlag Recht & Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2012, S. 43.

⁸⁹ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(99\)1&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(99)1&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true).



Medienpluralismus auch im Blick auf neue Medien aufgeführt und deren Implementierung in nationale Rechtsordnungen empfohlen. Mit der Empfehlung CM/REC(2007)2⁹⁰ über Medienpluralismus und Vielfalt von Medieninhalten fordert das Ministerkomitee dazu auf, nationale Regelungen zu Eigentumsbeschränkungen von Medienunternehmen vorzusehen, die einer regelmäßigen Überprüfung unter Berücksichtigung technologischer Entwicklungen unterzogen werden sollten. Auch forderte es darin dazu auf, die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in den neuen Medienangeboten sicherzustellen und eine Selbstverpflichtung der Medien zu mehr inhaltlicher Vielfalt anzustreben sowie national Forschung bezüglich transnationaler Medienkonzentration zu unterstützen. Das Problem der Medienkonzentration gehört damit seit 15 Jahren zu den Schwerpunkttätigkeiten der Abteilung Medien und entsprechende Expertengruppen haben das Phänomen transnationaler Konzentrationsphänomene frühzeitig näher untersucht.⁹¹

Zuletzt veröffentlichte die Parlamentarische Versammlung des Europarats die Resolution 2065 (2015)⁹² und die Empfehlung 2074 (2015)⁹³, die sich mit der Transparenz von Eigentumsverhältnissen an Medienunternehmen befassen. Mit der Empfehlung 2074 (2015) will der Europarat die Aufmerksamkeit auf diejenigen Mitgliedstaaten lenken, bei denen ein Mangel an Transparenz in Sachen Inhaberstrukturen besteht. Er verweist auf alarmierende Tendenzen im Hinblick auf Transparenz- und Pluralismusanforderungen im Sinne von Art. 10 EMRK und anderen Standards der Organisation. Die Parlamentarische Versammlung spricht eine Empfehlung an das Ministerkomitee aus, Standards zur Förderung von Medientransparenz, Medienpluralismus und Vielfalt von Medieninhalten zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Insbesondere soll über Aktionen, die im Zusammenhang mit der technologischen Konvergenz von digitalen Medien stehen, mehr berichtet werden und die Transparenzstandards durch eine Zusammenarbeit mit der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) und den nationalen Regulierungsbehörden untereinander erhöht werden. Zuletzt werden die Medienverbände aufgefordert, ethische Standards für die Transparenz der Medieninhaberschaft aufzubauen. Diese Empfehlung basiert auf der Resolution 2065 (2015), die elf Thesen zur Transparenz von Medieninhaberschaft aufstellt. Die Resolution betont die fundamentale Bedeutung der Informationsfreiheit durch die Medien in einer Demokratie und die Tatsache, dass Transparenz in den Eigentumsstrukturen notwendig ist, um es der Öffentlichkeit zu ermöglichen, sich eine Meinung über den Wert der von den Medien gelieferten Informationen, Ideen und Meinungen zu bilden. Gründe für die Intransparenz sieht der Europarat vor allem in fehlenden Transparenzverpflichtungen nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates und schwer nachvollziehbarer Strukturen von Inhaberschaft durch die Wahl bestimmter rechtlicher Konstruktionen, die indirekte oder versteckte Eigentumsverhältnisse zum Ergebnis haben, die oft mit politischer Zugehörigkeit oder ökonomischen oder religiösen Interessen verbunden sind. Für die Medienvielfalt bedeute dies eine besondere Herausforderung, da sie zugleich durch den wachsenden ökonomischen Druck und Wettbewerb durch die digitalen Medien bedroht werde. Daher ist es aus Sicht des Europarats wichtig, dass die Mitgliedstaaten ihre Gesetze überprüfen, um so sicherzustellen, dass eine adäquate Transparenz über die Eigentumsstrukturen in den Medien und Einfluss auf diese Strukturen besteht. Dabei dürfen solche Regelungen jedoch nicht

⁹⁰ [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)7E.pdf).

⁹¹ Cole, „Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Pluralismussicherung“ in BLM-Symposium Medienrecht 2007: Freiheitssicherung durch Regulierung: Fördert oder gefährdet die Wettbewerbsaufsicht publizistische Vielfalt im Rundfunk?, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 93 ff. Vgl. auch Bericht des Advisory Panel on Media Diversity über den Stand der internationalen Medienkonzentration in Europa aus dem November 2004, Zusammenfassung nachzulesen unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/1/article2.en.html>. Committee of experts on Media Pluralism and Transparency of Media Ownership (MSI-MED) vgl. <http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-experts-on-media-pluralism-and-transparency-of-media-ownership-msi-med>.

⁹² <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21958&lang=en>.

⁹³ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21959&lang=en>.



genutzt werden, um ausländische Medienunternehmer zu diskriminieren. An diese allgemeinen Feststellungen schließt der Europarat eine Auflistung von Informationen über ein Medienunternehmen an, die aus seiner Sicht der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen müssen, will man von einer transparenten Eigentumsordnung der Medien sprechen. Sie sollen von den betroffenen Medien an eine unabhängige nationale Medienbehörde übermittelt werden, die deren Einhaltung sicherstellt, und der Öffentlichkeit in verständlicher Weise elektronisch – entweder über die Internetseite der Medien und/oder eine zentralisierte Datenbank der nationalen Medienbehörde – zur Verfügung gestellt werden. Bei Missachtung der Transparenzstandards soll für die Öffentlichkeit eine Beschwerdemöglichkeit bestehen.

2.5. Wichtige Einflüsse von medienverwandten relevanten Märkten

Gefahr für die Medienvielfalt kann jedoch nicht nur von den Medienunternehmen selbst oder durch staatliche Einflussnahme ausgehen. Die oben beschriebenen Medienmärkte dürfen nicht isoliert betrachtet werden, denn auch Entwicklungen auf anderen Märkten können nachhaltigen Einfluss auf den Medienpluralismus haben. Medienmärkte sind eingebettet in ein System von vor- und nachgelagerten Marktstufen, deren Existenz sehr eng mit der Existenz der Medienmärkte verknüpft ist und die sich gegenseitig beeinflussen. Aktuell stehen dabei unter anderem die Rolle der Mediaagenturen sowie die Rolle internationaler Großkonzerne wie Facebook, Google und Co. zur Debatte.

2.5.1. Mediaagenturen

Mediaagenturen stehen als Intermediäre zwischen den werbungstreibenden Unternehmen und den werbungsdurchführenden Medien bzw. deren Vermarkter.⁹⁴ Aufgrund ihres großen Know-Hows nehmen sie eine Gate-Keeper-Position zwischen den beiden Marktseiten ein.⁹⁵ Problematisch ist, dass sich im Zuge zunehmender Internationalisierungs- und Konzentrationsprozesse nur noch wenige große internationale Agenturholdings den Markt aufteilen (dazu zählen u.a. Group M/WPP, Publicis Media Group, Omnicom Media Group, Dentsu Aegis Media Network). Daher wird – zum Teil sehr kontrovers – diskutiert, welchen Einfluss die bei diesen Unternehmen und deren Geschäftsmodellen vorherrschende Rabattgestaltung auf die Finanzierung der Medien hat.⁹⁶ Aufgrund des Fusionsvorhabens von Publicis und Omnicom hatte die Europäische Kommission 2014 die Gelegenheit den europäischen Mediaagenturmarkt einer umfassenden Untersuchung zu unterziehen. Sie kam dabei zu dem Ergebnis, dass die Fusion der beiden Agenturen weder zu einer marktbeherrschenden Stellung auf dem Verkaufs- noch auf dem Einkaufsmarkt für Werbung noch auf dem Markt für Marketing und Communication Services führt und erklärte die Fusion als unbedenklich.⁹⁷ Zwar kam es aus anderen Gründen letztlich nicht zu einem Zusammenschluss der beiden Mediaagenturen, die Entscheidung der Kommission wurde jedoch insbesondere von

⁹⁴ Zur Rolle von Mediaagenturen s. ausf. Hans/Ukrow/Knapp/Cole, (Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen, 2016, https://www.blm.de/files/pdf1/emr-gutachten_mediaagenturen.pdf.

⁹⁵ Hans, Die Auswirkungen des Medienwandels auf das Werbevertrags- und Werbekartellrecht, C. H. Beck Verlag, München 2015, S. 12 ff.

⁹⁶ Denzel/Holm-Hadulla, Gaedertz/Martinek/Ory, Handbuch Mediaagenturen – Aufgabenfelder, Geschäftsmodelle, Vertrags- und Wettbewerbsrecht, München 2016, S. 329.

⁹⁷ Europäische Kommission, Entscheidung vom 09.01.2014, COMP/M.7023 – *Publicis/Omnicom*.



kleineren Medienanbietern und Vermarktern kritisiert, die sich einem zunehmenden Preisdruck von Seiten der Mediaagenturen ausgesetzt sehen.⁹⁸

2.5.2. Google, Facebook und Co.

US-Amerikanische IT-Großkonzerne wie Facebook und Google und Co. sind immer häufiger Teil der Debatte über Medienpluralismus. Durch ihre Angebotsstrukturen haben sie die Möglichkeit, weitreichende Daten ihrer Nutzer zu sammeln und zu verwerten und damit eine ganz neue Art von Marktmacht zu schaffen. Durch das Zusammenspiel von Daten und Algorithmen besteht die Gefahr, dass der Informationsfluss zum Rezipienten manipuliert und somit die Meinungsfreiheit und Medienvielfalt angegriffen wird. Dieser mögliche Einfluss wurde im Rahmen des aktuellen US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes deutlich, als ein internes Dokument von Facebook an die Öffentlichkeit gelangte, das den Verdacht nahe legte, das Unternehmen könnte durch seine Algorithmen im Newsfeed aktiv den Wahlkampf der Demokraten unterstützen, ohne dass dies die Nutzer von Facebook merkten.⁹⁹ Zwar dementierte Facebook diese Gerüchte, die Diskussion zeigt jedoch, welche Marktmacht diesen Unternehmen aufgrund ihrer riesigen Datensätze zugetraut wird.¹⁰⁰ Es wird daher insbesondere auch aus wettbewerbsrechtlicher Sicht diskutiert, inwiefern Daten als neue „Währung“ neben den wirtschaftlichen Umsatzzahlen in der kartellrechtlichen Prüfung der Marktmacht berücksichtigt werden sollten.¹⁰¹

2.6. Ergebnis

Sowohl der Europarat als auch die Europäische Union durch die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission haben entscheidenden Einfluss auf die Sicherung von Medienvielfalt in Europa. Der Europarat übt diesen Einfluss durch verschiedene Initiativen auf politischer Ebene aus und hat hier durch seine große Anzahl an Mitgliedstaaten eine besondere Bedeutung. Die Europäische Union nutzt als stärkstes Instrument mit indirekter Wirkung auf die Medienvielfaltssicherung das Wettbewerbsrecht, in dem sie selbst exekutive Befugnisse hat. Insbesondere die EU-Strategie zum digitalen Binnenmarkt zeigt in den verschiedenen vorgesehenen Rechtsakten und Reformbestrebungen, dass die durch den technologischen Fortschritt verstärkte Konvergenzentwicklung insgesamt in der politischen und rechtlichen Aktivität der EU eine besondere Rolle spielt.

⁹⁸ Vgl. Hinweise z. B. bei http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/auszug_der_branchenbefragung_kartellrecht.pdf.

⁹⁹ <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/05/09/former-facebook-staff-say-conservative-news-was-buried-raising-questions-about-its-political-influence/>.

¹⁰⁰ <http://www.wsj.com/articles/facebook-refutes-criticisms-about-a-bias-against-conservatives-1462890206>.

¹⁰¹ http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Papier.pdf?__blob=publicationFile&v=2;

vgl. zum Ermittlungsverfahren gegen Facebook:

http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2016/02_03_2016_Facebook.html.



3. Instrumente zur Messung und Bekanntmachung von Medienkonzentration - das Beispiel des *Media Pluralism Monitor*

Konstantina Bania und Elda Brogi, Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, Europäisches Hochschulinstitut (Florenz)¹⁰²

3.1. Einleitung

In den EU-Mitgliedstaaten wird Medienpluralismus als eine Voraussetzung für Demokratie wahrgenommen. Ein breiter Zugang zu Informationen, so die Begründung, stärke die Zivilgesellschaft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.¹⁰³ Wenngleich die Leistungen von Medienpluralismus breite Anerkennung finden, bleiben supranationale Maßnahmen zu seinem Schutz höchst umstritten. Einerseits verfügt die Europäische Union über keine explizite vertragliche Zuständigkeit für die Verabschiedung von Vorschriften, die diesen Wert fördern. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip hält man die Mitgliedstaaten für in der besseren Position, nationale medienpolitische Maßnahmen in Übereinstimmung mit ihren kulturellen Traditionen, gesellschaftlichen Bedürfnissen und den Besonderheiten der jeweiligen Inlandsmärkte zu entwickeln. Andererseits ist Medienpluralismus als integraler Bestandteil der verfassungsrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten und durch die Verankerung in Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte ein Grundstein der EU.¹⁰⁴

¹⁰² Die Verfasserinnen sind Forschungsassistentin beziehungsweise wissenschaftliche Mitarbeiterin/wissenschaftliche Koordinatorin des Zentrums für Medienpluralismus und Medienfreiheit, Europäisches Hochschulinstitut (Florenz). Die Einleitung wurde gemeinschaftlich verfasst, Abschnitte 3.2, 3.3 und 3.5 wurden von Dr. Bania, Abschnitt 3.4 von Dr. Brogi verfasst. Der *Media Pluralism Monitor* wird mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union umgesetzt.

¹⁰³ Es sei darauf hingewiesen, dass die Leistungen von Medienpluralismus sowohl innerhalb als auch außerhalb der Grenzen der EU anerkannt sind. In Europa hat der Europarat aktiv *Best Practices* in seinen Mitgliedstaaten in Bezug auf politische und regulatorische Maßnahmen zum Schutz von Medienpluralismus analysiert sowie normsetzende Vorschläge zu Medienpluralismus und Transparenz beim Medieneigentum erarbeitet. Siehe zum Beispiel Europarat, Empfehlung Nr. R (99) 1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen zur Förderung von Medienpluralismus, Empfehlung Nr. R (2000) 23 zur Unabhängigkeit und zu Funktionen von Regulierungsbehörden im Rundfunksektor und ihre Begründung ‚Pluralism in the multi-channel market: suggestions for regulatory scrutiny‘ (MM-S- PL(1999) 012def), Empfehlung Nr. R (96) 10 zur garantierten Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und ihre Begründung sowie Empfehlung Nr. R (94) 13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen zur Förderung von Medientransparenz.

¹⁰⁴ Charta der Grundrechte der Europäischen Union [2010] ABl. C 83/389. In Artikel 11 heißt es:

1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.
2. Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.



Während man darüber diskutieren kann, ob die EU Vorschriften zum Schutz von Medienpluralismus erlassen darf, unterliegt es kaum einem Zweifel, dass im Ergebnis, aufgrund zahlreicher schädlicher (staatlicher und unternehmerischer) Praktiken¹⁰⁵, die den Zugang zu Informationen erheblich beeinträchtigen und oftmals nationale Grenzen überschreiten, ein konsequenter Ansatz in der EU geboten wäre, um mehreren gemeinsamen Bedrohungen für Vielfalt in den Medien zu begegnen. Die Heterogenität, von der nationale Medienlandschaften gekennzeichnet sind, und die begrenzte Zuständigkeit der EU, nichtwirtschaftliche Fragen in Bezug auf den Betrieb von Medieneinrichtungen,¹⁰⁶ zum Beispiel den Auftrag öffentlich-rechtlicher Medien und die Einführung von Eigentumsbeschränkungen, zu regulieren, bringen erhebliche Schwierigkeiten für die Entwicklung eines vereinheitlichten Ansatzes bei der Verabschiedung eines Regulierungsmodells mit sich, welches Medienpluralismus stärken würde.

Der *Media Pluralism Monitor* (MPM) ist eine Initiative, die vor dem Hintergrund der obigen Realität zu betrachten ist; statt eines Instruments, das einen allgemeingültigen Ansatz für Fragen des Medienpluralismus vorschlagen will, ist es ein Instrument, das ein breites Spektrum an Informationen zu Fragestellungen, die unmittelbar mit dem Stand des Medienpluralismus in Europa in Verbindung stehen, erheben und das Bewusstsein dafür schärfen möchte. Genauer gesagt zielt das MPM-Projekt, das vom *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* (Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit - CMPF) am europäischen Hochschulinstitut umgesetzt wird, auf eine Risikobewertung für Medienpluralismus ab, indem es maßgebliche rechtliche, wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Indikatoren in den vier zentralen Risikobereichen grundlegender Schutz, Marktpluralität, politische Unabhängigkeit und soziale Inklusivität betrachtet. Die Methodik des MPM stützt sich auf einen ganzheitlichen Ansatz, der in der Studie *Independent Study on the Indicators for media Pluralism in the Member States: Towards a Risk-Based Approach* entwickelt wurde.¹⁰⁷ Das CMPF will das Design des MPM verbessern, indem es sukzessive eine gestraffte Formel für die Berechnung von Risiken für Medienpluralismus entwickelt und die Indikatoren des Instruments neu strukturiert, um zu gewährleisten, dass nur relevante Themen in dessen Bereich fallen. Eine Pilotumsetzung des MPM, die auf eine Berechnung der Risiken für Medienpluralismus in neun EU-Mitgliedstaaten¹⁰⁸ abstellte, fand 2013-14 (MPM2014) statt. Ein zweites Pilotprojekt wurde 2015 (MPM2015) in den übrigen neunzehn EU-Mitgliedstaaten durchgeführt.

Wie bereits oben erwähnt, ist einer der vier Bereiche des Instruments Marktpluralität. Dieser Bereich besteht aus Indikatoren, die über Variablen¹⁰⁹ bewertet werden, mit denen Bedenken zum Medienpluralismus beurteilt werden sollen, die sich aus der Konzentration von Medieneigentum,

¹⁰⁵ Dies reicht von offener politischer Zensur bis hin zu subtileren Eingriffsformen wie zum Beispiel Manipulation von Algorithmen durch soziale Netzwerkplattformen und Suchmaschinen.

¹⁰⁶ Siehe zum Beispiel Art. 167 Abs. 4 und 5 AEUV:

4. Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.

5. Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels — erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, — erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen.

¹⁰⁷ Die Studie und die Begleitdokumente sind abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/media-pluralism-monitor-mpm>.

¹⁰⁸ Weitere Informationen zur Auswahl dieser neun Staaten siehe: <http://monitor.cmpf.eui.eu/countries/>.

¹⁰⁹ Zur Erklärung: „Variablen“ bezieht sich auf Fragen, die nationalen Experten gestellt werden, welche an der Bewertung des jeweiligen Landes beteiligt sind. Eine Variable im Bereich Marktpluralität ist zum Beispiel: „Enthält Mediengesetzgebung spezifische Grenzwerte und/oder sonstige Beschränkungen, die sich auf objektive Kriterien stützen (zum Beispiel Anzahl der Lizenzen, Zuschaueranteil, Verbreitung, Verteilung des Anteilskapitals oder der Stimmrechte, Umsatz/Einnahmen usw.), um einen hohen Grad an horizontaler Eigentumskonzentration im audiovisuellen Mediensektor zu verhindern?“.



dem Thema dieses Berichts ergeben. Der Bereich Marktpluralität befasst sich mit mehreren drängenden Fragen, unter anderem mit der Existenz (oder dem Fehlen) ordnungspolitischer Bestimmungen zur Verhinderung von Medienkonsolidierung, mit der Existenz (oder dem Fehlen) ordnungspolitischer Bestimmungen zur Förderung von Transparenz beim Medieneigentum, mit der Rolle unabhängiger Behörden bei der Sicherstellung, dass die zuvor genannten Maßnahmen wirksam umgesetzt werden, sowie mit den Konzentrationsgraden in den am stärksten genutzten Medien.

Der vorliegende Beitrag betrachtet zunächst die rationale Grundlage des Bereichs Marktpluralität und erklärt dabei, warum Bedenken, die sich aus Medienkonzentration ergeben, nach wie vor relevant und daher eine Untersuchung wert sind. Anschließend folgt ein Überblick über die dem Monitor zugrunde liegende Methodik, danach ein Überblick über die Ergebnisse aus der Umsetzung des Monitors. Der Beitrag endet schließlich mit einigen Schlussbemerkungen. Da MPM2015 eine aktualisierte Version der Pilotumsetzung und für die Situation von Medienpluralismus in der EU repräsentativer ist, wird sich die Analyse auf MPM2015 konzentrieren.

3.2. Wozu Konzentration von Medieneigentum messen? Die rationale Grundlage des Bereichs Marktpluralität

Vor einer Erklärung der Methodik, die zur Bewertung von Risiken aus Medieneigentumskonzentration angewandt wird, sind einige zentrale Anmerkungen zur rationalen Grundlage des Bereichs Marktpluralität unerlässlich.

Entwicklungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), insbesondere die Digitalisierung und die verstärkte Nutzung drahtloser Technologien, haben zu wesentlichen Veränderungen in den Medienmärkten in Europa und darüber hinaus geführt. Es entstehen ständig neue Verbreitungsplattformen, während Frequenzknappheit und hohe Anfangsinvestitionen von nahezu unbegrenzten Kapazitäten und der Möglichkeit, eine Medieneinrichtung zu vernachlässigbaren Kosten zu gründen, abgelöst werden. Daraus folgte eine rasante Zunahme an Inhalten und Quellen, die sich nun der Öffentlichkeit bieten. Inmitten dieser Veränderungen äußern politische Entscheidungsträger vermehrt die Meinung, dass die von den IKT angetriebene Revolution schrittweise die Probleme aus Eigentumskonzentration löst, die in der traditionellen Medienlandschaft allgegenwärtig waren; bei der Menge an Informationen, die die Menschen nun auf Knopfdruck zur Verfügung haben, so ihre Aussage, werden Vorschriften zur Regelung von Eigentumskonzentration überflüssig. Diese Sichtweise wird mehr und mehr in die Medienregulierung übernommen. Das beste Beispiel ist hier die Tendenz zur Lockerung oder Abschaffung der Eigentumsbeschränkungen, die in den vergangenen Jahren eingesetzt hat.¹¹⁰

Die Annahme, dass Medienpluralismus quasi ein natürliches Ergebnis der digitalen Revolution und daher von Konzentrationsbedenken „befreit“ sei, ist wohl *nicht* recht fundiert, da mindestens zwei Gegebenheiten das Gegenteil beweisen:

¹¹⁰ Siehe zum Beispiel Open Society Foundations, Mapping Digital Media in the European Union - A Report for the High-Level Group on Media Freedom and Pluralism, S. 2, 2012,

http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Mapping_Digital_Media_EU_20121217_0.pdf;

Ofcom, Report on Media Ownership Rules, S. 21 ff., 2009, und Freedom House, *Report on Spain*, 2013,

https://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/spain#.VMJr_M016eY.



- Zum einen üben „alte Gatekeeper“ wie etablierte Rundfunkveranstalter und Zeitungsverleger weiterhin entscheidenden Einfluss auf die Inhalte aus, die schließlich vom Publikum konsumiert werden.
- Zum anderen können neben traditionellen Medienorganisationen einflussreiche Unternehmen, insbesondere digitale Intermediäre, die mit dem Einzug des Internets entstanden sind, zu Praktiken greifen, die eine künstliche Knappheit erzeugen.¹¹¹

3.2.1. Die Position „alter Gatekeeper“ in der modernen Medienlandschaft

In Bezug auf den Einfluss etablierter Rundfunkveranstalter und Verleger ist zu bedenken, dass traditionelle Medienmärkte eine natürliche Tendenz zu Konzentration aufweisen,¹¹² was hauptsächlich sektorspezifischen Wirtschaftsbedingungen zuzuschreiben ist. Umstände, die zu Konzentration beitragen, sind hohe Markteintrittsbarrieren (zum Beispiel versunkene Kosten im Zusammenhang mit dem Kauf von Rundfunklizenzen und/oder der Beschaffung von Premiuminhalten, monetäre oder psychologische Umstellungskosten, die der Verbraucher nicht übernehmen möchte, usw.), Größenvorteile, von denen ein Medienanbieter profitieren kann, indem er in dieselbe oder andere Ebenen der Lieferkette expandiert, sowie der zweiseitige Charakter werbegeestigter Medien, was zu Marktstrukturen nach dem „Alles-oder-Nichts“-Prinzip führt. Rechtliche Entwicklungen haben Eigentumskonzentration ebenfalls begünstigt. Neben der Lockerung und Abschaffung von Eigentumsbeschränkungen haben Liberalisierung und ein nachsichtiger Ansatz bei Fusionen und Übernahmen im Mediensektor großen Mediengruppen die Möglichkeit zur Expansion in der gesamten EU verschafft, wodurch sie ihre Präsenz in einer Reihe von Medienmärkten festigen konnten.

Die Besorgnis, dass Konzentration in traditionellen Medienmärkten zu einer Handvoll Medieneignern führen könnte, die die politische Agenda diktieren, ist nicht geringer geworden. Dies hat drei Hauptgründe:

- Zum ersten befriedigen traditionelle Medienquellen immer noch einen großen Teil des Medienkonsums der Europäer. So ist zum Beispiel Fernsehen nach wie vor das beliebteste Medium in Europa, gefolgt von Hörfunk auf dem zweiten Platz.¹¹³
- Zum zweiten haben technologische Entwicklungen vielleicht zu niedrigeren Eintrittsbarrieren, aber damit nicht zwangsläufig zu mehr Medienpluralismus geführt. Die

¹¹¹ Ein umfassender Überblick über die kontroversen Argumente zu Medienkonzentration im digitalen Zeitalter findet sich bei Bania, K., „The Role of Media Pluralism in the Enforcement of EU Competition Law“, S. 60-93, Dissertation, Florenz: Europäisches Hochschulinstitut, 2016, [http://cadmus.eui.eu/handle/1814/26056](http://biblio.eui.eu/search~S5?/abania/abania/1%2C3%2C6%2CB/frameset&FF=abania+konstantina&2%2C%2C2/indexsort=-, Paris/New York: Konkurrierende Befugnisse, in Kürze erscheinend, 2017. Siehe auch Gangemi, G., „Exploring the Economic Aspects of Media Pluralism and Media Freedom in the European Union“, in CMPF „European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom“ RSCAS PP 2013/01, <a href=).

¹¹² Dies wurde durch empirische Studien untermauert, in denen die Struktur der Medienindustrie in Europa und darüber hinaus untersucht wurde. Siehe zum Beispiel Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Indagine conoscitiva sul settore della raccolta pubblicitaria (Allegato A alla delibera 551/12/CONS), <http://www.agcom.it/documents/10179/1/document/bd184d98-cdcd-41e1-b141-9864dcfba8d6>, und Ward D., Fuego O.C. und D'Armo A., „Mapping Study of Media Concentration and Ownership in Ten European Countries“, 2004, <http://77.87.161.246/wp-content/uploads/2013/08/A-Mapping-Study-of-Media-Concentration-and-Ownership-in-Ten-European-Countries.pdf>.

¹¹³ Europäische Kommission, Media Use in the European Union, 2014, S. 5 und 11, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_media_en.pdf. Siehe auch Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, MAIVISE EXTRA, Linear and on-demand audiovisual services in Europe 2015, 2016, http://www.obs.coe.int/documents/205595/264629/MAIVISE+EXTRA_TV+and+ODAS+in+Europe+2015.pdf.



Abschaltung von Analogfernsehen lässt zwar zum Beispiel Frequenzen frei werden, anstatt jedoch Möglichkeiten für neue Marktteilnehmer zu schaffen, könnte dies bestehenden Medienkonglomeraten zugutekommen, die sowohl ausreichende Finanzmittel haben, um in den Erwerb neuer und multipler Kanäle zu investieren, als auch über genug Inhalte verfügen, um diese zu „tragen“.¹¹⁴ Der britische Markt ist ein gutes Beispiel dafür, wie (Kommunikations- und Markt-)Macht bei Digitalfernsehen verteilt ist: Im Vereinigten Königreich sind derzeit 621 internationale, nationale und regionale Kanäle verfügbar.¹¹⁵ All diese Kanäle werden von einer Handvoll bekannter Gruppen wie ITV, CBS und Viacom bereitgestellt.¹¹⁶

- Zum dritten und letzten zeigen jüngste Untersuchungen, dass Online-Nutzer dazu neigen, von etablierten Medien produzierte Inhalte zu konsumieren, anstatt aktiv nach Online-Inhalten zu suchen, die ihr traditionelles Medienerlebnis ergänzen könnten. Ofcom stellte zum Beispiel fest, dass 2015 die drei beliebtesten Nachrichtenwebsites bei Laptop- und PC-Nutzern im Vereinigten Königreich die Websites traditioneller Medien waren (The Daily Mail, The Guardian und BBC News).¹¹⁷

3.2.2. Der Einfluss „digitaler Intermediäre“ auf den Konsum von Medieninhalten

Der zweite Grund, warum Bedenken im Zusammenhang mit Konzentration nicht nachgelassen haben, liegt in der Struktur und den Praktiken aufstrebender Märkte, in denen digitale Intermediäre tätig sind. Für die Zwecke dieser Untersuchung sollen digitale Intermediäre als Körperschaften definiert sein, welche „Nachrichteninhalte von Drittanbietern zu Verbrauchern bringen, wofür sie eine Vielzahl an digitaler Software, Kanälen und Geräten verwenden“.¹¹⁸ Digitale Intermediäre können in vier Gruppen unterteilt werden: Suchmaschinen wie *Google* und *Bing*, Nachrichtenaggregatoren wie *Yahoo!*, soziale Medien wie *Facebook* und digitale Shops wie *iTunes* und *Amazon*.¹¹⁹ Die Märkte, in denen digitale Intermediäre tätig sind, sind im Wesentlichen aus denselben Gründen konzentriert, aus denen auch traditionelle Medienmärkte zu Konzentration neigen: hohe versunkene Kosten, die für die Entwicklung einer innovativen Technologie zu tragen sind, Zweiseitigkeit, Möglichkeit zu Größenvorteilen durch die Expansion in benachbarte Märkte sowie Umstellungskosten, die Online-Nutzer nicht zu tragen gewillt sind.¹²⁰ Dies sind die wichtigsten

¹¹⁴ Europäische Journalisten-Föderation, „Media power in Europe: The big picture of ownership“, 2006, S. 5-6, http://www.ifi.org/fileadmin/images/EFJ/EFJ_documents/Reports/Media_Power_in_Europe.pdf.

¹¹⁵ Siehe <http://mavise.obs.coe.int/country?id=14>. Es sei darauf hingewiesen, dass die Digitalumstellung im Vereinigten Königreich 2012 abgeschlossen wurde.

¹¹⁶ Siehe <http://mavise.obs.coe.int/country?id=14>. Eine aktuelle Analyse zum Thema Medienkonsolidierung in Europa findet sich zum Beispiel bei Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, MAVISE EXTRA, Media Ownership: towards pan-European groups?, 2016, <http://www.obs.coe.int/documents/205595/264629/Media+ownership+towards+pan-European+groups/418385fa-cf0e-4c12-b233-29476177d863>.

¹¹⁷ Ofcom, Communications Market Report, 2015, S. 373,

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr15/CMR_UK_2015.pdf.

¹¹⁸ Foster R., „News Plurality in a Digital World, Report prepared for the Reuters Institute for the Study of Journalism“, S. 25, 2012, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/News%20Plurality%20in%20a%20Digital%20World_0.pdf.

¹¹⁹ Foster R., „News Plurality in a Digital World, Report prepared for the Reuters Institute for the Study of Journalism“, S. 6, 2012, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/News%20Plurality%20in%20a%20Digital%20World_0.pdf.

¹²⁰ In vielen Fällen können die Umstellungskosten so hoch sein, dass Einschlusseffekte entstehen. Wenn Nutzer zum Beispiel ein iPad (Apples eReader) gekauft haben, sind sie an den Apple-Store gebunden, wenn sie Online-Inhalte wie Nachrichten-Apps und eBooks kaufen.



Parameter, welche die Position wirtschaftlicher Stärke erklären, die die beliebtesten digitalen Intermediäre innehaben.

Allgemein gesagt, schaffen digitale Intermediäre keine Inhalte, wie es traditionelle Medien tun.¹²¹ Auch generieren sie bislang keine wesentlichen Werbeeinnahmen für Nachrichtenanbieter, was bedeutet, dass wir (noch) kein direktes und kausales Verhältnis zwischen Intermediären und Qualitätsjournalismus feststellen können.¹²² In einem Umfeld, in dem Inhalte im Überfluss vorhanden sind und Aufmerksamkeit ein rares Gut ist, wird jedoch das Auffinden von Inhalten immer mehr zur Herausforderung, und digitale Intermediäre könnten zu Methoden greifen, die die Anzahl der online verfügbaren Informationsquellen künstlich verringern. Foster macht vier große Bereiche aus, in denen die Tätigkeit digitaler Intermediäre negative Auswirkungen auf Pluralismus haben könnten:

- a) ihre Kontrolle über mutmaßliche Engstellen bei den Verbreitungswegen, über die Nutzer, insbesondere die jüngere Generation, auf Inhalte zugreifen,
- b) ihre redaktionsähnlichen Beurteilungen von Inhalten, zu denen sie verlinken oder die sie übertragen (zum Beispiel wählen sie für die Anfrage des Nutzers „relevante“ Inhalte aus und zeigen diese an, sie entscheiden, welche Nachrichtenquellen hervorgehoben angezeigt werden, usw.),
- c) ihre Rolle bei der Gestaltung zukünftiger wirtschaftlicher Modelle der Nachrichtenbereitstellung (zum Beispiel ermöglichen sie die Aufteilung von Nachrichteninhalten, was es für Nachrichtenanbieter zunehmend schwierig macht, Werbeeinnahmen zu generieren), und
- d) ihre Neigung und Fähigkeit, die politische Agenda zu bestimmen (zum Beispiel, wenn sie eigenständig in Medien investieren).¹²³

Diese Klassifizierung zeigt die bislang wichtigsten Problemfelder hinsichtlich Pluralismus auf. Betrachten wir beispielhaft Suchmaschinen und Nachrichteninhalte. Suchmaschinen im Allgemeinen und *Google* im Besonderen spielen eine Schlüsselrolle bei der Kanalisierung von Nachrichten für Europäer: Vorrangig wird das Internet für die Suche von Inhalten genutzt, allgemeine Suchmaschinen sind augenscheinlich die Intermediäre, welche Menschen am häufigsten nutzen, um Nachrichtenbeiträge zu finden, und *Google* kontrolliert über 90% des allgemeinen Online-Suchmarkts in den meisten Mitgliedstaaten.¹²⁴

Ausgehend von seiner Rolle als Nadelöhr bei der Verbreitung sagen mehrere Nachrichtenanbieter, dass *Google* massive Kontrolle über die Art und Weise ausübe, in der sie versuchen, Online-Nutzer zu erreichen.¹²⁵ Insbesondere beklagen Nachrichtenanbieter, die Bezahlschranken nutzen, dass sie automatisch in den *Google*-Suchergebnissen unsichtbar werden,

¹²¹ Foster R., „News Plurality in a Digital World, Report prepared for the Reuters Institute for the Study of Journalism“, S. 28, 2012, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/News%20Plurality%20in%20a%20Digital%20World_0.pdf.

¹²² Foster R., „News Plurality in a Digital World, Report prepared for the Reuters Institute for the Study of Journalism“, S. 24, 2012, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/News%20Plurality%20in%20a%20Digital%20World_0.pdf.

¹²³ Foster R., „News Plurality in a Digital World, Report prepared for the Reuters Institute for the Study of Journalism“, S. 6-7, 2012, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/News%20Plurality%20in%20a%20Digital%20World_0.pdf.

¹²⁴ Siehe Europäische Kommission, „Kartellrecht: Die Kommission untersucht mögliche Kartellrechtsverstöße durch Google“, Pressemitteilung IP/10/1624, 30. November 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1624_de.htm?locale=en.

¹²⁵ Foster R., „News Plurality in a Digital World, Report prepared for the Reuters Institute for the Study of Journalism“, S. 31, 2012, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/News%20Plurality%20in%20a%20Digital%20World_0.pdf.



wenn sie nicht zustimmen, dass ein Teil ihrer Inhalte kostenlos über *Google Search* zugänglich ist.¹²⁶ Sollte dies tatsächlich der Fall sein, schränkt *Google* künstlich die Anzahl der im Markt verfügbaren Quellen ein. Diese Praxis könnte ebenfalls ein Problem darstellen, wenn Bezahlschranken für die Wirtschaftlichkeit der Bereitstellung von Nachrichtenangeboten existenzielle Bedeutung bekämen.

Elemente redaktionsähnlicher Bewertungen durch Suchmaschinen finden sich in der Darstellung ihrer Suchergebnisse oder der Gestaltung ihrer Algorithmen.¹²⁷ So können Suchmaschinen zum Beispiel die Suchergebnisse von konkurrierenden Diensten herabstufen, um eine hervorgehobene Darstellung ihrer eigenen Dienste sicherzustellen. Dieser Fragestellung geht die Europäischen Kommission gerade im Rahmen einer kartellrechtlichen Untersuchung nach. Es wird überprüft, wie *Google* Suchergebnisse von Websites, die mit *Google* in benachbarten Suchmärkten konkurrieren, darstellt.¹²⁸ Im vorliegenden Fall geht es um einen möglichen Ausschluss konkurrierender Preisvergleichswebsites aus der allgemeinen Online-Suche; also um Websites, die Inhalte bereitstellen, deren Kenntnis nicht notwendig ist, um fundierte Wahlentscheidungen treffen zu können. Würde diese Praxis der Herabstufung jedoch auf Informationen zu Fragen von allgemeinem Belang gerichtet, und würden dadurch Ausschlusswirkungen erzielt, könnte dies potenziell Medienpluralismus beeinträchtigen. Ein von Epstein und Robertson durchgeführtes Experiment zeigt, dass wenn Suchmaschinen eine bestimmte politische Agenda fördern wollten, Herabstufung sich als genauso schädlich wie ein Eingriff in die redaktionelle Politik einer Zeitung erweisen könnte. Das fragliche Experiment zeigt, dass Herabstufung von Suchergebnissen die Präferenzen von Wählern beeinflussen und schließlich Wahlergebnisse beeinträchtigen kann.¹²⁹

3.2.3. Ausblick

Die vorangehende Analyse zeigt, dass eine Ausweitung von Quellen und Inhalten nicht automatisch Pluralismus gewährleistet. Vor dem Hintergrund der Konzentration sowohl im Offline- als auch im Online-Bereich, die die Demokratie auf vielerlei Weise schwächen kann (einige sind bereits bekannt, andere sind neu und daher noch nicht ausreichend untersucht), sind Diskussionen über die sinkende Bedeutung starker Medienunternehmen im öffentlichen Meinungsbildungsprozess sorgfältig Rechnung zu tragen. Entsprechend sollten politische Entscheidungsträger anerkennen, dass „reichhaltige Kommunikationsmöglichkeiten allein die Fragen nach der Verteilung von Kommunikationsmacht und politischer Stimme nicht obsolet werden lassen, sondern sie nur in komplexerer Form neu formulieren“.¹³⁰

¹²⁶ Foster R., „News Plurality in a Digital World, Report prepared for the Reuters Institute for the Study of Journalism“, S. 31, 2012, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/News%20Plurality%20in%20a%20Digital%20World_0.pdf.

¹²⁷ Foster R., „News Plurality in a Digital World, Report prepared for the Reuters Institute for the Study of Journalism“, S. 34, 2012, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/News%20Plurality%20in%20a%20Digital%20World_0.pdf.

¹²⁸ Europäische Kommission, „Kartellrecht: Die Kommission untersucht mögliche Kartellrechtsverstöße durch *Google*“, Pressemitteilung IP/10/1624, 30. November 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1624_de.htm?locale=en.

¹²⁹ Epstein R. und Robertson R.E., „Democracy at Risk: Manipulating Search Rankings Can Shift Voting Preferences Substantially Without Voter Awareness“, American Institute for Behavioral Research and Technology Working Paper Series/Summary of a paper presented at the 25th annual meeting of the Association for Psychological Science, Washington, D.C., Mai 2013, http://www.fraw.org.uk/files/politics/epstein_robertson_2013.pdf.

¹³⁰ Karppinen K., „Rethinking media pluralism and communicative abundance“, *Observatorio Journal* 3(4), S. 160, 2009, <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/314/302>.



3.3. Messung von Medieneigentumskonzentration: Die methodische Grundlage des Bereichs Marktpluralität

Aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen war es das Ziel von MPM2015, die Risiken für Medienpluralismus zu bewerten, die sich aus der Medienkonzentration ergeben. Dazu beinhaltete das Instrument zwei Indikatoren,¹³¹ mit denen bewertet werden sollte, ob und in welchem Umfang die betrachteten Mitgliedstaaten Vorschriften in Kraft gesetzt haben, welche verhindern können, dass einige wenige Medieneigner die Menge und die Art von Informationen kontrollieren, die bei der Öffentlichkeit ankommen.

Genauer betrachtet befasst sich der erste Indikator mit horizontaler, der zweite mit medienübergreifender Eigentumskonzentration. Horizontale Konzentration spiegelt den Grad an Kontrolle wider, die möglicherweise ein oder mehrere Medieneigner in einem bestimmten Sektor ausüben (zum Beispiel die Position, die ein Unternehmen innehat, welches Rundfunkdienste für Endverbraucher im betreffenden audiovisuellen Markt anbietet). Medienübergreifende Konzentration ist der Grad an Kontrolle, den ein oder einige wenige Medieneigner in einer Reihe von Sektoren der Industrie ausüben (zum Beispiel die Position, die ein Medienkonglomerat in audiovisuellen und Zeitungsmärkten innehat).

Die Unterscheidung zwischen horizontaler und medienübergreifender Konzentration gründet sich auf zwei Faktoren:

- Erstens: Die Tatsache, dass die Erstellung von Medieninhalten sehr teuer, ihre Bereitstellung jedoch relativ billig ist, stellt für Medienunternehmen einen Anreiz dar, in dieselbe und/oder (nach- und/oder vorgelagerte) Ebenen der Lieferkette zu expandieren,¹³² da sich hier die Möglichkeit bietet, beträchtliche Größenvorteile zu nutzen. Beträchtliche Größenvorteile stimulieren sowohl horizontale als auch medienübergreifende Konzentration, da sie Unternehmen in die Lage versetzen, Ressourcen rationeller einzusetzen und Transaktionskosten zu verringern. Die Unterscheidung soll also medienspezifische Wirtschaftsbedingungen widerspiegeln und zeigen, wie die Akteure des untersuchten nationalen Marktes auf den Konsolidierungsdruck reagiert haben.
- Zweitens: Einige Mitgliedstaaten haben Vorschriften in Kraft gesetzt, um beide Arten von Konzentration zu regeln (zum Beispiel Österreich, Kroatien usw.), andere Staaten haben Regelungen verabschiedet, die sich lediglich mit horizontaler Konzentration befassen (zum Beispiel Polen), wieder andere Staaten verfügen über keine spezifischen Vorschriften, um Medienkonzentration zu verhindern (zum Beispiel Finnland, Litauen usw.). Im Fall, dass Staaten Vorschriften zur Regelung beider Arten von Konzentration erlassen haben, und insoweit die fraglichen Vorschriften effektiv umgesetzt wurden, werden offenkundig geringere Risiken für Medienpluralismus erwartet. Daher berücksichtigt die Unterscheidung neben den sektorspezifischen wirtschaftlichen Gegebenheiten auch die Existenz unterschiedlicher Regulierungsmodelle in der EU.

¹³¹ Bitte beachten Sie, dass der Bereich Marktpluralität drei Indikatoren umfasst. Der dritte konzentriert sich auf Transparenz beim Medieneigentum. Dieser Indikator beurteilt die Existenz und effiziente Umsetzung ordnungspolitischer Bestimmungen, die dafür sorgen sollen, dass die Öffentlichkeit im Allgemeinen sowie die zuständige(n) Regulierungsbehörde(n) wissen, wem die Medien gehören, die im entsprechenden Staat tätig sind. Für die Zwecke dieses Artikels konzentrieren wir uns auf die Indikatoren, die horizontale und medienübergreifende Konzentration beurteilen. Zur Frage der Transparenz siehe CMPF, Monitoring Media Pluralism in Europe: Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2015, S. 16-18, 2016, <http://monitor.cmpf.eu.eu/mpm2015/results/>.

¹³² Doyle G., "Media Ownership: The Economics and Politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media", S. 4, 2002, London: Sage Publications, <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/media-ownership/book210343>.



3.3.1. Der Indikator für horizontale Konzentration

Die Indikatoren für horizontale Konzentration sind in vier große Variablenblöcke unterteilt mit dem Ziel, die Eigentumskonzentration in den vier Sektoren audiovisuelle Dienste, Hörfunk, Zeitungsverlagswesen und Bereitstellung von Internetinhalten zu beurteilen.

Zur Auswahl der Sektoren sind folgende drei Anmerkungen erforderlich:

- In Bezug auf audiovisuelle Dienste übernimmt zunächst MPM2015 die Definition aus der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Mit anderen Worten betrachten die jeweiligen Variablen sowohl lineare als auch nichtlineare audiovisuelle Dienste.¹³³ Dieser Ansatz soll die Tendenz zur Konvergenz widerspiegeln, welche den traditionellen Rundfunkmarkt dramatisch verändert hat, sowie nationale Regelungen einbeziehen, die gegebenenfalls die Konzentration im Sektor audiovisueller Abrufdienste behandeln.
- Des Weiteren will MPM2015 Trends im Konsum von Medieninhalten aufgreifen, die sich durch die verstärkte Nutzung des Internets eingestellt haben. Insbesondere haben traditionelle Medienquellen versucht, sich durch Websites, auf die Online-Nutzer häufig zugreifen, im digitalen Umfeld neu aufzustellen. Neben traditionellen Medien mit Online-Präsenz sind jedoch neue entstanden, die nicht gedruckt erscheinen (das heißt ausschließliche Online-Medien). Zudem nutzt eine steigende Zahl von Online-Lesern digitale Intermediäre, die als Zugangstor zur Originalquelle fungieren. Vor dem Hintergrund obiger Aussagen will MPM2015 die Konzentration in Märkten bewerten, in denen Anbieter von Internetinhalten (ICP) tätig sind. „ICP“ umfasst Urheber von Inhalten (Anbieter, die Originalinhalte produzieren), Nachrichtenaggregatoren (Anbieter, die Informationen aus verschiedenen Nachrichtenquellen sammeln und an einem einzigen Ort präsentieren (zum Beispiel *Google News*),¹³⁴ und Anbieter, die keine Originalinhalte produzieren oder Nachrichten aggregieren, aber als Intermediäre zwischen Nutzer und Quelle genutzt werden (zum Beispiel *Facebook* und *Google Search*). Die Definition und Nutzung der obigen drei Kategorien von ICP als der Hauptquelle für Online-Nachrichten gründen auf dem von Ofcom vorgeschlagenen Rahmen zur Messung von Medienpluralität.¹³⁵
- Schließlich repräsentieren die ausgewählten Sektoren die Medien, die in der Europäischen Union am häufigsten genutzt werden, um auf (Nachrichten-)Inhalte zuzugreifen.¹³⁶

Bei der nun folgenden detaillierten Beschreibung des Bereichs Marktpluralität betrachten wir sechs Fragen zur Bewertung horizontaler Eigentumskonzentration in jedem einzelnen Sektor.

Die erste Variable will feststellen, ob der betrachtete Staat irgendwelche Vorschriften erlassen hat, um horizontale Konzentration im betreffenden Sektor zu verhindern. Soweit

¹³³ Siehe Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) [2010] ABl. L 332/27, Erwägungsgrund (11) und Art. 1 Abs. 1.

¹³⁴ Isbell K., "The Rise of the News Aggregator: Legal Implications and Best Practices", 2, 2010, The Berkman Center for Internet and Society at Harvard University Research Publication No. 2010-10, <http://www.dmlp.org/sites/citmedialaw.org/files/news%20aggregation%20white%20paper.pdf>.

¹³⁵ Ofcom, Measurement framework for media plurality. A consultation on Ofcom's proposed advice to the Secretary of State for Culture, Media and Sport, Absatz 4.19, 2015, http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/media-plurality-framework/summary/Media_plurality_measurement_framework.pdf.

¹³⁶ Europäische Kommission, Media Use in the European Union, 2014, S. 5 und 11, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_media_en.pdf.



vorhanden, variieren sie von Staat zu Staat; einige Staaten beschränken zum Beispiel die Anzahl an Lizenzen, die ein Medienunternehmen halten darf, während andere Grenzwerte für Marktanteile (oder Zuschaueranteile) festlegen, die ein einzelnes Medienunternehmen oder eine Kombination mehrerer Unternehmen (zum Beispiel als Ergebnis einer Fusion) nicht überschreiten darf. Angesichts der Vielfalt der Regulierungsmodelle in den EU-Mitgliedstaaten ist diese Variable weit gefasst, um alle Arten von Vorschriften zu horizontaler Konzentration zu berücksichtigen.¹³⁷

Die verbleibenden fünf Variablen befassen sich mit der Effizienzbeurteilung von Eigentumsbeschränkungen, wobei zwei Bewertungsebenen verwendet werden. Der erste Block umfasst drei Variablen, mit denen festgestellt werden soll, ob es eine Aufsichtsbehörde gibt, die mit der Einhaltung der Vorschriften betraut ist, ob die fragliche Behörde bei Nichteinhaltung Sanktionen verhängen darf und ob die Behörde die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente effizient einsetzt.

Der zweite Block beinhaltet zwei Variablen, die den tatsächlichen Konzentrationsgrad in dem zu untersuchenden Sektor feststellen sollen; diese Variablen gründen sich auf die *Four Firm Concentration Ratio* (CR4), einen Index, der traditionell zur Messung der Marktkonzentration verwendet wird und einen Indikator für die Größe der vier größten Unternehmen eines Sektors im Vergleich zur Leistung des gesamten Sektors darstellt. Mit der einen Variablen sollen die Marktanteile der vier profitabelsten Unternehmen bestimmt werden, mit der anderen die Zuschaueranteile der vier beliebtesten Unternehmen im untersuchten Sektor.

Warum beschäftigt sich der Monitor sowohl mit Markt- als auch mit Zuschaueranteilen? Marktanteile werden regelmäßig von Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden als Anhaltspunkt herangezogen, um einige Vorabaussagen zur Marktstruktur und zur relativen Bedeutung der verschiedenen im Markt tätigen Unternehmen zu treffen.¹³⁸ Sie werden auf der Grundlage der *Verkäufe* der Anbieter an maßgeblichen Produkten oder Dienstleistungen im betreffenden Markt berechnet.¹³⁹ In vielen Medienmärkten werden Inhalte jedoch kostenlos angeboten. Mit anderen Worten, in vielen Fällen finden *keine Verkaufstransaktionen* statt. Dass eine Medieneinrichtung für die Inhalte, die sie bereitstellt, nichts berechnet, heißt nicht zwangsläufig, dass sie nicht in der Lage ist, den betreffenden Markt zu beeinflussen. So verkauft zum Beispiel *Google News* keine Werbeflächen und verlangt von Nutzern kein Entgelt für den Zugriff auf die aggregierten Beiträge. Das Extrahieren der Überschrift und der ersten Zeilen eines Beitrags kann jedoch möglicherweise die Medieneinrichtung, die den Beitrag produziert hat, in der Generierung von Datenverkehr und somit von Werbeeinnahmen beeinträchtigen. Ausgehend von dieser Erkenntnis soll die Variable für die Zuschauerkonzentration einen nützlichen Einblick geben, wie die Zuschauer über die verschiedenen im Markt verfügbaren Medieneinrichtungen verteilt sind; ein Aspekt, der nicht unbedingt durch Marktanteile abgebildet wird.

¹³⁷ Ein Überblick über die unterschiedlichen Systeme in der EU findet sich bei Valcke P. "From Ownership Regulation to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typologies, and Methods," *Journal of Media Business Studies*, Vol. 6, Nr. 3, 2009, S. 19-42, und in den nationalen Berichten zur Umsetzung von MPM2015, abrufbar unter: <http://monitor.cmpf.eui.eu/mpm2015/results/>.

¹³⁸ Siehe zum Beispiel Europäische Kommission, Erläuterungen zu den Prioritäten der Kommission bei der Anwendung von Artikel 82 des EG-Vertrags auf Fälle von Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen [2009] ABl. C 45/2, Abs. 13 und Leitlinien der Kommission zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen [2004] ABl. C 31/3, Abs. 14.

¹³⁹ Bekanntmachung der Europäischen Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft [1997] ABl. C 372/3, Abs. 53.



3.3.2. Der Indikator für medienübergreifende Konzentration

Genau dieselbe Logik liegt dem Indikator für medienübergreifende Konzentration zugrunde; nach der Feststellung, ob überhaupt Vorschriften zur Verhinderung medienübergreifender Eigentumskonzentration vorhanden sind, will der Indikator bewerten, ob die fraglichen Vorschriften effizient umgesetzt werden, sowie die faktische Marktsituation beurteilen.

Wie beim Indikator für horizontale Konzentration wird der maßgebliche Rahmen durch die Existenz einer Aufsichtsbehörde, die Rolle der Behörde bei der Sicherstellung, dass die Vorschriften auch tatsächlich eingehalten werden, sowie die Struktur der beteiligten Märkte bestimmt. Die einzigen Unterschiede zwischen den beiden Indikatoren sind folgende:

- Da medienübergreifende Konzentration mehr als einen Sektor betrifft, wird zum ersten die Position der profitabelsten und beliebtesten Unternehmen im betrachteten nationalen Markt auf der Grundlage der *Eight Firm Concentration Ratio* (CR8) berechnet, ein Indikator für die Größe der acht größten Unternehmen in einem Sektor im Vergleich zur Leistung des gesamten Sektors.
- Zum zweiten beinhaltet der Indikator zur Risikobeurteilung aus medienübergreifender Konzentration weiterhin zwei Variablen, mit denen bewertet werden soll, ob die Durchsetzung von Wettbewerbsvorschriften Fragen des Medienpluralismus berücksichtigt und ob es eine Behörde gibt, die die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften überwacht. Sinn und Zweck dieser beiden Variablen des Indikators für medienübergreifende Konzentration ist folgender: Wie oben dargelegt, schafft die Möglichkeit, wesentliche Größenvorteile zu erlangen, Anreize für Anbieter von Medieninhalten, in Nachbarmärkte zu expandieren, auch in vor- und nachgelagerte Märkte. Somit ist klar, dass medienübergreifende Konzentration ein verbreitetes Phänomen ist. Wie jedoch bereits erwähnt, gibt es in vielen Staaten, in denen Vorschriften zur Verhinderung horizontaler Konzentration in Kraft sind, keine spezifischen Schutzmaßnahmen gegen medienübergreifende Konzentration. In diesen Regulierungsumfeldern greift lediglich allgemeines Wettbewerbsrecht. Selbst wenn eine Fusion, eine Vereinbarung und/oder ein einseitiges Verhalten keine Wettbewerbsbedenken hervorrufen, kann dies in Bezug auf Medienpluralismus problematisch sein. In einigen Staaten wird diese Möglichkeit anerkannt. Daher ist zu berücksichtigen, welche Folgen die Durchsetzung von Wettbewerbsvorschriften auf Pluralismus hat. So kann zum Beispiel eine Behörde/ein Akteur, die/der keine Verbindung zur Wettbewerbsbehörde hat, in Fällen intervenieren, in denen eine Transaktion oder ein Verhalten, das wettbewerbsrechtlich nicht zu beanstanden ist, für Medienpluralismus ein Problem darstellt (in Irland ist zum Beispiel der Kommunikationsminister dieser Akteur). In anderen Fällen wiederum berücksichtigen Wettbewerbsbehörden Berichten zufolge Medienpluralismus bei Beschlüssen, obwohl es keine sektorspezifischen ordnungspolitischen Bestimmungen gibt (zum Beispiel in Lettland, den Niederlanden und Spanien).

Die Messung und Bewertung der Indikatoren zu Eigentumskonzentration stützen sich auf die Grenzwerte, die in der Studie *Independent Study on the Indicators for media Pluralism in the Member States: Towards a Risk-Based Approach*, der methodischen Grundlage des MPM2015 festgelegt sind. Die Studie besagt insbesondere folgendes:

- Wenn in einem Land die vier größten Eigentümer einen Marktanteil von über 50% halten, wird das Risiko einer starken Eigentumskonzentration als hoch eingestuft.

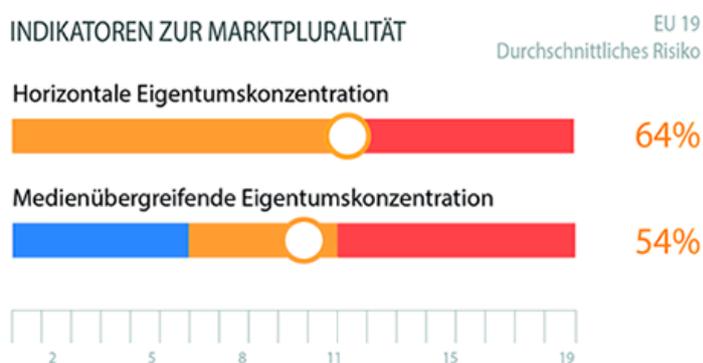


- Wenn in einem Land die vier größten Eigentümer einen Marktanteil zwischen 25% und 49% halten, wird das Risiko einer starken Eigentumskonzentration als mittel eingestuft.
- Wenn in einem Land die vier größten Eigentümer einen Marktanteil von unter 25% halten, wird das Risiko einer starken Eigentumskonzentration als gering eingestuft.¹⁴⁰

3.4. Ergebnisse der Umsetzung des Media Pluralism Monitor 2015

Die Ergebnisse der Indikatoren zu Medieneigentum zeigen eindeutig, dass die Medienmärkte der meisten europäischen Länder, die zum Zwecke des Monitors untersucht wurden, stark konzentriert sind (siehe Abb. 1). Es sei angemerkt, dass die Indikatoren für horizontale und medienübergreifende Eigentumskonzentration diejenigen mit den höchsten Risikobewertungen waren.¹⁴¹

Abb. 1 - EU 19 Durchschnittliches Risiko pro Indikator (Marktpluralität).



Quelle: CMPF, *Monitoring Media Pluralism in the Europe: Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2015*

Die obigen Ergebnisse decken sich mit denen der ersten Anwendung des Monitors, welcher die Risiken für Medienpluralismus in den neun Mitgliedstaaten untersuchte, die 2015 nicht beurteilt wurden: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Ungarn und das Vereinigte Königreich.¹⁴²

Es ist weiterhin bemerkenswert, dass kein Land mit „geringem Risiko“ bewertet wurde. Im Einzelnen kamen acht Länder auf „hohes Risiko“ und 11 auf „mittleres Risiko“ (siehe Abb. 2).

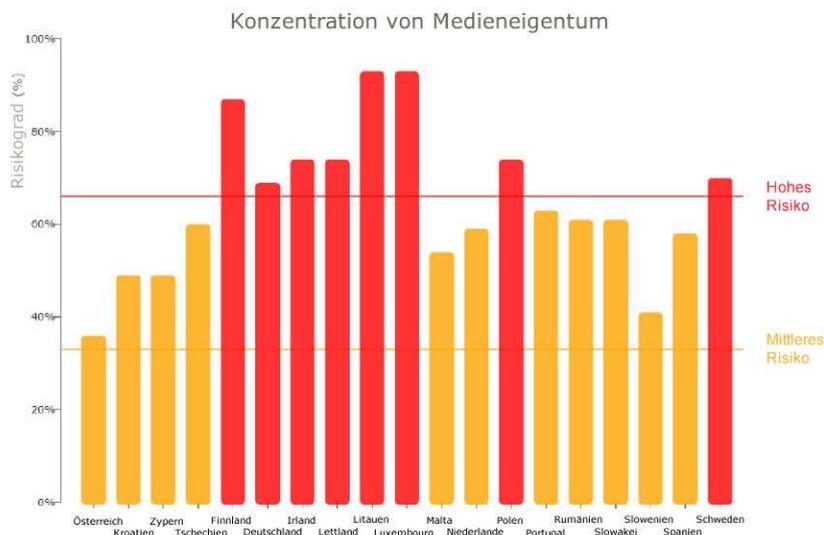
¹⁴⁰ KU Leuven - ICRI et al., *Independent Study on the Indicators for media Pluralism in the Member States: Towards a Risk-Based Approach*, Annex 1, 2009. Siehe zum Beispiel S. 89 und 90, https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/user_guide_09.pdf.

¹⁴¹ Bitte beachten Sie, dass MPM2015 insgesamt 19 Indikatoren umfasste.

¹⁴² Die Bewertung nach MPM2014 (<http://monitor.cmpf.eu.eu/results-2014/>) wurde mithilfe einer Liste von Indikatoren durchgeführt, die im MPM2015 verfeinert wurde und einem anderen Aggregationsverfahren unterlag. Die Bewertung im Pilottest 2014 ergab ein mittleres/hohes Risiko beim im MPM2014 genannten „Bereich Eigentum“ für die neun untersuchten Länder.



Abb. 2 - MPM2015. Ergebnisse für den Indikator für Medieneigentumskonzentration



Quelle: CMPF, Monitoring Media Pluralism in Europe:

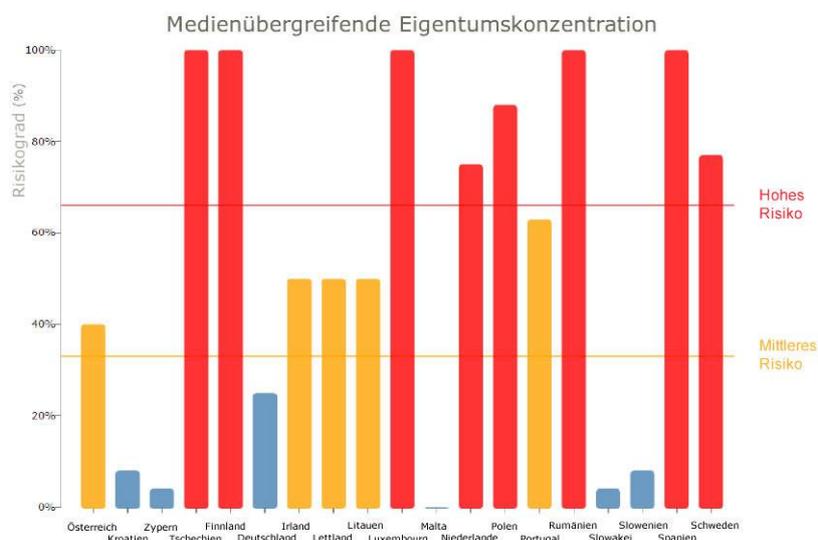
Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2015

In Bezug auf den Indikator für horizontale Konzentration wurden die Risiken, die nach der Umsetzung des MPM2015 identifiziert wurden, in erster Linie dem Fehlen ordnungspolitischer Bestimmungen zugeschrieben, was, wie oben ausgeführt, dazu führt, dass die Durchsetzung von Wettbewerbsbestimmungen das einzige Instrument bei Medienkonzentration darstellt. Dass der Mangel an spezifischen Maßnahmen, um Medienkonzentration zu begegnen, Konsolidierung begünstigt wenn nicht gar gefördert hat, leitet sich aus den Variablen ab, die Marktstrukturen beschreiben. So zeigen zum Beispiel die CR4-Variablen eine starke Konzentration sowohl bei Markt- als auch bei Zuschaueranteilen in fast allen betrachteten Ländern.

Die Ergebnisse für den Indikator für medienübergreifende Eigentumskonzentration gleichen denen für den Indikator zur Bewertung der Risiken aus horizontaler Konzentration. Die vier Länder Portugal, Litauen, Irland und Lettland erreichten neben Österreich ein „mittleres Risiko“, während die acht Länder Luxemburg, Spanien, Tschechien, Finnland, Rumänien, Polen, Schweden und Niederlande ein „hohes Risiko“ verzeichneten (siehe Abb. 3). Wiederum sind wohl mangelnde sektorspezifische Regulierung (oder deren ineffiziente Umsetzung) und die Neigung zu Fusionen und Übernahmen die Hauptgründe für die obigen Ergebnisse.



Abb. 3 - MPM2015. Ergebnisse für den Indikator für medienübergreifende Eigentumskonzentration



Quelle: CMPF, Monitoring Media Pluralism in Europe:

Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2015

Eine Zusammenfassung dieses kurzen Überblicks über die Ergebnisse des MPM2015 zeigt, dass es eine zentrale Herausforderung bei der Beurteilung von Risiken für Medienpluralismus durch Eigentumskonzentration gibt: In vielen Fällen erwies es sich als schwierig, wenn nicht gar unmöglich, die erforderlichen Informationen für die Beurteilung der Eigentumskonzentration zu ermitteln. Erhebliche Schwierigkeiten bereitete die Erhebung von Daten zu Markt- und Zuschaueranteilen. In vielen Fällen sammeln nationale Regulierungs-, Statistik- und/oder Wettbewerbsbehörden keine entsprechenden Informationen. Angaben zur Marktstruktur sind somit häufig nicht öffentlich verfügbar. Der MPM2015 bot den Länderteams, die die Datenerhebung durchführten, die Option „Keine Daten“ als Antwort für die betreffende Variable. Die Länderteams, die diese Option nutzten, wurden gebeten zu beurteilen, ob das Fehlen von Daten als Transparenzproblem eingestuft werden könnte. Mit diesem Ansatz wollten wir eine Lücke im System aufzeigen, um auf die Notwendigkeit für Verbesserungen in der nationalen Medienpolitik hinzuweisen.

3.5. Bestandsaufnahme der gemachten Erfahrungen: Die Umsetzung des Media Pluralism Monitor 2016

Wie die obige Analyse zeigt, bleiben Bedenken hinsichtlich der Konzentration von Medieneigentum allgegenwärtig und beachtenswert, wobei starke Zweifel bestehen, ob Medienpluralismus quasi ein natürliches Ergebnis digitaler Technologien ist. Anstatt sukzessive einen Ansatz des Heraushaltens zu verfolgen, müssten medienpolitische Entscheidungsträger die Bedrohungen, die sowohl alte als auch neue Gatekeeper für Pluralismus darstellen, sorgfältig erwägen und versuchen, einen Rahmen zu schaffen, in dem marginalisierte Sichtweisen die Zuschauer erreichen und Zuschauer stärker auf Vielfalt achten.

Aufgrund der gemachten Erfahrungen und nachdem ein Bündel weiterer Fragestellungen, die bei früheren Umsetzungen des Monitors nicht ausführlich berücksichtigt wurden, identifiziert wurde, führt MPM2016 in den Bereich Marktpluralität zwei neue Indikatoren ein, die eine Reihe



sensibler Bereiche im Zusammenhang mit Medienkonzentration betreffen. Insbesondere ist es immer noch wichtig, die Existenz ordnungspolitischer Bestimmungen zur Verhinderung horizontaler und medienübergreifender Eigentumskonzentration zu bewerten. Konzentration ist zudem vor dem Hintergrund der spezifischen Bedingungen zu deuten, unter denen die Marktteilnehmer tätig sind. Aus diesem Grund wurde ein Indikator für die Lebensfähigkeit von Medien in den Rahmen integriert; dieser Indikator soll Einnahmetrends in der Medienindustrie sowie Trends bei Medienkonsum bewerten und beurteilen, ob Medienunternehmen Alternativen zu traditionellen Einnahmen entwickeln, um auf die Herausforderungen aus dem digitalen Umfeld zu reagieren.

Während die Verabschiedung und die effiziente Umsetzung von Eigentumsbeschränkungen möglicherweise bestimmte Bedenken im Zusammenhang mit Medienkonzentration ausräumen können, sind verbundene Vorschriften (wie Beschränkungen der Anzahl an Lizenzen, die eine Einzelperson oder Körperschaft halten darf, oder Grenzwerte für Marktanteile, welche Medienunternehmen nicht überschreiten dürfen) nicht dafür gemacht, die *qualitative* Facette der Medienkonzentration, das heißt den kommerziellen Einfluss auf redaktionelle Inhalte abzudecken. Daher führt MPM2016 weiterhin einen Indikator ein, der beurteilen soll, ob und inwieweit es Schutzmaßnahmen gibt, um kommerzielle Kräfte, darunter Medieneigner und Werbetreibende, davon abzuhalten, die Inhalte, die die Öffentlichkeit erreichen, zu diktieren. Mit einfachen Worten, MPM2016 versucht, den Weg zu bereiten um die subtileren, wenngleich wesentlichen Risiken für Medienpluralismus, die sich aus der Eigentumskonzentration ergeben, abzudecken.





4. Medienkonzentration in Deutschland

Michael Petri, die medienanstalten/KEK¹⁴³

4.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Sicherung der Meinungsvielfalt

Verfassungsrechtliche Grundlage für die Sicherung der Meinungsvielfalt in Deutschland ist Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.¹⁴⁴ Dieser gewährleistet die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film. Der recht knappe Wortlaut wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiter ausgestaltet. Das Gericht hat die Bedeutung von Rundfunk und Presse als moderne Massenkommunikationsmittel und Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung betont und dabei gerade die Besonderheiten des Rundfunks hervorgehoben: Während sich in Deutschland eine relativ große, unabhängige und inhaltlich vielfältige Presselandschaft entwickeln konnte, prognostizierte das Gericht, dass einer entsprechenden Entwicklung im Rundfunkbereich technische Gründe (im Wesentlichen Frequenzknappheit) sowie ein mit der Rundfunkveranstaltung verbundener außergewöhnlich großer finanzieller Aufwand entgegenstehen würden.¹⁴⁵

Im Fernsbereich existierte in Deutschland bis 1985 ausschließlich der binnenpluralistisch organisierte öffentlich-rechtliche Rundfunk. Dieser ist im Sinne einer Grundversorgung zur Veranstaltung eines alle Bereiche abdeckenden umfassenden Programmangebots verpflichtet, das die gesamte Bandbreite des gesellschaftlichen Lebens sowie die kulturelle Vielfalt widerspiegelt und technisch für alle erreichbar ist. Daneben hat das Bundesverfassungsgericht angesichts des Grundsatzes der Rundfunkfreiheit auch private Rundfunkveranstalter für zulässig erklärt (duales Rundfunksystem). Aufgrund der Gewährleistung der Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die insoweit ein Gegengewicht zu den privaten Veranstaltern darstellen, können an die Breite des Programmangebotes und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk weniger hohe Anforderungen gestellt werden.¹⁴⁶

¹⁴³ Der Autor ist stellvertretender Leiter des Bereichs Medienkonzentration der Gemeinsamen Geschäftsstelle der Medienanstalten und als juristischer Referent für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) tätig.

¹⁴⁴ Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2438), <https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216>.

¹⁴⁵ Vgl. BVerfGE 12, 205 (260 ff.) <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv012205.html>.

¹⁴⁶ Vgl. BVerfGE 73, 118 (159), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073118.html>; BVerfGE 74, 297 (325), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv074297.html>; BVerfGE 83, 238 (296 f.), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083238.html>; BVerfGE 90, 60 (90), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv090060.htm>; BVerfGE 136, 9 (29), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv136009.html>.



Die Legitimation der privaten Veranstalter bindet das Gericht gleichwohl an Strukturen zur Gewährleistung einer ausgewogenen Meinungsbildung im publizistischen Wettbewerb.¹⁴⁷ So sind Fehlentwicklungen im Wettbewerb der privaten Veranstalter durch gesetzliche Maßnahmen gegen vorherrschende Meinungsmacht vorbeugend zu verhindern.¹⁴⁸ Dies bedeutet, dass Konzentrationsentwicklungen präventiv und nicht lediglich repressiv begegnet werden muss. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass Meinungsbildung nicht nur im Rahmen von z. B. Nachrichtensendungen oder politischen Kommentaren – mithin informierender Nutzung stattfindet, sondern ebenso durch andere Gegenstände des öffentlichen Interesses geprägt ist (z. B. unterhaltende Inhalte, Sportveranstaltungen). Objektive Kriterien für Relevanz oder Irrelevanz könnten dabei nicht vorgegeben werden. Deswegen gehöre zur Information im Sinn des klassischen Rundfunkauftrags die gegenständlich uneingeschränkte Information über alle Lebensbereiche unter Zugrundelegung publizistischer Kriterien.¹⁴⁹

Die herausgehobene Bedeutung des Rundfunks und insbesondere des Fernsehens verbindet das Bundesverfassungsgericht mit den Kriterien Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft. Die Breitenwirkung zeige sich in der Reichweite und der Möglichkeit der Beeinflussung großer Bevölkerungsteile. Die Aktualität des Hörfunks und Fernsehens zeige sich darin, dass Inhalte und Ereignisse schnell – mitunter zeitgleich – übertragen werden könnten. Die besondere Suggestivkraft des Mediums ergebe sich insbesondere aus der Möglichkeit, Text und Ton sowie beim Fernsehen zusätzlich bewegte Bilder miteinander zu kombinieren. Wegen des dadurch vermittelten Anscheins der Authentizität und des Miterlebens sowie seiner bequemen Verfügbarkeit sei das Fernsehen zu dem Medium geworden, aus dem der größte Teil der Bevölkerung seinen Informationsbedarf decke.¹⁵⁰ Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung hat das Gericht betont, dass nicht ersichtlich sei, dass das Gebot der Vielfaltsicherung durch neuere (technische) Entwicklungen an Gewicht verlieren könnte.¹⁵¹ Vielmehr würden die Wirkungsmöglichkeiten des Rundfunks zusätzliches Gewicht dadurch gewinnen, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und Verbreitungswege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht hätten.¹⁵²

Nach den Kompetenzregelungen des Grundgesetzes kommt den Ländern im Rahmen ihrer sogenannten „Kulturhoheit“ die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk zu, der Bund ist dagegen für die Regelung der technischen Belange zuständig (Telekommunikation, Frequenzen; sendetechnischer Bereich ohne „Studiotechnik“, d. h. die Strecke von der Ausstrahlung bis zum Empfang einer Sendung).¹⁵³

¹⁴⁷ Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 f.).

¹⁴⁸ Vgl. BVerfGE 73, 118 (155 f.); BVerfGE 87, 181 (199), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv087181.html>.

¹⁴⁹ Vgl. BVerfGE 12, 205 (260 ff.); BVerfGE 35, 202 (222 f.), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv035202.html>; BVerfGE 57, 295 (319), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv057295.html>; BVerfGE 73, 118 (157 f.); BVerfGE 74, 297 (325); BVerfGE 97, 228 (257), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv097228.html>.

¹⁵⁰ Vgl. BVerfGE 31, 314 (325), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv031314.html>; BVerfGE 90, 60 (87); BVerfGE 97, 228 (256); BVerfGE 103, 44 (74), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv103044.html>; BVerfGE 114, 371 (387), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv114371.html>; vgl. auch EGMR, Urteil vom 05.11.2002 - Beschwerde-Nr. 38743/97 - Demuth gegen Schweiz, EuGRZ 2003, S. 488 (491), § 43, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60724>; Urteil vom 10.07.2003 - Beschwerde-Nr. 44179/98 - Murphy gegen Irland, § 69, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61207>; st. Rspr.

¹⁵¹ BVerfGE 95, 163 (172 f.), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv095163.html>.

¹⁵² Ausführlich zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen: Konzentrationsberichte der KEK, www.kek-online.de/information/publikationen/medienkonzentrationsberichte.html.

¹⁵³ BVerfGE 12, 205 (225 f.).



4.2. Medienmärkte

4.2.1. Traditionelle Marktdefinitionen

Den Ordnungsrahmen für die Veranstaltung von Rundfunk bildet der zwischen den Ländern geschlossene Rundfunkstaatsvertrag (RStV).¹⁵⁴ Dieser definiert Rundfunk als einen linearen Informations- und Kommunikationsdienst in Form einer für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmten Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen. Der RStV gibt im Rahmen der Konzentrationskontrolle unter bestimmten Umständen zudem die Berücksichtigung von Aktivitäten auf sogenannten „medienrelevanten verwandten Märkten“ vor. Dieser Begriff ist zwar im RStV nicht definiert, die amtliche Begründung zum RStV zählt jedoch exemplarisch Werbung, Hörfunk, Presse, Rechte und Produktion auf.

Die Bestimmung und Abgrenzung dieser (Teil-)Medienmärkte obliegt im Rahmen der Zuständigkeit für die Sicherung der Meinungsvielfalt nach dem RStV der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), einem staatsfernen standortunabhängigen Organ der Landesmedienanstalten¹⁵⁵. Die KEK hat die bei der medienkonzentrationsrechtlichen Prüfung einzubeziehenden medienrelevanten verwandten Märkte mit Blick auf den spezifischen Einfluss auf die Meinungsbildung weiter konkretisiert. Hinsichtlich der bereits aufgeführten Märkte wurden beispielsweise im Pressebereich die Teilmärkte Tageszeitungen, Publikumszeitschriften und Programmzeitschriften differenziert. Zudem wurden von der KEK weitere, neben den unmittelbar meinungsrelevanten Publikumsmärkten (Hörfunk, Tageszeitungen, Publikumszeitschriften, Programmzeitschriften und Online-Medien) stehende Märkte bestimmt, die mittelbare Meinungsbildungsrelevanz entfalten können und somit ebenfalls in die Medienkonzentrationskontrolle einzubeziehen sind (z. B. der Fernsehveranstaltung vor- und nachgelagerte Märkte wie Programmrechte, Produktion, Nachrichtenquellen/Agenturen und Programm- und Vermarktungsplattformen).

Die KEK nimmt Marktabgrenzungen im Wesentlichen nach dem Kriterium der jeweiligen gattungsbedingten Meinungsbildungsrelevanz vor. Dabei sind beispielsweise die unterschiedlichen Vertriebsformen von Tageszeitungen (Straßen-/Einzelverkauf, Abonnement) ohne Relevanz. Insofern sind Abweichungen zu vom Bundeskartellamt nach dem Bedarfsmarktkonzept (funktionelle Austauschbarkeit) vorgenommenen Marktdefinitionen möglich.¹⁵⁶

4.2.2. Konvergenzentwicklungen

Ein sich beschleunigender Konvergenzprozess prägt den Medienbereich. Technische Weiterentwicklungen ermöglichen gattungsübergreifende Angebote und führen zu verändertem Mediennutzungsverhalten. Diese Konvergenzentwicklungen haben auch Auswirkungen auf die

¹⁵⁴ Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991 in der Fassung des Neunzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Januar 2016, http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/RStV_18.pdf.

¹⁵⁵ Siehe zu den Landesmedienanstalten auch Punkt 4.3.4. sowie zur KEK Punkt 4.3.1.

¹⁵⁶ Vgl. dazu insgesamt Ausführungen im Rahmen des Beschlusses der KEK i. S. *Springer/ProSiebenSat.1*, Az.: KEK 293, http://www.kek-online.de/fileadmin/Download_KEK/Verfahren/kek293prosieben-sat1.pdf.



Bestimmung und Abgrenzung von Medienmärkten. So ist gegenwärtig die lineare Verbreitung noch Definitionsmerkmal des Rundfunks.¹⁵⁷ Dabei laufen Bewegtbilder nicht mehr nur auf dem klassischen Fernsehgerät, sondern können über das Internet auf einer Vielzahl an Endgeräten genutzt werden – und dies zeitlich und räumlich unabhängig. Die KEK vertritt daher die Position, dass für einen zukunftssicheren Regulierungsrahmen auf redaktionell gestaltete Bewegtbildinhalte abzustellen ist, und zwar unabhängig von der Art ihrer Verbreitung (linear/nicht-linear). Eine entsprechende Anpassung wäre durch den Gesetzgeber vorzunehmen.¹⁵⁸

Problematisch ist zudem die Einordnung und Behandlung von Intermediären, die als Informationsvermittler durch das Sammeln, Auswählen, Gewichten und Zusammenführen von Informationen Nutzer auf von Dritten erstellte Medieninhalte verweisen.¹⁵⁹ Intermediäre üben keine genuin publizistische Tätigkeit aus, sie sind daher nicht den Publikumsmärkten zuzuordnen. Ihre Tätigkeit bezieht sich auch nicht auf der Fernsehveranstaltung vor- oder nachgelagerte Märkte. Intermediäre spielen vielmehr eine zentrale Rolle bei der Auffindbarkeit von Online-Angeboten und haben dadurch das Potenzial, die Meinungsbildung zu lenken. Medienkonzentrationsrechtlich relevant sind dabei Online-Angebote, die journalistisch-redaktionell gestaltet sind.¹⁶⁰ Sofern Intermediäre eine Vermittlerfunktion zwischen Anbietern solcher Medieninhalte und den Nutzern wahrnehmen, kommt ihnen folglich ein mittelbarer Einfluss auf die Meinungsbildung zu. Der Betrieb von Suchmaschinen, sozialen Netzwerken, News-Aggregatoren, Blogging-Plattformen und App-Plattformen, die Medieninhalte im oben genannten Sinne vermitteln beziehungsweise auffindbar machen, könnte demnach als Tätigkeit auf einem medienrelevanten verwandten Markt anzusehen sein.

Daneben haben Konvergenzentwicklungen mitunter Auswirkungen, die keine Anpassungen von Marktdefinitionen erforderlich machen. So werden beispielsweise ePaper-Ausgaben von Zeitungen im Rahmen der ausgewiesenen Nutzungszahlen erfasst.

4.3. Gesetzliche Vorgaben zur Verhinderung von Medienkonzentration

4.3.1. Sektorspezifische Medienregulierung

Medienkonzentrationskontrolle ist eine Aufgabe, die das Bundesverfassungsgericht unmittelbar aus Artikel 5 des Grundgesetzes herleitet und in erster Linie mit dem Rundfunk verbindet. Zwar schließt das Gericht auch eine Pflicht des Staates nicht aus, Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten.¹⁶¹ Ausdrücklich wird der Gesetzgeber jedoch zur Schaffung einer „positiven Ordnung“ für den Rundfunk verpflichtet. Durch materielle, verfahrensrechtliche und organisatorische Maßnahmen soll das Entstehen

¹⁵⁷ Siehe Punkt 4.2.1.

¹⁵⁸ Vgl. Positionspapier der KEK für eine zukunftsfähige Vielfaltssicherung, 17. Jahresbericht der KEK, S. 136 ff., http://www.kek-online.de/fileadmin/Download_KEK/Informationen_Publikationen/150819_KEKJahresbericht_web.pdf.

¹⁵⁹ So z. B. Anbieter von Suchmaschinen, sozialen Netzwerken und News-Aggregatoren, nicht dagegen Intermediäre aus dem eCommerce-Bereich wie z. B. Preissuchmaschinen, Vergleichsportale oder eCommerce-Plattformen.

¹⁶⁰ Vgl. Konzentrationsbericht der KEK, 2015, S. 503 ff., <http://www.kek-online.de/information/publikationen/medienkonzentrationsberichte/fuenfter-konzentrationsbericht-2015.html>.

¹⁶¹ BVerfGE 20, 162 (176), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020162.html>.



vorherrschender Meinungsmacht vorbeugend bekämpft werden. Die Vielfalt der in der Gesellschaft bestehenden Meinungen soll im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck kommen.¹⁶² Dem Entstehen vorherrschender Meinungsmacht soll durch eine medienspezifische Konzentrationskontrolle möglichst vorbeugend entgegengewirkt werden, da einmal eingetretene Fehlentwicklungen sich – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen.¹⁶³

Auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts haben die Länder im Jahr 1987 mit dem Abschluss des „Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens“¹⁶⁴ reagiert. Zunächst wurde dabei versucht, Konzentrationstendenzen durch ein Modell der Begrenzung von gesellschaftsrechtlicher Beteiligung und Art und Zahl der einem einzelnen Veranstalter erlaubten Programme entgegen zu wirken. Dieser Ansatz konnte eine Unternehmenskonzentration im privaten Rundfunk jedoch nicht wirksam verhindern, sondern führte zur Bildung von Gemeinschaftsunternehmen und Senderfamilien. In der Folge wurde das „Beteiligungsmodell“ aufgegeben und ein „Zuschaueranteilsmodell“ eingeführt (ab 1997). Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage darf jeder Veranstalter¹⁶⁵ von Fernsehprogrammen bundesweit eine beliebige Anzahl und jede Art von Programmen veranstalten, es sei denn, er erlangt dadurch vorherrschende Meinungsmacht (Grundtatbestand, § 26 Abs. 1 RStV).

Vorherrschende Meinungsmacht wird dann vermutet, wenn auf einen Veranstalter und die ihm zurechenbaren Programme im Jahresdurchschnitt ein Zuschaueranteil von 30% oder mehr entfällt (§ 26 Abs. 2 Satz 1 RStV). Darüber hinaus wird vorherrschende Meinungsmacht auch vermutet, wenn ein Unternehmen einen Zuschaueranteil von mindestens 25% erreicht und zusätzlich auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30% im Fernsehen entspricht (§ 26 Abs. 2 Satz 2 RStV).

Bei der Bestimmung des Zuschaueranteils wird das gesamte Fernsehangebot in Deutschland zugrunde gelegt, d. h. die öffentlich-rechtlichen Sender und die bundesweit empfangbaren privaten Angebote. Von den bezüglich eines Unternehmens ermittelten Zuschaueranteilen sind im Rahmen einer Bonusregelung zwei Prozentpunkte für die Aufnahme von Regionalfensterprogrammen und weitere drei Prozentpunkte für die gleichzeitige Einräumung von Sendezeiten für unabhängige Dritte abzuziehen. Die Verpflichtung zur Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte (§ 26 Abs. 5 RStV) trifft Veranstalter, wenn eines der ihnen zurechenbaren Vollprogramme oder Spartenprogramme mit Schwerpunkt Information im Jahresdurchschnitt einen Zuschaueranteil von 10% erreicht oder alle ihm zurechenbaren Programme zusammen einen Zuschaueranteil von 20% erreichen. Zur Einräumung von Regionalfenstern sind die Veranstalter der beiden bundesweiten reichweitenstärksten Vollprogramme verpflichtet (§ 25 Abs. 4 RStV).

Zuständig für die abschließende Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im bundesweiten privaten Fernsehen ist die KEK (§ 36 Abs. 4 Satz 1 RStV). Diese setzt sich zusammen aus sechs Sachverständigen des Rundfunk- und des Wirtschaftsrechts und

¹⁶² BVerfGE 57, 295 (320); BVerfGE 136, 9 (29 ff.) m.w.N.

¹⁶³ Vgl. BVerfGE 57, 295 (323); BVerfGE 73, 118 (160); BVerfGE 95, 163 (173); ausführlich auch Konzentrationsbericht der KEK, 2015, S. 12.

¹⁶⁴ Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1. bis 3. April 1987,

http://www.urheberrecht.org/law/normen/rstv/RStV-00a-1987/text/1987_00.php3.

¹⁶⁵ Zur Veranstaltung von privatem Rundfunk wird eine Zulassung benötigt. Eine Voraussetzung für die Erteilung einer Zulassung zur Veranstaltung von bundesweit verbreitetem Rundfunk ist, dass die jeweilige natürliche oder juristische Person ihren Wohnsitz oder Sitz in der Bundesrepublik Deutschland, einem sonstigen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat und gerichtlich verfolgt werden kann (§ 20a Abs. 1 Nr. 5 RStV).



sechs nach Landesrecht bestimmten gesetzlichen Vertretern der Landesmedienanstalten. Die KEK prüft medienkonzentrationsrechtliche Belange im Rahmen von Zulassungsverfahren und bei Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen. Dabei wird die KEK jeweils für die Landesmedienanstalt tätig, bei welcher ein Lizenzantrag eingegangen oder bei der der betroffene Veranstalter lizenziert ist. Bei der Genehmigung von Beteiligungsveränderungen können dies auch mehrere Landesmedienanstalten sein. Die Beurteilung der KEK ist gegenüber den anderen Organen der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt bindend. Zudem ist die KEK bei Verfahren zur Auswahl und Zulassung von Regionalfenster- und Drittsendezeitveranstaltern beteiligt.

Hinsichtlich des größtenteils nicht bundesweit veranstalteten privaten Hörfunks enthält der Rundfunkstaatsvertrag keine Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt. Die Aufgabe der Vielfaltsicherung in diesem Bereich ist vielmehr Bestandteil der einzelnen Landesmediengesetze, die dabei unterschiedliche Regulierungsansätze verfolgen. Zum einen haben sich Landesgesetzgeber an einem außenpluralen Modell orientiert, wonach der Rundfunk in seiner Gesamtheit Vielfalt gewährleisten muss. Zum anderen werden binnenplurale Maßnahmen, die den Rundfunkveranstalter an sich zur Vielfaltsicherung in seinem Programm anhalten, zum Erhalt der Meinungsvielfalt ergriffen. Daneben besteht in einigen Ländern auch eine Kombination beider Ansätze.

4.3.2. Wettbewerbsrecht

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) dient der Sicherung des ökonomischen Wettbewerbs und soll wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen,¹⁶⁶ das missbräuchliche Ausnutzen einer marktbeherrschenden Stellung¹⁶⁷ sowie wettbewerbsbehindernde Unternehmenszusammenschlüsse¹⁶⁸ verhindern. Maßnahmen der Kartellbehörden auf der Grundlage bundesgesetzlicher Vorschriften sind aus kompetenzrechtlichen Gründen¹⁶⁹ nur zulässig, solange und soweit sie ihrem Wesen nach auf die Verhütung des Missbrauchs einer wirtschaftlichen Machtstellung ausgerichtet sind. Auch der Wettbewerb zwischen privaten Rundfunkveranstaltern ist ein wirtschaftlicher Wettbewerb. Insofern sind Überschneidungen der sektorspezifischen Medienregulierung mit dem Wettbewerbsrecht möglich, insbesondere im Bereich der Zusammenschluss-/Fusionskontrolle.

Eine kartellrechtliche Zusammenschlusskontrolle (§ 35 ff. GWB) findet erst ab einer gewissen wirtschaftlichen Größe des Vorhabens statt. Die beteiligten Unternehmen müssen zusammen weltweit mehr als 500 Mio. Euro Umsatz erzielen. Innerhalb Deutschlands muss mindestens eines der Unternehmen mehr als 25 Mio. Euro und ein anderes mindestens 5 Mio. Euro Umsatz erzielen. Für den Verlag, die Herstellung und den Vertrieb von Zeitungen, Zeitschriften und deren Bestandteilen ist das Achtfache, für die Herstellung, den Vertrieb und die Veranstaltung von

¹⁶⁶ Kartellverbot, § 1 GWB, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html>

sowie Art. 101 AEUV, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

¹⁶⁷ Missbrauchsverbot, § 19 GWB / Art. 102 AEUV, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

¹⁶⁸ Fusionskontrolle, §§ 35 ff. GWB / EG-Fusionskontrollverordnung, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A126096>.

¹⁶⁹ Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG, https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_74.html.



Rundfunkprogrammen und den Absatz von Rundfunkwerbezeiten ist das Zwanzigfache der Umsatzerlöse in Ansatz zu bringen (§ 38 Abs. 3 GWB).

4.3.3. Verhältnis von Kartellrecht und Medienkonzentrationsrecht

Die kartellrechtliche Wettbewerbskontrolle hat als Nebenfolge mitunter meinungsvielfaltsichernde Effekte, eine medienspezifische Konzentrationskontrolle kann sie jedoch nicht ersetzen. Der Zweck der kartellrechtlichen Regelungen besteht in der Aufrechterhaltung des ökonomischen Wettbewerbs, nicht aber in der Sicherung von Meinungsvielfalt. Davon unberührt bleibt daher die aus der Rundfunkfreiheit folgende Pflicht des Gesetzgebers, die Meinungsvielfalt zu sichern und vorherrschende Meinungsmacht auch dann zu verhindern, wenn sie sich nicht aus einem der Fusionskontrolle unterliegenden Zusammenschluss oder aus Zusammenschlüssen ergibt, auf die das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen keine Anwendung findet. Das ist etwa der Fall, wenn Einzelunternehmen, die bereits in anderen Medienbereichen eine marktbeherrschende Stellung innehaben, ein Rundfunkunternehmen gründen. Auch der Fall des internen Wachstums, der vor allem im Pressebereich trotz Fusionskontrolle zum Entstehen marktbeherrschender Stellungen geführt hat, fällt nicht in den Anwendungsbereich des Kartellrechts. Wenn inneres Wachstum aber zu vorherrschender Meinungsmacht führt, wird dieser Tatbestand von den medienkonzentrationsrechtlichen Regelungen (§ 26 RStV) erfasst.¹⁷⁰

Das Bundesverfassungsgericht sieht deshalb in der Anwendung der wettbewerbsrechtlichen Fusionskontrolle ein zulässiges, aber kein hinreichendes Mittel, um die Meinungsvielfalt im Rundfunk zu gewährleisten und vorherrschende Meinungsmacht in diesem Bereich zu verhindern.¹⁷¹ Neben der wettbewerbsrechtlichen Fusionskontrolle ist deshalb ein rundfunkspezifisches Vielfaltsicherungsrecht, also eine Medienkonzentrationskontrolle, zwingend geboten.

4.3.4. Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden

Rundfunk – sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privater Ausgestaltung – ist durch das Grundgesetz dem Kompetenzbereich der Länder zugeordnet. Organisation und Kontrolle des privaten Rundfunks werden durch Landesmediengesetze geregelt, die Regulierung im medienrechtlichen Sinn – also die Zulassung, Programmaufsicht und Konzentrationskontrolle privater Rundfunkveranstalter – ist Kernaufgabe der 14 Landesmedienanstalten. Viele rundfunkrechtliche Angelegenheiten erfordern dabei eine bundesweit einheitliche Regelung, beispielsweise die Vergabe von Rundfunklizenzen an bundesweite Anbieter, deren Aufsicht sowie die Konzentrationskontrolle. Die Koordinierung und Abstimmung grundsätzlicher und länderübergreifender Aufgaben erfolgt im Rahmen gemeinsamer Gremien und Kommissionen der Landesmedienanstalten. Wie bereits dargestellt, ist für den Bereich des bundesweiten Fernsehens die KEK als spezialisiertes gemeinsames Organ der Landesmedienanstalten abschließend zuständig für die bundesweite Konzentrationskontrolle.¹⁷² Die Regulierung im Bereich des regionalen und

¹⁷⁰ Vgl. hierzu auch Konzentrationsbericht der KEK, 2015, S. 14 f.

¹⁷¹ Vgl. BVerfGE 73, 118 (174).

¹⁷² Siehe Punkt 4.3.1.



lokalen Fernsehens und des Hörfunks erfolgt durch die jeweils örtlich zuständige Landesmedienanstalt.

Für die Kontrolle unternehmerischen Verhaltens mit wettbewerbsrelevanten Wirkungen sind die Wettbewerbsbehörden zuständig. Bei Angelegenheiten, deren Wirkung nicht über das jeweilige Landesgebiet hinausreicht, sind dies die jeweiligen Landeskartellbehörden, für länderübergreifenden Sachverhalte und die Fusionskontrolle liegt die Zuständigkeit beim Bundeskartellamt.¹⁷³

Die Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden sind unabhängig. Sie unterstehen keinen Weisungen und auch keiner übergeordneten verwaltungsinternen Kontrollinstanz. Gegen ihre Entscheidungen steht der Rechtsweg offen.

4.4. Entscheidung der KEK in Sachen *Springer/ProSiebenSat.1*

4.4.1. Gegenstand der Entscheidung

Die KEK hat im Jahr 2006 eine geplante Übernahme der privaten Sendergruppe *ProSiebenSat.1 Media AG (ProSiebenSat.1)* durch das Verlagshaus *Axel Springer AG (Springer)* wegen des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht nicht als unbedenklich bestätigt.¹⁷⁴ Die Kommission begründete ihre Entscheidung mit der durch den Zusammenschluss bewirkten Kombination der starken Position der *ProSiebenSat.1*-Gruppe im bundesweiten privaten Fernsehen mit der überragenden Stellung von *Springer* im Bereich der Tagespresse und in anderen Medienbereichen; den damit verbundenen Meinungseinfluss bezifferte die KEK als vergleichbar mit einem Zuschaueranteil von über 42% im bundesweiten Fernsehen. Maßnahmen, um die entstehende Meinungsmacht auf andere Art und Weise zu neutralisieren, hatten die Antragsteller abgelehnt.

4.4.2. Gerichtliche Überprüfung

Diese Entscheidung war Gegenstand mehrerer Gerichtsverfahren, die letztinstanzliche Entscheidung erging mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) im Jahr 2014.¹⁷⁵ Die Schwerpunkte der Streitigkeit lagen dabei im Verständnis des Begriffes der vorherrschenden Meinungsmacht (§ 26 Abs. 1 RStV), der Bedeutung der Regelungen zur Konkretisierung dieses Begriffes (§ 26 Abs. 2 RStV), den Bonusregelungen und dem Beurteilungsspielraum der KEK im Verfahren der medienrechtlichen Konzentrationskontrolle. Im Ergebnis hat das BVerwG die von der KEK getroffene Feststellung als mit den gesetzlichen Vorgaben nicht vereinbar und die darauf beruhende Versagung der geplanten Übernahme als rechtswidrig angesehen.

Die der *ProSiebenSat.1* zurechenbaren Programme erzielten im maßgeblichen Zeitraum einen Zuschaueranteil von 22,06%. Damit wurde der bei 25% liegende Schwellenwert für eine

¹⁷³ § 48 Abs. 2 GWB. Eine davon abweichende Zuständigkeitsvereinbarung zwischen Bundeskartellamt und Landeskartellbehörden ist gemäß § 49 Abs. 3 und 4 GWB möglich.

¹⁷⁴ Entscheidung der KEK vom 10.01.2006, Az.: KEK 293.

¹⁷⁵ BVerwG, Urteil vom 29.01.2014, Az.: 6 C 2.13,

<http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?lang=de&ent=290114U6C2.13.0>.



Berücksichtigung von Aktivitäten auf medienrelevanten verwandten Märkten – hier maßgeblich die Tageszeitungen von Springer – im Rahmen der speziellen Regelungen des § 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 RStV nicht erreicht. Die Annahme des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht erfolgte durch die KEK daher auf Grundlage des Grundtatbestands (§ 26 Abs. 1 RStV) im Wege einer Gesamtbetrachtung. Die KEK hat die speziellen Regelungen des § 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 RStV dabei als widerlegbare Vermutungsregeln (materielle Beweislastregeln) bzw. offene Konkretisierungstatbestände gewertet, denen darüber hinaus eine gesetzgeberische Leitbildfunktion hinsichtlich der Anwendung des Grundtatbestandes zukommt.¹⁷⁶

Davon abweichend hat das BVerwG betont, dass § 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 RStV Regelbeispiele für die Annahme vorherrschender Meinungsmacht darstellten. Diese seien zwar nicht als abschließend zu verstehen, so dass die Annahme vorherrschender Meinungsmacht auch allein über die Generalklausel erfolgen könne. Die ebenfalls vom BVerwG anerkannte Leitbildfunktion der Regelbeispiele zur Auslegung der Generalklausel hat jedoch einen einschränkenden Charakter: So sei die KEK zu einer freien Gesamtabwägung im Rahmen der Generalklausel erst dann aufgerufen, wenn der Einzelfall Besonderheiten aufweise, die sich durch kodifizierte Regelbeispiele nicht angemessen erfassen ließen. Soweit die Schwellenwerte des § 26 Abs. 2 RStV nicht erreicht würden, dürfe vorherrschende Meinungsmacht nur aus gewichtigen Gründen und nach einer Gesamtabwägung angenommen werden. Dabei müsse sich der Einzelfall aufgrund individueller Besonderheiten vom Normalfall so deutlich abheben, dass ein Festhalten an der regelmäßig vorgesehenen Rechtsfolge unangemessen erscheine.

Des Weiteren hat das Gericht festgestellt, dass der Abzug von Bonuspunkten im Hinblick auf das Erreichen von Schwellenwerten vorab vorzunehmen sei. Dabei sei eine Unterschreitung der Schwellenwerte des § 26 Abs. 2 RStV auch im Rahmen der Prüfung der Generalklausel des § 26 Abs. 1 RStV beachtlich. Das Gericht war sich dabei ausdrücklich bewusst, dass gegebenenfalls – wenn und weil der 25%-Schwellenwert nach dem Bonusabzug nicht mehr erreicht wird – eine Berücksichtigung der Stellung eines Unternehmens auf medienrelevanten verwandten Märkten entfällt, unabhängig davon, wie groß dessen dort erlangter Meinungseinfluss auch sein mag.

Nach Auffassung des Gerichts hat die KEK den ihr bei der Anwendung der Generalklausel zukommenden Beurteilungsspielraum überschritten. Von dem tatsächlich erreichten Zuschaueranteil der *ProSiebenSat.1*-Programme in Höhe von 22,06% hätten vor einer weiteren Prüfung Bonuspunkte in Höhe von fünf Prozentpunkten abgezogen werden müssen. Damit sei der maßgebliche Zuschaueranteil so weit von dem in § 26 Abs. 2 RStV aufgeführten Schwellenwert von 25% entfernt gewesen, dass keine vorherrschende Meinungsmacht hätte angenommen werden können. Der Gesetzgeber habe sich in verfassungsrechtlich zulässiger Weise darauf beschränkt, nur der Gefahr der Verstärkung einer ohnehin beträchtlichen Meinungsmacht im Fernsehen durch Aktivitäten des Veranstalters auf verwandten Märkten zu begegnen. Je weiter der in § 26 Abs. 2 RStV festgelegte Schwellenwert unterschritten werde, desto stärker gerate die Prüfung der Unbedenklichkeit in Abweichung von den gesetzgeberischen Wertungen zu einer allgemeinen statt spezifisch fernsehbezogenen Medienkonzentrationskontrolle. Bei einem Zuschaueranteil von 20% habe die Stellung auf dem Fernsehmarkt in der Regel ein nur noch so geringes Gewicht, dass auch unter Berücksichtigung der Aktivitäten auf anderen medienrelevanten Märkten keine vorherrschende Meinungsmacht mehr angenommen werden könne.

¹⁷⁶ Vgl. Beschluss der KEK i. S. *ProSiebenSat.1/Springer*, Az.: KEK 293, III 5.



4.4.3. Folgen der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung des BVerwG hat weitreichende Folgen für die praktische Arbeit der KEK. Nach der Beschränkung der Anwendbarkeit des Grundtatbestands auf atypische, nicht von den Regelbeispielen erfasste Fälle verbleibt für diesen so gut wie kein Anwendungsbereich mehr. Die weit gefassten Regelbeispiele berücksichtigen bereits sämtliche Aktivitäten auf medienrelevanten verwandten Märkten sowie marktbeherrschende Stellungen auf diesen. Zwar stellt das BVerwG zutreffend fest, dass der Gesetzgeber mit dem Ansatz der fernsehzentrierten Konzentrationskontrolle keine allgemeine Konzentrationskontrolle auf den Medienmärkten geschaffen hat. Gleichwohl ist die Konzentrationskontrolle nicht auf den Fernsehbereich beschränkt, sondern bezieht gerade auch crossmediale Sachverhalte mit ein. Das Gericht hat zudem selbst anerkannt, dass Konstellationen möglich sind, in denen es auch unterhalb der Schwellenwerte des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV zu vorherrschender Meinungsmacht kommen kann.

Vor diesem Hintergrund erscheint auch das Festlegen einer absoluten Untergrenze, ab der vorherrschende Meinungsmacht auf keinen Fall mehr erreicht werden kann, vor dem verfassungsrechtlichen Gebot einer effektiven Vielfaltsicherung problematisch. Daneben führt ein Vorwegabzug der Bonuspunkte faktisch zu einem inhaltlichen Leerlaufen des Anwendungsbereichs des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV. Um bei anrechenbaren Bonuspunkten den 25%-Schwellenwert überschreiten zu können, benötigt ein Unternehmen einen Zuschaueranteil von mindestens 30%. Ab einem solchen Zuschaueranteil wird jedoch bereits gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 RStV vorherrschende Meinungsmacht vermutet.¹⁷⁷ Dabei sind nach dem klaren Wortlaut keine Bonuspunkte abzuziehen. Auch auf zusätzliche Aktivitäten auf medienrelevanten verwandten Märkten kommt es nicht an. Gleichzeitig bleiben Unternehmen mit einem Zuschaueranteil von nur knapp unter 30% und einer beliebig hohen Marktmacht auf einem verwandten Medienmarkt nach dem Vorwegabzug der Bonuspunkte von einer medienkonzentrationsrechtlichen Prüfung ausgeschlossen.

Auf dem deutschen Fernsehmarkt erzielen bislang allein die *RTL*-Gruppe und die *ProSiebenSat.1*-Gruppe Zuschaueranteile von 20% und mehr. Fernsehveranstalter beider Gruppen sind dabei gesetzlich sowohl zur Aufnahme von Regionalfensterprogrammen als auch zur Einräumung von Drittsendezeiten verpflichtet, und kommen somit in den Genuss von Bonuspunkten. In der Folge sind damit gegenwärtig jegliche crossmedialen Zusammenschlüsse einer medienkonzentrationsrechtlichen Kontrolle entzogen.¹⁷⁸

4.5. Reformprojekte

Aufgrund der ungewissen weiteren Entwicklung der Mediennutzung, der steigenden Bedeutung onlinebasierter Medienangebote sowie der Frage zum Verhältnis von linearer und nicht-linearer Bewegtbildnutzung wird derzeit auf Seiten des Gesetzgebers und der KEK diskutiert, ob und wie das Medienkonzentrationsrecht novelliert werden sollte. Für eine neue medienkonzentrationsrechtliche Regelung bestehen dabei im Wesentlichen zwei Optionen:

- Einerseits kann der bestehende fernsehzentrierte Ansatz zugunsten eines Gesamtmarktmodells geöffnet werden. Dies hätte eine umfassende

¹⁷⁷ Siehe dazu Punkt 4.3.1.

¹⁷⁸ Vgl. zur genannten Entscheidung und den Folgen 17. Jahresbericht der KEK, S. 137 f. (Positionspapier der KEK) und 143 ff. (Urteilsbesprechung).



Medienkonzentrationskontrolle zur Folge, bei der die konzentrationsrechtliche Bewertung anhand der Stellung eines Anbieters im „Gesamtmeinungsmarkt“ erfolgt. Schwierigkeiten bestehen dabei hinsichtlich der Frage, welche Fälle einer solchen erweiterten Regulierung unterfallen sollten und welche Konstellationen davon ausgenommen sein könnten. Zudem bestehen Probleme bei der Zusammenfassung und Abbildung der relevanten Medienbereiche im Rahmen eines Gesamtmeinungsmarktes. Hierfür müsste ein universelles Mess- und Bewertungssystem gefunden werden.

- Moderater ist der fernsehbasierte Ansatz, bei dem die bundesweite Veranstaltung von Fernsehprogrammen weiterhin als Anknüpfungspunkt der medienkonzentrationsrechtlichen Bewertung dient, somit jedoch auch Aktivitäten auf weiteren meinungsbildungsrelevanten Märkten Berücksichtigung finden. Eine als kritisch zu bewertende Meinungsmacht kann dabei entweder allein durch die Veranstaltung von bundesweiten Fernsehprogrammen oder bei crossmedialen Zusammenschlüssen durch die Gesamtschau der Aktivitäten auf dem Fernseh- und auf sonstigen (horizontalen) Medienmärkten erreicht werden. Die Betätigung auf vor- oder nachgelagerten (vertikalen) Märkten ist dabei zur Be- oder Entkräftigung der Vermutung heranzuziehen. Dieser Ansatz baut auf die fortgeltende Bedeutung des Fernsehens als Leitmedium. Gleichzeitig können etablierte Regeln der Konzentrationskontrolle in anderen Medienbereichen – z. B. der Presse – beibehalten werden.

Nach Auffassung der KEK sind zudem künftig dem linearen Fernsehen nicht-lineare meinungsrelevante professionelle Bewegtbildangebote gleichzustellen. Nach den verfassungsrechtlich relevanten Kriterien der Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung kommt diesen eine dem linearen Fernsehen vergleichbare Wirkung auf die Meinungsbildung zu.¹⁷⁹

4.6. Weitere medienrelevante Faktoren

4.6.1. Intermediäre

Intermediäre¹⁸⁰ sind in der Regel nicht selbst publizistisch tätig sondern nehmen eine Vermittlerrolle zwischen einzelnen Medienangeboten und Nutzern ein. Als Intermediäre gelten beispielsweise Anbieter von Suchmaschinen, sozialen Netzwerken und News-Aggregatoren. Auch wenn der konkrete Einfluss von Intermediären auf die Meinungsbildung schwer zu ermitteln ist, kommt ihnen nach Auffassung der KEK eine zentrale Rolle bei der Auffindbarkeit von Medienangeboten zu. Intermediäre haben dadurch das Potenzial, die Meinungsbildung zu lenken und sind deshalb von medienkonzentrationsrechtlicher Relevanz.

4.6.2. Mediaagenturen

Die werbetreibenden Unternehmen bedienen sich bei der Verteilung ihrer Werbeetats sowie hinsichtlich der Platzierung von Werbung in den Medien der Dienstleistungen von Mediaagenturen.

¹⁷⁹ Vgl. Positionspapier der KEK für eine zukunftsfähige Vielfaltsicherung, 17. Jahresbericht der KEK, S. 136 ff.

¹⁸⁰ Siehe dazu auch Punkt 4.2.2.



Vor dem Hintergrund, dass nur wenige Mediaagenturen große Einkaufsvolumina bündeln, steigt die Gefahr von redaktioneller Einflussnahme. Mit zunehmendem Einfluss auf die Verteilung der Werbegelder kann potenziell ein erhöhter Druck auf die Programmveranstalter ausgeübt werden, Zielsetzungen der werbetreibenden Wirtschaft in die Programmgestaltung einfließen zu lassen und beispielsweise kritische Berichterstattungen über Werbekunden oder diesen unliebsame Themengebiete zu unterbinden. Die Machtposition der Mediaagenturen kann für einzelne Sender zu Abhängigkeiten führen. Daher sind grundsätzlich auch Mediaagenturen medienkonzentrationsrechtlich zu beobachten.¹⁸¹ Auch hat die Bund-Länder-Kommission in Ihrem Abschlussbericht festgehalten, dass Regelungen zu Transparenzverpflichtungen für Mediaagenturen durchaus prüfenswert sind und eine kartellrechtliche Kontrolle der Mediaagenturen weiterhin notwendig ist.¹⁸²

4.7. Restriktionen zu Beteiligungen im Medienbereich

Grundsätzlich bestehen hinsichtlich der Beteiligung an Rundfunkunternehmen bis auf zwei Ausnahmen keine Restriktionen: Durch eine Beteiligung darf keine vorherrschende Meinungsnacht entstehen und das Gebot der Staatsferne¹⁸³ ist zu beachten. Durch Letzteres soll ein Zugriff des Staates auf den Rundfunk wegen der Gefahr der politischen Instrumentalisierung ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund ist es dem Staat verwehrt, selbst Rundfunk zu veranstalten oder auch nur indirekte Einflussmöglichkeiten auf die Programmgestaltung zu erlangen.¹⁸⁴ Was dies für unmittelbare oder mittelbare Beteiligungen des Staates an Rundfunkveranstaltern bedeutet, hat das Bundesverfassungsgericht bislang noch nicht entschieden. Wegen der Rolle und der Funktion der politischen Parteien im Verfassungsgefüge ist es aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts jedoch geboten, den Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks auch gegenüber den politischen Parteien zu beachten.¹⁸⁵

¹⁸¹ Konzentrationsbericht der KEK, 2015, S. 475 ff.

¹⁸² Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonzentration, Juni 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?blob=publicationFile&v=3>.

¹⁸³ Vgl. dazu Konzentrationsbericht der KEK, 2010, S. 24 ff., <http://www.kek-online.de/information/publikationen/publikationen/medienkonzentrationsberichte/vierter-konzentrationsbericht-2010.html>.

¹⁸⁴ Vgl. BVerfGE 12, 205 (263); BVerfGE 83, 238 (322 f.); BVerfGE 90, 60 (88); Zur Begrenzung des Einflusses der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vgl. BVerfGE 136, 9 (37 f.) .

¹⁸⁵ Vgl. BVerfGE 121, 30 (53 ff.), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv121030.html>.



5. Medienkonzentration im Vereinigten Königreich

Lorna M. Woods, Universität Essex¹⁸⁶

5.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Das Vereinigte Königreich hat keine formale niedergeschriebene Verfassung, welche Garantien zur Meinungsfreiheit oder Medienfreiheit enthält. Das Menschenrechtsgesetz (HRA)¹⁸⁷ überführt die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK) einschließlich der geltenden Rechtsprechung zu Artikel 10 EMRK in nationales Recht. Art. 12 HRA enthält spezielle Bestimmungen zur Garantie von Rechtsmitteln im Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit. Es gibt keine speziellen Vorschriften in Bezug auf die Medien, allerdings gibt es Verweise auf „maßgebliche Datenschutzgesetze“, wozu die Kodizes von Selbstregulierungsorganen wie der Unabhängigen Organisation für Pressestandards (IPSO) zählen. Es gibt somit keine spezifischen Einschränkungen im Regulierungsrahmen, die sich aus den Menschenrechten ableiten. Das Gesetz über die Europäischen Gemeinschaften von 1972¹⁸⁸ bewirkt die Gültigkeit von EU-Recht im Vereinigten Königreich.

5.2. Konvergente audiovisuelle Medienmärkte

Die Gesetzgebung, die den Regulierungsrahmen (einschließlich Eigentumsbeschränkungen) für die Zwecke des Menschenrechtsgesetzes festlegt, bezieht sich auf Rundfunk, Presse und Telekommunikation als unterschiedliche Tätigkeiten. Für die Zwecke der Lizenzverpflichtungen, die Betreibern auferlegt werden, unterscheidet das Gesetz zwischen verschiedenen Arten von Rundfunk. Konkret wird zwischen terrestrischem Rundfunk¹⁸⁹ und Satelliten- und Kabelsystemen unterschieden, ein „lizenzierbarer Fernsehinhaltsdienst“ wird gesondert definiert.¹⁹⁰ Alle diese Arten von Rundfunk fallen unter die Definition eines „Fernsehdienstes“. Es wurden zudem Bestimmungen eingeführt, um lokale Fernsehlicenzen, sogenannte lokale Digitalfernsehdienste (L-DTPS) zu schaffen.

¹⁸⁶ Der Autor ist Professor am Fachbereich Rechtswissenschaften und Direktor des LL.M. für Informationstechnologie, Medien und E-Commerce sowie Mitglied des Menschenrechtszentrums der Universität Essex

¹⁸⁷ Human Rights Act 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>.

¹⁸⁸ European Communities Act 1972, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents>.

¹⁸⁹ Art. 362 des Kommunikationsgesetzes von 2003, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

¹⁹⁰ Art. 232 des Kommunikationsgesetzes von 2003.



„Fersehmultiplexdienste“ werden gesondert definiert,¹⁹¹ wobei Satellitenrundfunk ausgenommen ist. Eine letzte Unterscheidung ergibt sich aus der Einführung von Video-on-demand-Diensten (VoD), bekannt als „Abrufdienste“,¹⁹² die nach den Erweiterungen der Regulierung auf EU-Ebene erfolgte. Es sei darauf hingewiesen, dass das Lizenzierungssystem Eigentumsbeschränkungen beinhalten kann. Das Kommunikationsgesetz erstreckt sich auch auf elektronische Kommunikationsnetze, seiner Struktur nach wird jedoch zwischen Bestimmungen zu Inhalten und Bestimmungen zu Kommunikation unterschieden; (über das Wettbewerbsrecht hinausgehende) Eigentumsbeschränkungen finden hier keine Anwendung.

Die Beschlusspraxis im Wettbewerbsbereich legt nahe, dass es in den unterschiedlichen Mediensegmenten Teilmärkte gibt. So hat zum Beispiel kürzlich die Wettbewerbs- und Marktbehörde (CMA) die Übernahme der *Financial Times Group* als einen Vorgang im Markt für Qualitätstageszeitungen eingestuft.¹⁹³ Im Rundfunkbereich betreffen die meisten Fusionsbeschlüsse den Hörfunk. Hier wurde selbst in der Kategorie der frei empfangbaren Sender zwischen kommerziellen und nichtkommerziellen Rundfunkveranstaltern unterschieden. Bei kommerziellen Rundfunkveranstaltern liegt hier ein zweiseitiger Markt mit Werbetreibenden auf der einen und dem Publikum auf der anderen Seite vor. In diesem Zusammenhang hat die CMA auf die Einschränkungen hingewiesen, die sich durch das Regulierungssystem und die Präsenz der BBC im lokalen Hörfunkmarkt ergeben.¹⁹⁴ Beim Zusammenschluss von *Global* und *GMG* definierte die Wettbewerbskommission (CC) einen separaten Markt für Hörfunkwerbung, die sich von der Werbung in anderen Medien wie Zeitungen, Fernsehen und Internet unterscheidet, wobei der Einfluss des Internets wächst. In Bezug auf Kabel- und Satellitenanbieter gab es einige wettbewerbsrechtliche Beschlüsse, in denen die Regulierungsbehörden die Auswirkungen der Triple-Play-Bündelung erkennen. Wenngleich bei den Zusammenschlüssen von *BSkyB* und *Easynet* bzw. *ntl* und *Telewest* Triple-Play-Überlegungen angeführt wurden, war die Strategie zu diesem Zeitpunkt noch zu unausgegoren, um sie zu berücksichtigen.¹⁹⁵ In ähnlicher Weise hatte auch Quadruple-Play, wenngleich in den Überlegungen der Verfahrensparteien vorhanden, beim Zusammenschluss von *BT* und *EE* (siehe unten) für die Regulierungsbehörde kein ausreichendes Gewicht.

Während es weniger Fälle von Medienzusammenschlüssen oder auch nur Gemeinschaftsunternehmen gab und laufende Beschwerden sich in erster Linie gegen den Missbrauch einer beherrschenden Stellung in Bezug auf bestimmte Premium-Inhalte richten,¹⁹⁶ unterschied die Medienregulierungsbehörde Ofcom im Kontext von Marktuntersuchungen wie auch Fällen von wettbewerbswidrigem Verhalten zwischen verschiedenen Arten audiovisueller Inhalte sowohl auf der Großkunden- als auch der Endkundenebene. So stellte Ofcom in ihrer Pay-TV-Untersuchung fest, es gebe Premium-Filmkanäle und Premium-Sportkanäle, die sich von anderen

¹⁹¹ Art. 241 des Kommunikationsgesetzes.

¹⁹² Art. 368A des Kommunikationsgesetzes von 2003 (eingefügt durch *SI 2009/2979*).

¹⁹³ Übernahme der *Financial Times Group* durch *Nikkei* (ME6565/15), Wettbewerbs- und Marktbehörde, 15. Oktober 2015, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5649bd8b40f0b674d3000030/Full_text_decision.pdf.

¹⁹⁴ Bericht zur abgeschlossenen Übernahme von *GMG Radio Holdings Limited* durch *Global Radio Holdings Limited*, Wettbewerbskommission, 21. Mai 2013; ME/6158/13: Erwartete Übernahme von *TIML Golden Square Limited* (*Absolute Radio*) durch *Bauer Radio Limited*, OFT-Beschluss, 20. Dezember 2013; CMA ME/6546/15: Erwartete Übernahme von *Juice Holdco Limited* durch *Global Radio Holdings Limited*, 22. Oktober 2015, abrufbar unter: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402141250/http://www.competition-commission.org.uk/>.

¹⁹⁵ OFT, erwarteter Zusammenschluss von *NTL Incorporated* und *Telewest Global Inc*, Beschluss vom 30. Dezember 2005 (veröffentlicht am 10. Januar 2006), Art. 17 OFT, erwartete Übernahme von *Easynet group plc* durch *BSkyB Broadband Services Limited*, Beschluss vom 30. Dezember 2005 (veröffentlicht am 13. Januar 2006).

¹⁹⁶ FA Premier League-Rechte - Klage von *Virgin Media* (anhängig); Großkundenangebot von *Sky Sports* - Klage von *BT*, Fall am 16.02.2016 geschlossen (Rechtsbehelf vom Beschwerdeführer beantragt, von *Sky* zugestimmt).



Inhaltmärkten unterscheiden.¹⁹⁷ Während Ofcom entschied, ihre Sektorbefugnisse in Bezug auf Bedenken hinsichtlich Sportrechten wahrzunehmen, befand sie, dass der Filmsektor, wobei sie hier VoD-Dienste implizierte, unzureichend durch ihre Sektorbefugnisse erfasst sei. In Bezug auf diesen Premiuminhalt nutzte Ofcom also ihre wettbewerbsrechtlichen Befugnisse und verwies die Frage an die CC.¹⁹⁸ Hier ist bemerkenswert, dass die CC in ihren ersten vorläufigen Feststellungen vom August 2011 zunächst zu dem Schluss kam, dass bei der Bereitstellung von „Premium-Filminhalten“ über Pay-TV für britische Verbraucher Wettbewerb nicht gegeben sei und dass Behelfe geboten seien, um diesem Umstand zu begegnen. In der Folge überprüfte sie jedoch ihre Haltung angesichts der zunehmenden Breitbandversorgung und der zunehmenden Präsenz von *Netflix/Love Film* als Filmanbieter. Ofcom verpflichtete Sky, gestützt auf Art. 316 des Kommunikationsgesetzes, anderen Großkunden Sportrechte anzubieten (*wholesale must-offer* - WMO), wogegen sich *Sky* erfolgreich zur Wehr setzte. 2014 führte Ofcom eine weitere Konsultation durch und hob die WMO aufgrund von Veränderungen im Markt auf. Dies betraf sowohl die Entwicklung neuer Übermittlungsformen von Nachrichteninhalten als auch die leichtere Verfügbarkeit von Sportinhalten als zum Zeitpunkt der ersten Untersuchung.¹⁹⁹ *BT* hat diesen Beschluss nun angefochten, unter anderem mit der Begründung, Ofcom hätte den Fokus nicht auf Premium-Sportangebote sondern auf Sportkanäle legen sollen.²⁰⁰

5.3. Gesetzliche Verhinderung von Medienkonzentration

Das Kommunikationsgesetz von 2003 verpflichtet Ofcom, „die Interessen der Verbraucher in relevanten Märkten zu stärken, gegebenenfalls durch die Förderung von Wettbewerb“.²⁰¹ Bei der Wahrnehmung ihrer Funktionen muss Ofcom eine Reihe von Zielen gewährleisten, unter anderem ein breites Spektrum an Fernsehen, das eine Vielzahl an Geschmäckern und Interessen anspricht sowie eine „hinreichende Vielfalt“ an Anbietern sicherstellt.²⁰² Aufgrund dieser Verpflichtungen hat Ofcom Medieneigentumsverhältnisse wiederholt überprüft und den Minister auf die Notwendigkeit von Veränderungen hingewiesen.²⁰³

5.3.1. Jüngste Ofcom-Untersuchungen

Nach Ofcoms Prüfung der Medienvielfalt im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Übernahme *NewsCorp/BSkyB* wurde Ofcom um Beratung für einen Bewertungsrahmen für Medienvielfalt gebeten. Den ersten Bewertungsrahmen für Medienvielfalt entwickelte Ofcom 2012. In der

¹⁹⁷ Ofcom, Statement on Pay TV Investigation, 31. März 2010,

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/third_paytv/statement/paytv_statement.pdf.

¹⁹⁸ Reference 4. August 2010,

http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/inquiry/ref2010/movies_on_pay_tv/pdf/terms_of_ref.pdf.

¹⁹⁹ Ofcom Statement on Review of the WMO, 15. November 2015, http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/wholesale-must-offer/statement/review_of_wmo_sStatement.pdf.

²⁰⁰ *Bt v Ofcom*, Zusammenfassung der Beschwerde, http://www.catribunal.org.uk/files/1246_BT_WMO_Summary_210116.pdf.

²⁰¹ Art. 3 Abs. 1 lit. b des Kommunikationsgesetzes 2003.

²⁰² Art. 3 Abs. 2 lit. c und d des Kommunikationsgesetzes 2003.

²⁰³ Art. 391 des Kommunikationsgesetzes 2003.



Präambel zu ihrem Bericht definiert Ofcom Vielfalt als „(i) Gewährleistung, dass eine Vielfalt an Standpunkten zwischen und innerhalb Medienunternehmen vorhanden ist, und (ii) Verhinderung, dass ein Medieneigner oder eine Medienstimme zu viel Einfluss auf die öffentliche Meinung und die politische Agenda hat“. Sie war zudem der Auffassung, dass Nachrichten und aktuelle Reportagen die bei der Bewertung von Vielfalt zu berücksichtigenden Genres seien.²⁰⁴

Nach einer Reihe von Konsultationen und Überprüfungen, darunter der Leveson-Bericht, veröffentlichte Ofcom einen neuen Vorschlag an die Regierung für einen Bewertungsrahmen für Medienvielfalt.²⁰⁵ Der grundlegende Ansatz der Ofcom von 2012 blieb unverändert: Nutzung eines „Korbs an Messgrößen“ zur Bemessung von Medienvielfalt, ein Konzept, welches alle Medienformen, das heißt, Printmedien, Hörfunk, Fernsehen und Internet (sowohl Endnutzer als auch Großkunden) umfasst. Der Korb enthält quantitative Faktoren, medienübergreifende Messgrößen und kontextabhängige Faktoren. Messgrößen für den Konsum sind der „Ausgangspunkt“ für jede Vielfaltsbewertung, wenngleich auch Reichweite und Verfügbarkeit berücksichtigt werden.²⁰⁶ Der neue Rahmen beinhaltet mehr Informationen dazu, wie Ofcom die Messgröße „persönliche Bedeutung“ betrachtet. Wahrgenommene Unparteilichkeit, Zuverlässigkeit, Vertrauenswürdigkeit und der Grad, indem Nachrichtenquellen Verbraucher bei der Meinungsbildung über die Nachrichten unterstützen, sind bei der Messung von Wirkung von Bedeutung. Ofcom verabschiedete sich auch vom Herfindahl-Hirschman-Index, der früher genutzt wurde, um Marktkonzentration in Bezug auf Konsum zu messen. Ein wichtiges Element des Ofcom-Rahmens ist eine Unterscheidung zwischen Nachrichten Anbietern für Endnutzer und Großkunden. Damit will man verstehen, wer hinter Dritthalten steht. Ofcom hebt auch die Rolle digitaler Intermediäre hervor, wobei jedoch nicht ganz deutlich wird, wie dies zu messen sei.

2015 führte Ofcom angesichts der Veränderungen im Produktionssektor, unter anderem die Übernahme einiger der größten britischen Produzenten durch globale Medienunternehmen, auch dort eine Überprüfung durch. Sieben der zehn größten britischen Produzenten sind im Eigentum großer ausländischer Medienvereinigungen. Es gibt keine Beschränkungen für ausländisches Eigentum an Medienunternehmen. Ofcom kam zu dem Schluss, dass es ungeachtet dieser Konsolidierung eine große Bandbreite an Unternehmen gebe, wobei viele neue Marktteilnehmer zu verzeichnen seien, gefördert durch die Anforderung, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter mindestens 25% der Nichtnachrichtensendungen bei „unabhängigen Produzenten“ in Auftrag geben müssen.

In Bezug auf Kommunikationsnetze hat Ofcom zwar die Befugnis, Zugangsbedingungen festzulegen, es gibt jedoch keine speziellen Bestimmungen zu Eigentumskonzentration. Hinsichtlich Rundfunkbestimmungen gestattet Art. 316 des Kommunikationsgesetzes Ofcom, in Rundfunklizenzen eine Klausel zur Gewährleistung fairen und effektiven Wettbewerbs aufzunehmen. Darüber hinaus kann sie ihre Befugnisse nach dem Rundfunkgesetz von 1990 beziehungsweise 1996 wahrnehmen, unter anderem zur Wahrung des Wettbewerbs. In einem solchen Fall muss Ofcom abwägen, ob es besser wäre, ihre Befugnisse nach dem Wettbewerbsgesetz wahrzunehmen.²⁰⁷ Diese beziehen sich in erster Linie auf das Verhalten von Unternehmen, weniger auf die Konsolidierung

²⁰⁴ Ofcom, Statement on Measuring Media Plurality, 19. Juni 2012, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/statement.pdf>.

²⁰⁵ Ofcom, Statement on Measuring Media Plurality, 5. November 2015, [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/media-plurality-framework/statement/Measurement framework for media plurality Statement.pdf?utm_source=updates&utm_medium=email&utm_campaign=Measurement-framework-for-media-plurality&utm_term=media%20plurality%20broadcasting%20UK%20DCMS](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/media-plurality-framework/statement/Measurement%20framework%20for%20media%20plurality%20Statement.pdf?utm_source=updates&utm_medium=email&utm_campaign=Measurement-framework-for-media-plurality&utm_term=media%20plurality%20broadcasting%20UK%20DCMS).

²⁰⁶ Stellungnahme 2015, Art. 1 Abs. 18.

²⁰⁷ Art. 317 des Wettbewerbsgesetzes 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/contents>.



von Unternehmen, und sie stehen im Zusammenhang mit den Rollen und Pflichten der Ofcom, Verhaltensweisen, die ungesetzlich, wettbewerbswidrig oder in anderer Weise den Verbraucherinteressen abträglich sind, aufzudecken und darauf zu reagieren.

5.3.2. Fusionen und Übernahmen

In der Vergangenheit gab es umfassende Vorschriften für die Anhäufung von Medienbeteiligungen. Wenngleich diese wesentlich zurückgefahren wurden (insbesondere Beschränkungen für lokale Medien angesichts der Konkurrenz seitens des Internets), sind einige Vorschriften für Kapitalverflechtung bei Medienbesitz erhalten geblieben. Niemand darf eine *Channel-3*-Lizenz (ITV usw.) erwerben, wenn er eine oder mehrere landesweite Zeitungen mit einem Gesamtmarktanteil von 20% oder mehr herausgibt; ein *Channel-3*-Lizenzinhaber²⁰⁸ darf keine Anteile von 20% oder mehr an einer juristischen Person erwerben, die eine oder mehrere landesweite Zeitungen mit einem Gesamtmarktanteil von 20% oder mehr herausgibt.²⁰⁹ Die Vorschriften zum Medieneigentum im Kommunikationsgesetz sehen keine Eigentumsbeschränkung bei Fernsehplattformen vor, sodass diese Fragen unter das Wettbewerbsrecht fallen. Das Kommunikationsgesetz beinhaltet ebenfalls die *Channel-3*-Vorschrift für Nachrichtenanbieter. Der Minister ist befugt, eine ähnliche Regelung für *Channel 5* zu erlassen, wenn er überzeugt ist, dass der Zuschaueranteil von *Channel 5* weitestgehend dem von *Channel-3*-Diensten entspricht; dazu ist es aber nicht gekommen, da *Channel 5* nach wie vor deutlich kleiner als *Channel 3* ist. Gemäß Art. 391 des Kommunikationsgesetzes hat Ofcom diese Vorschriften mindestens alle drei Jahre zu überprüfen. 2012 hat sie keine Änderungen empfohlen. Die jüngste Untersuchung hat sie im November 2015 veröffentlicht. Ungeachtet von Veränderungen im Konsumverhalten kam Ofcom zu dem Schluss, die Vorschriften seien noch zweckgemäß und sollten beibehalten werden.

Das Kommunikationsgesetz änderte das Unternehmensgesetz von 2002²¹⁰ (welches kürzlich vom Unternehmens- und Regulierungsreformgesetz 2013 (*Enterprise and Regulatory Reform Act - ERA*)²¹¹ geändert wurde), um spezifische Bestimmungen im Zusammenhang mit Medienezusammenschlüssen im Bereich Presse und Rundfunk einzuführen. Es weist sowohl Ofcom als auch der jetzigen Wettbewerbs- und Marktbehörde (CMA) eine Rolle zu. Die CMA ersetzt die Kartellbehörde (*Office of Fair Trading - OFT*) und CC. Die OFT und die CC wurden im gleichen Zuge aufgelöst.

Medienezusammenschlüsse können grundsätzlich für eine Überprüfung nach dem Unternehmensgesetz 2002 (Unternehmensgesetz) in Frage kommen, wenn zwei oder mehr Unternehmen „aufhören, unterscheidbar zu sein“, und wenn sie einen entsprechenden Marktanteil oder Umsatz aufweisen. Gemeinschaftsunternehmen können auch dazu gehören. Gemäß dem Unternehmensgesetz in der durch das Kommunikationsgesetz geänderten Fassung führte die OFT früher eine anfängliche Überprüfung durch, um zu entscheiden, ob der Sachverhalt für eine tiefer gehende Untersuchung an die CC zu verweisen war. Mit Inkrafttreten des ERA übernimmt nun die CMA sowohl die anfängliche Überprüfung von Zusammenschlüssen (Phase 1) als auch die detaillierte

²⁰⁸ Channel 3 ist eine der (digitalen) terrestrischen Frequenzen; die Abdeckung ist nach Regionen aufgeteilt. Channel-3-Lizenzen wurden ursprünglich nach dem Rundfunkgesetz von 1990, Teil 1, vergeben, werden jetzt aber in Art. 214 ff. des Kommunikationsgesetzes 2003 geregelt.

²⁰⁹ Kommunikationsgesetz 2003, Anhang 14, Teil 1.

²¹⁰ Unternehmensgesetz 2002, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>.

²¹¹ Unternehmens- und Regulierungsreformgesetz 2013, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/contents/enacted>.



Untersuchung (Phase 2) und die endgültige Beschlussfassung. Ofcom kann vollzogene oder erwartete Zusammenschlüsse an die Wettbewerbs- und Marktbehörde für eine Prüfung überweisen, ob zu erwarten ist, dass ein Zusammenschluss zu einer wesentlichen Schwächung des Wettbewerbs im jeweiligen Markt führt.²¹² Medienezusammenschlüsse müssen nicht überwiesen werden.²¹³

In gleichem Maße wie eine wettbewerbsrechtliche Überprüfung würdigt das Unternehmensgesetz auch das öffentliche Interesse an solchen Medienezusammenschlüssen. Ein Unternehmen ist ein „Medienunternehmen“, wenn es sich „um Rundfunk handelt oder Rundfunk beinhaltet“.²¹⁴ Diese Vorschriften beziehen sich augenscheinlich auf eine beschränkte Gruppe von Medienunternehmen, das heißt Presse und traditionellen Rundfunk. Es schließt offensichtlich weder ODPS noch Übertragungs- oder Gateway-Unternehmen ein. Dessen ungeachtet sieht das Unternehmensgesetz einen möglichen Eingriff des *Ministers für Unternehmen, Innovation und Qualifikationen* im Zusammenhang mit folgenden im öffentlichen Interesse liegenden Erwägungen vor: Notwendigkeit einer korrekten Berichterstattung, freie Meinungsäußerung sowie Meinungsvielfalt in Zeitungen in jedem einzelnen Markt. Gemäß Leitlinie des Ministeriums für Handel und Industrie (DTI) kommt es normalerweise nur in solchen Fällen zu einer Intervention, bei denen Vorschriften für Medieneigentum durch das Kommunikationsgesetz 2003 aufgehoben wurden.²¹⁵ Der Minister kann Ofcom auffordern, zu den Belangen von öffentlichem Interesse Bericht zu erstatten. Die Erwägungen des öffentlichen Interesses bei Medien beinhalten eine Überprüfung von Zeitungen bei Zusammenschlüssen von Zeitungsunternehmen sowie eine Rundfunk- und medienübergreifende Überprüfung bei Zusammenschlüssen von Rundfunkunternehmen oder Zusammenschlüssen zwischen Rundfunk- und Zeitungsunternehmen. Beim Zusammenschluss von *BSkyB* und *ITV* wurden diese Befugnisse zum ersten Mal genutzt. Der Minister hat zwei weitere Mitteilungen zu Medieninterventionen im öffentlichen Interesse herausgegeben: *News Corporation/BSkyB* und *Global/GMG Radio*.

5.3.3. Der Ansatz bei konkurrierenden Kompetenzen

Ofcom und CMA haben konkurrierende Kompetenzen in Bezug auf die Ausübung der Befugnisse aus dem Wettbewerbsgesetz sowie der Artikel 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).²¹⁶ Ofcom ist auch zu Marktuntersuchungen befugt, soweit es sich um Kommunikationsfragen handelt.²¹⁷ Vor der Inkraftsetzung des ERRA hatten das Nationale Wirtschaftsprüfungsbüro und das OFT die Sektorregulierungsbehörden dafür kritisiert, dass sie standardmäßig auf ex-ante-Sektorbefugnisse zurückgreifen, wobei Ofcom möglicherweise eine Ausnahme darstellt. Die Bedenken waren hier, dass das Vertrauen auf Vorabkontrolle zu einem Mangel an angemessenem Wettbewerbsrecht, das bei regulierten Sektoren erforderlich ist, und zu zusätzlicher und unnötiger Regulierung führt sowie zu einer verzögerten Entwicklung „normaler“ wettbewerbsorientierter Märkte in den regulierten Sektoren beiträgt. ERRA soll dieses Problem

²¹² Art. 22 und 33 des Unternehmensgesetzes 2002.

²¹³ Siehe zum Beispiel *CMA Anticipated Acquisition by Nikkei Inc. of Financial Times Group*, ME/6565/15.

²¹⁴ Art. 58A Abs. 1 des Unternehmensgesetzes 2002 (in der geänderten Fassung); Art. 44 Abs. 9 beinhaltet die anwendbare Definition von „Rundfunk“.

²¹⁵ DTI, *Enterprise Act 2002: Public Interest Intervention in Media Mergers - Guidance on the Operation of the Public Interest Merger Provisions relating to Newspaper and Other Media Mergers*, Mai 2004, S. 37.

²¹⁶ Art. 371 des Kommunikationsgesetzes von 2003.

²¹⁷ Art. 370 des Kommunikationsgesetzes von 2003.



lösen und könnte zu einer Verschiebung der Gewichte zwischen der Nutzung von Vorabregulierungsbefugnissen und wettbewerbsrechtlichen Befugnissen führen.²¹⁸

Gemäß ERA sind Sektorregulierungsbehörden verpflichtet, Wettbewerbsrecht vorrangig vor ihren regulatorischen Befugnissen/Durchsetzungsbefugnissen bei Lizenzen anzuwenden, wenn dies eher geboten scheint. Darüber hinaus kann die CMA selbst eine Untersuchung nach Wettbewerbsrecht durchführen. Nach der Inkraftsetzung des ERA legt Regelung 4 Abs. 2 der (Konkurrenz)regelungen 2014 zum Wettbewerbsgesetz 1998²¹⁹ die Schritte fest, die zu unternehmen sind, bevor eine zuständige Person ihre wettbewerbsrechtlichen Funktionen (nach der Definition in Regelung 2) in Bezug auf eine Rechtssache wahrnimmt; insbesondere besagt sie, dass sich alle zuständigen Personen einigen müssen, wer von ihnen die vorgesehenen Funktionen in dieser Rechtssache wahrnimmt. Die CMA hat Leitlinien zu konkurrierenden Kompetenzen herausgegeben.²²⁰ Sowohl die CMA als auch Ofcom sind Mitglieder des *UK Competition Network*, das vor dem Hintergrund von ERA eingerichtet wurde und sicherstellen soll, dass die unterschiedlichen Sektorregulierungsbehörden und die CMA effizient zusammenarbeiten.²²¹ Ofcom und die CMA haben darüber hinaus eine Absichtserklärung (MoU) in Hinblick auf die Wahrnehmung konkurrierender Kompetenzen und Zuordnung von Fällen unterzeichnet.²²²

5.3.4. Regulierungs- / Überwachungsstellen

Die wichtigsten Stellen sind Ofcom und CMA. Ofcom ist die Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen, ist jedoch verantwortlich sowohl für Post als auch elektronische Kommunikation. Sie wurde mit dem Gesetz über die Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen 2002 als juristische Person eingerichtet. Ofcom ist nach einer Reihe von Parlamentsgesetzen tätig, das wichtigste maßgebliche Gesetz ist jedoch das Kommunikationsgesetz von 2003. Sie ist ein unabhängiges Organ, jedoch hinsichtlich der Ausführung ihrer Pflichten nach wie vor dem Parlament rechenschaftspflichtig. Neben ihren sektorspezifischen Regulierungsbefugnissen hat die Ofcom wettbewerbsrechtliche Befugnisse, die sie neben der CMA wahrnimmt.

Die Ofcom ist wie eine juristische Person strukturiert. Das höchste Entscheidungsgremium ist der Verwaltungsrat, welcher die strategische Richtung für die Organisation vorgibt. Sie verfügt über einen nicht geschäftsführenden Vorsitzenden, geschäftsführende Direktoren (einschließlich Generaldirektor) sowie nicht geschäftsführende Direktoren. Der Generaldirektor leitet die Organisation und berichtet an den Verwaltungsrat. Ofcom hat zudem eine Reihe von Beiräten und Ausschüssen sowie hauptamtliche Mitarbeiter.

Die CMA ist die Nachfolgerin der Wettbewerbskommission und der Kartellbehörde. Sie wurde nach dem Unternehmens- und Regulierungsreformgesetz von 2013 eingerichtet und ist eine

²¹⁸ Siehe Art. 51-53 ERA.

²¹⁹ SI 2014/536.

²²⁰ CMA (2014), Regulated industries: Guidance on concurrent application of competition law to regulated Industries (CMA10).

²²¹ UK Competition Network, statement of intent,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/382445/UKCN_Statement_of_Intent.pdf.

²²² Memorandum of understanding between the Competition and Markets Authority and the Office of Communications – concurrent competition powers, 2 February 2016,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/502645/Ofcom_MoU.pdf.



unabhängige nichtministerielle Einrichtung. Die CMA hat eine Geschäftsführung sowie einen Verwaltungsrat, an den sie berichtet. Sie beschäftigt rund 700 hauptamtliche Mitarbeiter.

Es besteht die Möglichkeit, Rechtsmittel beim *Competition Appeal Tribunal* - (CAT) (Rechtsmittelinstanz für kartellrechtliche Angelegenheiten) einzulegen. Das CAT ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. Es wurde nach Artikel 12 und Anhang 2 des Unternehmensgesetzes von 2002 eingerichtet und ist ein Fachrechtsorgan, zu dessen Mitgliedern Experten aus einer Reihe von Fachgebieten, insbesondere Recht und Wirtschaft zählen. Es prüft Fälle zu wettbewerbsrechtlichen oder wirtschaftlichen Regulierungsfragen; seine Zuständigkeit beschränkt sich nicht auf Wettbewerbsrecht und auch nicht nur auf den Kommunikationssektor.²²³

Danach ist eine Anrufung der ordentlichen Berufungsgerichte möglich. In England ist dies der *Court of Appeal*, in Schottland der *Court of Session* und in Nordirland der *Court of Appeal in Northern Ireland*. Solche Berufungen sind nur mit Zustimmung des CAT oder der zuständigen Rechtsmittelinstanz möglich. Revision kann bei entsprechender Zulassung beim *Supreme Court* eingereicht werden. Der Ofcom-Beschluss, *British Sky Broadcasting* Lizenzauflagen wegen der Ausstrahlungsrechte für große Sportereignisse, darunter Premier-League-Spiele, zu machen, endete mit einem Urteil des *Court of Appeal*.²²⁴

5.4. Grundsatzentscheidungen

5.4.1. Projekt Kangaroo/Projekt Canvas

In diesem Fall ging es um ein Gemeinschaftsunternehmen zwischen *BBC Worldwide*, *ITV* und *Channel 4* mit dem Ziel, aktuelle und archivierte Materialien über eine gemeinsame Website zur Verfügung zu stellen. Es sollte frei empfangbare und Pay-TV-Dienste beinhalten. *Kangaroo* sollte Zuschauern Inhalte direkt zugänglich machen, aber auch als Vehikel für die Bereitstellung von Inhalten an Großabnehmer dienen. Die OFT verwies die Angelegenheit an die CC, da sie Befürchtungen hegte, dies könnte zu einem Zusammenschluss führen, der den Wettbewerb im VoD-Markt schwächt. Die CC bestätigte, dass das Projekt in VoD-Märkten für Endkunden wie auch für Großabnehmer zu einer „wesentlichen Schwächung des Wettbewerbs“ führen würde.²²⁵ Die Vertragsparteien würden nicht nur über hohe Marktanteile verfügen, sondern seien auch engste Wettbewerber. Somit hätte es zu höheren Preisen für Verbraucher, aber auch zu einem Ausschluss weiterer Marktteilnehmer kommen können.

Die Vertragsparteien des *Projekts Kangaroo* kamen mit dem *Projekt Canvas* (jetzt *YouView*) zurück, das eine Abwandlung des *Projekts Kangaroo* ohne die problematischen Elemente darstellte. Sieben Partner (*BC Worldwide*, *ITV*, *Channel 4*, *Channel 5*, *Talk*, *BT* und *Arquiva*) wollten einen gemeinsamen technischen Standard für vernetztes Fernsehen entwickeln, der als offener Standard veröffentlicht werden sollte. Auch ein „App Store“ war vorgesehen. Inhalte konnten entweder über

²²³ Zur maßgeblichen Gesetzgebung gehören: Wettbewerbsgesetz 1998, Unternehmensgesetz 2002, Kommunikationsgesetz 2003, Elektrizitätsgesetz 1989, Energiegesetze 2004 und 2010, Gesetz über Postdienste 2011, Gesetz über zivile Luftfahrt 2012, Gesetz über Finanzdienstleistungen (Bankenreform) 2013, Funktelegrafengesetz 2006.

²²⁴ *British Sky Broadcasting v. Office of Communications* [2014] EWCA Civ 133.

²²⁵ Competition Commission, A report on the anticipated joint venture between BBC, Worldwide Limited, Channel Four Television Corporation and ITV plc relating to the video on demand sector, 4. Februar 2009,

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402141250/http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/rep_pub/reports/2009/fulltext/543.pdf.



die Haupt-Website oder über personalisierte Sites verfügbar gemacht werden; Zahlungssysteme wären von den jeweiligen Nutzern des Standards einzurichten, sie waren nicht in das *Projekt Canvas* integriert. Keiner der Partner müsste Inhalte oder Geschäftsbereiche an das Gemeinschaftsunternehmen abgeben, das *Projekt Canvas* wäre bei der Aggregation, Vermarktung oder beim direkten Endkundengeschäft mit Fernsehinhalten nicht involviert. Das Projekt führte zu Kritik von anderen interessierten Seiten. Die OFT stellte fest, dass das Projekt zwar möglicherweise von Bedeutung für die Entwicklung vernetzten Fernsehens sei, es führe jedoch nicht zu einer fusionsrechtlich relevanten Situation, sodass die OFT keine Zuständigkeit für eine Untersuchung habe. Daraufhin gingen Beschwerden wegen eines Verstoßes gegen das Wettbewerbsgesetz bei Ofcom ein. Ofcom wies die Beschwerden zurück und nahm keine Untersuchung auf.²²⁶ Angesichts dessen, dass der Markt zu jenem Zeitpunkt erst im Entstehen war, hielt Ofcom eine Untersuchung für verfrüht. Sie berücksichtigte zudem, dass das Projekt möglicherweise Nutzen für die Verbraucher bringen könnte. Man werde die Situation weiter verfolgen.

5.4.2. BSkyB/ITV

BSkyB, ein Anbieter von Satellitenfernsehen und gleichzeitig Teil einer Gruppe mit breiter Medienbeteiligung, übernahm 17,9% der *ITV*-Anteile. *ITV* ist ein unabhängiger Rundfunkveranstalter im Vereinigten Königreich und hält elf der fünfzehn regionalen *Channel-3*-Lizenzen. Der Vorschlag wurde von OFT und Ofcom geprüft. OFT stellte fest, dass die Übernahme „wesentliche wettbewerbsrechtliche Bedenken“ hervorrufe, während Ofcom der Ansicht war, es gebe ernsthafte Fragen von öffentlichem Interesse bezüglich Medienvielfalt und die Vereinbarung sollte zur weiteren Untersuchung an die CC überwiesen werden. Die CC kam zu dem Schluss, dass es entgegen der Meinung der Ofcom keine Vielfaltsprobleme gebe, allerdings eine wesentliche Schwächung des Wettbewerbs vorliege. Auf diese unterschiedliche Bewertung und die Tatsache, dass die Ansicht der Ofcom überstimmt werden konnte, wurden in der Folge vom Sonderausschuss für Kommunikation des Oberhauses mit Sorge hingewiesen.²²⁷ Nach dem CC-Bericht kam der Minister zu dem Schluss, die Hinweise reichten nicht für die Annahme aus, eine Beteiligung von *BSkyB* an *ITV* von 17,9% räume *BSkyB* oder ihren Muttergesellschaften (zum Beispiel *News Corporation*) die Möglichkeit ein oder ermuntere sie, redaktionellen Einfluss auf *ITV*s Nachrichtenangebot zu nehmen, daher gebe es keine Vielfaltsprobleme. Dessen ungeachtet kam er zu einem gegenteiligen Ergebnis in Bezug auf wettbewerbsrechtliche Aspekte; es käme zu einer wesentlichen Schwächung des Wettbewerbs im britischen Fernsehmarkt insgesamt und dies wäre gegen das öffentliche Interesse.²²⁸ *BSkyB* wurde aufgefordert, seine Anteile abzustoßen. Diese Entscheidung wurde vor dem *Competition Appeal Tribunal* (CAT) angefochten. *BSkyB* machte geltend, die Intensität einer solchen Überprüfung müsse höher sein, als sie ein Verwaltungsgericht üblicherweise bei gerichtlichen Überprüfungen anwende, da das CAT eine Fachinstanz mit kompetenten Fachleuten sei. Dieser Einwand wurde sowohl vom CAT als auch vom Berufungsgericht zurückgewiesen.²²⁹

²²⁶ <http://media.ofcom.org.uk/news/2010/no-investigation-into-project-canvas/>.

²²⁷ HL Paper 122 2007-08 Abs. 268, Abs. 270-01.

²²⁸ Final decisions by the Secretary of State for Business, Enterprise & Regulatory Reform on British Sky Broadcasting Group's acquisition of a 17.9% shareholding in ITV plc dated 29 January 2008,

https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/55194c63ed915d1424000382/sky_berr_decision.pdf.

²²⁹ *BSkyB/ITV*, Abs. 32 und 41.



5.4.3. NewsCorp/BSkyB

2010 wollte *News Corporation* ihren Anteil an *BSkyB* auf 100% aufstocken. Mit einem bestehenden Anteil von 39,1% hatte sie bereits einen „maßgeblichen Einfluss“ auf *Sky*. Dieser Anteil war doppelt so hoch wie der, der *Sky* 2007 an *ITV* untersagt worden war. Wenngleich die Europäische Kommission die Übernahme aus EU-Sicht genehmigte, forderte der zu der Zeit zuständige Minister in der Regierungskoalition Vince Cable (Liberaldemokraten) Ofcom zu einer Untersuchung nach den Bestimmungen zum öffentlichen Interesse auf. Die Angelegenheit wurde in der Folge an einen anderen Abgeordneten, Jeremy Hunt (Konservative) abgegeben, nachdem es Berichte gegeben hatte, Vince Cable befände sich „im Krieg“ mit Rupert Murdoch (Hauptanteilseigner von *News Corporation*).²³⁰ Der Ofcom-Bericht legte nahe, es könne Vielfaltsprobleme geben. In ihrer Schlussfolgerung übernahm sie den Ansatz der CC zum Zusammenschluss von *BSkyB* und *ITV* und bewertete die Veränderung des Vielfaltsgrads statt eine absolute Anzahl an Anbietern festzustellen zu wollen.²³¹

Vor der Überweisung der Angelegenheit an die CC nahm sich der Minister die Zeit, von *News Corporation* vorgeschlagene Verpflichtungen, um die von Ofcom ausgemachten potenziellen Gefahren für das öffentliche Interesse an Medienvielfalt auszuräumen, zu prüfen.²³² Er verkündete daraufhin, nach aktualisierten Berichten von Ofcom und OFT, dass der Vorschlag, *Sky News* als eigenständiges Unternehmen auszugliedern, eine in diesem Zusammenhang annehmbare Lösung sei.²³³ Die Änderungen könnten sogar zu einer größeren redaktionellen Unabhängigkeit von *Sky News* führen, als sie zu der Zeit bestand. Er erklärte zudem, es werde weitere Konsultationen geben, um ein verlässliches Paket an Verpflichtungen zu gewährleisten.²³⁴ Bevor ein Beschluss gefällt wurde, kam es zum Telefonabhörskandal. Es wurde öffentlich, dass Journalisten bestimmter Zeitungen (einschließlich solcher, an denen Murdoch beteiligt war) gegen das Gesetz verstoßen hatten, um Material für Stories zu beschaffen. Der Minister bat Ofcom und OFT schriftlich um ihre Stellungnahme, ob diese Vorkommnisse ihre Bewertung der Gefahr für Vielfalt und die Glaubwürdigkeit der angebotenen Verpflichtungen beeinträchtigen.²³⁵ *News Corporation* nahm ihre angebotenen Verpflichtungen zurück, und Jeremy Hunt verwies die Angelegenheit an die CC. Kurz darauf zog *News Corporation* ihr Übernahmeangebot zurück.

5.4.4. BT/EE

Diese Genehmigung aus dem Jahr 2016 betraf die Übernahme des größten britischen Mobilfunkunternehmens (ein Ergebnis des Netzzusammenschlusses von *Orange* und *T-Mobile*) durch das größte britische Telekommunikationsunternehmen.²³⁶ *BT* ist über sein Infrastrukturnetz *Openreach* ebenfalls der Hauptanbieter auf dem Großkundenmarkt. Das Geschäft war durch den Verkauf des gesamten Spektrums an *BT*-Dienstleistungen an den *EE*-Kundenstamm, das heißt Konvergenz von Fest- und Mobilnetz (*Quad Play*), motiviert. Insbesondere ging es um Breitband-,

²³⁰ HC Deb, 18. Jan. 2011, cc 35-6WS.

²³¹ Mit Verweis auf den Bericht der Wettbewerbskommission zu *ITV*, Abs. 5.15.

²³² HC Deb, 25. Januar 2011, cc 3-4WS.

²³³ HC Deb, 3. März 2011, cc 518-9.

²³⁴ HC Deb, 30. Juni 2011, c 1107.

²³⁵ DCMS, Stellungnahme: Übernahme von *BSkyB* durch *News Corp*, 8. Juli 2011.

²³⁶ Übernahme von *EE Limited* durch *BT Group PLC*, Januar 2016. Alle Unterlagen abrufbar unter: <https://www.gov.uk/cma-cases/bt-ee-merger-inquiry>.



Festnetztelefonie- und Pay-TV-Dienste. Das Geschäft lief bis Phase II/tiefer gehende Untersuchung im „beschleunigten“ Verfahren gemäß ERRA.

Während der Untersuchung brachten andere Betreiber und Kunden in der britischen Telekommunikationsindustrie eine Reihe von Bedenken vor. In seiner Eingabe gab *Carphone Warehouse* zu bedenken, dass das Geschäft zu langfristigen Quad Play-Verträgen führen und somit die Verbraucher in ihren Möglichkeiten zum Anbieterwechsel einschränken könnte. Ein weiteres Thema war der Zugang zum *Openreach*-Netz; *BT* ist jedoch nicht nur der größte Breitbandanbieter für Privathaushalte im Vereinigten Königreich, sondern auch ein zunehmend wichtiger Herausforderer für *Skys* Vormachtstellung im Pay-TV-Markt. Die CMA genehmigte das Geschäft nach einem ebenfalls positiven Bericht von der Ofcom ohne Rechtsmittel mit der Begründung, dass *BT* und *EE* im Wesentlichen in unterschiedlichen Bereichen tätig seien, die sich nur begrenzt überschneiden. Der Zusammenschluss werde den Wettbewerb daher in keinem Einzel- oder Gesamtmarkt im Vereinigten Königreich erheblich schwächen, auch nicht im Hinblick auf Mobilfunkdienste für Endkunden und Großabnehmer, mobile Zubringerdienste sowie Breitbanddienste für Groß- und Endkunden. Diese Bewertung stützte sich auf die Annahme, dass Mobil- und Festnetzkommunikation sich nicht gegenseitig ersetzen und somit in getrennten relevanten Märkten verortet sind. Hierbei folgen CMA und Ofcom einem Standardansatz; man kann darüber streiten, dass hier jedoch nicht alle Auswirkungen des „Quad Play-Ansatzes“ berücksichtigt werden.

Hutchison, der Eigentümer des Mobilfunkbetreibers *3*, verkündete seine Absicht, ein Übernahmeangebot für *Telefonicas* Mobilfunkbetreiber *O2* vorzulegen. Die CMA bat die Kommission, ihr die Untersuchung zu übertragen, was die Kommission jedoch ablehnte. Die CMA legte ihre Bedenken zu diesem Geschäft dar, insbesondere hinsichtlich des Bedarfs an einem vierten Mobilfunknetzbetreiber im Vereinigten Königreich. Das Geschäft wurde schließlich von der Europäischen Kommission blockiert.

5.5. Aktuelle Diskussion

Es gibt immer wieder Bedenken hinsichtlich der Medienvielfalt und der Konzentration von Medieneigentum im Vereinigten Königreich, die zentrale Debatte dreht sich gegenwärtig jedoch um die Neufassung der BBC Charta und die Leitungsstrukturen der BBC. Die BBC spielt eine zentrale Rolle, wenn es um die gesicherte Verfügbarkeit eines breiten Inhabespektrums geht. Eine spezielle Frage, die sich aus Überlegungen der BBC ergibt, ist die notwendige Schließung des „iPlayer-Schlupflochs“ in der Rundfunkgebühr. Es wurden nachgeordnete Rechtsvorschriften zur Ausweitung des gegenwärtigen Fernsehgebührens systems vorgeschlagen, um nicht nur diejenigen zu erfassen, die BBC live sehen, sondern auch diejenigen, die BBC im Catch-up-Modus über den iPlayer sehen.

Ofcom legte letztes Jahr seine dritte Überprüfung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor,²³⁷ welche Teil des Rahmens für die Diskussionen über die BBC sowie über die Zahlungsbilanz zwischen Rundfunkveranstaltern und Plattformen bildete. In der Überprüfung wurden die Chancen und Risiken aus der verstärkten Internet-Nutzung und den daraus resultierenden Veränderungen betrachtet, die bei technologischen Innovationen, Medienangeboten und Zuschauerverhalten zu beobachten sind, insbesondere bei solchen Diensten wie *Netflix* und *Amazon Prime*. Auch Fragen der Effizienz des Regulierungsmodells bei der Unterstützung des Produktionssektors wurden

²³⁷ http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/psb-review-3/statement/PSB_Review_3_Statement.pdf.



aufgeworfen, was zu der oben genannten Überprüfung führte. Die Reaktion der Regierung auf die Untersuchung bleibt abzuwarten. Die Antwort auf die Überprüfung zu Vielfalt wie auch der Eigentumsvorschriften (siehe unten) steht noch aus.

Die Regierung berät darüber hinaus Änderungen bei der CMA, was aber hauptsächlich auf Verfahrensweisen und Durchsetzung gerichtet scheint.²³⁸ In seiner Rede auf der diesjährigen Oxforder Medienkonferenz unterstrich der Minister die Frage der Werbeeinnahmen und Werbeflocker; er betonte zwar, es gebe keine Absicht, Werbeflocker zu verbieten, erklärte aber auch, er plane Gespräche mit der Industrie. Inwieweit die Datenschutzrechte des Einzelnen und das Recht, kein Profil von sich erstellen zu lassen, in dieser Debatte anerkannt werden, wurde nicht ausdrücklich erwähnt.

5.6. Spezifische Eigentumsbeschränkungen

Nach Art. 3 Abs. 3 der Rundfunkgesetze von 1990 und 1996 muss sich Ofcom vergewissern, dass eine Person, die eine Fernseh- oder Hörfunklizenz innehat, jetzt und in Zukunft als Lizenzinhaber geeignet ist.²³⁹ Die genaue Bedeutung dieser Formulierung ist unklar, und während des Zusammenschlusses von *News International* und *BSkyB* war Ofcom offensichtlich nicht in der Lage, allgemeine Vorschriften weiter auszuführen, obwohl sie sie schließlich anwendete.²⁴⁰ Sie hat auch eine Bewertung von „nicht geeignet“ in dem Kontext vorgenommen, dass ein Lizenznehmer wiederholt gegen den Inhaletkodex verstößt.²⁴¹ In ihrer jüngsten Überprüfung zu Eigentumsvorschriften führte Ofcom dessen ungeachtet an, die Auswirkungen einer Aufhebung dieser Vorschriften auf Verbraucher wären ungewiss und sie sollten beibehalten werden.

Bei einer Änderung der Eigentumsverhältnisse wird Ofcom die neue Stellung überprüfen. Bei einem Kontrollwechsel einer *Channel-3-* oder *Channel-5-*Fernsehlizenz muss Ofcom eine Überprüfung der wahrscheinlichen Auswirkungen des Wechsels auf spezifische Sachverhalte, die im Kommunikationsgesetz niedergelegt sind, durchführen.²⁴² Dies könnte zu neuen Lizenzbedingungen führen, um Aspekte des Dienstes zu wahren, die durch den Kontrollwechsel beeinträchtigt werden könnten.²⁴³ So veröffentlichte Ofcom zum Beispiel am 4. Mai 2016 ihre „Kontrollwechselüberprüfung“ nach Art. 351 der *Channel-3-*Lizenz für Nordirland, nachdem das Eigentum an *UTV Limited*, einer Tochtergesellschaft von *UTV Media plc* (jetzt *Wireless Group plc*) an *ITV Broadcasting Limited*, eine Tochtergesellschaft von *ITV plc* übergegangen war. In den Diskussionen schlug *ITV* vor, den Bereich aktuelle Reportagen in der *UTV-*Quote für Nichtnachrichtensendungen von 26 auf 33 Minuten pro Woche auszuweiten, woraufhin Ofcom zu dem Schluss kam, der Kontrollwechsel wirke sich wahrscheinlich nicht nachteilig aus.

Bestimmte Personen sind vom Besitz einer Rundfunklizenz ausgeschlossen: Werbeagenturen,²⁴⁴ politische Parteien, Interessengruppen und religiöse Einrichtungen. Der

²³⁸ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/525462/bis-16-253-options-to-refine-competition-regime.pdf.

²³⁹ Siehe Art. 3 Abs. 3 und Art. 86 Abs. 3 des Rundfunkgesetzes 1990 und Art. 3 Abs. 3 und Art. 42 Abs. 3 des Rundfunkgesetzes 1996.

²⁴⁰ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/tv-ops/fit-proper/bskyb-final.pdf>.

²⁴¹ Ofcom-Widerruf: Bang Media, 25. November 2010, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/tv-ops/fit-proper/bangmedia-revocation.pdf>.

²⁴² Art. 351 und 353 des Kommunikationsgesetzes.

²⁴³ Art. 352 und 354 des Kommunikationsgesetzes.

²⁴⁴ Wie in Art. 202 Abs. 7 des Rundfunkgesetzes 1990 definiert.



benannte Nachrichtenanbieter für *Channel 3* darf nicht von politischen oder religiösen Einrichtungen oder Einrichtungen, denen das Halten einer *Channel-3*-Lizenz untersagt ist, kontrolliert werden.²⁴⁵ *BBC, Channel 4 Corporation* und *S4C* dürfen keine *Channel-3*- und *Channel-5*-Lizenzen halten. Die Rundfunkgesetze von 1990 und 1996 beinhalteten Einschränkungen für Nicht-EWR-Angehörige hinsichtlich der Kontrolle der terrestrischen Rundfunkveranstalter *Channel 3, Channel 4* und *Channel 5*. Beim Einbringen der Kommunikationsgesetzesvorlage argumentierte die Regierung folgendermaßen:

*Diese Vorschriften sind widersprüchlich und schwer anzuwenden. Die Regierung möchte ausländische Investitionen aus Nicht-EWR-Quellen anziehen, um das Vereinigte Königreich rasch von neuen Ideen und technologischen Entwicklungen profitieren zu lassen, die Effizienz und Produktivität fördern. Inhalteregulierung wird Anforderungen an qualitativ hochwertige Originalprogramme beibehalten.*²⁴⁶

Trotz Widerstand auf seinem Weg durchs Parlament sparte das Kommunikationsgesetz von 2003 den Eigentumsausschluss in Bezug auf Lizenzen nach dem Rundfunkgesetz aus, immer vorbehaltlich anderer Eigentumsbeschränkungen und Einhaltung der Regulierungsvorschriften.

5.7. Sonstige Erwägungen

Wenngleich es Besorgnisse wegen sinkender Werbeeinnahmen infolge wirtschaftlicher Depression wie auch neuer Modelle der Inhaltebereitstellung gab, zeigt der Ofcom-Marktbericht 2015, dass Rundfunkveranstalter 29% ihrer Einnahmen 2014 aus Werbung erzielten (zum Vergleich, Einnahmen aus Abonnements liegen bei 45%). Dies bedeutete eine Einnahmesteigerung von 3,9% gegenüber dem Vorjahr. Ungeachtet zunehmender Konkurrenz durch Online-Werbung machte Rundfunkwerbung 43,5% der Gesamtwerbung aus (Presse, Internet, Fernsehen). Dieser Zuwachs verteilt sich nicht gleichmäßig auf die Kanäle: *ITV* hatte den größten Zuwachs, während *Channel 4* und *Channel 5* leichte Rückgänge verzeichneten. Online werden einige frei empfangbare Kanäle durch Werbung finanziert (im Gegensatz zu Abonnement): beides steigt weiterhin, macht jedoch nur einen kleinen Teil der Gesamteinnahmen aus.

Ofcom untersuchte Wettbewerbsfragen im britischen Vermarktungsmechanismus für Fernsehwerbung²⁴⁷ mit der Absicht, diese an die CC zu verweisen. Besonderes Augenmerk galt den potenziell wettbewerbswidrigen Merkmalen des Vermarktungsmodells, unter anderem „*Share of Broadcast*“ (SoB)-Vereinbarungen, Mediaagentur-Rahmenvereinbarungen und die „*Station Average Pricing*“ (SAP)-Methode. Nach einer Konsultation beschloss Ofcom jedoch, von dieser Verweisung abzusehen.²⁴⁸ Es deutet nichts darauf hin, dass sie auf dieses Thema zurückkommen will.

Neben den Veränderungen im Markt und der Konvergenz/vertikalen Integration gibt es Bedenken hinsichtlich Auffindbarkeit, insbesondere im Hinblick darauf, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in der Lage sind, ihren Auftrag zu erfüllen. EPGs müssen Vorschriften zur

²⁴⁵ Art. 281 des Kommunikationsgesetzes 2003.

²⁴⁶ Konsultation zum Entwurf der Kommunikationsgesetzesvorlage (Mai 2002), Abs. 9.3.1.

²⁴⁷ http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/tv-advertising-investigation/summary/TV_advertising_MIR.pdf.

²⁴⁸ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/tv-advertising-investigation/statement/statement.pdf>.



Hervorhebung einhalten, diese Verpflichtungen gelten jedoch nicht für alle Anbieter (zum Beispiel OTT-Anbieter).



6. Medienkonzentration in Italien

Roberto Mastroianni und Amedeo Arena²⁴⁹

6.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Medienvielfalt steht in direktem Zusammenhang mit dem Recht, Informationen bereitzustellen und zu empfangen, wie es in Artikel 21 der italienischen Verfassung niedergelegt ist.²⁵⁰ Vielfalt als verfassungsmäßiger Wert entwickelte sich zunächst im Fernsehkontext und wurde später auf andere Informationsmittel ausgeweitet, um eine der Säulen der Informationsfreiheit zu werden.

Vielfalt hat eine interne, eine externe und eine materielle Dimension.²⁵¹ Interne Vielfalt betrifft die Fähigkeit eines Informationsmittels, eine Vielzahl unterschiedlicher kultureller, politischer und gesellschaftlicher Ansichten zu transportieren. Externe Vielfalt bedeutet die höchst mögliche Verfügbarkeit von Informationsquellen nach dem aktuellen technischen Entwicklungsstand. Materielle Vielfalt ist erforderlich, um gleiche Wettbewerbsbedingungen im Kontext der politischen Kommunikation zu schaffen.²⁵²

Das italienische Verfassungsgericht spielte beim Schutz von Vielfalt eine zentrale Rolle, insbesondere indem es das Parlament aufforderte, Vorschriften zu erlassen, um die Schaffung beherrschender Stellungen im Mediensektor zu verhindern,²⁵³ und indem es mehrere Gesetzesvorhaben kassierte, die nicht geeignet waren, eine übermäßige Konzentration im Rundfunksektor zu verhindern.²⁵⁴ Trotz der Verankerung des Prinzips von Medienvielfalt in der Verfassung war Konzentration im Mediensektor für mehr als zwei Jahrzehnte in Italien ein Thema, wie von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in EntschlieÙung 1387 (2004) zur

²⁴⁹ Prof. Mastroianni, Professor für EU-Recht an der Universität Neapel, verfasste die beiden ersten Abschnitte dieses Kapitels („Verfassungsrechtlicher Hintergrund“ und „Konvergente audiovisuelle / Medienmärkte“), Dr. Arena, außerordentlicher Professor für EU-Recht an der Universität Neapel, die restlichen Abschnitte.

²⁵⁰ Verfassungsgericht, Urteil Nr. 155 von 2002, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2002&numero=155>.

²⁵¹ Siehe allgemein Roberto Mastroianni und Amedeo Arena, *Media Law in Italy*, Wolters Kluwer, 2014, 36 f.

²⁵² Verfassungsgericht, Urteil Nr. 112 von 1993; <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1993&numero=112> Nr. 466 von 2002 <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2002&numero=466>; Siehe auch G. Gardini, *Le Regole dell'Informazione. Principi giuridici, strumenti, casi* (Milan: Bruno Mondadori, 2009), 37 f.

²⁵³ Verfassungsgericht, Urteil Nr. 826 von 1988, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=826>.

²⁵⁴ Siehe zum Beispiel Verfassungsgericht, Urteil Nr. 420 von 1994,

<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1994&numero=420> (welches besagt, dass Art. 15 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 223 vom 6. August 1990 verfassungswidrig war, da er einem einzelnen Rundfunkveranstalter gestattete, 25% der verfügbaren Rundfunkfrequenzen und bis zu drei Sendernetze zu besitzen); Urteil Nr. 466 von 2002 <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2002&numero=466> (welches besagt, dass Art. 3 Abs. 7 des Gesetzes Nr. 249 vom 31. Juli 1997 verfassungswidrig war, da er keine eindeutige Frist für den Übergangszeitraum festlegte, in dem Rundfunkveranstalter, die die Konzentrationsgrenzwerte überschreiten, ihre Programme noch weiter ausstrahlen dürfen).



Monopolisierung der elektronischen Medien und zu möglichem Machtmissbrauch in Italien dargelegt:

Über Mediaset, Italiens größter kommerzieller Kommunikations- und Rundfunkgruppe und einer der größten weltweit, besitzt Berlusconi rund die Hälfte des nationalen Rundfunks im Land. Seine Rolle als Regierungschef versetzt ihn zudem in die Lage, indirekt Einfluss auf die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt RAI zu nehmen, die der Hauptwettbewerber von Mediaset ist. Da Mediaset und RAI zusammen rund 90% der Fernsehzuschauer und mehr als drei Viertel der Ressourcen in diesem Sektor beherrschen, übt Berlusconi nie dagewesene Kontrolle über die mächtigsten Medien in Italien aus.

Dieses Duopol im Fernsehmarkt ist aus kartellrechtlicher Sicht unzulässig. Der Status quo wurde aufrechterhalten, obwohl rechtliche Bestimmungen mit nachteiligen Auswirkungen für die Medienvielfalt zweimal für verfassungswidrig befunden wurden und die zuständigen Behörden die beherrschende Stellung von RAI und den drei Mediaset-Fernsehsender festgestellt haben. Eine Veranschaulichung dieser Situation bietet die jüngste Verordnung des Premierministers, die vom Parlament bestätigt wurde, die es dem dritten Kanal der RAI und Mediasets Retequattro gestattete, bis zur Verabschiedung einer neuen rechtlichen Regelung ihre Tätigkeit trotz Verstoßes gegen die bestehenden kartellrechtlichen Grenzen fortzusetzen. Der Wettbewerb im Mediensektor wird weiterhin dadurch verzerrt, dass das Werbeunternehmen von Mediaset Publitalia '80 eine beherrschende Stellung bei Fernsehwerbung innehat.²⁵⁵

6.2. Konvergente audiovisuelle / Medienmärkte

6.2.1. Traditionelle Marktdefinition

Die italienischen Gesetzgeber und Regulierungsbehörden haben Medienmärkte lange Zeit entsprechend der verwendeten Technologie definiert. So unterschied das Postgesetz von 1973 zum Beispiel zwischen Telegrafie, Telefonie und Rundfunk. In ähnlicher Weise sahen Rechtsvorschriften, die in den 1980ern und 1990ern verabschiedet wurden, um Konzentration im Fernsehsektor zu begrenzen, „technische“ Schwellenwerte nach der Anzahl der analogen Rundfunklizenzen vor, die die einzelnen Betreiber innehatten.²⁵⁶

Sowohl institutionelle Akteure als auch wissenschaftliche Kommentatoren äußerten sich besorgt, ob „technische“ Grenzen Medienvielfalt sicherstellen können.²⁵⁷ Die Venedig-Kommission

²⁵⁵ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung 1387 (2004), Monopolisierung der elektronischen Medien und möglicher Machtmissbrauch in Italien, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10587&lang=en>.

²⁵⁶ Siehe zum Beispiel Art. 15 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 223 vom 6. August 1990, <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-08-09&atto.codiceRedazionale=090G0270¤tPage=1> (welcher die Anzahl an Rundfunkkonzessionen für einen einzelnen Rundfunkveranstalter auf 25% begrenzte); Art. 3 Abs. 6 des Gesetzes Nr. 249 vom 31. Juli 1997, <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1997-07-31&atto.codiceRedazionale=097G0287¤tPage=1> (Verringerung des obigen Grenzwerts auf 20%); Art. 3 Abs. 8 des Gesetzes Nr. 249 vom 31. Juli 1997 (Begrenzung der Einnahmen im Fernsehsektor für einen einzelnen Rundfunkveranstalter auf 30%).

²⁵⁷ Siehe zum Beispiel B. Valensise, Il conflitto di interessi nella legge n. 215 del 2004 tra luci (poche) ed ombre (molte) (Studium iuris, 2005), 834 f. und 1034 f.; F. Scintola, La disciplina del conflitto di interessi dei membri del Governo (Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2005), 2131 f.; R. Zaccaria & A. Valastro, Diritto dell'informazione e della comunicazione (Padua: Cedam, 2010), 72–77.



des Europarats gab insbesondere zu bedenken, dass die Anzahl der Kanäle, die von einem Anbieter ausgestrahlt werden, „kein eindeutiger Indikator für den Marktanteil“ sei, und befand, dies sollte „mit einem Indikator für den Zuschaueranteil“ kombiniert werden.²⁵⁸

6.2.2. Definition eines konvergenten Medienmarkts

Der Ansatz zur Marktdefinition im Mediensektor veränderte sich Anfang der 2000er grundlegend. Das Postgesetz wurde durch das Gesetzbuch über elektronische Kommunikation (Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 259 vom 1. August 2003)²⁵⁹ abgelöst, welches den Konvergenzansatz aus den EU-Richtlinien von 2002 widerspiegelt. 2004 führte das Gasparri-Gesetz²⁶⁰ das sogenannte *Sistema integrato delle comunicazioni - SIC* (Integriertes Kommunikationssystem) ein, einen gesetzlich relevanten Markt, der Einnahmen aus folgenden Tätigkeiten umfasst: Zeitungen und Zeitschriften, jährliche und elektronische Veröffentlichungen, Hörfunk und audiovisuelle Mediendienste, Kino, Außenwerbung, Werbung für Produkte und Dienstleistungen sowie Sponsoring.²⁶¹

Nach Angaben der italienischen Medienregulierungsbehörde *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM) sind gegenwärtig drei große Akteure im SIC aktiv: 21st Century Fox (dazu gehören der Pay-TV-Sender *Sky Italia* und *Fox International Channels Italy*) mit einem Einnahmenanteil von 15,7% (2014), *Fininvest* (mit dem frei empfangbaren kommerziellen Rundfunkveranstalter *Mediaset* und der *Arnoldo Mondadori* Verlagsgesellschaft) mit einem Anteil von 14,7% (2014) und *RAI Radiotelevisione Italiana* (Italiens öffentlich-rechtliche Mediengesellschaft) mit einem Anteil von 13,5% (2014).²⁶² Die andere Hälfte der SIC-Einnahmen verteilt sich auf kleinere Akteure mit einem Einzelanteil von 3% und weniger.

Wissenschaftliche Kommentatoren haben das SIC als zu weit gefasst kritisiert, es enthalte heterogene, unverbundene und nicht substituierbare Dienste, wodurch die Wirksamkeit der Konzentrationsgrenzen auf der Grundlage von SIC-Marktanteilen untergraben werde.²⁶³ Darüber hinaus betonte die Venedig-Kommission ausdrücklich:

*[Das SIC] spiegelt sicherlich eine moderne Tendenz wider, sollte jedoch nicht, zumindest nicht in dieser sehr weit gefassten Definition, bereits in diesem Stadium anstelle des Kriteriums des „relevanten Marktes“ verwendet werden, da es dazu führt, die Effizienz der Werkzeuge zum Schutz des Pluralismus zu verwässern. Es kann einem Unternehmen in der Tat ermöglichen, sehr hohe Anteile an den Einnahmen aus einem Markt zu erzielen, während es gleichzeitig unter der 20%-Grenze für den Gesamtsektor bleibt“.*²⁶⁴

²⁵⁸ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Stellungnahme der Venedig-Kommission, verabschiedet auf der 63. Plenarsitzung (10.-11. Juni 2005), zur Vereinbarkeit des „Gasparri-“ und des „Frattini-Gesetzes“ Italiens mit den Standards des Europarats im Bereich der Meinungsfreiheit und der Medienvielfalt, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PV\(2005\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PV(2005)002-e).

²⁵⁹ <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2003-09-15&atto.codiceRedazionale=003G0280¤tPage=1>.

²⁶⁰ Gesetz Nr. 112 vom 3. Mai 2004, <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-05-05&atto.codiceRedazionale=004G0153¤tPage=1>.

²⁶¹ Art. 2 Abs. 1 lit l) der Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177 vom 31. Juli 2005, <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-09-07&atto.codiceRedazionale=005G0206¤tPage=1>.

²⁶² AGCOM, Jahresbericht 2016, S. 19, <https://www.agcom.it/relazioni-annuali>.

²⁶³ Siehe R. Zaccaria und A. Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione* (Padua: Cedam, 2010) 560; R. Mastroianni, *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo* (Turin: Giappichelli 2004) 63.

²⁶⁴ Stellungnahme der Venedig-Kommission, verabschiedet auf der 63. Plenarsitzung (10.-11. Juni 2005), cit.



Zudem haben zwar Italiens drei großen audiovisuellen Mediengruppen ähnliche Einnahmen, ihre Zuschaueranteile unterscheiden sich jedoch beträchtlich: *RAI* und *Mediaset* haben einen jeweiligen Gesamtzuschaueranteil von 37,2% beziehungsweise 32,4% (2015), *Sky* als Teil von Italiens nach Einnahmen größter Medienunternehmensgruppe ist hauptsächlich ein Pay-TV-Veranstalter und kommt auf einen Zuschaueranteil von lediglich 5,4% (2015).²⁶⁵ In ähnlicher Weise haben die Hauptnachrichtensendungen von *RAI* und *Mediaset* *TG1* und *TG5* einen jeweiligen Zuschaueranteil von 22,8% beziehungsweise 19% (2015), *Sky TG24*, ein frei empfangbarer DTT-Kanal des *Sky*-Netzes, welcher ausschließlich Nachrichten sendet, kommt hingegen auf einen Zuschaueranteil von deutlich unter 1%.²⁶⁶

6.3. Gesetzliche Verhinderung von Medienkonzentration

6.3.1. Anwendbares Recht: sektorspezifische Medienregulierung

6.3.1.1. Die sogenannten „technischen“ Konzentrationskontrollgrenzen

Das italienische AVMD-Gesetz (Konsolidiertes Gesetz über audiovisuelle und Hörfunk-Mediendienste)²⁶⁷ legt sowohl „technische“ als auch „wirtschaftliche“ Konzentrationskontrollgrenzen für den Mediensektor fest. Erstere sollen die Anzahl der Sender begrenzen, die von ein und demselben audiovisuellen Mediendienstanbieter ausgestrahlt werden. Insbesondere sieht das Gesetz vor, dass kein AVMD-Anbieter mehr als 20% aller Fernsehsender und mehr als 20% aller Hörfunkkanäle ausstrahlen darf.²⁶⁸

Die Durchsetzung der „technischen“ Grenzwerte ist der AGCOM übertragen. In ihrem Beschluss Nr. 353/11/CONS verpflichtete sich die AGCOM, zum 30. Oktober eines jeden Jahres von Amts wegen die Einhaltung der technischen Grenzwerte zu überprüfen. Bislang hat die AGCOM keine Verstöße gegen die „technischen“ Grenzen festgestellt.

6.3.1.2. Die „wirtschaftlichen“ Konzentrationskontrollgrenzen

Bei den „wirtschaftlichen“ Konzentrationskontrollgrenzen, die für den Mediensektor gelten, verbietet das AVMD-Gesetz die Schaffung beherrschender Stellungen im *SIC* und seinen Teilmärkten.²⁶⁹

Darüber hinaus verlangt das Gesetz unbeschadet des Verbots beherrschender Stellungen, dass kein Kommunikationsbetreiber weder direkt noch durch ihm unterstellte oder verbundene

²⁶⁵ AGCOM, Jahresbericht 2016, S. 93.

²⁶⁶ AGCOM, Jahresbericht 2016, S. 94.

²⁶⁷ Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177/2005,

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-09-07&atto.codiceRedazionale=005G0206¤tPage=1>.

²⁶⁸ Art. 43 Abs. 7 AVMD-Gesetz.

²⁶⁹ Art. 43 Abs. 2 und 9 AVMD-Gesetz.



Unternehmen Einnahmen erzielen darf, die mehr als 20% der Gesamteinnahmen des *SIC* ausmachen.²⁷⁰ Zu diesen Einnahmen zählen unter anderem Einnahmen aus dem Verkauf von Tageszeitungen und Periodika, aus Online-Veröffentlichungen, aus Werbung, Teleshopping, Sponsoring usw.²⁷¹ Die 20%-Grenze wird auf 10% für Unternehmen abgesenkt, die mehr als 40% der Gesamteinnahmen des elektronischen Kommunikationssektors erzielen.²⁷²

Die Durchsetzung dieser „wirtschaftlichen“ Konzentrationskontrollgrenzen obliegt der AGCOM,²⁷³ die im Fall der Nichteinhaltung entsprechende Maßnahmen zu ergreifen hat.²⁷⁴ Zu diesem Zweck fasst die AGCOM jedes Jahr einen Beschluss, in dem sie die Gesamtbeträge für das *SIC* festlegt (17 Milliarden Euro im Jahr 2014).²⁷⁵ 2010 eröffnete die AGCOM ein Verfahren zur Definition der einzelnen Märkte, die das *SIC* bilden.²⁷⁶ In diesem Zusammenhang startete die AGCOM im Mai 2015 eine Untersuchung des audiovisuellen Mediendienstsektors, um beherrschende Stellungen oder andere Stellungen festzustellen, die Medienvielfalt untergraben könnten.²⁷⁷

6.3.1.3. Vorschriften zu Konzentrationskontrollgrenzen für den Pressesektor und Kapitalverflechtung (diagonale Konzentration)

Neben spezifischen Konzentrationsgrenzen für den audiovisuellen Mediensektor hindert zudem das AVMD-Gesetz Unternehmen, die landesweiten Rundfunk oder elektronische Kommunikation über bestimmte Einnahmegrenzen hinaus betreiben, daran, vor dem 31. Dezember 2016 Anteile an Herausgebern von Tageszeitungen (mit Ausnahme von Tageszeitungen, die ausschließlich in elektronischer Form erscheinen) zu erwerben oder sich an deren Gründung zu beteiligen.²⁷⁸ Die maßgeblichen Einnahmegrenzen sind 8% des gesamten *SIC* für Rundfunkunternehmen und 40% der

²⁷⁰ Art. 43 Abs. 9 AVMD-Gesetz.

²⁷¹ Art. 43 Abs. 11 lit I) der Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177 vom 31. Juli 2005, <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-09-07&atto.codiceRedazionale=005G0206¤tPage=1>.

²⁷² Art. 43 Abs. 11 AVMD-Gesetz.

²⁷³ Art. 43 Abs. 5 der Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177 von 2005, <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-09-07&atto.codiceRedazionale=005G0206¤tPage=1>.

²⁷⁴ Art. 43 Abs. 5 AVMD-Gesetz.

²⁷⁵ AGCOM-Beschluss Nr. 658/15/CONS, https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts.action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=3484284&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document.

²⁷⁶ AGCOM-Beschluss Nr. 555/10/CONS,

https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts.action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=659588&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document.

²⁷⁷ AGCOM-Beschluss Nr. 286/15/CONS,

https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts.action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=2067993&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document.

²⁷⁸ Art. 43 Abs. 12 AVMD-Gesetz, <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-09-07&atto.codiceRedazionale=005G0206¤tPage=1>.



Einnahmen im elektronischen Kommunikationssektor für elektronische Kommunikationsunternehmen.²⁷⁹

6.3.2. Anwendbares Recht: Wettbewerbsrecht

Soweit sie einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, fallen Unternehmen, die im Mediensektor tätig sind, sowohl unter EU- als auch nationale Wettbewerbsvorschriften. Letztere sind insbesondere im Gesetz Nr. 287 vom 10. Oktober 1990²⁸⁰ zur Gründung der *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (im Folgenden AGCM), der italienischen Kartellbehörde niedergelegt.

Artikel 2 des Gesetzes 287/1990 verbietet Absprachen, konzertierte Aktionen und Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen, die auf eine Einschränkung des Wettbewerbs im nationalen Markt oder einem wesentlichen Teil davon abzielen. Artikel 3 verbietet den Missbrauch einer beherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen im nationalen Markt oder einem wesentlichen Teil davon. Artikel 16 sieht eine obligatorische Vorabanzeige für Konzentrationen von Unternehmen vor, die bestimmte Umsatzgrenzen überschreiten.

Konzentrationen, Eigentumsübertragungen und Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die im Mediensektor tätig sind, müssen nicht nur der AGCM, sondern auch der AGCOM angezeigt werden,²⁸¹ die sie in Übereinstimmung mit der Regelung gemäß AGCOM-Beschluss Nr. 368/14/CONS²⁸² prüft. Sie kann solche Transaktionen für nichtig erklären, wenn sie nicht mit den Konzentrationskontrollgrenzen nach Artikel 43 des AVMD-Gesetzes vereinbar sind.²⁸³

6.3.3. Wechselwirkung zwischen spezifischer Medienregulierung und Wettbewerbsrecht

Die Kompetenzüberschneidung zwischen der AGCOM und der AGCM verlangt nach Regeln, um die Tätigkeit dieser beiden Behörden zu koordinieren. Grundsätzlich verfolgen diese Behörden unterschiedliche Ziele: Die AGCOM ist für den Schutz von Medienvielfalt verantwortlich, während

²⁷⁹ Ebenda.

²⁸⁰ <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-10-13&atto.codiceRedazionale=090G0340¤tPage=1>.

²⁸¹ Art. 43 Abs. 1 AVMD-Gesetz, Art. 1 Abs. 1 Ziff. 6 lit. c Nr. 13 des Gesetzes Nr. 249 vom 31. Juli 1997. Siehe auch Regionaler Verwaltungsgerichtshof Latium, Urteil vom 7. September 2001, Nr. 7286 (mit der Aussage, dass Unternehmen keine Genehmigung der AGCOM einholen müssen, bevor sie Konzentrationen bei der AGCM anzeigen).

²⁸² Im März 2016 wurde AGCOM-Beschluss Nr. 368/14/CONS,

(https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=1501602&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document) durch Beschluss Nr. 110/16/CONS, (<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/Ricerca/index.html?tipoRicerca=Provvedimenti&FullText=&FullTextA=&FullTextAdvanced=&advInNotParole=&advInFrases=&ResultCount=&ordinaPer=xNumeroDocumento&xTipoDocumento=PROVVEDIMENTI&xTipoSubProvvedimento=&xTipoProvvedimento=&xClassificazionePlenaria=&xSede=Roma&xTipoProvvedimentoDecisione=XXX&xNumeroDocumento=200107286&xAnno=2001&xNProv5=7286&PageNumber=&StartRow=&EndRow=&advanced=false>) geändert, welcher besagt, dass auch Vereinbarungen zur Übertragung der Genehmigung zur Bereitstellung audiovisueller Mediendienste und die entsprechende DTT-Nummerierung der AGCOM anzuzeigen ist, insoweit sie zwischen Unternehmen getroffen werden, die bestimmte Umsatzgrenzen überschreiten.

²⁸³ Art. 43 Abs. 4 der Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177 von 2005.



die AGCM funktionierenden Wettbewerb in den Medienmärkten sichern soll.²⁸⁴ Tatsächlich haben aber wissenschaftliche Kommentatoren darauf hingewiesen, dass die Abgrenzung der Aufgaben und Befugnisse der beiden Behörden unscharf ist.²⁸⁵ Um ein widerspruchsfreies Handeln dieser beiden Behörden zu fördern, verlangt Gesetz Nr. 249/1997 von der AGCM, eine Stellungnahme von der AGCOM einzuholen, bevor sie ihre Befugnisse gegenüber Unternehmen, die im Kommunikationssektor tätig sind, wahrnimmt.²⁸⁶

Der Staatsrat hat klargestellt, dass die AGCM zwar um eine solche Stellungnahme ersuchen muss, diese für die AGCM aber nicht bindend ist; sie kann von den Erkenntnissen der AGCOM abweichen, muss dies dann aber eindeutig und hinreichend begründen.²⁸⁷ Der Staatsrat erklärte darüber hinaus, dass ein Beschluss der AGCOM, mit dem bestimmte Vertragsklauseln als im Einklang mit der Sektorregulierung bezeichnet werden, kein Hindernis für einen nachfolgenden Beschluss der AGCM ist, dass diese Klauseln mit dem Kartellrecht unvereinbar sind; die AGCM kann allerdings keine Sanktionen verhängen.²⁸⁸ Darüber hinaus haben sich die AGCOM und die AGCM auf eine Kooperationsvereinbarung geeinigt, um Informationen auszutauschen und ihre jeweiligen Aufgaben im Bereich der elektronischen Kommunikation zu koordinieren.²⁸⁹

Der zweifache Überprüfungsmechanismus, der auf Konzentrationen im Mediensektor angewandt wird,²⁹⁰ birgt das Risiko widerstreitender Ergebnisse in sich: In der Rechtssache *SEAT/Cecchi Gori* war die AGCOM zum Beispiel gegen das Geschäft,²⁹¹ während die AGCM es in der Folge vorbehaltlich bestimmter Verpflichtungszusagen genehmigte.²⁹² In anderen Fällen, wie der Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens (mit dem Namen *TIVÚ S.r.l.*) durch Italiens große frei empfangbare Fernsehveranstalter, das die Aufgabe hat, die Sendungen ihrer Muttergesellschaften über DTT und Satellitennetze weiterzuerweitern, war die AGCOM der Ansicht, das Geschäft stelle keine Konzentration zwischen unabhängigen Unternehmen dar, und entschied, keine Untersuchung einzuleiten.²⁹³

²⁸⁴ Ebenda. Entsprechend überwacht die AGCOM den Aufbau beherrschender Stellungen in den Medienmärkten, da die schiere Existenz solcher Stellungen der Vielfalt von Informationen und Medien schaden kann. Im Gegensatz dazu sollte die AGCM nur tätig werden, wenn Unternehmen ihre beherrschende Stellung missbrauchen, den Wettbewerb durch Absprachen oder konzertierte Aktionen zu verzerren. Siehe R. Zaccaria und A. Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione* (Padua: Cedam, 2010) 533-534 und 554-555.

²⁸⁵ Siehe F. Donati, 'Funzioni di regolazione e impegni nel settore delle comunicazioni elettroniche', in F. Cintioli and F. Donati (Hrsg.) *Recenti innovazioni in materia di sanzioni antitrust*, S. 103-113 (Turin: Giappichelli, 2008).

²⁸⁶ Gesetz Nr. 249/97, Art. 1 Abs. 6 lit c) Nr. 11,

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1997-07-31&atto.codiceRedazionale=097G0287¤tPage=1>.

²⁸⁷ Staatsrat, Urteil vom 10. März 2006, Nr. 1271, <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=25745>.

²⁸⁸ Ebenda.

²⁸⁹ Kooperationsvereinbarung zwischen AGCOM und AGCM im Bereich der elektronischen Kommunikation (2004),

<http://www.agcm.it/protocolli-di-intesa/8179-accordo-di-collaborazione-agcm-agcom-in-materia-di-comunicazioni-elettroniche-23-febbraio-2004.html>.

²⁹⁰ Siehe AGCOM, Regulierung der Verfahren zur Genehmigung der Übertragung des Eigentums an Rundfunkunternehmen, der Verfahren in Bezug auf beherrschende Stellungen und der Überprüfung von Konzentrationen und Vereinbarungen im Kontext des Integrierten Kommunikationssystems, Anlage I zum AGCOM-Beschluss vom 9. November, Nr. 646/06/CONS, https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=684400&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document.

²⁹¹ AGCOM, Trasferimento di proprietà della Cecchi Gori Communications S.p.A. a Seat Pagine Gialle S.p.A., Beschluss Nr. 51/01/CONS vom 17. Januar 2001, http://www.aistel.it/Authority/d51_01_CONS.htm.

²⁹² AGCM, Rechtssache C4158 - SEAT Pagine Gialle/Cecchi Gori Communications, Beschluss vom 23. Januar 2001, Nr. 9142, <http://www.agcm.it/concorrenza/concorrenza-delibere/open/41256297003874BD/1C6C784AA9FEA66BC12569DF00535549.html>.

²⁹³ Siehe AGCOM-Beschluss Nr. 519/09/CONS vom 14. September 2009,

<https://www.agcom.it/documents/10179/15967/4+PARTE+3+RELAZIONE.pdf/06c9ce2f-d157-4c82-9eb8-f9e93c8adf76>.



6.3.4. Regulierungs-/Überwachungsstellen und Wettbewerbsbehörden

Die Durchsetzung von Sektorregulierung zum Schutz von Medienvielfalt obliegt der AGCOM, einer unabhängigen Behörde mit fünf Mitgliedern, deren Präsident auf Vorschlag des Premierministers in Abstimmung mit dem Minister für wirtschaftliche Entwicklung und abhängig von einer positiven, mit Zweidrittelmehrheit der zuständigen Parlamentsausschüsse gefassten Stellungnahme vom Präsidenten der Republik Italien ernannt wird. Die restlichen vier AGCOM-Mitglieder werden vom Parlament gewählt, zwei von der Abgeordnetenversammlung und zwei vom Senat, und vom Präsidenten der Republik ernannt.²⁹⁴

Wettbewerbsrechtliche Bestimmungen, die auch für andere wirtschaftliche Tätigkeiten gelten, werden hingegen von der AGCM durchgesetzt, einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde, deren Präsident und zwei Kommissare jeweils von den Präsidenten der Abgeordnetenversammlung und des Senats ernannt werden.²⁹⁵

Entscheidungen sowohl der AGCOM als auch der AGCM können vor dem Regionalen Verwaltungsgerichtshof Latium angefochten werden. Gegen dessen Urteile kann vor dem Staatsrat Berufung eingelegt werden.

6.3.5. Grundsatzentscheidungen

Der effiziente Schutz des Grundwerts der Medienvielfalt, der in Artikel 21 der Verfassung niedergelegt ist, war Gegenstand einer Reihe von Grundsatzentscheidungen des italienischen Verfassungsgerichts.

Vor einer Analyse dieser Urteile sei angemerkt, dass sie vom verfahrensrechtlichen Standpunkt aus alle auf der Grundlage einer sogenannten „Vorfrage zur Verfassungsmäßigkeit“ (*questione incidentale di legittimità costituzionale*) ergingen. Nach der italienischen Verfassung können Einzelpersonen die Verfassungsmäßigkeit parlamentarischer Gesetzgebung oder von Regierungsverordnungen mit der gleichen Rechtskraft (Gesetzesdekrete und Verordnungen mit Gesetzeskraft) nicht direkt vor dem Verfassungsgericht anfechten. Spielt jedoch in einem Rechtsstreit die Anwendung von Recht, dessen Verfassungsmäßigkeit fraglich ist, eine Rolle, ist das mit der Streitregelung befasste Gericht berechtigt, das Verfahren auszusetzen und das Verfassungsgericht zu bitten, eine rechtsverbindliche Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Rechtsvorschrift zu treffen.²⁹⁶

Der richtungsweisende Fall zu den Grundsätzen von Medienvielfalt in Bezug auf Fernsehen ist das Urteil Nr. 826 des italienischen Verfassungsgerichts von 1988.²⁹⁷ In diesem Urteil unterstrich das Gericht die zentrale Rolle von Medienvielfalt in einem demokratischen System und erklärte,

²⁹⁴ Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 249 vom 31. Juli 1997, <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1997-07-31&atto.codiceRedazionale=097G0287¤tPage=1>.

²⁹⁵ Art. 10 des Gesetzes Nr. 287 vom 10. Oktober 1990.

²⁹⁶ Siehe Verfassungsgericht, *The Italian Constitutional Court*, S. 30 f.

http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Cc_Checoca_2013_UK.pdf.

²⁹⁷ Verfassungsgericht, Urteil Nr. 826 von 1988, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=826>.



Vielfalt bedeute vor allem die Beteiligung „so vieler Stimmen wie nur irgend technisch möglich“ am Rundfunksektor, ohne die Befürchtung, dass aufgrund der Konzentration technischer und wirtschaftlicher Ressourcen in den Händen einiger weniger bestimmte Meinungen an den Rand gedrängt werden. Bei dieser Gelegenheit wies das Gericht nachdrücklich darauf hin, es zur Vielfalt gehöre, dass Bürgern die Freiheit eingeräumt werde, aus einer Vielzahl an Informationsquellen zu wählen, und dass sowohl öffentlich-rechtlicher als auch privater Rundfunk die Äußerung verschiedener Meinungen sicherstellen müsse.

Von überragender Bedeutung ist darüber hinaus das Urteil Nr. 420 von 1994,²⁹⁸ in dem das Verfassungsgericht die Grenzen unterstreicht, die die Verfassung dem Gesetzgeber auferlegt, um Medienvielfalt zu schützen und das Grundrecht der Bürger auf Informationen sicherzustellen. Bei dieser Gelegenheit befand das Gericht, dass die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die schädlichen Auswirkungen auf Medienvielfalt durch eine übermäßige Konzentration von Marktmacht im Privatrundfunk nicht ausgleichen könne. Daher erklärte das Gericht Art. 15 Abs. 4 des Gesetzes 223/1990 (Mammì-Gesetz)²⁹⁹ für verfassungswidrig, da es vorsah, dass die landesweiten Rundfunkkonzessionen für ein und dasselbe Wirtschaftssubjekt nicht mehr als 25% der nationalen Sender nach dem Frequenzverteilungsplan umfassen und auf keinen Fall mehr als drei sein dürfen. Das Gericht kam auch aus dem Grund zu dieser Entscheidung, dass diese Grenze weniger streng als die 20% Obergrenze für die Verlagsindustrie nach Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes 67/1987³⁰⁰ sei, wobei Fernsehen die öffentliche Meinung wirkungsvoller beeinflussen könne als die Presse.

Die im Urteil Nr. 420 von 1994 niedergelegten Grundsätze wurden mit Urteil Nr. 155 von 2002³⁰¹ bestätigt, in dem das Verfassungsgericht unterstrich, das in Artikel 21 der Verfassung enthaltene verfassungsmäßige Gebot müsse durch eine Vielfalt an Informationsquellen und durch Vollständigkeit, Genauigkeit und Objektivität der angebotenen Informationen verwirklicht sein. Im Urteil Nr. 466 von 2002³⁰² stellte das Gericht schließlich fest, dass Artikel 3 und 21 der Verfassung Bestimmungen wie Art. 3 Abs. 7 des Gesetzes 249/1997 ausschließen,³⁰³ das Gericht benannte keine eindeutige Frist - auf jeden Fall jedoch bis spätestens 31. Dezember 2003 -, in der die Programme, die von Rundfunkveranstaltern übertragen werden, die die Grenzen nach Art. 3 Abs. 6 des besagten Gesetzes überschreiten, ausschließlich über Satellit oder Kabel auszustrahlen sind.

6.4. Die Bedeutung medienbezogener Faktoren und Märkte

Werbung stellt eine bedeutende Einnahmequelle für zwei der drei großen Unternehmensgruppen dar, die im Bereich audiovisueller Mediendienste tätig sind (*RAI* und *Mediaset*). 2012 führte die AGCOM eine umfassende Erhebung durch, die zeigte, dass der Fernsehwerbemarkt stark

²⁹⁸ Verfassungsgericht, Urteil Nr. 420 von 1994, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1994&numero=420>.

²⁹⁹ <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-08-09&atto.codiceRedazionale=090G0270¤tPage=1>.

³⁰⁰ <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1987-03-09&atto.codiceRedazionale=087U0067¤tPage=1>.

³⁰¹ Verfassungsgericht, Urteil Nr. 155 von 2002, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2002&numero=155>.

³⁰² Verfassungsgericht, Urteil Nr. 466 von 2002, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2002&numero=466>.

³⁰³ <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1997-07-31&atto.codiceRedazionale=097G0287¤tPage=1>.



konzentriert ist; es gibt einen marktbeherrschenden Akteur (*Mediaset/Fininvest*) mit über 62% (2010) Marktanteil, einen weiteren Akteur (RAI) mit 24% und sonstige Randwettbewerber.³⁰⁴

Die AGCOM stellte fest, dass die beherrschende Stellung von *Fininvest* insbesondere durch die vertikale Integration dieses Unternehmens mit Unternehmen, die im Fernseh- und Infrastrukturmarkt tätig sind (das heißt *Mediaset*), gestärkt wird. *RAI* und *Mediaset* hätten zwar ähnliche Zuschaueranteile, *Mediaset/Fininvest* genieße jedoch eine beherrschende Stellung im Werbebereich des Markts, auch weil *RAI* aufgrund ihres öffentlich-rechtlichen Status strengeren Mengenbeschränkungen bei Werbung unterliege. In ähnlicher Weise merkte die AGCOM an, dass die schärferen stündlichen Werbebeschränkungen für Pay-TV-Betreiber wie *Sky* im Vergleich zu denen, die für frei empfangbare TV-Anbieter, insbesondere *Mediaset* gelten, zu einer Stärkung der beherrschenden Stellung Letzterer im Fernsehwerbemarkt beitragen könnten.

Sky klagte gegen die strengeren Werbebeschränkungen für Pay-TV-Betreiber vor dem Verwaltungsgerichtshof Latium und warf in diesem Zusammenhang die Frage nach den Auswirkungen solch asymmetrischer Vorschriften auf Medienvielfalt auf. Weder der Europäische Gerichtshof³⁰⁵ noch das Verfassungsgericht,³⁰⁶ die beide am Verfahren beteiligt waren, gingen jedoch auf die Frage ein.

6.5. Spezifische Eigentumsbeschränkungen/Eigentumshürden

In Bezug auf spezifische Eigentumsbeschränkungen im Medienbereich ist anzumerken, dass gemäß Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes 249/97 Rundfunkkonzessionen für die landesweite Ausstrahlung von terrestrischen Fernsehkanälen nur an Unternehmen mit Sitz in Italien oder einem Mitgliedstaat der Europäischen Union vergeben werden können. Bürger oder Angehörige eines Staates, der nicht Mitglied der Europäischen Union ist, können die Kontrolle über die obengenannten Firmen haben, solange diese Staaten Italien Bedingungen tatsächlicher Gegenseitigkeit gewähren, unbeschadet der Bestimmungen, die sich aus internationalen Vereinbarungen ableiten.

Zu beachten sind ebenfalls Einschränkungen beim Medieneigentum für Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden. Wie oben erwähnt, war der italienische Mediensektor mehrere Jahrzehnte von einer „einzigartigen Kombination aus wirtschaftlicher, politischer und Medienmacht in den Händen eines Mannes – des ehemaligen Präsidenten des italienischen Ministerrats“, Silvio Berlusconi, gekennzeichnet,³⁰⁷ der der größte Anteilseigner der *Mediaset*-Gruppe seit deren Gründung 1978 und von 1994 bis 1995, von 2001 bis 2006 und von 2008 bis 2011 Ministerpräsident war. Nach Ansicht des Europäischen Parlaments³⁰⁸ und der Parlamentarischen Versammlung des

³⁰⁴ Siehe Anlage A zum AGCOM-Beschluss Nr. 551/12/CONS.

³⁰⁵ Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 18. Juli 2013, Rechtssache C-234/12, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1470925781473&uri=CELEX:62012CA0234>.

³⁰⁶ Verfassungsgericht, Urteil Nr. 210/2015, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=210#>.

³⁰⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments über Gefahren der Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Art. 11 Abs. 2 der Charta der Grundrechte) in der EU, vor allem in Italien 2003/2237(INI), Abs. 60, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0230+0+DOC+XML+V0//DE>.

³⁰⁸ Ebenda; Entschließung zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2002) (2002/2013(INI)), OJEC C 076 E, 25/03/2004 P. 0412 – 0429, Abs. 37 („bedauert, dass insbesondere in Italien die Situation anhält, in der die Macht über die Medien in den Händen des Ministerpräsidenten konzentriert ist, ohne dass ein Gesetz über einen Interessenkonflikt eingeführt wurde“), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2003-0376+0+DOC+XML+V0//DE>.



Europarats³⁰⁹ könnte sich dieser Interessenkonflikt negativ auf den Grundsatz der freien Meinungsäußerung auswirken und das Gleichgewicht im Wahlkampf stören, was den verfassungsmäßigen Grundsätzen von innerem und äußerem Pluralismus widerspricht.³¹⁰

Die Debatte über die Einführung von Beschränkungen beim Medieneigentum für Politiker begann 1994 mit der ersten Wahl und Ernennung Berlusconi zum Ministerpräsidenten. Einige Parlamentsmitglieder reklamierten, die Wahl Berlusconi in die Abgeordnetenkammer stehe nicht im Einklang mit Artikel 10 des Erlasses des Präsidenten der Republik Nr. 361 von 1957, nach dem Inhaber staatlicher Konzessionen von erheblichem Wert nicht in die Abgeordnetenkammer gewählt werden können.³¹¹ Der Wahlausschuss der Kammer war jedoch der Ansicht, diese Bestimmung betreffe lediglich Personen, die Rundfunkkonzessionen „im eigenen Namen halten“, im Gegensatz zu indirektem Besitz über Unternehmensanteile wie im Fall von Berlusconi.³¹²

2004 verabschiedete das Parlament eine Vorlage, die den Interessenkonflikt zwischen öffentlichen Bediensteten und beruflichen und unternehmerischen Aktivitäten regeln soll, das sogenannte Frattini-Gesetz.³¹³ Das Frattini-Gesetz sieht vor, dass die Ausübung eines Regierungsamtes (zum Beispiel Ministerpräsident, Minister usw.) mit bestimmten Tätigkeiten, zum Beispiel der Leitung von Wirtschaftsunternehmen unvereinbar ist.³¹⁴ Unternehmer, die ein öffentliches Amt anstreben, müssen somit ihre Unternehmen einem oder mehreren Bevollmächtigten übertragen (dies können auch Familienmitglieder sein).³¹⁵

Das Frattini-Gesetz verlangt von Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden, sich ausschließlich dem öffentlichen Interesse zu verschreiben und sich jeglicher Maßnahmen und der Beteiligung an gemeinsamen Entscheidungen in Situationen zu enthalten, in denen ein Interessenkonflikt möglich ist.³¹⁶ Interessenkonflikte sind definiert als Handlungen oder Unterlassungen öffentlicher Amtsträger, i) wenn sie gleichzeitig einen unvereinbaren Posten wie oben definiert innehaben, oder ii) wenn diese Handlungen spezifische, vorteilhafte Auswirkungen auf die Vermögenswerte des Amtsinhabers oder des Ehepartners oder von Verwandten bis zum zweiten Grad, oder von Gesellschaften oder sonstigen Unternehmungen unter deren Kontrolle zum Schaden des öffentlichen Interesses haben.³¹⁷

³⁰⁹ Siehe Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung 1387 (2004), Monopolisierung der elektronischen Medien und möglicher Machtmissbrauch in Italien, Abs. 1 („ist besorgt wegen der Konzentration von politischer, wirtschaftlicher und Medienmacht in den Händen einer Person, Ministerpräsident Silvio Berlusconi“),

<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-ViewHTML.asp?FileID=10587&lang=en>.

³¹⁰ Siehe R. Zaccaria und A. Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione* (Padua: Cedam, 2010) 72.

³¹¹ Erlass des Präsidenten der Republik Nr. 361 vom 30. März 1957, OJIR 3. Juni 1957, Nr. 139,

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1957-06-03&atto.codiceRedazionale=057U0361¤tPage=1>.

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1957-06-03&atto.codiceRedazionale=057U0361¤tPage=1>

³¹² Abgeordnetenkammer, Wahlausschuss, Beschlüsse vom 20. Juli 1994 und 17. Oktober 1996, http://legislature.camera.it/dati/leg12/lavori/Bollet/39690_01.pdf und

<http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/bollet/199610/1017/pdf/16.pdf>.

³¹³ Gesetz Nr. 215 vom 20. Juli 2004, 'Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi',

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-08-18&atto.codiceRedazionale=004G0212¤tPage=1>, OJIR 18. August 2004, Nr. 193. Das Frattini-Gesetz ist nach seinem Verfechter, Minister Franco Frattini benannt, der damals für das Ressort Öffentliche Funktionen im zweiten Kabinett Berlusconi verantwortlich war.

³¹⁴ Art. 2 Abs. 1 des Frattini-Gesetzes.

³¹⁵ Art. 2 Abs. 2 des Frattini-Gesetzes.

³¹⁶ Artikel 1 des Frattini-Gesetzes.

³¹⁷ Artikel 3 des Frattini-Gesetzes.



Die Venedig-Kommission des Europarats³¹⁸ sowie eine Reihe wissenschaftlicher Kommentatoren³¹⁹ haben ihre Bedenken geäußert, ob das Frattini-Gesetz in der Lage ist, Interessenkonflikte, von denen der italienische Mediensektor gekennzeichnet ist, effizient zu lösen.

6.6. Aktuelle Diskussion

Die Debatte über Medienkonzentration hat sich in den letzten Jahren etwas abgeschwächt, auch weil die Interessenkonflikte, die die italienische Medienlandschaft mehrere Jahre geprägt haben, sich 2013 auflösten, nachdem Berlusconi wegen einer vierjährigen Freiheitsstrafe wegen Steuerbetrugs aus dem Parlament ausgeschlossen wurde.³²⁰ Eine neue Vorlage zu Interessenkonflikten wurde zwar bereits 2013 eingebracht,³²¹ sie wurde jedoch erst 2016 von der Abgeordnetenkammer gebilligt³²² und wird immer noch im Senat diskutiert.³²³ Während der Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens schwer vorherzusagen ist, kann man zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber durchaus feststellen, dass die neue Vorlage zu Interessenkonflikten offensichtlich keine Priorität genießt.

Die gegenwärtige Diskussion konzentriert sich stattdessen auf das Internet, das insoweit einen wesentlichen Einfluss auf Medienvielfalt hat, als es das dritte Informationsmittel für italienische Nutzer ist; es liegt jedoch außerhalb des Geltungsbereichs des *SIC* (mit Ausnahme der Einnahmen aus Online-Veröffentlichungen) und der entsprechenden Konzentrationskontrollgrenzen. Daher forderte AGCOM den Gesetzgeber auf, das *SIC* zu ändern, um ein besseres Verständnis und eine genauere Bewertung der aktuellen Herausforderungen für Medienvielfalt zu ermöglichen.³²⁴

³¹⁸ Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 309/2004 zur Vereinbarkeit der „Gasparri“- und „Frattini“-Gesetze mit den Standards des Europarats im Bereich der Meinungsfreiheit und der Medienvielfalt,

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)017-e).

³¹⁹ Siehe zum Beispiel B. Valensise, *Il conflitto di interessi nella legge n. 215 del 2004 tra luci (poche) ed ombre (molte)* (Studium iuris, 2005), 834 f. und 1034 f.; F. Scintola, *La disciplina del conflitto di interessi dei membri del Governo*, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2005, 2131 f.; R. Zaccaria und A. Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione* (Padua: Cedam, 2010) S. 72-77.

³²⁰ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/silvio-berlusconi/10479012/Silvio-Berlusconi-expelled-from-parliament.html>.

³²¹ Vorlage Nr. 275, eingebracht von Bressa am 15. März 2013, mit Bestimmungen zu Interessenkonflikten von Inhabern von Regierungsgewalt,

http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0009930.

³²² http://documenti.camera.it/votazioni/votazionitutte/schedaVotazione.asp?progrID=risultatidb&Legislatura=17&CDDANNO=2016&CDDMESE=02&CDDGIORNO=25&TipoRicerca=t&PAGESIZE=10&RifVotazione=577_133&tipo=dettaglio&PagCorr=1.

³²³ <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/966134/index.html>.

³²⁴ AGCOM-Beschluss Nr. 555/10/CONS, 230-1.



7. Medienkonzentration in Frankreich

Pascal Kamina, Universität Franche-Comté³²⁵

7.1. Überblick

Vielfalt, verstanden als „Vielfalt soziokultureller Ausdrucksformen“, ist ein Prinzip mit Verfassungsrang.

Auch wenn diese Vielfalt durch die Anwendung von Wettbewerbsregeln geschützt und teilweise auch gestärkt werden kann, kommt der Begriff in den allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Texten - insbesondere im Kartellrecht - nicht vor.

Doch das Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über Kommunikationsfreiheit enthält eine komplexe Sammlung spezifischer Bestimmungen im Hinblick auf die Übernahme von Beteiligungen bzw. Änderungen von Beteiligungen im audiovisuellen Sektor, mit der die Vielfalt im Bereich der audiovisuellen Medien aufrechterhalten werden soll. Andere Regelungen stärken die Befugnisse der für den audiovisuellen Sektor zuständigen Regulierungsbehörde.

Darüber hinaus ist im Gesetz die Aufteilung der Zuständigkeiten der für Fragen des Wettbewerbs zuständigen Stellen, allen voran die Wettbewerbsbehörde (*Autorité de la Concurrence*) und die Rundfunkaufsichtsbehörde (*Conseil Supérieur de l'audiovisuel, CSA*), geregelt, wobei auf Möglichkeiten von Konsultationen oder des Dialogs zwischen diesen Stellen Wert gelegt wird.

7.2. Der verfassungsrechtliche Rahmen

Im französischen Recht fußt die Meinungsfreiheit auf Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789³²⁶, einem Text, der Verfassungsrang hat:

Die freie Äußerung von Gedanken und Meinungen ist eines der kostbarsten Menschenrechte: Jeder Bürger kann also frei reden, schreiben und drucken, vorbehaltlich seiner Verantwortlichkeit für den Missbrauch dieser Freiheit in den durch das Gesetz bestimmten Fällen.

³²⁵ Der Autor ist Professor für Privatrecht an der Universität Franche-Comté.

³²⁶ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.



Diese Freiheit ist nicht grenzenlos. In seiner Entscheidung vom 27. Juli 1982³²⁷ hat der Verfassungsrat (*Conseil Constitutionnel*) festgestellt:

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, ausgehend vom derzeitigen Stand der Technik und deren Beherrschung, die Ausübung der Meinungsfreiheit (...) so zu gestalten, dass sie einerseits mit den der audiovisuellen Kommunikation eigenen technischen Sachzwängen und andererseits mit den in der Verfassung festgelegten Zielen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Achtung der Freiheit anderer und der Wahrung der Vielfalt soziokultureller Formen des Ausdrucks, die diese Kommunikationsarten aufgrund ihres großen Einflusses beeinträchtigen können, vereinbar sind.

Diese Grundsätze sind im Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über Kommunikationsfreiheit verankert.³²⁸

In seiner Entscheidung 93-333 DC vom 21. Januar 1994³²⁹ hat der *Conseil Constitutionnel* bestätigt, dass „die Vielfalt soziokultureller Ausdrucksformen“ an sich ein Ziel mit Verfassungsrang darstellt.³³⁰

Vielfalt erscheint hier sowohl als notwendige Begleiterscheinung der audiovisuellen Kommunikations- und Meinungsfreiheit im Allgemeinen als auch als Grundprinzip des Rechts der audiovisuellen Kommunikation.

Obwohl nicht genau definiert, scheint Vielfalt hier Ausdrucksformen im politischen Bereich im weitesten Sinne einzubeziehen. Nicht gesichert ist jedoch, ob ausschließlich „kulturelle“ Vielfalt und somit der Grundsatz einer „kulturellen Vielfalt“ gemeint ist. Jedoch ist festzustellen, dass der CSA aufgrund von Artikel 3-1 des Gesetzes vom 30. September 1986 mit der Aufgabe betraut wird, über „die Qualität und die Vielfalt der Programme“ zu wachen, was vielleicht die Bedeutung, die dieser Grundsatz im Rahmen dieses Gesetzes hat, noch etwas hervorheben dürfte.

³²⁷ Entscheidung Nr. 82-141 DC vom 27. Juli 1982 des *Conseil Constitutionnel* betr. Gesetz Nr. 82-652 vom 29. Juli 1982 über audiovisuelle Kommunikation, JORF (Amtsblatt der Französischen Republik) vom 29. Juli 1982, S. 2422, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000883985>.

³²⁸ Artikel 1 sieht vor, dass „die Ausübung dieser Freiheit nur im erforderlichen Maße eingeschränkt werden kann, um - einerseits - die menschliche Würde, die Freiheit und das Eigentum anderer, die Vielfalt der Formen des Ausdrucks von Gedanken und Meinungen zu schützen und - andererseits - um Kinder und Jugendliche zu schützen, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, die nationale Sicherheit zu gewährleisten, Anforderungen des öffentlichen Dienstes zu erfüllen, technische Sachzwänge, die durch die Kommunikationsmittel bedingt sind, und die Notwendigkeit der audiovisuellen Dienste, die audiovisuelle Produktion weiterzuentwickeln, zu berücksichtigen“. Siehe Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über Kommunikationsfreiheit (sog. Léotard-Gesetz) konsolidierte Fassung vom 4. Oktober 2016, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>.

³²⁹ Entscheidung Nr. 93-333 DC vom 21. Januar 1994, JORF Nr. 21 vom 26. Januar 1994, S. 1377, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000181704&categorieLien=id>.

³³⁰ Darin wird bestätigt, dass „die Achtung dieser Vielfalt eine der Bedingungen der Demokratie ausmacht; die freie Äußerung von Gedanken und Meinungen, die durch Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte aus dem Jahr 1789 garantiert wird, wäre nicht wirksam, wenn das Publikum, an das sich die audiovisuellen Kommunikationsmittel wenden, nicht in der Lage wäre, Programme sowohl privater als auch öffentlich-rechtlicher Anbieter zu empfangen, in denen gewährleistet ist, dass unter Einhaltung des Imperativs redlicher Informationen unterschiedliche Tendenzen zum Ausdruck gebracht werden können; letztendlich besteht das zu erreichende Ziel darin, dass die Hörer und Fernsehzuschauer (...) die Möglichkeit haben, sich frei zu entscheiden; dabei ist auszuschließen, dass private oder öffentliche Stellen in der Lage sind, diese Entscheidung an ihrer Stelle zu treffen, und dass diese Entscheidung Gegenstand von Vereinbarungen ist. »



7.3. Abgrenzung der Märkte und Auswirkungen der Konvergenz

Die Wettbewerbsbehörden haben im Fernsbereich eine Abgrenzung gewisser wichtiger Märkte vorgenommen: eine Art vorgelagerter Markt für den Erwerb der Fernsehrechte; der Markt für Fernsehwerbung; der Markt für Herausgabe und Vermarktung von Fernsehsendern; sowie der Markt für den Vertrieb von Fernsehdienstleistungen.

Bezüglich der Märkte für den Erwerb von Fernsehrechten zeigt sich in der Entscheidungspraxis der Wettbewerbsbehörde³³¹, dass zwei wichtige Segmentierungen und mehrere, für bestimmte Inhaltskategorien spezifische Märkte bestehen.

Eine erste Segmentierung erfolgt nach der Art der audiovisuellen Inhalte, indem zwischen Archivprogrammen (Spielfilme und jüngere amerikanische Serien³³² ausgenommen) und aktuellen Programmen³³³ unterschieden wird. Auch der Markt für Sportrechte stellt für sich genommen einen eigenen Markt dar.³³⁴ Diese Märkte sind dahingehend auf das französische Staatsgebiet beschränkt, als die Rechte nur für dieses Gebiet erworben werden. Die zweite Segmentierung basiert auf der Art der Verbreitung der Inhalte. Hier wird in der Praxis nicht nach der Art der Vertriebsplattform differenziert, da sich die für das Fernsehen erworbenen Rechte auch auf die wichtigsten Vertriebsplattformen beziehen,³³⁵ sondern es wird zwischen Märkten für Rechte an einer linearen bzw. nichtlinearen Nutzung unterschieden,³³⁶ Bisher haben die Wettbewerbsbehörden keinen spezifischen Markt für den Erwerb von Fernsehprogrammen zur Verbreitung über Catch-Up-TV ausgemacht.³³⁷

Der Markt für Fernsehwerbung unterscheidet sich von anderen Werbemärkten - insbesondere von den Märkten für Kino-, Presse-, Radio-, Plakat- oder Internetwerbung. Doch 2014 gelangte die Wettbewerbsbehörde angesichts der Entwicklung der Werbung mit Display-Videos (Display Advertising/Bannerwerbung) im Internet zu der Überzeugung, dass „eine zunehmende

³³¹ Entscheidung Nr. 16-DCC-10 vom 21. Januar 2016 betr. die gemeinsame Übernahme von FLCP durch TF1 und FIFL; Schreiben des Wirtschaftsministers zu Canal +/UGC DA vom 5. Dezember 1996 bzw. France Télévisions/TF1/CFII vom 25. Mai 2005, <http://www.utoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/16DCC10VersionPublication.pdf>.

³³² Im Hinblick auf die Rechte an Kinofilmen und an Fernsehserien gibt es in der Entscheidungspraxis eine dreifache Segmentierung in Abhängigkeit des Zeitfensters, der Art der Verbreitung (linear, auf Abruf, auf Abruf mit Abonnement) und der Herkunft des erworbenen Werks. Siehe Entscheidung Nr. 12-DCC-100 vom 23. Juli 2012, http://www.utoritedelaconurrence.fr/doc/liste_injonctions_tps.pdf; Entscheidung Nr. 14-DCC vom 10. Februar 2014,

http://www.utoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/14DCC15decision_version_publication.pdf; Entscheidung Nr. 14-DCC-50 vom 2. April 2014, http://www.utoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/14DCC50decision_version_publication.pdf.

Darüber hinaus besteht ein spezifischer Markt für Rechte an europäischen Spielfilmen mit Französisch als Originalsprache.

³³⁴ Die Entscheidungspraxis (Entscheidung der Europäischen Kommission GCP/RTL/GJCD vom 13. November 2001; Schreiben Nr. C2006-02; Entscheidungen der Wettbewerbsbehörde Nr. 14-DCC-50, Nr. 10-DCC-11 und 12-DCC-100, www.utoritedelaconurrence.fr) differenziert zwischen Fußballrechten und Rechten an anderen Sportarten und unterscheidet zwischen folgenden Märkten: Markt für Rechte für eine Verbreitung von Spielen der ersten Fußballliga über Pay-TV und Free-TV (außer Pay-per-View); der Markt für Rechte an den interessantesten Spielen ausländischer Meisterschaften über Pay-TV und Free-TV (außer Pay-per-View); der Markt für Rechte an sonstigen Fußballmeisterschaften über Pay-TV und Free-TV (außer Pay-per-View); der Markt für Rechte an wichtigen Sportereignissen außerhalb des Fußballs über Pay-TV und Free-TV (außer Pay-per-View); und der Markt für Rechte an Wettkämpfen über Pay-TV und Free-TV (außer Pay-per-View).

³³⁵ Bereits erwähnte Entscheidung Nr. 16-DCC-10; Schreiben des Ministers für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung vom 15. April 2008 an die französische Firma Radiotéléphone SA im Zusammenhang mit Konzentrationen im Sektor Telekommunikation C2007-181, http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/dgcrf/boccrf/2008/08_04bis/c2007_181_sfr_9cegetel.pdf.

³³⁶ Zumindest für Archivprogramme - im Gegensatz zu aktuellen Programmen, bei denen die Unterscheidung nicht angebracht scheint. Vorgenannte Entscheidung Nr. 16-DCC-10.

³³⁷ Ebd. Punkte 33 bis 35.



Konvergenz zwischen Internetwerbung und Fernsehwerbung besteht“.³³⁸ Die beiden Märkte werden jedoch weiterhin getrennt behandelt³³⁹.

Im Hinblick auf die Produktion und Vermarktung von Pay-TV-Fernsehdiensten wird bei den Märkten in der Entscheidungspraxis der Wettbewerbsbehörden nicht nach der Verbreitungsplattform der Sender differenziert, sondern nach Sparten; dabei wird unterschieden zwischen Märkten für Premium-Sender³⁴⁰ und Märkten für Spielfilmsender, Sportsender, Jugendsender und Nachrichtensender.³⁴¹ Weiter wird in der Praxis auch zwischen linearen und nichtlinearen Fernsehdiensten unterschieden, doch Catch-up-TV-Angebote werden nicht als separater Markt betrachtet. Ferner beabsichtigen die Wettbewerbsbehörden, eine weitergehende Segmentierung nach Art des Netzes, über das die Sender verbreitet werden (mobile Netze und Glasfasernetze), vorzunehmen.

In Bezug auf die Verbreitung der Fernsehdienste schließlich erfolgt eine erste Differenzierung zwischen Bezahlfernsehen und frei empfangbarem Fernsehen. Beim Markt für Pay-TV wird eine Segmentierung entsprechend dem Umfang der Dienste und linearen bzw. nichtlinearen Dienstangeboten vorgenommen.³⁴² Ausgehend von der Verbreitungsplattform wird - außer beim Pay-TV über mobile Endgeräte³⁴³ und bei Überseegebieten³⁴⁴ - nicht segmentiert.

Bei diesen Marktdefinitionen wird die bestehende Konvergenz berücksichtigt. Dies äußert sich insbesondere dadurch, dass keine Segmentierung auf der Grundlage von Vertriebsplattformen vorgenommen wird; hiervon ausgenommen sind Fälle, bei denen in bestimmten Gebieten die Grenzen der Konvergenz oder bestimmte trägerspezifische Praktiken berücksichtigt werden.

7.4. Kontrolle und Prävention von Machtkonzentrationen im audiovisuellen Sektor

7.4.1. Fachspezifische Bestimmungen für den audiovisuellen Sektor

Wie ausgeführt enthält das Gesetz vom 30. September 1986 spezifische Bestimmungen zum Schutz der Vielfalt im audiovisuellen Bereich. Sie umfassen Regeln zur Begrenzung der Höhe der Beteiligung

³³⁸ Entscheidung Nr. 14-DCC-50 vom 2. April 2014, Punkt 106,

http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/14DCC50decision_version_publication.pdf.

³³⁹ Die Wettbewerbsbehörde zitiert in ihrer bereits erwähnten Entscheidung Nr. 14-DCC 50 insbesondere die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 11. März 2008, Nr. COMP/M.4731, Google/DoubleClick,

http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4731_20080311_20682_fr.pdf, ihre eigene Entscheidung Nr. 10 DCC-11,

<http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/10DCC11decisionversionpublication.pdf>, und eine Stellungnahme des CSA vom 22. Mai 2012,

<http://www.csa.fr/Espace-juridique/Avis-du-CSA-a-l-Autorite-de-la-concurrence/Avis-du-CSA-a-l-Autorite-de-la-concurrence-sur-la-notification-de-l-acquisition-des-societes-Direct-8-Direct-Productions-Direct-Digital-et-Bollere-Intermedia-par-les-societes-Vivendi-et-Groupe-Canal-Plus>.

³⁴⁰ Vorgenannte Entscheidung Nr. 12-DCC-100.

³⁴¹ Ebd.

³⁴² Entscheidung Nr. 14-DCC-15; Nr. 12-DCC-100. Dabei wird zwischen den Diensten bei Abruf und im Abonnement unterschieden, und für den Vertrieb von Videodiensten im Abonnement wird nicht von einem separaten Markt ausgegangen.

³⁴³ Schreiben Nr. C2006-02, S. 27 f.; Stellungnahmen Nr. 06-A-13, S. 22 f.; Entscheidung der Wettbewerbsbehörde Nr. 10-D-32, S. 53 f.

³⁴⁴ Entscheidung Nr. 14-DCC-15, in der festgehalten wird, dass Kabel, ADSL und Glasfaser im Hinblick auf Satellit keinen vollwertigen Ersatz darstellen (Punkte 98 bis 104).



ein und derselben Person am Kapital von Firmen, die im Bereich der audiovisuellen Kommunikation³⁴⁵ tätig sind, und spezifische Verfahren zur Begrenzung der Konzentration³⁴⁶ im audiovisuellen Bereich. Zusätzlich dazu ist der CSA verpflichtet im Rahmen der Vergabe von Frequenzen entsprechend vorzugehen.

Das Gesetz Nr. 82-652 vom 29. Juli 1982³⁴⁷ enthält einen ersten Ansatz zur Kontrolle von Marktkonzentrationen, der auf dem Verbot beruht, mehr als eine Lizenz der gleichen Art (Fernsehen oder Radio) zu halten. Im Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 ist im Zuge der Artikel 38, 39 und 41 eine deutliche Verschärfung dieser Regelung vorgesehen; Regeln zur Begrenzung der Beteiligung an mehreren Gesellschaften bzw. der „plurimedialen Konzentration“ sind jedoch nicht vorgesehen. Mit seiner Entscheidung Nr. 86-217 vom 18. September 1986³⁴⁸ hob der Conseil Constitutionnel die Regelung auf, weil er sie für unzulänglich betrachtete. Nach der Entscheidung des *Conseil Constitutionnel* wurden die Bestimmungen der Artikel 39 bis 41-3 des Gesetzes über Kommunikationsfreiheit per Gesetz Nr. 86-1210 vom 27. November 1986³⁴⁹ eingeführt. Dieses Gesetz enthält eine Reihe von Verboten bezüglich momomedialer und plurimedialer Konzentration. Diese Regelungen wurden durch Gesetz Nr. 94-88 vom 1. Februar 1994³⁵⁰ teilweise abgeschwächt. In der Folge wurden diese Regelungen durch das Gesetz Nr. 2000-719 vom 1. August 2000³⁵¹ sowie das Gesetz Nr. 2001-624 vom 17. Juli 2001³⁵² an die Entwicklung des terrestrischen Digitalfernsehens angepasst. Weitere Anpassungen erfolgten durch das Gesetz Nr. 2004-669 vom 9. Juli 2004³⁵³, das Gesetz Nr. 2008-776 vom 4. August 2008³⁵⁴ und das Gesetz Nr. 2009-258 vom 5. März 2009.³⁵⁵

Als Folge dieser verschiedenen Gesetzestexte ist eine Gesamtheit komplexer Regelungen entstanden, die drei Arten von Bestimmungen umfasst. Bestimmungen für das Eigentum an Kapital, Bestimmungen für die Begrenzung der Konzentration bei einem Medium sowie Bestimmungen für die Begrenzung der Konzentration bei mehreren Medien.

Diese Bestimmungen sind nicht nur Wettbewerbsregeln, denn die Verbote gelten auch bei nicht quantifizierbaren Auswirkungen auf den Markt, und einige Schwellenwerte sind sehr niedrig

³⁴⁵ Gesetz Nr. 86-1067, vom 30. September 1986, Art. 39.

³⁴⁶ Gesetz Nr. 86-1067, vom 30. September 1986, Art. 41 f.

³⁴⁷ Gesetz Nr. 82-652 vom 29. Juli 1982 über audiovisuelle Kommunikation, konsolidierte Fassung vom 4. Oktober 2016, JORF vom 30. Juli 1982, S. 2431, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880222>.

³⁴⁸ Entscheidung des Conseil Constitutionnel Nr. 86-217 DC vom 18. September 1986 - Gesetz über Kommunikationsfreiheit - partielle Unvereinbarkeit, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSEXT000017667436&fastReqId=20822449&fastPos=1>.

³⁴⁹ Gesetz Nr. 86-1210 vom 27. November 1986 zur Ergänzung des Gesetzes Nr. 86-897 vom 1. August 1986 zur Reform des Presserechts und Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über Kommunikationsfreiheit, JORF vom 28. November 1986, S. 14297, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000693913>.

³⁵⁰ Gesetz Nr. 94-88 vom 1. Februar 1994 zur Änderung des Gesetzes Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über Kommunikationsfreiheit, JORF vom 2. Februar 1994, S. 1800, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000363209>.

³⁵¹ Gesetz Nr. 2000-719 vom 1. August 2000 zur Änderung des Gesetzes Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über Kommunikationsfreiheit, JORF vom 2. August 2000, S. 11903, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000402408&dateTexte=&categorieLien=id>.

³⁵² Gesetz Nr. 2001-624 vom 17. Juli 2001 über verschiedene Regelungen sozialer, bildungstechnischer und kultureller Art (1), JORF vom 18. Juli 2001, S. 11496, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000757800>.

³⁵³ Gesetz Nr. 2004-669 vom 9. Juli 2004 über elektronische Kommunikation und audiovisuelle Kommunikationsdienste (1), JORF vom 10. Juli 2004, S. 12483, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000439399>.

³⁵⁴ Gesetz Nr. 2008-776 vom 4. August 2008 über Modernisierung der Wirtschaft (1), JORF vom 5. August 2008, S. 12471, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019283050>.

³⁵⁵ Gesetz Nr. 2009-258 vom 5. März 2009 über audiovisuelle Kommunikation und ein neues öffentlich-rechtliches Dienstangebot des Fernsehens (1), JORF vom 7. März 2009, S. 4321, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020352071>.



angesetzt. Sie bilden darüber hinaus einen Rahmen, der es ermöglicht, eine gewisse Unabhängigkeit oder Autonomie der Anbieter und damit einen gewissen Pluralismus zu gewährleisten.

Hier noch der Hinweis, dass diese Regeln nicht für den öffentlich-rechtlichen Sektor gelten. Diese Ungleichbehandlung wurde durch Entscheidung des *Conseil Constitutionnel* Nr. 2000-433 vom 27. Juli 2000³⁵⁶ gebilligt.

Für Auslandsinvestitionen aus Ländern außerhalb der Europäischen Union gilt eine besondere Einschränkung. So ist in Artikel 40 des Gesetzes Nr. 86-1067 festgelegt, dass vorbehaltlich internationaler Verpflichtungen Frankreichs ein Erwerb von Anteilen durch Ausländer, der dazu führt, dass mehr als 20 % des Kapitals oder der Stimmrechte an einer Gesellschaft, die über eine Hörfunk- oder Fernsehlizenz für eine terrestrische Verbreitung in französischer Sprache verfügt, direkt oder indirekt von Ausländern gehalten werden, nicht zulässig ist³⁵⁷. Unter diesem Vorbehalt werden Investitionen in den audiovisuellen Sektor nicht als Auslandsinvestitionen betrachtet, für die nach dem Finanz- und Währungsgesetzbuch (*Code monétaire et financier*) eine Vorabgenehmigung erforderlich ist.³⁵⁸

Die allgemeinen Schwellenwerte für Kapitalbeteiligungen sind in Artikel 39 des Gesetzes Nr. 86-1067 festgelegt. Bestimmte Werte beziehen sich auf das terrestrische Analogfernsehen³⁵⁹, das inzwischen abgeschaltet wurde. Im Übrigen bestehen zwei Schwellenwerte:

- Zunächst gilt, dass ein und dieselbe natürliche oder juristische Person, die allein oder gemeinsam mit anderen handelt, nicht mehr als 49% des Kapitals oder der Stimmrechte einer Gesellschaft halten kann, die über eine Lizenz für einen landesweiten, terrestrisch verbreiteten Fernsehdienst verfügt, der über ein elektronisches Kommunikationsnetz verbreitet wird und dessen durchschnittliche jährliche Reichweite über 8% der Gesamtreichweite von Fernsehdiensten liegt.³⁶⁰
- Ferner gilt, dass ein und dieselbe natürliche oder juristische Person, die über eine Lizenz für einen landesweiten, terrestrisch verbreiteten Fernsehdienst verfügt, dessen Reichweite über dem vorgenannten Wert liegt, nicht mehr als 33% des Kapitals oder der Stimmrechte einer Gesellschaft direkt oder indirekt halten darf, die über eine Lizenz für einen nicht-landesweiten Dienst verfügt, der im Wesentlichen nicht in der Übernahme eines landesweiten Fernsehdienstes in überseeischen Gebietskörperschaften Frankreichs besteht.³⁶¹

³⁵⁶ Conseil Constitutionnel, Entscheidung Nr. 2000-433 DC vom 27 Juli 2000, JORF vom 2. August 2000, S. 11922, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2000/2000-433-dc/decision-n-2000-433-dc-du-27-juillet-2000.452.html>.

³⁵⁷ Im Sinne dieses Artikels gilt als Ausländer jede natürliche Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit, jede Gesellschaft, deren Anteile mehrheitlich nicht direkt oder indirekt durch französische natürliche oder juristische Personen gehalten werden, oder jede Vereinigung, deren Leiter eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen. Diese Bestimmung gilt nicht für Diensteanbieter, deren Kapital und Stimmrechte zu mindestens 80 % bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern aus Mitgliedstaaten des Europarats liegen, wobei der Anteil einer französischen öffentlich-rechtlichen Gesellschaft des audiovisuellen Sektors am Kapital oder an den Stimmrechten mindestens 20 % betragen muss. Einschränkungen für ausländische Beteiligungen, die nunmehr gegenstandslos sind, waren auch in das Gesetz über den Verkauf der Gesellschaft TF1 durch den Staat eingefügt worden (Artikel 61 und 63 des Gesetzes vom 30. September 1986).

³⁵⁸ Art. R.153-2 (www.legifrance.gouv.fr).

³⁵⁹ Die Werte, die sich ausschließlich auf das terrestrische Analogfernsehen beziehen, sind strenger als die Werte für DVB-T.

³⁶⁰ Gesetz Nr. 86-1067, vom 30. September 1986, Artikel 39-I. Für die Anwendung dieser Schwellenwerte wird die Reichweite einzelner Programme, die darin bestehen, ausgestrahlte Fernsehdienste vollständig oder teilweise weiterzuverbreiten, zusammen mit der Reichweite des weiterverbreiteten Dienstes erfasst.

³⁶¹ Gesetz Nr. 86-1067, vom 30. September 1986, Art. 39 III.



Eine Begrenzung der Konzentration bei einem Medium ist in Artikel 41 des Gesetzes Nr. 86-1067 vorgesehen, der sich gleichermaßen auf Hörfunk- und Fernsehdienste bezieht. Für Fernsehdienste³⁶² gilt demnach, dass niemand Inhaber von zwei Lizenzen für jeweils einen landesweiten, terrestrisch verbreiteten Fernsehdienst sein kann.³⁶³ Jedoch gilt, dass ein und dieselbe Person direkt oder indirekt Inhaber von bis zu sieben Lizenzen sein kann für jew. einen landesweiten Fernsehdienst (oder ein Fernsehprogramm), außer terrestrisch verbreiteten digitalen, mobilen Fernsehübertragungen, wenn diese Dienste (oder Programme) von unterschiedlichen Gesellschaften angeboten werden.³⁶⁴ Restriktionen gibt es ferner im Hinblick auf im Wesentlichen geografische Zonen sowie auf die Anzahl der Einwohner, die Dienste empfangen können.³⁶⁵ Schwellenwerte bezüglich der Reichweite gibt es nur beim Hörfunk und Mobilfernsehen.³⁶⁶

Eine Begrenzung der Konzentration bei mehreren Medien, die sich ausschließlich auf die Kombination von Hörfunk, Fernsehen (ohne inhaltliche Einschränkungen) und Tagespresse („täglich erscheinende gedruckte Veröffentlichungen mit politischen und allgemeinen Informationen“) bezieht, ist Gegenstand der Artikel 41-1, 41-2 und 41-2-1 des Gesetzes Nr. 86-1067. Im Gesetz sind weder die Entwicklung der elektronischen Presse und der Online-Medien noch die bei den großen Internet-Akteuren festzustellende Konvergenz berücksichtigt.

Wie bereits ausgeführt hat der CSA neben seiner Tätigkeit zur Begrenzung der Medienkonzentration die Aufgabe, im Rahmen seiner Befugnisse bei der Vergabe von Frequenzen zur Nutzung für Hörfunk- und Fernsehdienste die Wirkung bestimmter Zusammenschlüsse zu überwachen. So ist im Gesetz vom 30. September 1986 festgelegt, dass der CSA Lizenzen vergibt, wobei er „zu beurteilen hat, wie groß das öffentliche Interesse an den einzelnen Vorhaben hinsichtlich der vorrangigen Anforderungen - Schutz der Vielfalt soziokultureller Ausdrucksformen, Diversifizierung der Betreiber, Verhinderung des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung sowie Verhinderung von wettbewerbsschädigenden Praktiken - ist.“³⁶⁷ Bei dieser Bewertung berücksichtigt der CSA die Marktposition sowie die Kapitalstruktur der betroffenen Akteure³⁶⁸

³⁶² Auf die Bestimmungen für das terrestrische Analogfernsehen wird hier nicht eingegangen.

³⁶³ Diese Bestimmung gilt jedoch nicht für Dienste, die als Mobilfernsehen verbreitet werden (Präzisierung im Gesetz Nr. 2007-309 vom 5. März 2007).

³⁶⁴ Oder wenn sie in der Weiterverbreitung terrestrischer Programme bestehen.

³⁶⁵ „Eine Person, die Inhaber einer oder mehrerer Lizenzen für jew. einen nicht-landesweiten, terrestrisch verbreiteten Analogfernsehdienst ist, kann nicht Inhaber einer weiteren Lizenz für einen gleichartigen, nicht-landesweiten Dienst sein, wenn die Bewilligung einer weiteren Lizenz dazu führt, dass die Anzahl der Einwohner in den Gebieten, in denen die gleichartigen Dienste, für die diese Person über eine Lizenz verfügt, insgesamt mehr als zwölf Millionen beträgt.

„Eine Person, die Inhaber einer oder mehrerer Lizenzen für jew. einen nicht-landesweiten, terrestrisch verbreiteten digitalen Fernsehdienst ist, kann nicht Inhaber einer weiteren Lizenz für einen gleichartigen, nicht-landesweiten Dienst sein, wenn die Bewilligung einer weiteren Lizenz dazu führen würde, dass die Anzahl der Einwohner in den Gebieten, in denen die gleichartigen Dienste, für die diese Person über eine Lizenz verfügt, insgesamt mehr als zwölf Millionen beträgt.

Eine Person, die über eine Sendelizenz für einen terrestrisch verbreiteten Analogfernsehdienst in einem bestimmten Gebiet verfügt, kann nicht Inhaber einer weiteren Lizenz für einen gleichartigen Dienst sein, der in demselben Gebiet vollständig analog ausgestrahlt wird.

Eine Person, die über eine Sendelizenz für einen terrestrisch verbreiteten digitalen Fernsehdienst in einem bestimmten Gebiet verfügt, kann nicht Inhaber einer weiteren Lizenz für einen gleichartigen Dienst sein, der in demselben Gebiet vollständig digital ausgestrahlt wird.“

³⁶⁶ „Niemand ist berechtigt, Inhaber von einer oder mehreren Lizenzen für den Betrieb eines Hörfunksenders zu sein, wenn die potenzielle kumulierte terrestrische Reichweite 20% der potenziellen kumulierten Reichweite sämtlicher öffentlich-rechtlicher oder lizenzierter terrestrisch verbreiteter Hörfunkdienste überschreitet.“

„Niemand ist berechtigt, Inhaber von einer oder mehreren Lizenzen für Mobilfernsehdienste zu sein, wenn die potenzielle kumulierte terrestrische Reichweite 20% der potenziellen kumulierten Reichweite sämtlicher öffentlich-rechtlicher oder lizenzierter terrestrisch verbreiteter Mobilfernsehdienste überschreitet.“

³⁶⁷ Gesetz Nr. 86-1067, vom 30. September 1986, Art. 30-1; vgl. auch Art. 29, 30-6.

³⁶⁸ Ebd.



Darüber hinaus kann eine Lizenz laut Gesetz ohne Inverzugsetzung entzogen werden, wenn sich die Voraussetzungen, die für die Erteilung der Lizenz Bedingung waren, wesentlich verändert haben; dies gilt insbesondere im Hinblick auf Änderungen in der Zusammensetzung des Kapitals, der Leitung der Gesellschaft oder der Art der Finanzierung des betroffenen Betreibers.³⁶⁹ So hat der CSA 2003 im Zusammenhang mit dem Vorhaben der *Suez-Gruppe*, sich aus dem Kommunikationssektor zurückzuziehen und den größten Teil der Aktien der Gesellschaft *Métropole Télévision* abzugeben, wodurch sich der Anteil des Referenzaktionärs *RTL Group* am Kapital von *M6* von 34 % auf 49 % erhöht hat, mehrere Änderungen der Satzung und der Bedingungen für Aktionäre des Senders verlangt.³⁷⁰ Ferner hat der CSA zum Erwerb der Fernsehanbieter *TMC*, *NT1* und der *AB-Gruppe* durch *TF1* Stellung bezogen.³⁷¹

7.4.2. Wettbewerbsregeln

Obwohl spezielle Regeln und Verfahren bestehen, findet im audiovisuellen Sektor nach wie vor das allgemeine Wettbewerbsrecht Anwendung. Die anzuwendenden Regeln sehen im Übrigen keine spezifischen Ausnahmen für das Kino oder für die Kulturindustrien vor.

Die internen Wettbewerbsregeln sind unterschiedlich. Ein Schwerpunkt liegt auf dem Verbot von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen³⁷² und dem Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung³⁷³ sowie Regeln für den Zusammenschluss von Unternehmen.³⁷⁴ Andere Arten von Verstößen,³⁷⁵ die nicht Gegenstand des EU-Wettbewerbsrechts sind, sind hier in diesem Zusammenhang nur von sehr begrenzter Bedeutung.

Hier ist jedoch anzumerken, dass diese Regeln nicht dazu dienen, die Vielfalt soziokultureller Ausdrucksformen zu schützen. Das einzige Kriterium im Zusammenhang mit diesen verschiedenen Vorschriften (dies gilt insbesondere für die Regelungen für Unternehmenszusammenschlüsse) bleibt eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs; und Beteiligungen, die der Vielfalt schaden, können auf der Grundlage dieser Texte genehmigt werden (bzw. fallen nicht unter die Regelung). Deshalb war es notwendig, eine spezifische Regelung in das Gesetz vom 30. September 1986 aufzunehmen.

³⁶⁹ Gesetz Nr. 86-1067, vom 30. September 1986, Art. 42-4 *in fine*.

³⁷⁰ Verhandlungen vom 20. November 2003 *M6/Suez*, <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decisions-du-CSA/M6-Suez-deliberation-du-20-novembre-2003>.

³⁷¹ Der Sender *TF1* hatte beabsichtigt, die *AB-Gruppe* vollständig zu übernehmen, was bedeutet, dass der Sender 80% des Kapitals der Firma *Télé Monte-Carlo (TMC)* bzw. 100% des Kapitals der Firma *NT1* kontrolliert; die genannten Firmen betreiben die Sender *TMC* bzw. *NT1*, die über terrestrisches Digitalfernsehen verbreitet werden. Die Genehmigung des Vorhabens durch den CSA erging am 23. März 2010. Ein Einspruch der Firma *M6* vor dem *Conseil d'État* (Staatsrat; oberstes franz. Verwaltungsgericht) wurde abgelehnt (*Conseil d'Etat*, Section du contentieux, 30. Dezember 2010, *Société Métropole Télévision (M6)*, Nr. 338197 und Nr. 338273, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000022203522>).

³⁷² C. com., Art. L. 420-1.

³⁷³ C. com. Art. L. 420-2.

³⁷⁴ C. com., Art. L. 430-1 bis 430-10.

³⁷⁵ Wie der Missbrauch wirtschaftlicher Abhängigkeit oder die missbräuchliche Nutzung wirtschaftlicher Abhängigkeit (C. com., Art. L. 420-2.). Nach dem *Code de Commerce* sind auch weitere „wettbewerbsbeschränkende Praktiken“ (C. Com. Art. L. 442-1 bis L. 441-10) strafbar.



7.4.3. Der Zusammenhang zwischen fachspezifischen Rechtsvorschriften und dem Wettbewerbsrecht

Für die Anwendung der im Gesetz vom 30. September 1986 vorgesehenen Bestimmungen und die Anwendung der Bestimmungen des *Code de commerce* sind unterschiedliche Stellen zuständig.

Der CSA, eine für den audiovisuellen Sektor zuständige unabhängige Verwaltungsbehörde, ist keine Wettbewerbs- oder Kartellrechtsbehörde und ist nicht befugt, die Wettbewerbsregeln des *Code de Commerce* anzuwenden.³⁷⁶ Doch aufgrund von Artikel 3-1 des Gesetzes vom 30. September 1986 hat er den allgemeinen Auftrag, die Freiheiten und Grundprinzipien des audiovisuellen Kommunikationsrechts zu gewährleisten; weiter wird ausgeführt, dass der CSA „einen freien Wettbewerb sowie die Herstellung diskriminierungsfreier Beziehungen zwischen Fernsehprogrammveranstaltern und Übertragungsdienstleistern - unabhängig von der Art des für die Übertragung verwendeten elektronischen Kommunikationsnetzes entsprechend dem Grundsatz der technologischen Neutralität - begünstigt“; er „sichert die Qualität und die Vielfalt der Programme, die Entwicklung der nationalen audiovisuellen Produktion und des audiovisuellen Schaffens und setzt sich für den Erhalt und die Verbreitung der französischen Sprache und Kultur ein“.

Diese Definition der allgemeinen Aufgaben des CSA ist wichtig, denn sie kann dazu führen, dass die in Artikel 42 und folgende des Gesetzes Nr. 86-1067 vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Einhaltung der in den Artikeln 1 und 3-1 genannten Auflagen für Anbieter von Hörfunk- und Fernsehprogrammen sowie Übertragungsdienstleister zur Anwendung kommen.

Stellen die zuständigen Behörden (allen voran die Wettbewerbsbehörde) den Verstoß eines Betreibers gegen die allgemeinen Wettbewerbsregeln fest, kann dies in Bezug auf die vorgenannten Grundsätze also neben handelsrechtlichen Sanktionen aufgrund des *Code de Commerce* auch zu verwaltungsrechtlichen Sanktionen des CSA - die bis zum Entzug der Sendelizenz gehen können - führen.

Ein Verstoß gegen die im Gesetz vom 30. September 1986 vorgesehenen spezifischen Vorschriften und Verfahren für die Begrenzung von Marktkonzentrationen führt zu Sanktionen aufgrund der Rechtsvorschriften im audiovisuellen Bereich.

Um dem CSA die Ausübung seiner Kontrollbefugnisse zu ermöglichen, ist in Artikel 38 des Gesetzes vom 30. September 1986 vorgesehen, dass „eine natürliche oder juristische Person, die einen Anteil von 10 % oder mehr am Kapital oder an den Stimmrechten einer Gesellschaft hält, die über eine Lizenz verfügt, dies dem *Conseil supérieur de l'audiovisuel* innerhalb eines Monats nach Überschreiten dieser Schwellenwerte anzuzeigen hat“.

Im Gesetz ist näher ausgeführt, dass der CSA verpflichtet ist, wettbewerbschädigende Praktiken in den Sektoren Hörfunk, Fernsehen und VoD-Dienste, von denen er Kenntnis hat, der Wettbewerbsbehörde zu melden.³⁷⁷ Der CSA kann darüber hinaus die Wettbewerbsbehörde um eine Stellungnahme im Zusammenhang mit wettbewerbs- und kartellrechtlichen Fragen, die ihm aus den vorgenannten Sektoren vorliegen, bitten. Ferner muss die Wettbewerbsbehörde den CSA in Fragen

³⁷⁶ Art. 41-4 des Gesetzes Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über Kommunikationsfreiheit (sog. Léotard-Gesetz): „Die *Conseil supérieur de l'audiovisuel* informiert die Wettbewerbsbehörde mit wettbewerbschädigenden Praktiken, von denen er in den Sektoren Hörfunk, Fernsehen und audiovisuelle Dienste auf Abruf Kenntnis hat.“

³⁷⁷ Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986, Art. 17 und 41-4. Im Falle wettbewerbsbeschränkender Praktiken kann dies mit einem Ersuchen um Sicherungsmaßnahmen gem. Artikel L. 464-1 *Code de commerce* verbunden sein.



wettbewerbsbeschränkender Praktiken und bei Akkumulation von Marktmacht im audiovisuellen Sektor konsultieren.³⁷⁸

Schließlich sei noch vermerkt, dass der CSA im Rahmen seiner Streitbeilegungsbefugnis bei Differenzen zwischen Programmanbietern und Übertragungsdienstleistern gesetzlich verpflichtet ist, die Stellungnahme der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (*Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes*) einzuholen, wenn „die der Meinungsverschiedenheit zugrundeliegenden Tatsachen geeignet sind, das Angebot an elektronischen Kommunikationsdiensten einzuschränken“.³⁷⁹

Derzeit scheint die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen, für die Anwendung der allgemeinen und besonderen Vorschriften im Hinblick auf das Eigentum an audiovisuellen Medien und Verfahren zur Begrenzung von Konzentrationen verantwortlichen Stellen nicht zur Diskussion zu stehen.

³⁷⁸ Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986, Art. 41-4.

³⁷⁹ Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986, Art. 17-1.



8. Medienkonzentration in Spanien

*Carles Llorens, Universitat Autònoma de Barcelona*³⁸⁰

8.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Regelungen zu Medienvielfalt oder Medienkonzentration als solche finden sich in der spanischen Verfassung von 1978 nicht. Lediglich politischer Pluralismus ist zusammen mit Freiheit und Gerechtigkeit als einer der höchsten Werte anerkannt (Art. 1 Abs. 1). Freie Meinungsäußerung wird in Spanien durch Artikel 20 der Verfassung von 1978 geregelt, die nach 40 Jahren Franco-Diktatur demokratisch verabschiedet wurde. Art. 20 Abs. 1 lit. a erkennt „das Recht, Gedanken, Ideen und Meinungen in Wort, Schrift oder jeder anderen Art der Vervielfältigung zu äußern und zu verbreiten“ an. Art. 20 Abs. 1 lit. d definiert „das Recht, wahrheitsgemäße Informationen über beliebige Verbreitungswege frei mitzuteilen und zu empfangen.“ Schließlich ist gesellschaftlicher Pluralismus ein weiterer Grundsatz, der durch die öffentlichen Medien zu schützen ist (Art. 20 Abs. 3). Dies sind die einzigen Erwähnungen von Pluralismus in der spanischen Verfassung. Kurz gesagt, gibt es keine direkten Bestimmungen oder Artikel in der spanischen Verfassung, die sich mit Medienkonzentration oder Medieneigentum befassen.

Da Spanien jedoch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 1977 unterzeichnet und 1979 ratifiziert hat, ist Artikel 10 zur Meinungsfreiheit und deren Ausnahmen auf spanische Medienregulierung anwendbar. Danach können a) „Staaten eine Genehmigung für Radio-, Fernseh- oder Kinounternehmen vorschreiben“ und b) „dieses Recht kann im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung eingeschränkt werden.“ Folglich kam Regulierung des Medieneigentums erst spät nach Spanien, das heißt 1987 für Hörfunk- und 1988 für Fernsehunternehmen, als das erste Gesetz über Privatfernsehen (10/1988) in Kraft getreten ist.³⁸¹ Ebenso ist wichtig zu berücksichtigen, dass die Verfassung von 1978 das Gebiet Spaniens in Autonome Gemeinschaften gliedert, denen weite, wenngleich begrenzte politische und rechtliche Autonomie eingeräumt wurde. Deren Regionalregierungen haben Gesetzgebungsbefugnisse, mit denen sie in ihren eigenen Hoheitsgebieten audiovisuelle Mediendienste gründen, organisieren und entwickeln können. Dieser Bericht wird sich ausschließlich auf nationale Regulierungen zur Medienkonzentration

³⁸⁰ Der Autor ist Dozent für elektronische Medien und Medienpolitik an der Universitat Autònoma de Barcelona.

³⁸¹ Ley 10/1988, de Televisión Privada de 3 de mayo 1988 (Privatfernsehgesetz 10/1988 vom 3. Mai 1988),

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-11073>.



konzentrieren, da die 17 Autonomen Gemeinschaften eine große Bandbreite an Normen und Gegebenheiten bieten.

8.2. Konvergente audiovisuelle / Medienmärkte

8.2.1. Traditionelle Marktdefinition

Gesetze zur Medienkonzentration in Spanien unterscheiden sich traditionell von denen anderer westlicher Länder: Es gibt keine Vorschriften, die Pressekonzentration verhindern oder medienübergreifende Konzentration erschweren. Dies ist historisch begründet. Die Mehrheit der spanischen Presse spielte bei der Demokratisierung des Landes eine wichtige und positive Rolle, sodass jede Kontrolle des Eigentums als rechtswidrige staatliche Kontrolle der freien Meinungsäußerung betrachtet wurde. Die finanziellen Interessen der spanischen Pressegruppen an der Entwicklung von Privatfernsehen in Spanien arbeiteten darüber hinaus gegen die Regierung zusammen, um jegliche Versuche abzuschmettern, Beschränkungen für Kapitalverflechtung im Bereich Presse und Fernsehen einzuführen. Die einzige Regelung in der spanischen Demokratie, um Medienkonzentration zu beschränken, gilt folglich für Fernsehen und Hörfunk.

Das Fehlen einer solchen medienübergreifenden Gesetzgebung hat den Mediensektor in Spanien grundlegend geformt, da es in der Zeit vor der Krise das Entstehen von fünf bis sieben Multimediagruppen mittlerer Größe förderte, die auf dem Fernseh-, Hörfunk-, Presse- und Internetsektor miteinander konkurrierten. Bei den einzelnen Medien zeigte sich der Mediensektor in Spanien folglich relativ diversifiziert, wies aber vor 2012 einen hohen Grad an medienübergreifender Kapitalverflechtung auf. Der wirtschaftliche Abschwung löste jedoch über alle Medienindustrien hinweg eine Konsolidierungswelle aus, was zwischen 2010 und 2014 zu einem Rückgang von Medienvielfalt, insbesondere im Fernseh- und Hörfunksektor führte.

Die traditionelle Marktdefinition gründete sich auf private Fernseh- und Hörfunklizenzen. Die erste Medienkonzentrationsregulierung wurde 1988 durch das spanische Privatfernsehgesetz eingeführt und legte fest, dass keine Einzelperson oder Einrichtung mehr als 25% der Anteile an einer der zur damaligen Zeit verfügbaren drei landesweiten Lizenzen halten dürfe. Dahinter stand der Gedanke, die interne Vielfalt jedes einzelnen Fernsehveranstalters zu schützen; kein Einzelunternehmen konnte vollständige Kontrolle über eine private Fernsehlizenz erlangen, da mindestens vier Anteilseigner vorhanden sein mussten. Der ursprüngliche Grenzwert von 25% Anteilseigentum an einer landesweiten Rundfunklizenz wurde in den folgenden 20 Jahren mehrfach und immer in Richtung Liberalisierung geändert. Eine erste Reform hob 1998 mit dem Gesetz 50/1998 zu Steuer- und Verwaltungsmaßnahmen sowie zur Sozialordnung (*Ley 50/1998 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*)³⁸² die Beteiligungsgrenze an einem Fernsehunternehmen für einen einzelnen Anteilseigner von 25% auf 49% an. Später konnten Anteilseigner 100% der Anteile an einem landesweiten Fernsehsender halten, solange sie nicht mehr als 5% an einem anderen Fernsehsender hielten (gemäß *Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas*).³⁸³

³⁸² Ley 50/1998 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 30 de diciembre 1998 (Gesetz 50/1998 zu Steuer- und Verwaltungsmaßnahmen sowie zur Sozialordnung vom 30. Dezember 1998), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-30155>.

³⁸³ Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas de 30 de diciembre 2003 (Gesetz 62/2003 zu Steuer- und Verwaltungsmaßnahmen sowie zur Sozialordnung vom 30. Dezember 2003), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-23936>.



Im Hörfunksektor wurde die erste Eigentumsregulierung im Gesetz 31/1987 zur Ordnung der Telekommunikation vom 18. Dezember 1987 (*Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones*)³⁸⁴ festgelegt, welches später durch das Gesetz 10/2005 zu Dringlichkeitsmaßnahmen zur Förderung terrestrischen Digitalfernsehens, der Liberalisierung von Kabelfernsehen und Förderung von Medienvielfalt vom 14. Juni 2005 (*Ley de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo*)³⁸⁵ geändert wurde.

Dieses sieht vor, dass eine juristische oder natürliche Person bis zu 50% der in einem bestimmten Gebiet verfügbaren Hörfunklizenzen kontrollieren darf, solange die Gesamtzahl der sich überschneidenden Hörfunklizenzen unter seiner Kontrolle in diesem Gebiet nicht über fünf liegt. Ebenso darf eine Person bis zu einem Drittel der Hörfunklizenzen mit voller oder partieller landesweiter Reichweite halten. Ist in einem bestimmten Gebiet lediglich eine Frequenz verfügbar, darf keine juristische oder natürliche Person mehr als 40% der Hörfunklizenzen dieser Art in diesem Gebiet halten. Bei der Berechnung dieser Anteile wurden öffentlich-rechtliche Hörfunksender außer Acht gelassen, und die Grenzwerte werden getrennt auf analoge und digitale Hörfunksender angewandt.

8.2.2. Definition eines konvergenten Medienmarkts

Spanien hat die traditionelle Definition von Medienmärkten auf der Grundlage von Lizenzen nicht geändert. Es gibt keine neue Definition von Medienmärkten im Text des Audiovisuellen Gesetzes 7/2010 vom 31. März 2010 (*Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual*),³⁸⁶ welches gegenwärtig Medieneigentum in Spanien regelt. Gemäß den Definitionen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste der Europäischen Union werden Rundfunkveranstalter, die auf nationaler Ebene tätig sind, „lineare audiovisuelle Mediendienste“ genannt. Die spanische Regulierung von Medieneigentum gilt jedoch weiterhin für dieselben Akteure und dieselben Märkte, das heißt landesweite Fernsehbetreiber und Hörfunkneiger.

8.3. Gesetzliche Verhinderung von Medienkonzentration

8.3.1. Anwendbares Recht: sektorspezifische Medienregulierung

Die am weitesten gehende Reform der spanischen Medienkonzentrationsregulierung seit 1989 wurde zum großen Teil durch die fortschreitende Digitalisierung des Fernsehens ausgelöst. Die Grenzwerte für Anteile und Lizenzen waren in der digitalen Senderfülle nicht aufrecht zu erhalten.

³⁸⁴ Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones de 18 de diciembre 1987 (Gesetz 31/1987 zur Ordnung der Telekommunikation vom 18. Dezember 1987), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1987-28143.

³⁸⁵ Ley 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo de 14 de junio 2005 (Gesetz 10/2005 zu Dringlichkeitsmaßnahmen zur Förderung terrestrischen Digitalfernsehens, der Liberalisierung von Kabelfernsehen und Förderung von Medienpluralismus vom 14. Juni 2005), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-10069.

³⁸⁶ Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual de 31 de marzo 2010 (Audiovisuelles Gesetz 7/2010 vom 31. März 2010), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>.



Folglich verabschiedete die sozialistische Regierung eine Königliche Verordnung mit Gesetzeskraft 1/2009 über Dringlichkeitsmaßnahmen zur Telekommunikation vom 24. Februar 2009 (*Real Decreto Ley 1/2009 de Medidas Urgentes en Materia de Telecomunicaciones*)³⁸⁷ zur Änderung des Privatfernsehgesetzes 10/1988 und Aufnahme neuer Normen zum Rundfunk Eigentum. Die gesamte neue Medienkonzentrationsregulierung wurde schließlich in das im April 2010 verabschiedete Audiovisuelle Gesetz eingebunden. Die große Änderung war die zusätzliche Beschränkung beim relativen Zuschaueranteil der einzelnen Betreiber im Fall einer Fusion als Instrument, um gefährliche Eigentumskonzentrationen zu vermeiden. Mehrere Beschränkungen zum Lizenzeigentum sind jedoch nach wie vor gültig. In der neuen Regulierung wurde der Grundsatz beibehalten, wonach eine juristische oder natürliche Person, die direkt oder indirekt 5% des Kapitals oder der Stimmrechte eines Rundfunklizenzinhabers oder mehr hält, keinen wesentlichen Anteil an einem anderen Unternehmen mit demselben Sendegebiet halten darf. Es gibt jedoch eine wichtige Ausnahme für Inhaber landesweiter Rundfunklizenzen: Sie dürfen infolge einer Fusion gleichzeitig verschiedene Anteile an mehreren nationalen Fernsehsendern halten, solange ihr durchschnittlicher Zuschaueranteil nicht über 27 Prozent der Gesamtzuschauerzahl in den zwölf der Übernahme vorausgegangenen Monaten liegt. Dieser Prozentsatz wurde mit Bedacht gewählt, da er lediglich den Zusammenschluss der beiden dominierenden kommerziellen Kanäle in Spanien *Telecino* und *Antena 3 TV* im Eigentum von *Mediaset* beziehungsweise *A3 Media* verhinderte.

Als Schutzmaßnahme für externen Pluralismus heißt es in der Regulierung, dass keine juristische oder natürliche Person, die direkt oder indirekt Rechte an einem Inhaber einer landesweiten Rundfunklizenz hält, wesentliche Anteile oder Stimmrechte anderer Rundfunklizenzinhaber erwerben darf, wenn eine solche Übernahme die Koexistenz von mindestens drei nationalen Rundfunklizenzinhabern verhindern würde. Daher wurde ein Schwellenwert von drei unabhängigen Betreibern eingeführt. Als weitere Schutzmaßnahme beschränkt die neue Regulierung die Anzahl der DTT-Multiplexe, die im Eigentum eines einzelnen Betreibers sein dürfen. Bei sechs nationalen kommerziellen Digital-Multiplexen im Jahr 2010 wurde festgelegt, dass keine juristische oder natürliche Person wesentliche Anteile oder Stimmrechte eines Rundfunklizenzinhabers erwerben darf, wenn sich daraus eine Kontrolle über mehr als zwei Multiplexe des öffentlichen Frequenzbereichs ergibt. Auch hier müssen mindestens drei Multiplex-Betreiber im Markt vorhanden sein.

Die Eigentumsregulierung im Hörfunksektor wurde ebenfalls ins Audiovisuelle Gesetz eingebunden. Dieses sieht vor, dass eine juristische oder natürliche Person bis zu 50 Prozent der in einem bestimmten Gebiet verfügbaren Hörfunklizenzen kontrollieren darf, solange die Gesamtzahl der sich überschneidenden Hörfunklizenzen unter ihrer Kontrolle in diesem Gebiet nicht über fünf liegt. Ebenso kann eine Person bis zu einem Drittel der Hörfunklizenzen mit voller oder partieller landesweiter Reichweite halten. Wenn in einem bestimmten Gebiet lediglich eine Frequenz verfügbar ist, darf keine juristische oder natürliche Person mehr als 40 Prozent der Hörfunklizenzen dieser Art in diesem Gebiet oder dieser Autonomen Gemeinschaft halten. Bei der Berechnung dieser Anteile wurden öffentlich-rechtliche Hörfunksender außer Acht gelassen, und die Grenzwerte werden getrennt auf analoge und digitale Hörfunksender angewandt. Diese Grenzwerte sind entsprechend dem Status quo im Markt festgelegt, wobei Frequenzen der Hörfunkgruppe *PRISA*, *PRISA Radio* (früher *Unión Radio*) stark dominieren.

Bei terrestrischem Lokalfernsehen dürfen Inhaber von Rundfunklizenzen gemäß des Gesetzes über terrestrisches Lokalfernsehen 41/1995 vom 27. Dezember 1995 (*Ley 41/1995 de*

³⁸⁷ Real Decreto Ley 1/2009 de Medidas Urgentes en Materia de Telecomunicaciones de 23 de febrero 2009 (Königliche Verordnung mit Gesetzeskraft 1/2009 über Dringlichkeitsmaßnahmen zur Telekommunikation vom 23. Februar 2009),

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-3022>.



televisión local por ondas terrestres),³⁸⁸ das 2002³⁸⁹ und 2003³⁹⁰ geändert wurde, kein Netzwerk mit anderen Lizenzinhabern aufbauen oder Netzwerkvereinbarungen mit diesen treffen. Dies ist erst nach einer Genehmigung der Regierung der Region zulässig, in der sie ansässig sind.

8.3.2. Anwendbares Recht: Wettbewerbsrecht

In Spanien ist die Kartellrechtsdurchsetzung im Wettbewerbsgesetz vom 3. Juli 2007 (*Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia*)³⁹¹ geregelt, das am 1. September 2007 in Kraft getreten ist und durch die Königliche Verordnung 261/2008 vom 22. Februar 2008 (*Real Decreto 261/2008, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia*)³⁹² weiterentwickelt wurde. Das Wettbewerbsgesetz brachte spanisches Wettbewerbsrecht in vielen maßgeblichen Bereichen mit den EG-Kartellrechtsvorschriften in Einklang. So wurden mit dem Wettbewerbsgesetz eine neue Kartellbehörde geschaffen, eine Kronzeugenregelung eingeführt und neue Vorschriften für die Erhebung und Vorlage von Beweisen und die Dauer von Ermittlungen festgelegt. Das spanische Wettbewerbsrecht gilt für alle Absprachen, missbräuchliches Verhalten, Fusionen oder Übernahmen, die wesentliche Auswirkungen auf den spanischen Markt haben, ungeachtet der Nationalität oder des Standortes der beteiligten Unternehmen.

Die unabhängige Behörde setzt das Wettbewerbsgesetz in ganz Spanien für alle Märkte oder Produktionssektoren der Wirtschaft durch. Sie hat ausschließliche Zuständigkeit bei (1) Fusionskontrollen, (2) staatlichen Beihilfen, (3) Gruppenfreistellungsverordnungen, (4) Vertretung bei anderen nationalen und internationalen Organisationen in Wettbewerbsangelegenheiten sowie (5) der Anwendung der EU-Wettbewerbsvorschriften in Spanien.

Gemäß dem Wettbewerbsgesetz bewertet die Kartellbehörde wirtschaftliche Konzentrationen dahingehend, wie wahrscheinlich die Wahrung effektiven Wettbewerbs im nationalen Markt oder Teilen davon behindert wird (Art. 10). Bei einer solchen wirtschaftlichen Konzentration muss für die beteiligten Unternehmen mindestens eine der beiden folgenden Bedingungen zutreffen: a) In der Folge der Konzentration wird ein Anteil von 30 % des relevanten Produkt- oder Dienstleistungsmarktes oder mehr auf nationaler Ebene erlangt, b) der Gesamtumsatz aller Beteiligten in Spanien zusammengenommen überstieg im letzten Finanzjahr EUR 240 Millionen, wobei mindestens zwei der Beteiligten einen Einzelumsatz von über EUR 60 Millionen in Spanien erzielt haben müssen.

Der Minister für Wirtschaft und Finanzen kann jedoch aus Gründen des allgemeinen Interesses gegen die letztendliche Entscheidung der Behörde zur Konzentration beim Ministerrat (Art. 60) Einwände erheben. Der Ministerrat kann dann wirtschaftliche Konzentrationen nach den folgenden, nicht wettbewerbsrechtlichen Kriterien des allgemeinen Interesses bewerten:

³⁸⁸ Ley 41/1995 de televisión local por ondas terrestres de 22 de diciembre 1995 (Gesetz über terrestrisches Lokalfernsehen 41/1995 vom 22. Dezember 1995), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27707>.

³⁸⁹ Ley 53/2002, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 30 de diciembre 2002 (Gesetz 53/2002 zu Steuer- und Verwaltungsmaßnahmen sowie zur Sozialordnung vom 30. Dezember 2002), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-25412>.

³⁹⁰ Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 30 de diciembre 2003 (Gesetz 62/2003 zu Steuer- und Verwaltungsmaßnahmen sowie zur Sozialordnung vom 30. Dezember 2003), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-23936>.

³⁹¹ Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia de 3 de julio 2007, (Wettbewerbsgesetz 15/2007 vom 3. Juli 2007), <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-12946>.

³⁹² Real Decreto 261/2008, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia de 22 de febrero 2008 (Königliche Verordnung 261/2008 zum Kartellrecht vom 22. Februar 2008), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-3646>.



- a) Verteidigung und nationale Sicherheit,
- b) Schutz der öffentlichen Gesundheit oder Sicherheit,
- c) freier Verkehr von Waren und Dienstleistungen auf dem Hoheitsgebiet,
- d) Schutz der Umwelt,
- e) Förderung von Forschung und technischer Entwicklung sowie
- f) ordnungsgemäße Einhaltung der Ziele von Sektorregulierung.

Festzustellen ist, dass Pluralismus in dieser Liste allgemeiner Interessen fehlt. Das letzte Kriterium allgemeinen Interesses „ordnungsgemäße Einhaltung der Ziele von Sektorregulierung“ könnte als Instrument genutzt werden, um Medienvielfalt zu schützen, da externe Vielfalt einer der Grundsätze des Audiovisuellen Gesetzes ist (Art. 4.1): „Jeder hat das Recht auf audiovisuelle Kommunikation durch eine Vielfalt an öffentlich-rechtlichen, kommerziellen und sog. *community media*, die die ideologische, politische und kulturelle Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln“. Schließlich kann der Ministerrat a) den Beschluss des Rates des Nationalen Wettbewerbsausschusses bestätigen oder b) der Fusion mit oder ohne Auflagen zuzustimmen. Diese Zustimmung ist ausreichend durch nicht wettbewerbsrechtliche Gründe von allgemeinem Interesse zu begründen.

8.3.3. Wechselwirkung zwischen spezifischer Medienregulierung und Wettbewerbsrecht

Wie oben aufgezeigt, deutet die spanische Regulierung nicht direkt eine Verbindung zwischen spezifischer Medienregulierung und Wettbewerbsrecht an. Es ist jedoch klar, dass die Interventionsmöglichkeit des Ministerrats bei Fusionsvorhaben und die Schaffung einer neuen und großen unabhängigen sektorübergreifenden Regulierungsbehörde 2013 eine solche Wechselwirkung ermöglicht haben, sei es auch auf informellen und nichtnormativen Wegen.

8.3.4. Regulierungs-/Überwachungsstellen und Wettbewerbsbehörden

Spanien war bis 2013 das einzige europäische Land ohne landesweite unabhängige Regulierungsbehörde für den audiovisuellen Sektor. Zunächst überwachte eine untere Abteilung beim Industrieministerium Rundfunkfragen. Später, 2010, definierte das Audiovisuelle Gesetz eine neue unabhängige audiovisuelle Regulierungsbehörde. Politische Meinungsverschiedenheiten verhinderten jedoch, dass sie sich zu einem formalen und verfassten Organ entwickelte. Schließlich entschied die konservative Partei, die zuvor bestehenden Regulierungsbehörden in den Bereichen Telekommunikation, Energie und Wettbewerb zusammenzufassen, und schuf 2013 die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission (*“Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia”*, CNMC).³⁹³ Einige Kompetenzen bei audiovisuellen Angelegenheiten, insbesondere in Bezug auf

³⁹³ Ley 3/2013 de la de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 4 de junio 2013. (Gesetz 3/2013 über die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission 4. Juni 2013), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5940>. Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 30 de agosto 2013 (Königliche Verordnung 657/2013 zur Billigung der Grundregeln der Nationalen Markt- und Wettbewerbskommission vom 30. August 2013), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-9212.



Inhalte und Werbebeschränkungen, wurden diesem neuen Organ zugeordnet, jedoch keine in Bezug auf Lizenzierung oder Kontrolle von Medienkonzentration und Eigentumskontrolle.³⁹⁴ Dieses neue unabhängige sektorübergreifende Organ wurde von der Regierung mit Kostensenkungsmaßnahmen begründet. Die CNMC sollte unabhängig sein, die Regierung ernennt jedoch alle zehn Mitglieder auf sechs Jahre, das Parlament kann lediglich ein Veto gegen diese Ernennungen einlegen.

Die CNMC ist insofern eine „Superregulierungsbehörde“, als dass sie unterschiedliche wirtschaftliche Sektoren und Interessensbereiche vereint. Somit gibt es keine unabhängige Behörde, die sich ausschließlich mit medienrelevanten Fragen beschäftigt. Die Tatsache, dass Medienregulierung und allgemeiner marktwirtschaftlicher Wettbewerb zusammengenommen wurden, kann der Entwicklung eindeutiger und spezifischer politischer Maßnahmen in Bezug auf Meinungsfreiheit und Medienvielfalt abträglich sein. Es gibt kein spezifisches Verhältnis zwischen Medien und Wettbewerb, weder bei der Regulierung noch in der CNMC. Daher werden die Besonderheiten der Medienmärkte nicht berücksichtigt. Dieser Frage nahm sich auch der spanische Oberste Gerichtshof an, der den Gerichtshof der Europäischen Union im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens fragte, ob diese „Superregulierungsbehörde“, wie sie durch das neue Gesetz über die CNMC entstanden ist, als mit EU-Recht vereinbar betrachtet werden kann oder ob ihre Unabhängigkeit in Gefahr ist.³⁹⁵ Am 19. Oktober 2016 entschied der EuGH, dass nationale Gesetzgebung, welche den Zusammenschluss einer nationalen Regulierungsbehörde mit anderen nationalen Regulierungsbehörden vorsieht, mit der Richtlinie 2002/21/EG in ihrer geänderten Fassung (Rahmenrichtlinie)³⁹⁶ vereinbar sei. Dies gelte zum Beispiel dann, wenn diejenigen Behörden zusammengeschlossen werden, die für den Wettbewerb, den Postsektor und den Energiesektor zuständig sind, um eine sektorübergreifende Regulierungsstelle zu schaffen, die unter anderem für die Aufgaben, die nationalen Regulierungsbehörden übertragen sind, zuständig ist, solange diese Stelle bei der Ausführung dieser Aufgaben die Anforderungen an Zuständigkeit, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Transparenz gemäß der Richtlinie erfülle und ein wirksames Rechtsmittel gegen ihre Beschlüsse vor einer von den Streitparteien unabhängigen Stelle verfügbar sei. Dies sei vom nationalen Gericht festzustellen.³⁹⁷

8.4. Grundsatzentscheidung(en)

Noch bevor das Parlament im Jahr 2009 neue und flexiblere Grenzwerte für Medieneigentum auf der Grundlage von Zuschaueranteilen prüfte, befanden sich einige kommerzielle Betreiber bereits in Fusionsgesprächen. Der wirtschaftliche Abschwung in Spanien begann 2008 und ließ die Werbeeinnahmen einbrechen. Mehrere kommerzielle Rundfunkveranstalter, insbesondere die, die sich auf terrestrisches Digitalfernsehen stützten, gerieten daraufhin in Bedrängnis. Da das Audiovisuelle Gesetz den beiden großen Rundfunkbetreibern *Antena 3* und *Telecinco* aufgrund der

³⁹⁴ Cabrera, F.J. „Einrichtung der Nationalen Markt- und Wettbewerbskommission“, IRIS 2014-2:1/16, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/2/article16.de.html>.

³⁹⁵ Muñoz, R. „El Supremo cuestiona la legalidad de la CNMC y pide opinión a la UE“, El País, 23. Juli 2015, http://economia.elpais.com/economia/2015/07/22/actualidad/1437562895_956039.html.

³⁹⁶ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021> in der durch Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 geänderten Fassung, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32009L0140>.

³⁹⁷ Urteil des EuGH (Zweite Kammer), Rechtssache C_424/15, 19. Oktober 2016, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=CNMC&docid=184670&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=404152#ctx1>.



Obergrenze von 27% an Zuschaueranteil in Spanien eine Fusion unmöglich machte, zwangen wirtschaftliche Gründe zu einer Fusion oder einer Übernahme zwischen großen Unternehmen und kleineren Akteuren. Kurz darauf, im Dezember 2009, beschloss die PRISA-Gruppe, Spaniens Marktführer bei Presse und Hörfunk und Eigentümer des Fernsehsenders *Cuatro*, Gespräche über eine Fusion ihres kleinen frei empfangbaren Senders *Cuatro* mit *Mediasets Telecinco* aufzunehmen. Die frühere Wettbewerbsbehörde, die CNC ("Comisión Nacional de la Competencia") war noch im Amt und genehmigte die Fusion im Oktober 2010. Die Fusion war mit Auflagen für *Telecinco* verbunden, seine Macht in den Märkten für Fernsehwerbung und für frei empfangbare terrestrische und audiovisuelle Inhalte einzuschränken.³⁹⁸

In Bezug auf den Werbemarkt stimmte *Telecinco* zu, die Werbezeit der beiden offenen Kanäle mit einer breiten Zuschauerschaft nicht in einem kommerziellen Paket zu verkaufen, mit der zusätzlichen Auflage, dass die Gesamtzuschauerschaft der Kanäle in einem kommerziellen Paket 22% nicht übersteigen darf. Auch darf es die verschiedenen Werbepakete nicht miteinander verknüpfen. Darüber hinaus verzichtete *Telecinco* darauf sein Angebot an freien Fernsehkanälen durch Leasing von Dritt-DTT-Betreibern zu erweitern. *Telecinco* stimmte zu, die Qualitätsverbesserungen, die seine Mitbewerber, insbesondere *La Sexta* einführen wollten, nicht zu blockieren. Mit *La Sexta* teilte sich *Telecinco* bis 2015 viele DTT-Kanäle. *Telecinco* akzeptierte eine Begrenzung seiner Macht als audiovisueller Inhalteabnehmer, indem es die Vertragsdauer für den Ankauf von Exklusivhalten wie Filme und Serien auf drei Jahre begrenzte und sicherstellte, dass diese periodisch auf dem Markt sein werden. Das Unternehmen hat auch die Dauer der exklusiven Filmverwertung auf fünf Jahre begrenzt. Es verpflichtete sich zudem, seine Möglichkeiten einzuschränken, nationale Fernsehproduzenten als Programmanbieter für offene Mitbewerber auszuschließen.

Zwei Jahre später, am 6. Februar 2013 entschied jedoch die CNC, diese Verpflichtungszusagen seien nicht eingehalten worden und *Mediaset España Comunicación, S.A.* (Eigentümer von *Telecinco*) habe daher eine schwerwiegende Rechtsverletzung nach Art. 62 Abs. 4 lit. c des spanischen Wettbewerbsgesetzes vom 3. Juli 2007 begangen. Folglich verhängte sie nach Art. 63 Abs. 1 lit. c des Gesetzes gegen *Mediaset* ein Bußgeld in Höhe von EUR 15,6 Millionen. *Mediaset* hatte gegen die Anforderungen verstoßen, dass die Werbeunternehmen *Publiespaña* und *Publimedia* funktionell getrennt sein müssen, da dieselben Personen Mitglieder der Leitungsorgane beider Unternehmen waren. *Mediaset* hatte den Verzicht auf seine Optionsrechte für den Erwerb audiovisueller Inhalte ungerechtfertigt hinausgezögert und ebenfalls die Gewährung von Optionsrechten für die Anpassung der Laufzeit geltender Verträge verzögert oder unterlassen. Darüber hinaus hatte *Mediaset* verbotene Klauseln in bestimmte Verträge für den Erwerb von audiovisuellen Inhalten aufgenommen. Die CNC fand Anscheinsbeweise, dass *Mediaset* gegen eine Verpflichtungszusage in Bezug auf den Werbemarkt verstoßen hat, indem es eine Strategie zur faktischen Verknüpfung des Verkaufs von Werbezeit auf seinen unterschiedlichen Kanäle umsetzte, eine Strategie, die durch die jüngste Einführung eines neuen Werbeverkaufsmodells von *Mediaset* gestärkt wird.³⁹⁹

2015 verhängte die spanische Kartellbehörde erneut ein Bußgeld gegen *Telecinco* in Höhe von EUR 3 Millionen. Die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission erklärte, sie habe in Bezug auf Werbung neue Verstöße gegen die Bedingungen der Vereinbarung von 2010 festgestellt, unter denen die Fusion von *Telecinco* des Unternehmens *Mediaset España* und einem zweiten Kanal, *Cuatro* genehmigt wurde. Insbesondere befand die Behörde, *Mediaset* habe gegen Grundsätze der

³⁹⁸ C-020-10-Telecinco/Cuatro, Resumen Informe Propuesta C-230 (Zusammenfassung des Beschlussvorschlages C-230), <https://www.cnmc.es/desktopmodules/buscadorexpedientes/mostrarfichero.aspx?dueno=1&codigoMetadato=25260>.

³⁹⁹ Cabrera, F.J. „Bußgeld gegen Mediaset wegen Verstoßes gegen Zusagen im Telecinco-Cuatro-Zusammenschluss“, IRIS 2013-3:1/12, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/3/article12.de.html>.



Vereinbarung zur Unabhängigkeit von Werbung verstoßen. Nach der Vereinbarung war es *Mediaset* untersagt, Werbung auf den neu verbundenen Kanälen gemeinsam zu vermarkten oder Mindestwerbbeeinkäufe bei den Kanälen zu verlangen. Die Kontrollbehörde stellte fest, dass *Mediaset España* unter Verletzung der Vereinbarung mutmaßlich mindestens ab Februar 2013 bis März 2014 Mindestwerbbeeinkäufe bei den Kanälen verlangte.⁴⁰⁰ *Mediaset España* reagierte auf diese Bußgelder der CNC mit Berufungsklagen vor erst- und höherinstanzlichen Gerichten.

La Sexta und *Antena 3* trafen ihrerseits im Dezember 2011 nach zwei Jahren Gesprächen eine abschließende Vereinbarung. Die Überprüfung des Zusammenschlusses durch die CNC im Juli 2012 ergab strengere Auflagen als beim Zusammenschluss von *Telecinco* und *Cuatro*.⁴⁰¹ Die Wettbewerbsbehörden stellten zum Zeitpunkt der Fusion fest, dass sie die Marktmacht von *Antena 3* im Fernsehwerbemarkt stärke und ein faktisches Duopol von *Antena 3* und *Telecinco* mit einer Kontrolle von über 85% über die Werbeinvestitionen im Rundfunk begünstige. Als Konsequenz verkündeten *La Sexta* und *Antena 3* ihre Entscheidung, die Fusion aufgrund der wegen der CNC-Auflagen zu erwartenden geringen Rentabilität aufzugeben. Kurz darauf, am 24. August 2012, als die Fusion dem Ministerrat vorgelegt wurde, entschied die Regierung, die von der CNC aus Gründen des öffentlichen Interesses gemachten Auflagen zu lockern und sie den Beschränkungen bei Fernsehwerbung und beim Erwerb audiovisueller Inhalte anzugleichen, wie sie beim Zusammenschluss von *Cuatro* und *Telecinco* verfügt wurden.⁴⁰² Schließlich wurde die Fusion im Oktober 2012 vollzogen. Seither hat der spanische Rundfunkmarkt ein Duopol mit zwei großen Teilnehmern (*A3Media* und *Mediaset*) und einer Reihe kleinerer Unternehmen, die entweder ihre Kanäle für Inhalte, die für US-Kanäle produziert wurden, vermieten oder mit sehr niedrigen Ratings zu überleben versuchen.

Die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission (CNMC) verlängerte die Auflagen, nach denen die Fusionsvereinbarung zwischen *Antena 3* und *La Sexta* vom Ministerrat am 24. August 2012 genehmigt wurde, um zwei Jahre.⁴⁰³ Danach soll die CNMC prüfen, ob es eine wesentliche Veränderung auf den vom Zusammenschluss betroffenen Märkten gegeben hat und ob die Auflagen für weitere zwei Jahre beizubehalten, anzupassen oder aufzuheben sind. Die CNMC ist der Ansicht, die Wettbewerbssituation des Fernsehwerbemarktes in Spanien habe sich seit Genehmigung des Zusammenschlusses nicht verbessert, der Wettbewerb in diesen Märkten werde in hohem Maße von der duopolistischen Situation im Fernsehwerbemarkt bestimmt. Tatsächlich urteilte die CNMC sechs Monate später, gegen diese Verpflichtungszusagen sei 2014 verstoßen worden und *Antena 3* habe daher eine schwerwiegende Rechtsverletzung nach Art. 62 Abs. 4 lit. c des spanischen Wettbewerbsgesetzes 15/2007 vom 3. Juli 2007 (*Ley de la Competencia*) begangen.⁴⁰⁴ Das gegen *Antena 3* verhängte Bußgeld belief sich auf EUR 2,8 Millionen.

⁴⁰⁰ CNMC, Resolución del Consejo, VC/0230/10 Telecinco /Cuatro de 21 de febrero 2014 (Telecinco/ Cuatro Ratsbeschluss vom 21. Februar 2014), <https://www.cnmc.es/es-es/Competencia/Buscadores/Expedientes?num=VC%2f0230%2f10&ambito=Vigilancia>.

⁴⁰¹ C-0432/12, *Antena 3/La Sexta* (Zusammenfassung des Beschlussvorschlages, C-0432/12),

<https://www.cnmc.es/desktopmodules/buscadorexpedientes/mostrarfichero.aspx?dueno=1&codigoMetadato=203934>.

⁴⁰² Ministerio de Economía y Competitividad, Acuerdo por el que se autoriza la operación de concentración económica Antena 3/la Sexta y se imponen condiciones a la misma de 27 de agosto 2012 (Ministerium für Wirtschaft und Wettbewerb, Vereinbarung zur Genehmigung des wirtschaftlichen Zusammenschlusses zwischen Antena 3 und La Sexta und die entsprechenden Auflagen, 27. August 2012). <https://www.cnmc.es/desktopmodules/buscadorexpedientes/mostrarfichero.aspx?dueno=1&codigoMetadato=211819>.

⁴⁰³ Enrich, E. „CNMC verlängert die Bedingungen für die Fusion von Antena 3 und La Sexta“, IRIS 2015-8:1/13, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/8/article13.de.html>.

⁴⁰⁴ CNMC, „La CNMC sanciona con 2,8 millones de euros a Atresmedia por incumplir las condiciones de fusión de Antena 3 y la Sexta“, Nota de prensa de 18 de noviembre 2015 (CNMC, Bußgeld gegen Atresmedia in Höhe von 2,8 Millionen Euro wegen Verstoßes gegen die Auflagen für den Zusammenschluss von Antena 3 und La Sexta, Pressemitteilung vom 18. November 2015),

<https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/notasdeprensa/2015/COMPETENCIA/20151118 NP Sancionador Atresmedia-dcv.pdf>.



8.5. Aktuelle Diskussion

Die Reform der Medieneigentumsregulierung wird heute in Spanien nicht sonderlich aktiv diskutiert, wengleich die neu gegründete politische Partei *Podemos* („Wir können“) im April 2016 eine Reihe von Initiativen in dieser Richtung im Parlament vorgelegt hat.⁴⁰⁵ Sie wurden jedoch wegen der Auflösung des Parlaments und der Ausrufung von Neuwahlen zum 26. Juni 2016 nicht behandelt.

Aus Sicht der Industrie gibt es eine wachsende Notwendigkeit, eine neue konvergente Mediendefinition zu finden, allerdings aus wirtschaftlichen Gründen und nicht wegen Fragen von Pluralismus. Es gibt Aufrufe der Vereinigung privater spanischer Rundfunkveranstalter (UTECA), bestimmte Rundfunkregelungen auf neue OTT-Betreiber wie *Netflix*, *Amazon* oder *iTunes* auszuweiten. Sie verlangen die Homogenisierung der Verpflichtungen für OTT-Betreiber durch neutrale und einheitliche rechtliche Wettbewerbsbedingungen. Der UTECA-Vorsitzende stellte klar, „private Betreiber unterliegen einer Reihe von Verpflichtungen oder Einschränkungen, die die Verbreitung audiovisueller Inhalte behindern und schließlich andere DTT-Vertriebsmodelle benachteiligen.“⁴⁰⁶

8.6. Spezifische Eigentumsbeschränkungen/Eigentumshürden

Beschränkungen für Nicht-EU-Bürger gibt es seit der Verabschiedung des Gesetzes über Privatfernsehen 10/1988. Die jüngste Reform, die ins Audiovisuelle Gesetz 7/2010 aufgenommen wurde, legt fest, dass Nicht-EU-Bürger dann weitere Anteile kaufen können, wenn es eine akzeptierte Gegenseitigkeitsvereinbarung mit dem Herkunftsland gibt. Sie besagt zudem, dass Nicht-EU-Bürger oder -Firmen direkt oder indirekt höchstens 50 Prozent des Aktienkapitals von Rundfunklizenzinhabern halten dürfen.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Manetto, F., „Podemos propone limitar la concentración de medios audiovisuales“, El País, 29 de abril 2016 (Podemos schlägt Begrenzung der Konzentration audiovisueller Medien vor, El País, 29. April 2016),

http://politica.elpais.com/politica/2016/04/28/actualidad/1461871447_009236.html.

⁴⁰⁶ UTECA, „Alejandro Echevarría reclama la actualización de la normativa audiovisual y la equidad en el tratamiento de las distintas plataformas“, Nota de prensa de 31 de mayo 2015 (UTECA, Alejandro Echevarría fordert eine Aktualisierung der audiovisuellen Regelungen und Gleichbehandlung unterschiedlicher Fernsehplattformen, Pressemitteilung vom 31. Mai 2015),

<http://uteca.tv/download.php?cp=120>.

⁴⁰⁷ Für weitere Informationen siehe

Closs, W. und Nikoltchev, S. „Fernsehen und Medienkonzentration - Regulierungsmodelle auf nationaler und europäischer Ebene“, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2001.

Fernández, M. „Independent Audiovisual Regulator in Spain: A unique Case in Europe“ International Journal of Communication 10 (2016), S. 359–376, <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/3845>.

Llorens, C. „Spain’s Media Concentration Policy: A Patchwork Crucial to the Understanding of the Spanish Media System,“ International Journal of Communication 4 (2010), S. 844–864. <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/791/462>.

Llorens, C., Luzón V. und Grau, H. „Mapping Digital Media — Spain“. Opens Society, London, Open Society Foundations. 2013. 129p., <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-spain-20131023.pdf>.

Manfredi, J.L., Herranz, JM und de la Sierra, S. „Media Pluralism in Spain. A Test implementation of the Media Pluralism Monitor 2015“. The Center for Media Pluralism And Media Freedom, European University Institute. <http://monitor.cmpf.eui.eu/mpm2015/results/spain/>.







9. Medienkonzentration in Polen

Krzysztof Wojciechowski, *Telewizja Polska*

9.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Die Verfassung der Republik Polen von 1997⁴⁰⁸ enthält Garantien sowohl für Meinungs- und Medienfreiheit als auch für die Gewerbefreiheit. In Bestimmungen zum Nationalen Rundfunkrat (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* – KRRiT) wird darüber hinaus das öffentliche Interesse an Rundfunk ausdrücklich als verfassungsmäßiger Wert genannt.

Gemäß Art. 54 Abs. 1 der Verfassung ist „die Freiheit der Meinungsäußerung und der Beschaffung und Verbreitung von Informationen für jedermann gewährleistet“. Gemäß Abs. 2 sind „präventive Zensur von Mitteln der gesellschaftlichen Kommunikation und Lizenzierung der Presse verboten“. „Gesetze können [jedoch] die Einholung einer Erlaubnis für den Betrieb eines Hörfunk- oder Fernsehsenders fordern“. Artikel 14 der Verfassung besagt, „die Republik Polen sichert die Freiheit der Presse und anderer Mittel der gesellschaftlichen Kommunikation“.

Sowohl nach dem Gesetz als auch nach geltender Rechtsprechung beinhaltet die Meinungsfreiheit (Artikel 54 der Verfassung) drei miteinander verbundene Freiheiten: a) die Freiheit der Meinungsäußerung, b) die Freiheit, Informationen zu empfangen, und c) die Freiheit, Informationen zu verbreiten. Meinungsfreiheit hat einen Mischcharakter und bedeutet eine persönliche Freiheit im Privatleben und eine politische Freiheit im öffentlichen Bereich. Letzteres ist von grundlegender Bedeutung, da es mit Artikel 14 der Verfassung (Medienfreiheit) in Verbindung steht, und als solches über die Freiheit eines Einzelnen hinausgeht und zu einem „Grundsatz des staatlichen Systems“ und einer „Garantie institutioneller Natur“ wird.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* vom 2. April 1997, auf Englisch abrufbar unter:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

⁴⁰⁹ Urteil des Verfassungsgerichts (Trybunał Konstytucyjny – TK) vom 20. Juli 2011, K 9/11, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=7034&dokument=6861>,

englische Übersetzung: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_09_11_EN.pdf;

TK-Urteil vom 30. Oktober 2006, P 10/06; TK-Urteil vom 5. Mai 2004, P2/03,

<http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=661&sprawa=2622>,

englische Zusammenfassung: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/P_2_03_GB.pdf;

Sarnecki P., Kommentar zu Artikel 54 in: Garlicki L. (Hrsg.), „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz“, Warschau 2003; Sokolewicz W., „Prasa i Konstytucja“, Warschau 2011; Sokolewicz W., „Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia“, Państwo i Prawo 2008/6, S. 22-37. Sadomski J., Kommentar zu Artikel 14 in: Safjan M., Bosek L. (Hrsg.), „Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86“, Warschau 2016.



Der Grundsatz des staatlichen Systems kann laut Verfassungsgericht (*Trybunał Konstytucyjny*) auch eine Quelle für positive Verpflichtungen des Staates darstellen. Nicht nur muss der Staat diese Freiheit durch Nichteinmischung schützen, sondern auch Maßnahmen ergreifen, sollte die Medienfreiheit bedroht sein.⁴¹⁰ Dieser Grundsatz betrifft insbesondere regulatorische wie auch organisatorische und aufsichtsrechtliche Maßnahmen zur Gewährleistung von Medienvielfalt, unter anderem Maßnahmen nach dem Wettbewerbsrecht gegen übermäßige Konzentration des Medienmarkts.⁴¹¹

In diesem Zusammenhang spielt auch der Nationale Rundfunkrat (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* – KRRiT) eine wichtige Rolle. Der KRRiT ist ein verfassungsmäßiges Organ mit der Aufgabe, „die Redefreiheit, das Recht auf Information sowie das öffentliche Interesse in Bezug auf Hörfunk und Fernsehen zu sichern“ (Art. 213 Abs. 1 der Verfassung). Diese Klausel findet weitere Ausführung in Art. 6 Abs. 1 des Rundfunkgesetzes von 1992 (*ustawa o radiofonii i telewizji – BA*),⁴¹² nach dem der KRRiT ebenfalls „... die Unabhängigkeit von Mediendienstanbietern und die öffentlichen Interessen schützt sowie ein offenes und pluralistisches Wesen von Hörfunk und Fernsehen sicherstellt“.

Öffentliches Interesse an Rundfunk als verfassungsmäßiger Wert nach Art. 213 Abs. 1 der Verfassung beinhaltet Medienvielfalt sowohl im externen wie auch im internen Sinne. Letzteres bezieht sich insbesondere auf öffentlich-rechtlichen Rundfunk.⁴¹³ Der öffentlich-rechtliche Auftrag gemäß Verfassung ist Teil des öffentlichen Interesses an Rundfunk und fällt unter die verfassungsmäßigen Befugnisse des KRRiT.⁴¹⁴

Die Gewerbefreiheit sowie das Recht auf Eigentum sind ebenfalls von der Verfassung geschützt. Gemäß Artikel 20 der Verfassung ist „soziale Marktwirtschaft auf der Grundlage von Gewerbefreiheit, Privateigentum sowie Solidarität, Dialog und Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern die Grundlage des Wirtschaftssystems der Republik Polen“.

Einschränkungen der Gewerbefreiheit und des Rechts auf Eigentum sind nach der Verfassung zulässig, dürfen aber nur in Form eines Gesetzes verfügt werden und müssen verhältnismäßig sein.⁴¹⁵ Dasselbe gilt für das Recht auf freie Meinungsäußerung.

9.2. Konvergente audiovisuelle / Medienmärkte

9.2.1. Traditionelle Marktdefinition

Die Definitionen von Medienmärkten variieren je nach rechtlicher Grundlage. Begrenzte medienspezifische Konzentrationskontrollvorschriften gibt es nur im BA im Zusammenhang mit Rundfunklizenzen. Diese Vorschriften verwenden keine einheitliche Terminologie, um die fraglichen

⁴¹⁰ TK-Urteil vom 30. Oktober 2006, P10/06, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=827&sprawa=4155>.

⁴¹¹ Sadomski J., Kommentar zu Artikel 14 in: Safjan M., Bosek L. (Hrsg.), „Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86“, Warschau 2016.

⁴¹² Gesetz vom 29. Dezember 1992 mit Änderungen. Englische Übersetzung des Rundfunkgesetzes abrufbar unter: http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/ustawa-o-radiofonii-i-telewizji-2016-eng.pdf.

⁴¹³ TK-Beschluss vom 13. Dezember 1995, W 6/95, <http://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/uchwala;zdnia;1995-12-13,w.6,95,228,orzeczenie.html>.

⁴¹⁴ TK-Urteil vom 9. September 2004, K 2/03, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=440&sprawa=2593>, englische Zusammenfassung: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_2_03_GB.pdf.

⁴¹⁵ Artikel 22 (Gewerbefreiheit), Art. 64 Abs. 3 (Recht auf Eigentum), Art. 31 Abs. 3 (Verhältnismäßigkeitstest für Einschränkungen verfassungsmäßiger Rechte und Freiheiten).



Märkte zu definieren. Wird die Erteilung einer Rundfunklizenz abgelehnt, wird auf „eine beherrschende Stellung des Antragstellers bei den Massenmedien in dem betreffenden Gebiet“ verwiesen, ohne jeden Verweis auf das Wettbewerbsrecht (Art. 36 Abs. 2 Ziff. 2 BA). Bei einem Entzug einer Lizenz oder einer Verweigerung der Zustimmung zu einer Lizenzübertragung verweist das BA auf „eine beherrschende Stellung bei den Massenmedien in dem gegebenen relevanten Markt“ im Sinne des Wettbewerbsrechts (Art. 38 Abs. 2 Ziff. 3 und Art. 38a Abs. 3 Ziff. 1 BA). Diese Unterschiede in der Terminologie ermöglichen unterschiedliche Auslegungen und machen die Anwendung dieser Bestimmungen schwierig.

Die Definitionen von Medienmärkten in diesen Bestimmungen fanden Eingang in die Regulierungsstrategie des KRRiT für 2011-2013, wobei unterschiedliche Funktionen des Medienrechts und des Wettbewerbsrechts berücksichtigt wurden. Der Begriff „Massenmedien“ bezieht sich auf den gesamten Medienmarkt (Hörfunk, Fernsehen, Presse, Online-Medien), was einen breiteren Ansatz erlaubt, als er normalerweise nach dem Wettbewerbsrecht angewandt wird. Gleichzeitig räumte der KRRiT jedoch ein, dass die Konzentrationskontrollvorschriften im BA nicht effizient seien, insbesondere wegen einer fehlenden eindeutigen Definition des Begriffs „beherrschende Stellung bei den Massenmedien“ und der fehlenden Befugnis des KRRiT, die erforderlichen Daten zu erheben, um Medienkonzentration zu bewerten.⁴¹⁶

In seiner nächsten Regulierungsstrategie für 2014-2016 wies der KRRiT auf seine begrenzten gesetzlichen Befugnisse in Bezug auf Medienkonzentration hin und stellte fest, dass weder im Hörfunk- noch im Fernsehmarkt irgendein Rundfunkveranstalter einen Marktanteil habe, der eine beherrschende Stellung belegen könnte. Diese Erklärung deutet darauf hin, dass die Regulierungsbehörde offensichtlich einen engeren Ansatz bei der Marktdefinition verfolgt, nämlich Fernsehen oder Hörfunk anstatt Massenmedien als Ganzes. Der KRRiT räumte ein, dass der Fernsehmarkt oligopolistisch strukturiert sei, verwies aber auch auf den stetig sinkenden Marktanteil der drei großen Mediengruppen,⁴¹⁷ was ein Anzeichen für einen mittleren Konzentrationsgrad sei. Es sei jedoch nicht ausgeschlossen, dass ein Rundfunkveranstalter eine Stellung erreichen könnte, in der er den Wettbewerb einschränken könnte, zum Beispiel durch vertikale Integration mit Plattformbetreibern, Preisdumping bei Werbung oder Preisabsprachen. Die Bewertung solcher Praktiken fällt in die Zuständigkeit des Amts für Wettbewerbs- und Verbraucherschutz (*Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów* - UOKiK). Darüber hinaus merkte der KRRiT an, die Konzentrationskontrollvorschriften im BA seien nicht im Einklang mit dem Wettbewerbsgesetz. Die Regulierungsbehörde erklärte, sie schlage eine Angleichung dieser Bestimmungen vor und strebe eine engere Zusammenarbeit mit dem UOKiK und dem Amt für elektronische Kommunikation (*Urząd Komunikacji Elektronicznej* – UKE) an, um der Konzentration von Mediendienstanbietern und Plattformbetreibern zu begegnen.⁴¹⁸

Die Rechtslehre weist auf den Unterschied bei den Definitionen von Medienmärkten in den Konzentrationskontrollbestimmungen des BA hin. Der Markt der „Massenmedien“, wie im Kontext der Gründe für die Verweigerung der Erteilung einer Rundfunklizenz (Art. 36 Abs. 2 Ziff. 2 BA) angeführt, ist als der Markt aller Massenmediendienste einschließlich Presse, Hörfunk, Fernsehen und Online-Massenmediendienste zu verstehen. In diesem Fall greift die Definition eines relevanten Markts nach dem Wettbewerbsrecht nicht.⁴¹⁹ Im Kontext des Entzugs einer Lizenz oder der

⁴¹⁶ KRRiT, Strategia regulacyjna na lata 2011-2013, Warschau 1. März 2011, S. 57-59:

www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_110420.pdf.

⁴¹⁷ 66,7 Prozent 2012 im Vergleich zu 81,7 Prozent 2006.

⁴¹⁸ KRRiT, Strategia regulacyjna na lata 2014-2016, Warschau 18. März 2014, S. 11 und 25:

http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/strategia_final.pdf

⁴¹⁹ Piątek S., in Piątek S. (Hrsg.), Dziomdziora W., Wojciechowski K., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warsaw 2014, S. 385.



Verweigerung der Zustimmung zur Übertragung einer Lizenz nach dem BA (Art. 38 Abs. 2 Ziff. 3 BA und Art. 38a Abs. 3 Ziff. 1 BA) wird eine beherrschende Stellung bei den Massenmedien im Sinne des Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetzes (*ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów* - CA) bewertet.⁴²⁰ Folglich bedeutet „relevanter Markt“ „einen Markt von Gütern, die Verbraucher aufgrund ihrer Bestimmung, ihres Preises und ihrer Merkmale einschließlich der Qualität als austauschbar betrachten und die in einem Gebiet angeboten werden, in denen die Wettbewerbsbedingungen aufgrund ihres Wesens und ihrer Eigenschaften, des Vorhandenseins von Markteintrittsbarrieren, Verbrauchervorlieben, signifikanten Unterschieden beim Preis und den Transportkosten hinreichend homogen sind“ (Art. 4 Abs. 9 CA). Gestützt auf diese Definition wird der relevante Medienmarkt von Fall zu Fall bewertet.

Die Definitionen von Medienmärkten nach dem Wettbewerbsrecht, die sich aus der geltenden Rechtsprechung ableiten, gründen auf einem engen Ansatz. Mediensektoren wie Presse, Hörfunk und Fernsehen werden als separate Märkte betrachtet und dann in weitere spezifische Märkte unterteilt, häufig mit Verweis auf Entscheidungen nach dem EU-Wettbewerbsrecht.⁴²¹ Innerhalb des Fernsehsektors sind folglich die Märkte für Pay-TV und für frei empfangbares Fernsehen getrennte Märkte.⁴²² In verschiedenen Rechtssachen zum Verhältnis zwischen Pay-TV-Veranstaltern und Pay-TV-Betreibern (vorwiegend Kabel) haben das UOKiK und die Gerichte innerhalb des nationalen Markts für Pay-TV mehrere gesonderte nationale Märkte für (den Großkundenvertrieb von) Sparten-Pay-TV-Kanäle in polnischer Sprache ausgemacht. Dazu gehören entsprechend Nachrichten-, Unterhaltungs-, Film-, Sport-, Musik-, Kinder-, Wissenschafts- und Natur- sowie Wetterkanäle. Darüber hinaus wurde der Markt für Pay-TV-Vollprogramme in polnischer Sprache abgegrenzt.⁴²³

In ähnlicher Weise werden enge Marktdefinitionen in der geltenden Rechtsprechung zur Printpresse angewendet. Der (nationale oder lokale) Markt der Tageszeitungen ist vom Markt für Zeitschriften (Periodika) abgegrenzt. In jedem dieser Märkte werden stärker spezialisierte Märkte identifiziert. Es wurden ein nationaler Markt für Boulevardzeitungen und ein nationaler Markt für Sporttageszeitungen in Abgrenzung zur Finanz- und Allgemeinpresse ausgemacht.⁴²⁴ Bei Zeitschriftenmärkten wurden nationale Märkte für Luxus-Frauenmagazine, sonstige Frauenzeitschriften, Zeitschriften für Bau und Inneneinrichtung, Hobby- und Wissenschaftsmagazine sowie Gesundheitsmagazine ausgewiesen.⁴²⁵

⁴²⁰ Gesetz vom 16. Februar 2007. Englische Übersetzung abrufbar unter: https://www.uokik.gov.pl/competition_protection.php.

⁴²¹ Zum Beispiel UOKiK-Beschluss vom 31. Juli 2013, DKK-100/2013, zur Konzentration *Burda International* und *G+*, http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/1/8354D826BA7A8D86C1257EC6007BA0C7?editDocument&act=Decyzja, mit Verweis auf Entscheidungen der Europäischen Kommission in den Rechtssachen: IV/M.1401, 1. Februar 1999, *Recoletos/Uniseda* und IV/M.665, 29. November 1995, *Havas/Groupe de la Cité*.

⁴²² UOKiK-Beschluss vom 16. Dezember 2002, DDI-110/2002, *TVP Advertising*, http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/1/0B9BD1D24378987EC1257EC6007B96C9?editDocument&act=Decyzja.

⁴²³ Urteil des *Sqd Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Gericht für Wettbewerbs- und Verbraucherschutz – SOKiK) vom 14. September 2006, XVII Ama 71/05, *TVN24/TVNMetro*; SOKiK-Urteil vom 28. November 2008, XVII Ama 107/07, *Animal Planete*; UOKiK-Beschluss vom 9. März 2010, DKK-24/10, *Polsat JimJam*,

[http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/742A93121911461CC1257EC6007B8E83/\\$file/Decyzja%20DKK-24%202010%20z%20dnia%209%20marca%202010.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/742A93121911461CC1257EC6007B8E83/$file/Decyzja%20DKK-24%202010%20z%20dnia%209%20marca%202010.pdf).

⁴²⁴ Urteil des *Sqd Apelacyjny* (Berufungsgericht - SA) in Warschau vom 20. November 2008, VI Aca 704/08, *Fakt gegen Super Express*, abrufbar unter: <http://www.infor.pl/akt-prawny/U29.2009.002.0000016.wyrok-w-prawie-z-powodztwa-media-express-sp-z-oo-w-warszawie-przeciwko-prezesowi-uokik-sygn-akt-vi-aca-70408.html>.

⁴²⁵ UOKiK-Beschluss vom 31. Juli 2013, DKK-100/2013, *Burda International* und *G+*, [http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/8354D826BA7A8D86C1257EC6007BA0C7/\\$file/DKK2-421-18_13_ML-decyzja-Burda%20i%20G%20BJ.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/8354D826BA7A8D86C1257EC6007BA0C7/$file/DKK2-421-18_13_ML-decyzja-Burda%20i%20G%20BJ.pdf).



Geltende Rechtsprechung definiert den Produktmarkt für Pay-TV-Zugangsdienste allgemein als Markt der Dienste von Kabelfernsehen (CATV), Satellitenplattformen und IPTV-Betreibern.⁴²⁶ Aufgrund der unterschiedlichen Reichweite von Kabelnetzen und Satellitenplattformen wird der geografische Aspekt des Marktes jedoch jeweils unterschiedlich bewertet - als lokal (relevante Städte) bei Kabelplattformen und als national bei Satellitenplattformen, mit wichtigen praktischen Konsequenzen in Fällen von Zusammenschlüssen in diesen Sektoren.⁴²⁷

9.2.2. Definition eines konvergenten Medienmarkts

Konvergenz hatte bislang keine direkte Auswirkung auf die Medienmarktdefinition nach dem Medienrecht. Begrenzte Konzentrationskontrollvorschriften im BA wurden nicht geändert, um spezifische Probleme zu regeln, die sich aus Konvergenz ergeben. Da jedoch die maßgeblichen Bestimmungen auf die „beherrschende Stellung bei Massenmedien in dem gegebenen Gebiet“ beziehungsweise die „beherrschende Stellung bei Massenmedien in dem gegebenen relevanten Markt“ (im Sinne des Wettbewerbsrechts) abzielen, sollten Medienmärkte in einem technologieutralen und dynamischen Sinne verstanden werden, wobei Phänomene, die durch Konvergenz entstehen, eingeschlossen sein sollten. Dies wäre insbesondere nach der Ausweitung des BA 2012 auf audiovisuelle Mediendienste auf Abruf in der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2010/13/EU gerechtfertigt.

Die Methodik zur Definition von Medienmärkten nach dem Wettbewerbsrecht hat sich aufgrund von Konvergenz nicht wesentlich gewandelt. Neue Phänomene werden offensichtlich durch die geltende Rechtsprechung zur Kenntnis genommen und berücksichtigt. Terrestrisches Digitalfernsehen ist, solange es nicht zur Bereitstellung von Pay-TV-Kanälen dient, vom Markt der Pay-TV-Zugangsdienste abgegrenzt.⁴²⁸ Auch wird dieser Markt als gesondert vom Endkundenmarkt

⁴²⁶ Urteile des *Sqd Antymonopolowy* (Kartellgericht; jetzt: SOKiK) vom 17. März 1999, XVII Ama 77/98; vom 12. August 2002, XVII Ama 30/02 und vom 2. April 2001, XVII Ama 12/01; UOKiK-Beschlüsse vom 24. Februar 2005, RKT-8/2005, [http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/AF2D16FB6D9A2089C1257EC6007B7CBB/\\$file/decyzja_nr_rkt08_2005_z_dnia_24.02.05.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/AF2D16FB6D9A2089C1257EC6007B7CBB/$file/decyzja_nr_rkt08_2005_z_dnia_24.02.05.pdf); vom 28. Dezember 2005, RWR-73/2005,

[http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/565849024BFEA696C1257EC6007B7E71/\\$file/Decyzja_nr_RWR73_2005_z_dnia_28.12.05.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/565849024BFEA696C1257EC6007B7E71/$file/Decyzja_nr_RWR73_2005_z_dnia_28.12.05.pdf); vom 31. Dezember 2008, RBG-50/2008,

[http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/A5675FF564C4C9C2C1257EC6007B8DCA/\\$file/Sp%C3%B3%C5%82dzielnia%20Mieszkanio wa%20w%20Lubiczu_antym_31.12.08_KB.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/A5675FF564C4C9C2C1257EC6007B8DCA/$file/Sp%C3%B3%C5%82dzielnia%20Mieszkanio wa%20w%20Lubiczu_antym_31.12.08_KB.pdf); vom 14. September 2012, DKK-93/2012,

[http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/146382E83C2AF388C1257EC6007B99E8/\\$file/Decyzja%20DKK-93.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/146382E83C2AF388C1257EC6007B99E8/$file/Decyzja%20DKK-93.pdf) und DKK-94/2012,

[http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/7F61A0854353D6FFC1257EC6007B99E9/\\$file/Decyzja%20DKK-94.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/7F61A0854353D6FFC1257EC6007B99E9/$file/Decyzja%20DKK-94.pdf). Andererseits, UOKiK-Beschluss vom 10.11.2001, DDI-59/2001, *Wizja TV/UPC*,

[http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/287FEE4E121C3AD7C1257EC6007B9466/\\$file/DDI%2059_2001.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/287FEE4E121C3AD7C1257EC6007B9466/$file/DDI%2059_2001.pdf) – in dem der digitale Satelliten-Pay-TV-Markt als für die Fusion zweier solcher Plattformen für relevant befunden wurde.

⁴²⁷ UOKiK-Beschluss vom 5. September 2011, DKK 101/2011, *UPC/Aster*

([http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/EB5F0A1B546C8B58C1257EC6007B93AC/\\$file/decyzja%20UPC.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/EB5F0A1B546C8B58C1257EC6007B93AC/$file/decyzja%20UPC.pdf)) – in dem der Zusammenschluss zweier großer Kabelbetreiber als wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs in Pay-TV-Märkten in Warschau und Krakau eingestuft und folglich mit Auflagen genehmigt wurde; UOKiK-Beschlüsse vom 14. September 2012 DKK-93/2012, *Canal+/Cyfrowy/ITI Neovision* und DKK-94/2012, *Canal+/N-Vision* (Links in der vorhergehenden Fußnote) – in denen der Zusammenschluss von zwei der drei konkurrierenden Satellitenplattformen unter dem nationalen Pay-TV-Blickwinkel beurteilt wird. Die Schlussfolgerung ist, dass weder beherrschende Stellungen noch sonstige wesentliche Wettbewerbshemmnisse geschaffen werden. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags ist ein weiterer Zusammenschluss der beiden größten Kabelbetreiber (*UPC* und *Multimedia*) vor dem UOKiK anhängig.

⁴²⁸ UOKiK-Beschlüsse vom 5. September 2011, DKK 101/2011, *UPC/Aster* (Link in der vorhergehenden Fußnote) und vom 13. April 2012, DKK- 32/2012, *Multimedia/Stream*,

http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/1/5425FDF830ABA398C1257EC6007B9949?editDocument&act=Decyzja.



für Festnetzdienste an Breitbandinternetzugang gesehen, wobei Letzterer wiederum als getrennt vom Endkundenmarkt für mobilen Breitbandinternetzugang betrachtet wird.⁴²⁹

Ein enger und sektorspezifischer Ansatz zum relevanten Markt, wie er in Rechtssachen zum Telekommunikationssektor verfolgt wird, findet sich im wichtigen Fusionsfall der Übernahme eines großen Mobilfunkbetreibers (*Polkomtel*) durch eine einflussreiche Mediengruppe (*Solorz-Żak*).⁴³⁰ Wenngleich die Fusion als wesentliche Machtkonzentration in einem konvergenten Medien- und Telekommunikationssektor betrachtet werden konnte, genehmigte das UOKiK die Transaktion aufgrund der Bewertung, die Fusion werde den Wettbewerb in den identifizierten Märkten für mobile Telekommunikationsdienste nicht wesentlich einschränken. Die Auswirkungen der Fusion auf den Markt für die Verbreitung von Programmdiensten über Pay-TV-Satellitenplattformen wurden zur Kenntnis genommen, aber nicht als Risiko für den Wettbewerb eingestuft.⁴³¹

Eine weitere Rechtssache zu Marktkonvergenz betraf eine vermeintlich wettbewerbswidrige Absprache zwischen großen Mobilfunkbetreibern in Bezug auf die Einführung von DVB-H-Mobilfernsehdiensten.

Der Beschluss der Wettbewerbsbehörde, die eine derartige Praxis festgestellt hatte,⁴³² wurde vom Gericht für Wettbewerbs- und Verbraucherschutz (SOKiK) aufgrund der Einschätzung aufgehoben, dass die Handlungen weder eine wettbewerbsbeschränkende Absprache darstellten noch über eine zulässige, mit dem UOKiK abgestimmte Kooperation zur Gründung des neuen Betreibers durch die Beteiligten hinausgingen.⁴³³ Die in der Rechtssache von der Behörde wie auch vom Gericht identifizierten Märkte waren 1) der nationale Endkundenmarkt für Mobiltelefone und 2) der nationale Großkundenmarkt für mobile Fernsehdienste in DVB-H-Technologie.

9.3. Gesetzliche Verhinderung von Medienkonzentration

9.3.1. Anwendbares Recht: sektorspezifische Medienregulierung

Medienspezifische Konzentrationskontrollvorschriften sind in Polen begrenzt und gelten lediglich im Bereich Rundfunk im Zusammenhang mit der Vergabe, dem Entzug und der Übertragung einer Rundfunklizenz.

Das grundlegende Gesetz für alle Medien – das Pressegesetz von 1984 (*ustawa Prawo prasowe*)⁴³⁴ – enthält keine speziellen Vorschriften, um Medienkonzentration zu verhindern. Das

⁴²⁹ UOKiK-Beschlüsse vom 5. September 2011, DKK 101/2011, *UPC/Aster* und vom 24. Oktober 2011, DKK- 126/2011, *Spartan/Polkomtel*, http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/1/ABFF5B1D76E3C174C1257EC6007B9761?editDocument&act=Decyzja.

⁴³⁰ Das übernehmende Unternehmen Spartan Holding gehörte zur von Zygmunt Solorz-Żak kontrollierten Kapitalgruppe, zu der unter anderem ein führender landesweiter privater Fernsehsender (Polsat) und weitere Fernsehsender, die Satellitenfernsehplattform Cyfrowy Polsat und einige große VoD-Dienste (Ipla/Iplex) zählen.

⁴³¹ UOKiK-Beschluss vom 24. Oktober 2011, DKK- 126/2011, *Spartan/Polkomtel*, Verweise wie oben.

⁴³² UOKiK-Beschluss vom 23. November 2011, DOK -8/2011, [http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/AA4443CB93A73FB2C1257EC6007B9768/\\$file/decyza%20DOK-8_2011.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/AA4443CB93A73FB2C1257EC6007B9768/$file/decyza%20DOK-8_2011.pdf).

⁴³³ SOKiK-Urteil vom 19. Juni 2015, XVII AmA 112/12, [http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/wyroki.nsf/0/46DDD45E3A04874C1257F4E004A3DA5/\\$file/XVII%20ama%20112-12%20Polkomtel.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/wyroki.nsf/0/46DDD45E3A04874C1257F4E004A3DA5/$file/XVII%20ama%20112-12%20Polkomtel.pdf); Begründung: <http://www.bwhs.pl/data/news/61/photo/Uzasadnienie-XVII-AmA-112-12.pdf>. Kritik am Urteil: Streżyńska A., "Prosty przepis na kartel", 31. August 2015, <http://www.telko.in/prosty-przepis-na-kartel>.

⁴³⁴ Gesetz vom 26. Januar 1984 mit Änderungen.



Erfordernis einer gerichtlichen Registrierung, um eine Tageszeitung oder ein Periodikum herauszugeben,⁴³⁵ was sowohl für gedruckte als auch für elektronische Erzeugnisse gilt, ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung. Folglich unterliegen die Printmedien und elektronischen Medien – außer dem Rundfunk – keinen medienspezifischen Konzentrationskontrollvorschriften, ausländischen Kapitalbeschränkungen oder spezifischen gesetzlichen Anforderungen zu Transparenz bei Medieneigentum (die über für alle Unternehmen geltende allgemeine Regeln hinausgehen).

Sektorspezifische Vorschriften zur Verhinderung von Medienkonzentration sind im BA von 1992 enthalten. Eine Rundfunklizenz wird nicht erteilt, wenn die Übertragung eines Programmdienstes durch den Antragsteller dazu führen könnte, dass Letzter eine beherrschende Stellung bei Massenmedien in dem gegebenen Gebiet erlangt.⁴³⁶ Analog kann die Rundfunklizenz entzogen werden, wenn der Rundfunkveranstalter durch die Übertragung des Programmdienstes eine beherrschende Stellung bei Massenmedien in dem gegebenen relevanten Markt, wie er in den Verordnungen zum Wettbewerbs- und Verbraucherschutz definiert ist, erreicht.⁴³⁷ Erlangt der Rundfunkveranstalter eine solche identisch definierte beherrschende Stellung, verweigert das KRRiT die Zustimmung zur Übertragung von Rechten nach dem Rundfunkgesetz im Fall einer Fusion, einer Aufteilung oder sonstiger Umgestaltungen von Unternehmen.⁴³⁸ Die Rundfunklizenz ist grundsätzlich unveräußerlich.⁴³⁹ Das Gesetz sieht folglich die Möglichkeit eines Lizenzzugs und einer Ablehnung der Übertragung von Rechten aus dieser Lizenz vor, wenn eine andere Person die direkte oder indirekte Kontrolle über die Tätigkeit des Rundfunkveranstalters übernimmt.⁴⁴⁰ Das BA enthält zudem eine Begrenzung von 49% für ausländisches Kapital und Kontrolle in Unternehmen, die Rundfunklizenzen halten, mit Ausnahme von ausländischen Körperschaften mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).⁴⁴¹

9.3.2. Anwendbares Recht: Wettbewerbsrecht

Medienunternehmen unterliegen wie alle Unternehmen dem Gesetz über Wettbewerbs- und Verbraucherschutz (*ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów* – CA). Das Gesetz untersagt wettbewerbsbeschränkende Praktiken wie Absprachen und Missbrauch einer beherrschenden Stellung und regelt die Kontrolle von Unternehmensfusionen. Es verbietet zudem Praktiken, die gegen die kollektiven Verbraucherinteressen verstoßen.

Aspekte von Medienkonzentration finden sich insbesondere in Rechtsfällen zu Fusionen. Die Absicht zur Fusion ist dem UOKiK anzuzeigen, wenn der weltweite Gesamtumsatz der beteiligten Unternehmen im vorangegangenen Geschäftsjahr 1 Milliarde EUR und/oder ihr Gesamtumsatz in Polen im laufenden Jahr 50 Mio. EUR übersteigt.⁴⁴² Das UOKiK erteilt seine Zustimmung zur Durchführung von Fusionen, die nicht zu wesentlichen Hindernissen für den Wettbewerb im relevanten Markt führen, insbesondere durch die Schaffung oder Stärkung einer beherrschenden

⁴³⁵ Artikel 20-21 des Pressegesetzes.

⁴³⁶ Art. 36 Abs. 2 Ziff. 2 BA.

⁴³⁷ Art. 38 Abs. 2 Ziff. 3 BA.

⁴³⁸ Art. 38a Abs. 3 Ziff. 1 BA.

⁴³⁹ Art. 38a Abs. 1 BA

⁴⁴⁰ Art. 38 Abs. 2 Ziff. 4 und Art. 38a Abs. 3 Ziff. 2 BA.

⁴⁴¹ Art. 35 BA.

⁴⁴² Art. 13 Abs. 1 CA.



Stellung.⁴⁴³ Eine „beherrschende Stellung“ ist definiert als die Marktposition eines Unternehmens, die es ihm ermöglicht, zum einen funktionierenden Wettbewerb in einem relevanten Markt zu verhindern und somit zum anderen in erheblichem Umfang unabhängig von seinen Wettbewerbern, Vertragspartnern und den Verbrauchern zu agieren. Übersteigt der Marktanteil des Unternehmens im relevanten Markt 40%, wird eine beherrschende Stellung dieses Unternehmens angenommen.⁴⁴⁴ Diese Annahme ist widerlegbar, und ein hoher Marktanteil ist möglicherweise nicht ausreichend für eine beherrschende Stellung.

Entsprechend dem Charakter des Wettbewerbsrechts werden die Fälle aus der allgemeinen wirtschaftlichen Perspektive der Marktmacht und weniger der medienpezifischen Meinungsmacht bewertet. Letztere Erwägungen finden sich in wettbewerbsrechtlichen Fällen zu Medienunternehmen kaum. Große Fusionen unter Beteiligung von Medienunternehmen wurden vom UOKiK genehmigt.⁴⁴⁵ In einigen Fällen verfügte die Behörde spezielle Auflagen für fusionierende Körperschaften, zum Beispiel den Verkauf von Teilen des Netzes in einem Fall der Fusion großer Kabelbetreiber,⁴⁴⁶ oder den Verkauf der regionalen Tageszeitung und verbundener Websites nach der Übernahme des regionalen Presseverlegers durch einen anderen Verleger, der im selben Markt tätig ist.⁴⁴⁷

Die Anwendung von Wettbewerbsrecht auf Medien in Fällen wettbewerbsbeschränkender Praktiken (Missbrauch einer beherrschenden Stellung oder wettbewerbsbeschränkende Absprachen) erstreckte sich auf Aspekte wie aggressive Preisgestaltung bei Printmedien,⁴⁴⁸ Preise für Fernsehwerbung,⁴⁴⁹ Beziehungen zwischen Rundfunkveranstaltern und Pay-TV-Betreibern hinsichtlich der Weiterverbreitung von Programmdiensten,⁴⁵⁰ Missbrauch der Exklusivität bei Fernsehsportrechten⁴⁵¹ sowie Abgleich von Rechtsbestimmungen in Verträgen zu

⁴⁴³ Art. 18 CA.

⁴⁴⁴ Art. 4 Ziff. 10 CA.

⁴⁴⁵ Zu den Beispielen gehören 1) der Zusammenschluss zweier großer audiovisueller Mediengruppen, *Canal+* und *ITV/TVN*, wobei *Canal+* den aktiven Part hatte, gebilligt durch zwei UOKiK-Beschlüsse vom 14. September 2012, DKK-93/2012, *Canal+ Cyfrowy/ITV Neovision* und DKK-94/2012, *Canal+/N-Vision* (wie oben angegeben), 2) die Kontrollübernahme über einen großen Mobilfunkbetreiber - *Polkomtel* durch die *Spartan Holding*, ein Unternehmen der von Zygmunt Solorz-Zak kontrollierten Kapitalgruppe, zu der Fernsehsender (*Polsat*), eine Satellitenfernsehplattform (*Cyfrowy Polsat*) und VoD-Dienste (*Ipla/Pplex*) gehören - UOKiK-Beschluss vom 24. November 2011, DKK-126/11 (wie oben angegeben), 3) die Kontrollübernahme über ein großes Internetportal (*Onet*) durch einen großen Presseverleger (*Ringier Axel Springer*) - UOKiK-Beschluss vom 17. September 2012, DKK-95/2012 ([http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/AFBC93E7349F4CC4C1257EC6007B9A76/\\$file/DKK2-421-26_11_LK-Decyzja%20-%20Ringier_bip.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/AFBC93E7349F4CC4C1257EC6007B9A76/$file/DKK2-421-26_11_LK-Decyzja%20-%20Ringier_bip.pdf)), 4) die Übernahme von *G+J*-Unternehmen in Polen durch *Burda International GmbH* – Beschluss vom 31. Juli 2013, DKK-100/2013 (wie oben angegeben) sowie 5) die Kontrollübernahme von *N-Vision* - Eigentümer von *TVN* (großer Privatfernsehsender) durch *Southbank Media Ltd*, die zur *Scripps Networks Interactive* Gruppe gehört – Beschluss vom 16. Juni 2015, DKK-83/2015 (http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/1/4CD28A001AE53BF0C1257EC6007BA9FB?editDocument&act=Decyzja).

⁴⁴⁶ UOKiK-Beschluss vom 5. September 2011, DKK 101/2011, *UPC/Aster* (wie oben angegeben).

⁴⁴⁷ UOKiK-Beschluss vom 24. Oktober 2013, DKK-135/2013, *Polskapresse/Media Regionalne*, [http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/3E4B81C8DD138703C1257EC6007BA21A/\\$file/DECYZJA_nr_DKK_135_2013.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/3E4B81C8DD138703C1257EC6007BA21A/$file/DECYZJA_nr_DKK_135_2013.pdf).

⁴⁴⁸ Urteil des *Sqd Najwyższy* (Oberster Gerichtshof) vom 19. August 2009, III SK 5/09, *Przełqd Sportowy v.Sport*, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20sk%205-09-1.pdf>; Urteil des Berufungsgerichts (SA) in Warschau vom 20. November 2008, VI ACa 704/08, *Fakt v.Super Express*, <http://www.infor.pl/akt-prawny/U29.2009.002.0000016.wyrok-w-prawie-z-powodztwa-media-express-sp-z-oo-w-warszawie-przeciwno-prezesowi-uokik-sygn-akt-vi-aca-70408.html>.

⁴⁴⁹ UOKiK-Beschluss vom 16. Dezember 2002, DDI-110/2002,

[http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/0B9BD1D24378987EC1257EC6007B96C9/\\$file/Decyzja%20DDI%20110_2002.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/0B9BD1D24378987EC1257EC6007B96C9/$file/Decyzja%20DDI%20110_2002.pdf).

⁴⁵⁰ SOKiK-Urteil vom 14. September 2006, XVII Ama 71/05, *TVN24/TVNMeteo*; SOKiK-Urteil vom 28. November 2008, XVII Ama 107/07, *Animal Planete*.

⁴⁵¹ UOKiK-Beschluss vom 12. Februar 2012, DOK-1/2010, *Euro 2008 public viewing*,

[http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/2A748DED413B9B9EC1257EC6007B8F2C/\\$file/DOC%20\(11\).pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/2A748DED413B9B9EC1257EC6007B8F2C/$file/DOC%20(11).pdf); UOKiK-Beschluss vom 21. August 2013, DOK-2/2013, *Sportfive/Cyfrowy Polsat* und andere

([http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/585CACD095EDFC6C1257EC6007BA217/\\$file/Decyzja_nr_DOK_2_2013.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/585CACD095EDFC6C1257EC6007BA217/$file/Decyzja_nr_DOK_2_2013.pdf)) –

aufgehoben durch SOKiK-Urteil vom 8. Dezember 2013, XVII Ama 153/13



Fernsehspportrechten.⁴⁵² Es gibt zudem reichhaltige geltende Rechtsprechung zu Beziehungen zwischen Pay-TV-Betreibern und ihren Kunden, mit zahlreichen Beschlüssen des UOKiK und von Gerichten, in denen verschiedene Vorgehensweisen solcher Betreiber als Verstoß gegen die kollektiven Verbraucherinteressen gewertet werden.

9.3.3. Wechselwirkung zwischen spezifischer Medienregulierung und Wettbewerbsrecht

Das Verhältnis zwischen Konzentrationskontrollvorschriften im Rundfunkgesetz und im Wettbewerbsgesetz ist als komplementär zu betrachten. Wie der Oberste Gerichtshof formulierte, gilt das Wettbewerbsgesetz in allen Fällen, in denen die „Regelungsbestimmungen“ „den Handlungsspielraum“ den Unternehmen überlassen.⁴⁵³ Unter solchen Umständen schließen die Vorschriften des Rundfunkrechts, einschließlich derer zur Verhinderung übermäßiger Medienkonzentration, die Anwendung des Wettbewerbsrechts nicht aus, wie durch reichhaltige geltende Rechtsprechung zu Wettbewerbsfragen bei Medien einschließlich Rundfunk bestätigt wird.⁴⁵⁴

Die Wechselwirkung zwischen Bestimmungen des BA zur Verhinderung von Medienkonzentration und Wettbewerbsrecht ist jedoch aus mehreren Gründen problematisch. Wie oben dargelegt, verweisen die Konzentrationskontrollvorschriften des BA nicht durchgängig auf Wettbewerbsrecht. Bestimmungen zum Entzug der Lizenz und zur Verweigerung der Zustimmung zur Übertragung von Rechten aus der Lizenz, sollte der Rundfunkveranstalter eine beherrschende Stellung im relevanten Markt erreicht haben, verweisen auf die Bedeutung dieses Begriffs nach dem CA. Im Gegensatz dazu enthält die Vorschrift zur Verweigerung einer Lizenz, wenn die Ausstrahlung des Programmdienstes zu einer beherrschenden Stellung des Antragstellers führen könnte, keinen derartigen Verweis auf das Wettbewerbsgesetz. Anstelle des „relevanten Marktes“ verweist sie zudem auf „Massenmedien in dem gegebenen Gebiet“, was eigenständig auszulegen wäre und normalerweise zu einer breiteren Marktdefinition als nach dem CA führen sollte. Diese Situation wird in der Rechtslehre wegen mangelnder Kohärenz kritisiert.⁴⁵⁵ Es gibt zudem keine Hinweise darauf, wie die Stellung des Anbieters (Rundfunkveranstalters) im gesamten Massenmedienbereich in dem gegebenen Gebiet zu messen sei, insbesondere welches Gewicht seiner Stellung in jedem einzelnen Mediensektor (zum Beispiel Presse, Hörfunk, Fernsehen, Online-Medien) in der Gesamtbewertung zuzumessen sei.

([http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/585cacd095edfcd6c1257ec6007ba217/\\$FILE/XVII%20ama%20153-13%20Cyfrowy%20Polsat%20i%20inni.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/585cacd095edfcd6c1257ec6007ba217/$FILE/XVII%20ama%20153-13%20Cyfrowy%20Polsat%20i%20inni.pdf); Begründung:

[http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154505000005127_XVII_ama_000153_2013_Uz_2014-12-17_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154505000005127_XVII_ama_000153_2013_Uz_2014-12-17_001)).

⁴⁵² Urteil des *Sqd Najwyższy* (Oberster Gerichtshof) vom 7. Januar 2009, III SK 16/08, *PZPN v. Canal+*,

<http://sn.pl/Sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/III%20SK%2016-08-1.pdf>.

⁴⁵³ Urteil des *Sqd Najwyższy* (Oberster Gerichtshof) vom 19. Oktober 2006, III SK 15/06 (https://mojepanstwo.pl/dane/sn_orzeczenia/10808,iii-sk-15-06) – zum Verhältnis zwischen CA und Telekommunikationsrecht; Urteil des *Sqd Najwyższy* (Oberster Gerichtshof) vom 3. März 2010, III SK 37/09 (https://mojepanstwo.pl/dane/sn_orzeczenia/10860,iii-sk-37-09).

⁴⁵⁴ Siehe oben. Unterliegt der Rundfunkveranstalter jedoch einer strengen Regelung nach dem BA, ist diese auch bei der Anwendung des Wettbewerbsgesetzes zu berücksichtigen. So befand zum Beispiel der Oberste Gerichtshof, dass die Ausstrahlung eines Fernsehwerbespots in der Art einer Nachrichtensendung innerhalb eines als solchen ausgewiesenen Werbeblocks nach dem BA keine Schleichwerbung im Sinne des Gesetzes über unlauteren Wettbewerb darstelle und somit nicht unter das Verbot des Verstoßes gegen die kollektiven Verbraucherinteressen im CA falle. – Urteil vom 6. Dezember 2007, III SK 20/07, https://mojepanstwo.pl/dane/sn_orzeczenia/17367,iii-sk-20-10.

⁴⁵⁵ Czarny-Drożdziejko E., *Komentarz. Ustawa o radiofonii i telewizji*, Warschau 2014, S. 384.



Der KRRiT verweist zudem auf das Fehlen gesetzlicher Instrumente, mit denen die Regulierungsbehörde die beherrschende Stellung von Rundfunkveranstaltern messen kann, und sieht die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit mit dem UOKiK in diesen Fragen.

9.3.4. Regulierungs-/Überwachungsstellen und Wettbewerbsbehörden

Die Regulierungsbehörde für den Rundfunk in Polen ist der KRRiT, der Nationale Rundfunkrat mit fünf Mitgliedern.⁴⁵⁶ Beschlüsse zu Rundfunklizenzen (unter anderem Erteilung, Entzug und Zustimmung zur Übertragung) werden formell vom KRRiT-Vorsitzenden auf der Grundlage einer Entschließung des KRRiT, die mit einer Zweidrittelmehrheit der Ratsmitglieder verabschiedet wird, gefasst.⁴⁵⁷ Diese Beschlüsse haben den formellen Status eines Verwaltungsbeschlusses und sind als solche endgültig.⁴⁵⁸ Bei Unzufriedenheit kann eine betroffene Partei den KRRiT-Vorsitzenden jedoch um eine erneute Prüfung bitten.⁴⁵⁹ Der nach einer solchen Überprüfung ergangene Beschluss kann vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden (*wojewódzki sąd administracyjny*). Dessen Urteil ist in einer Kassationsklage vor dem Obersten Verwaltungsgericht anfechtbar (*Naczelny Sąd Administracyjny*).

Die Wettbewerbsbehörde in Polen ist der Präsident des UOKiK.⁴⁶⁰ Er ist befugt, Verwaltungsbeschlüsse in wettbewerbsrechtlichen Fällen zu fassen.⁴⁶¹ Beschlüsse des UOKiK-Präsidenten können vor dem Bezirksgericht - Gericht für Wettbewerbs- und Verbraucherschutz (*Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – SOKiK*) in Warschau angefochten werden.⁴⁶² Die Urteile des SOKiK können wiederum vor dem Berufungsgericht (*Sąd Apelacyjny*) in Warschau überprüft werden. Eine Kassationsklage gegen dessen Urteil ist vor dem Obersten Gerichtshof (*Sąd Najwyższy*) möglich.

9.4. Aktuelle Diskussion

Die eher begrenzten medienspezifischen Konzentrationskontrollmaßnahmen für den Rundfunk im BA von 1992 werden häufig als unzureichend betrachtet. Ein sehr viel breiteres medienübergreifendes Regelwerk wurde 2002 vorgeschlagen, letztendlich jedoch abgelehnt, nachdem mögliche politische Motive und Bestechungsvorwürfe zu einigen der Vorschläge aufgedeckt wurden (sogenanntes „Rywin-Gate“). Die öffentliche Diskussion über weitere Konzentrationskontrollmaßnahmen im Mediensektor kam damit faktisch für mehrere Jahre zum Erliegen.

⁴⁵⁶ Artikel 213-215 der Verfassung, Artikel 5-12 BA.

⁴⁵⁷ Art. 33 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 3 BA in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 BA.

⁴⁵⁸ Art. 33 Abs. 3 BA.

⁴⁵⁹ Art. 127 Abs. 3 des *Kodeks postępowania administracyjnego* (Verwaltungsverfahrenordnung).

⁴⁶⁰ Art. 29 CA.

⁴⁶¹ Alle Verweise auf „UOKiK-Beschlüsse“, die in diesem Beitrag der Einfachheit halber verwendet werden, sind formell „Beschlüsse des Präsidenten des UOKiK“.

⁴⁶² Art. 81 CA.



Schwierigkeiten mit der Anwendung der gegenwärtigen Regelung wurden folglich vom KRRiT angesprochen, gleichzeitig erging der Aufruf zu deren Überprüfung. Das KRRiT erkannte die Notwendigkeit von mehr Kohärenz zwischen Konzentrationskontrollvorschriften im BA und dem Wettbewerbsgesetz sowie einer stärker formalisierten Kooperation von KRRiT und UOKiK.⁴⁶³ Das KRRiT bereitete darüber hinaus eine Studie zur Regulierung von Medieneigentumskonzentration in ausgewählten anderen Ländern vor, um zu demonstrieren, wie ungenügend die bestehenden Regelungen zur Verhinderung von Medienkonzentration in Polen sind.⁴⁶⁴ Eine geringfügige Änderung dieser Vorschriften wurde formell im Novellierungsentwurf zum BA vorgeschlagen (sogenannter „Deregulierungsgesetzesentwurf“), vorbehaltlich öffentlicher Konsultationen im Jahr 2015.⁴⁶⁵ Art. 38 Abs. 2 Ziff. 2 BA zur Verweigerung einer Rundfunklizenz bei Gefahr einer beherrschenden Stellung sollte präzisiert werden, indem ein Verweis auf den relevanten Markt im Sinne des Wettbewerbsrechts hinzugefügt wird. Der Novellierungsentwurf wurde dem Parlament jedoch wegen der bevorstehenden Wahlen nicht formell von der Regierung vorgelegt.

Diskussionen über Medienkonzentration lebten nach den Parlamentswahlen 2015 wieder auf. Einige Politiker kritisierten die übermäßige Rolle ausländischen Medieneigentums, insbesondere im Markt für Printmedien, und bemängelten unzureichende Medienkonzentrationsregulierung. Bislang wurden keine konkreten Legislativvorschläge vorgelegt. Studien und Analysen wurden als erster Schritt bezeichnet. In Presseartikeln wurden unterschiedliche Ideen zur weiteren Erörterung in der öffentlichen Diskussion vorgeschlagen. Dazu gehören zum Beispiel 1) ein möglicher niedrigerer medienpezifischer Grenzwert für die Annahme einer beherrschenden Stellung (zum Beispiel 25% anstelle von 40%), 2) eine eindeutiger Definition der relevanten Märkte auf der Grundlage meinungsbildender anstelle wirtschaftlicher Faktoren, 3) strengere Vorschriften für Kapitalverflechtung bei Medienbesitz und vertikale Medienintegration sowie 4) ein besserer Schutz für kleine und mittlere Unternehmen.⁴⁶⁶ Es bleibt abzuwarten, in welche Richtung sich diese Diskussion entwickeln wird.

⁴⁶³ Zum Beispiel: KRRiT, *Strategia regulacyjna na lata 2011-2013*, Warschau 1. März 2011, S. 57-59, www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_110420.pdf; KRRiT, *Strategia regulacyjna na lata 2014-2016*, Warschau 18.3.2014, S. 11 und 25, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/strategia_final.pdf; KRRiT, *Sprawozdanie KRRiT z działalności w 2015 roku* (KRRiT-Bericht 2015), Warschau 31. März 2016, S. 27-29, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/spr-info-krrit-2015/sprawozdanie--krrit-z-dzialalnosci-w-2015-r..pdf.

⁴⁶⁴ Rostek H., „Regulacje dotyczące koncentracji własności na rynku mediów w wybranych krajach”, KRRiT Departament Strategii, Warschau 2015, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/koncentracja-mediow/antykoncentracjne-regulacje_analiza.pdf.

⁴⁶⁵ *Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji* – Entwurf vom 4. Februar 2015. Öffentliche Konsultationen: <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/projekt-aktow-prawnych/projekty-ustaw/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji.php>.

⁴⁶⁶ Bubula B. (Poseł na Sejm RP – MdP), Jak repolonizować media? Pilnie potrzeba prawa ograniczającego koncentrację kapitału na rynku mediów, *Nasz Dziennik* 24. Juni 2016.





10. Schlussfolgerungen

Mark D. Cole and Silke Hans, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

Die vorherigen Kapitel dieser Ausgabe der IRIS-Spezial haben gezeigt, dass die Sicherung von Medienpluralismus und die damit zusammenhängenden Probleme von Medienkonzentration und Medieneigentumsverhältnissen eine große Bedeutung haben. Medienpluralismus ist eine elementare Voraussetzung für die Entfaltung relevanter Meinungsfreiheit in einer demokratischen Zivilgesellschaft. Massenmedien bieten die Grundlage für die Informationsbeschaffung des Einzelnen, die konstituierend für die Meinungsbildung und Meinungsfreiheit ist, weshalb sie auch häufig als „vierte Macht“ im Staat neben der Exekutive, Judikative und Legislative bezeichnet werden. Dabei ist es für die Informationsbesorgung wichtig, dass der Einzelne eine Auswahl unterschiedlicher Quellen – und damit auch aus „unterschiedlicher Hand“ – hat, um eine kritische Meinungsbildung zu ermöglichen.

10.1. Bedeutung der Sicherung von Medienpluralismus

Der Sicherung von Medienvielfalt und damit einer funktionierenden, pluralen Medienlandschaft kommt somit eine große Bedeutung zu, nicht nur in den einzelnen Staaten, sondern auch auf Ebene der Europäischen Union und des Europarats. Medienpluralismus ist in den meisten hier untersuchten Staaten ein Wert von Verfassungsrang, der, wenn auch nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt, von den Verfassungsgerichten der jeweiligen Staaten als Element des objektiven Werts der Meinungs- und/oder Informationsfreiheit weiterentwickelt wurde:

- In Deutschland ist die verfassungsrechtliche Grundlage für die Sicherung des Medienpluralismus die Presse- und Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz. Das Bundesverfassungsgericht hebt die Stellung von Rundfunk und Presse als Massenkommunikationsmittel und Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung hervor, weshalb problematischen Konzentrationsentwicklungen präventiv und nicht lediglich repressiv begegnet werden müsse. Insbesondere weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass keine Veranlassung bestünde, anzunehmen, dass das Gebot der Vielfaltsicherung durch die Digitalisierung und neueren technischen Entwicklungen an Gewicht verlieren könnte.
- In Frankreich schützt Art. 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte die Meinungsäußerungsfreiheit. Mit ihrer Weiterentwicklung durch den Verfassungsgerichtshof wird auch der Medienpluralismus explizit über Art. 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte geschützt, genauer gesagt spricht der französische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 27. Juli 1982 von der Wahrung des pluralistischen Charakters der



wichtigsten soziokulturellen Strömungen („la préservation du caractère pluraliste des courants d’expression socioculturels“).

- Art. 20 der spanischen Verfassung schützt die Meinungsfreiheit. Der Schutz der Medienvielfalt wird von der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, jedoch muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk gemäß Art. 20.3 der Verfassung den Pluralismus in der Gesellschaft schützen. Der ausdrückliche Schutz der Medienvielfalt ergibt sich in Spanien über Art. 10 EMRK.
- Auch in Italien wird die Sicherung der Medienvielfalt als Wert von Verfassungsrang angesehen. Sie ist direkt verbunden mit dem Recht auf Information aus Art. 21 der italienischen Verfassung, die sich im Zusammenhang mit Fernsehübertragungen entwickelt und später auch auf andere Informationsinstrumente ausgedehnt hat. In Italien unterscheidet man zwischen internem, externem und substantiellem Medienpluralismus und erkennt die zentrale Rolle des Verfassungsgerichtshofs beim Schutz desselben an.
- In Polen schützt Art. 50 Abs. 1 der polnischen Verfassung die Freiheit der Medien und Meinungsfreiheit und Art. 213 Abs. 1 der polnischen Verfassung das öffentliche Interesse am Rundfunk. Daraus folgt laut der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofs, dass der Staat die Medienfreiheit nicht durch Eingriffe beeinträchtigen darf und zu ihrem Schutz aktiv werden muss, sobald sie gefährdet ist. Das heißt vor allem auch, organisatorische und Aufsichtsmaßnahmen zu treffen, die zum Ziel haben, den Medienpluralismus zu sichern.
- Lediglich das Vereinigte Königreich hat keine geschriebenen konstitutionellen Garantien die Meinungs- und Medienfreiheit betreffend, wie dies auch für die Grundrechte insgesamt gilt. Hier erfolgt der Schutz aber über den durch den Human Rights Act in britisches Recht implementierten Art. 10 EMRK und das entsprechende Fallrecht.

10.2. Bedeutung der europäischen Ebene für die Medienvielfaltssicherung

Auf europäischer Ebene sind Art und Umfang der Kompetenzen im Rahmen der Sicherung von Medienvielfalt unklar. Herzstück der europäischen Medien“regulierung“ ist Art. 10 EMRK mit seinem Grundrechtsschutz in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der über Art. 6 EUV auch Einzug in das Unionsrecht gefunden hat. Darüber hinaus existiert mit Art. 11 Abs. 2 GRC auf der Ebene der Europäischen Union sogar eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung des Schutzgutes Medienvielfalt. Dennoch finden sich keine speziellen medien-spezifischen Vielfaltsregelungen im Recht der Europäischen Union. Einige Autoren gehen zudem davon aus, dass es der EU zudem an einer kompetenziellen Zuständigkeit fehlt, solche zu erlassen. Beim Europarat fehlt es an konkreten Konventionen zum Thema Medienvielfaltssicherung, die entsprechende Legislativaktivitäten auf der Ebene der jeweiligen Ratifikationsstaaten nach sich ziehen würde.

Die effektivste Reaktionsmöglichkeit der Europäischen Union im Rahmen von Konzentrationsprozessen im Medienbereich ist daher das allgemeine Wettbewerbsrecht der Art. 101, 102 AEUV und der Fusionskontroll-Verordnung, das nicht-medien-spezifisch die marktbeherrschende Stellung und abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen ebenso wie Auswirkungen geplanter Zusammenschlüsse untersucht, um die Aufrechterhaltung eines funktionierenden, freien Wettbewerbs zu gewährleisten. Die Europäische Kommission und der Gerichtshof der Europäischen Union üben jedoch über dieses Instrument des Wettbewerbsrechts entscheidenden Einfluss auf die Medienvielfaltssicherung aus. Die Kommission ist im Rahmen des



Wettbewerbsrechts mit der Aufgabe betraut, über ausführliche Marktuntersuchungen die Kontrolle von Marktkonzentration auch im Medienbereich zu überwachen und gegebenenfalls zu verhindern. Dabei gibt sie insbesondere im Rahmen der Markttabgrenzung Impulse für den Umgang mit der durch Digitalisierung und technische Neuerungen zunehmenden Konvergenz. Wichtige Fälle wie die kartellrechtlichen Ermittlungen gegen *Google* oder die Untersuchung der Fusionsvorhaben von *Sky*, zeigen, dass die Bedeutung der wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen der EU für die Medienvielfaltsicherung nicht unterschätzt werden dürfen. Es ist davon auszugehen, dass das europäische Medienwettbewerbsrecht in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird.

Die wichtigsten Mittel des Europarats im Rahmen der Sicherung des Medienpluralismus und der Verhinderung der Medienkonzentration sind entsprechende Resolutionen und Empfehlungen von Ministerkomitee und parlamentarischer Versammlung, die politische Impulse für die Ausgestaltung der Medienregulierung in den Mitgliedstaaten des Europarats geben. Die zuletzt in diesem Zusammenhang veröffentlichten Empfehlung und Resolution aus dem Jahr 2015 befassen sich mit den Eigentumsverhältnissen an Medienunternehmen und wollen die Aufmerksamkeit auf solche Medienunternehmen lenken, bei denen ein Mangel an Transparenz bei den Inhaberstrukturen besteht. Auch wenn diese Maßnahmen des Europarats nur politischer Natur sind, darf ihre Wirkungsmöglichkeit nicht unterschätzt werden. Zum anderen erstreckt sich der territoriale Einfluss des Europarats auf 47 Staaten, zu denen nahezu alle mittel- und osteuropäischen Staaten gehören.

10.3. Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse aus den untersuchten Staaten

Die hohe Bedeutung, welche die Sicherung der Medienvielfalt in den untersuchten Staaten hat, führt dazu, dass es verschiedene Instrumente proaktiver und reaktiver Natur gibt, um die Sicherung von Medienpluralismus zu gewährleisten. Werden die unterschiedlichen Instrumente einer Kategorisierung zugeführt, so stellt man fest, dass es allgemein gesprochen drei Instrumente gibt, die auch kumulativ zur Anwendung gelangen können.

Zum einen gibt es spezielle medienrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Medienkonzentration und Sicherung von Medienpluralismus. Diese Regelungen befassen sich mit der Verhinderung von Meinungskonzentration im Medienwettbewerb und können dazu dienen, proaktiv die Verhinderung von Konzentration zu bekämpfen, bevor eine solche eintritt. Sie bilden oft den Hauptpfeiler der Medienvielfaltssicherung in den entsprechenden Staaten. Gleichzeitig gibt es in vielen Staaten allgemeine Wettbewerbsvorschriften, die es zum Ziel haben branchenunabhängig die marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens bzw. abgestimmte Verhaltensweisen im Markt zu verhindern. Sie sind nicht speziell auf medienrechtliche Sachverhalte zugeschnitten – auch wenn es im Einzelnen zu medienspezifischen Sonderregelungen kommen kann – sind aber dennoch auf Medienunternehmen anwendbar. Sie können proaktiv im Rahmen der Fusionskontrolle Zusammenschlüsse verbieten oder reaktiv marktbeherrschende Stellungen aufbrechen. Es ist jedoch zu beachten, dass über die Normen des allgemeinen Wettbewerbsrechts der Medienpluralismus nur indirekt geschützt werden kann. Schließlich können die Mitgliedstaaten durch andere positive Maßnahmen zur Sicherung des Medienpluralismus beitragen. Zu den wichtigsten Maßnahmen hierbei gehören die Implementierung und der Schutz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. öffentlich-rechtlicher Mediendienste, die qualitativen Standards unterliegen und eine gewisse Bandbreite an Informationen mit der Maßgabe von Unabhängigkeit und Ausgewogenheit liefern müssen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk gleichzeitig auch zur



Gefahr werden kann, wenn eine Regierung bzw. die Politik ihre Position ausnutzt, um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beeinflussen, so wie es zuletzt in Polen geschehen ist.

Nach wie vor steht – historisch bedingt – die Regulierung linearer Rundfunkangebote, insbesondere audiovisueller Mediendienste im Mittelpunkt der Medienpluralismussicherung in den untersuchten Staaten. Dies ist nicht verwunderlich, da Fernsehen immer noch das populärste Medium in der EU ist. Zudem lassen sich gerade im audiovisuellen Bereich in vielen Staaten starke Konzentrationstendenzen erkennen. So hat eine Untersuchung der Informationsstelle für Audiovisuelle Medien nach der Auswertung der Daten aus 30 europäischen Staaten festgestellt, dass im Durchschnitt die beiden größten TV-Sender eines Landes 51 % der Zuschaueranteile und die größten drei TV-Gruppen 64 % der Zuschaueranteile auf sich vereinigen.

- In Deutschland wird Medienkonzentrationskontrolle – auch vom Bundesverfassungsgericht – in erster Linie mit dem Rundfunk verbunden. Dabei wird sich an dem Zuschaueranteilsmodell orientiert, d. h. jeder Veranstalter von Fernsehprogrammen darf eine beliebige Anzahl und jede Art von Programmen veranstalten, es sei denn, er erlangt dadurch vorherrschende Meinungsmacht, indem er eine bestimmte Schwelle an Zuschauern überschreitet. Die Aufsicht liegt bei den 14 Landesmedienanstalten, wobei für das bundesweit verbreitete private Fernsehen eine gemeinsame Einrichtung in Form der Kommission zur Ermittlung von Konzentration im Medienbereich (KEK) besteht.
- Italien hat einen hoch konzentrierten TV-Markt, den das Oligopol aus Mediaset, dem öffentlich-rechtlichen *RAI* und dem Pay-Angebot *Sky Italia* beherrscht. Die hohe Konzentration im TV-Bereich ist bereits seit über zwanzig Jahren Gegenstand medienrechtlicher Diskussionen in Italien. Mittlerweile bestimmt das konsolidierte Gesetz über audiovisuelle und Radio-Mediendienste technische und ökonomische Schranken im Mediensektor. Die Aufsicht hierüber hat die Regulierungsbehörde AGCom.
- Auch in Polen beschränken sich die medienspezifischen Antikonzentrationen auf die Regulierung von Rundfunkangeboten. Diese finden sich im Rundfunkgesetz, das sich insbesondere auch mit der Beschränkung von ausländischen Kapitalanteilen an Medienunternehmen und der Transparenz von Medieneigentumsverhältnissen beschäftigt. Der nationale Rundfunkrat veröffentlicht in regelmäßigen Abständen Papiere zur regulatorischen Strategie.
- Frankreich hat ebenfalls ein Gesetz, das speziell für die Wahrung des Medienpluralismus im audiovisuellen Bereich konzipiert wurde. Die Regelungen lassen sich in drei Kategorien unterteilen: Regelungen zum Kapitalbesitz an Medienunternehmen, monomediale Antikonzentrationen und crossmediale Antikonzentrationen.
- Solche oder ähnliche gesetzliche Konstruktionen existieren im Vereinigten Königreich nicht. Hier gibt der *Communications Act* aus dem Jahr 2003 die regulatorischen Rahmenbedingungen inklusive beschränkender Eigentumsregelungen vor. Dieser beschränkt sich aber nicht auf die Regulierung audiovisueller Medien, sondern bezieht sich auf Rundfunk, Presse und Kommunikation gleichermaßen. Zudem erkennt der *Enterprise Act* öffentliche Interessen als wichtiges Entscheidungskriterium im Rahmen von Medienzusammenschlüssen an.

Daneben spielen in allen untersuchten Staaten die Normen des europäischen und nationalen Wettbewerbsrechts sowie die hierfür zuständigen Wettbewerbsbehörden bei der Reaktion auf Medienkonzentration eine Rolle, auch wenn diese eine andere Schutzrichtung haben als die speziell medienrechtlichen Normen.



Wie bedeutend in den untersuchten Staaten der Schutz von Medienvielfalt ist, zeigt sich an den Debatten, die in diesen Staaten in den vergangenen Jahren geführt wurden bzw. immer noch geführt werden.

- Die Stellung des ehemaligen italienischen Premierministers Berlusconi, der zugleich größter Anteilseigner von Mediaset und damit Inhaber von etwa der Hälfte des landesweit ausgestrahlten Rundfunkangebots war, hat in Italien eine vertiefte Diskussion über Medieneigentumsverhältnisse, die Sicherung von Medienvielfalt und die Verhinderung missbräuchlicher Einflussnahme hervorgerufen. Sie führte schließlich zu gesetzgeberischem Einschreiten, so wurde unter anderem das *Frattini*-Gesetz verabschiedet, das es verbietet ein Regierungsamt inne zu haben und zugleich gewisse wirtschaftliche Aktivitäten auszuüben. Diese Debatte ist zudem seit der Verurteilung Berlusconis wegen Steuerhinterziehung im Jahr 2013 deutlich zurückgegangen.
- Aktuell ist aus europäischer Sicht Polen in den Fokus der Medienvielfaltssicherungsdebatte gerückt. Nach der Parlamentswahl 2015 haben einige Politiker die starke Rolle ausländischer Medieninhaber insbesondere im Printmarkt öffentlichkeitswirksam kritisiert und die hier herrschenden ineffektiven Medienkonzentrationsregelungen bemängelt. Allerdings wurden bislang keine konkreten legislativen Vorschläge zur Umsetzung einer strengeren Gesetzgebung gemacht. Zudem geriet Polen negativ in die Schlagzeilen, als die konservative Regierung nach den Wahlen 2015 ein Mediengesetz beschloss, das den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einer stärkeren staatlichen Kontrolle unterwirft.
- Die Rolle und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der gerade für die Medienvielfaltsicherung von besonderer Bedeutung sein kann, wird auch im Vereinigten Königreich diskutiert. Hier kommt der *BBC* eine Schlüsselposition bei der Sicherung der Zugänglichkeit eines breiten Spektrums von Medieninhalten zu. Zur Diskussion steht die Erneuerung der *BBC* Charter und der *BBC* Verwaltungsstrukturen, die sich auch mit Fragen der Regulierung nicht-linearer Angebote (Catch-up-TV über *iPlayer*) beschäftigt.
- In Deutschland schwelte über viele Jahre hinweg eine medienrechtliche Debatte anlässlich eines Fusionsvorhabens zwischen einem vornehmlich auf Print ausgerichteten Medienunternehmen und einer TV-Sendergruppe. Die Untersagung der geplanten Fusion beschäftigte letztlich auch sämtliche gerichtlichen Instanzen im Verwaltungsrechtsweg. Konkret ging es um das Übernahmeverhaben von *ProSiebenSat.1* durch Axel Springer und die Frage, welche Bedeutung crossmediale Verflechtungen zwischen TV und Print für die medienkonzentrationsrechtliche Beurteilung eines solchen Zusammenschlusses haben und inwieweit die für Konzentrationsentwicklungen im Fernsehbereich zuständige Kommission Prüfungskompetenzen hierfür hat.

10.4. Herausforderungen durch Konvergenzentwicklungen

Die Digitalisierung, die Weiterentwicklung der technischen Möglichkeiten, veränderte Angebote und verändertes Nutzungsverhalten stellen auch die nationale sowie europäische Sicherung von Medienpluralismus vor neue Herausforderungen. Dabei errichtet nicht nur die Tatsache, dass es Konvergenzentwicklungen gibt, sondern auch das rasante Tempo, in dem die Entwicklungen voranschreiten, Hürden, die es zu überwinden gilt. Neue „big player“ wie Google und Facebook entwickeln neue Geschäftsmodelle und verändern die bestehenden Machtverhältnisse nachhaltig. Auch wenn das Fernsehen immer noch das Leitmedium mit unverändert hohen Nutzungszahlen in Europa ist, so wird der verstärkte Konsumfokus auf Internetangebote immer relevanter und die



Bedeutung von digitalen Intermediären wie Suchmaschinen oder Nachrichtenaggregatoren nimmt zu. Dies gilt insbesondere bei der Informationsbeschaffung durch bestimmte Nutzergruppen, etwa in bestimmten Alterssegmenten. Bislang gibt es weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene konkrete Antworten auf die sich hier stellenden Fragen. Insbesondere im Rahmen der wettbewerbsrechtlichen Marktdefinition zeigt sich, dass auf beiden Ebenen an traditionellen Marktabgrenzungen festgehalten wird. Jedoch wird im Einzelfall deutlich, dass dieses Festhalten an traditionellen Strukturen sich zu verändern beginnt und nach und nach Konvergenzüberlegungen auch im Bereich der Marktabgrenzung eine Rolle spielen. Dies hängt nicht zuletzt auch damit zusammen, dass die Herausforderungen der Konvergenz und die technologieneutrale Ausgestaltung der Regulierung zunehmend im Mittelpunkt nationaler und europäischer, medienrechtlicher Diskussionen stehen.

- So beschäftigt sich die Diskussion im Vereinigten Königreich mit den Chancen und Bedrohungen durch Dienste wie *Netflix* und *Amazon Prime* aufgrund wachsender Internetnutzung und stellt die Frage nach der Effektivität des aktuellen Regulierungsregimes bezüglich solcher Sachverhalte.
- Ob und wie das Medienkonzentrationsrecht novelliert werden könnte, um der steigenden Bedeutung onlinebasierter Medien sowie dem veränderten Verhältnis linearer und nicht-linearer Mediennutzung gerecht zu werden, fragen sich auch die zuständige Kontrollkommission KEK und die zuständigen Landesgesetzgeber in Deutschland.
- Die französische und deutsche Kartellbehörde haben gemeinsam ein Positionspapier zur Bedeutung von Daten in kartellrechtlichen Fusionsverfahren veröffentlicht, um die Bedeutung von Unternehmen wie *Google* und *Facebook* im Markt besser darstellen zu können als nur mit herkömmlichen Marktrelevanzkriterien.
- In Italien fordert die Regulationsbehörde AGCOM die Anpassung der *Sistema integrato delle comunicazioni*, welches momentan Online-Sachverhalte nicht vollständig erfasst, sowie eine genaue Bewertung der aktuellen Herausforderungen für den Medienpluralismus.

Die durch das Internet geschaffenen vielfältigen Möglichkeiten kostengünstig zu publizieren und die damit einhergehende immense Vervielfältigung an Angeboten, dürfen nicht zum vorschnellen Rückschluss führen, dass die Sicherung der Medienvielfalt allein durch die neuen technischen Möglichkeiten sichergestellt ist. Vielmehr ist auf nationaler als auch auf europäischer Ebene die Sicherung des Medienpluralismus weiter eine wichtige Aufgabe und die zuständigen Stellen beschäftigen sich mit möglichen notwendigen Maßnahmen. Dazu zählt auch, für Transparenz bei Eigentums- und Einflussverhältnissen im Kontext neuer Medienangebote und -anbieter zu sorgen und zwar sowohl durch entsprechende Beobachtungsmöglichkeiten auf europäischer wie nationaler Ebene.





EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

Im Dezember 1992 in Straßburg eingerichtet, hat die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle zur Aufgabe, Informationen über den europäischen audiovisuellen Sektor zu sammeln, aufzubereiten und zu veröffentlichen.

Als öffentliche europäische Einrichtung umfasst sie derzeit 41 Staaten sowie die Europäische Union, die durch die Europäische Kommission vertreten wird. Die Informationsstelle ist ein Teil des Europarats und arbeitet mit diversen Partnern, Berufsverbänden und einem Korrespondentennetzwerk zusammen.

Zu den Tätigkeitsschwerpunkten der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle gehören:

- der Jahrbuch-Online-Service,
www.yearbook.obs.coe.int
- das Herausgeben von Publikationen wie Newslettern und Berichten
www.obs.coe.int/publications
- ein umfassendes Informationsangebot über ihre Internetseite
www.obs.coe.int
- Konferenzbeiträge
www.obs.coe.int/events

Die Informationsstelle bietet darüber hinaus einen kostenlosen Zugang zu Datenbanken an:

IRIS Merlin

Datenbank für juristische Informationen von Relevanz für den audiovisuellen Sektor in Europa
www.merlin.obs.coe.int

MAVISE

Datenbank zu Fernseh- und audiovisuellen Abrufdiensten und Unternehmen in Europa
www.mavise.obs.coe.int

AVMSDatabase

Datenbank über die Umsetzung der Richtlinie in nationale Gesetzgebung
www.avmsd.obs.coe.int

LUMIERE

Datenbank über Kinobesucherzahlen in Europa
www.lumiere.obs.coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76 Allée de la Robertsau – 67000 Strasbourg – France
Tel.: +33 (0) 3 90 21 60 00 – Fax: +33 (0) 3 90 21 60 19
www.obs.coe.int – E-mail: info.obs@coe.int

Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen

Diese IRIS *Spezial* bietet einen Überblick über die gegenwärtigen Marktgegebenheiten und eine Auswahl an regulatorischen Maßnahmen, die in Europa seit dem Bericht der Informationsstelle „Konvergierte Märkte - konvergierte Macht? Regulierung und Fallrecht“ von 2012 eingeführt wurden.

Sie wurde unter Federführung des Instituts für europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken erstellt und beinhaltet Beiträge verschiedener Autoren. Der Fokus liegt auf einer Auswahl europäischer Länder (Deutschland, Vereinigtes Königreich, Italien, Frankreich, Spanien und Polen), wodurch eine Vielfalt unterschiedlicher Ansätze aufgezeigt werden soll.