



Transparenz von Medieneigentum

IRIS *Spezial*

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

30
Jahre

Europäische
Audiovisuelle
Informationsstelle

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

IRIS Spezial 2021-2

Transparenz von Medieneigentum

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2021

ISBN 978-92-871-9185-4 (Druckausgabe)

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

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

Redaktionelles Team – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais, Juristische Analysten

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser (in alphabetischer Reihenfolge)

Alexandros Antoniou, Amedeo Arena, Mark D. Cole, Christina Etteldorf, Roderick Flynn, Pascal Kamina, Carles Llorens, Roman Lukyanov, Marina Piolino, Jörg Ukrow, Krzysztof Wojciechowski, Lorna Woods, Sebastian Zeitmann

Übersetzung

Sonja Schmidt, Ulrike Welsch, France Courrèges Nathalie Sturlèse, Paul Green, Michael Finn

Korrektur

Gianna Iacino, Aurélie Courtinat, Anthony Mills

Verlagsassistentz - Sabine Bouajaja

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

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76, allée de la Robertsau F-67000 Strasbourg
France

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.
Franz-Mai-Straße 6, 66121 Saarbrücken
Deutschland

Tel.: +49 681 906 766 76

Fax: +49 681 968 638 90

emr@emr-sb.de

www.emr-sb.de

Titellayout – ALTRAN, France

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (ed.), *Transparenz von Medieneigentum*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2021

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, Dezember 2021

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.

Transparenz von Medieneigentum

Alexandros Antoniou, Amedeo Arena, Mark D. Cole, Christina Etteldorf,
Roderick Flynn, Pascal Kamina, Carles Llorens, Roman Lukyanov, Marina
Piolino, Jörg Ukrow, Krzysztof Wojciechowski, Lorna Woods, Sebastian
Zeitmann

Vorwort

Massenmedien wird in der Regel eine Wächterfunktion zugeschrieben. Das heißt, sie recherchieren, überprüfen Fakten, hinterfragen Zusammenhänge, um anschließend gesicherte Informationen zu veröffentlichen, die die Reichen und Mächtigen zur Rechenschaft ziehen. Darüber hinaus haben Massenmedien, um es mit den Worten von John Reith zu sagen, dem General Manager der BBC von 1922 bis 1939, auch eine Erziehungsfunktion, und außerdem sollen sie die Menschen auch noch unterhalten. All das sind unverzichtbare Funktionen in unserer heutigen „bildschirmbesessenen“ Gesellschaft.

Aber wer überwacht die Wächter? Das ist eine Frage, die sich bereits der römische Dichter Juvenal in seinen Satiren gestellt hat und die inzwischen zu einem geflügelten Wort geworden ist- *quis custodiet ipsos custodes*. Oder anders gesagt: Wer hält die Medien davon ab, ihre Macht zu missbrauchen? Die Antwort auf diese Frage könnte sein: die Zivilgesellschaft, Regulierungsbehörden und in letzter Instanz die Gerichte. Allerdings ist es ein wenig schwierig, die Wächter zu überwachen, wenn man gar nicht weiß, wer die Wächter sind. Wer sind die Personen, natürliche oder juristische, die hinter den Medien stehen? Wer entscheidet wirklich über die redaktionelle Linie einer Zeitung? Wenn wir davon überzeugt sind, dass ein ungesundes Niveau an Medienkonzentration eine Gefahr für die Demokratie und die Freiheit der Meinungsäußerung ist, dann ist Transparenz von Medieneigentum unverzichtbar für unsere Gesellschaften.

Diese Veröffentlichung befasst sich vor allem mit der Frage, wie Transparenz von Medieneigentum in Europa geregelt wird. Nach einer kurzen Einführung in das Thema bieten die Kapitel 2 und 3 einen Überblick über Transparenzvorschriften auf der Grundlage des EU-Primär- und –Sekundärrechts. In Kapitel 4 geht es um Transparenzinitiativen des Europarats und der Zivilgesellschaft. Kapitel 5 enthält eine Reihe von Länderberichten, die als Beispiel dienen, und Kapitel 6 bietet eine vergleichende Analyse. Den Abschluss bilden einige Schlussbemerkungen.

Die wissenschaftliche Leitung der Veröffentlichung liegt in den Händen von Mark D. Cole und Jörg Ukrow von unserer Partnereinrichtung – dem Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken, Deutschland. Die Veröffentlichung enthält eine Vielzahl von Länderberichten von Marina Piolino (Schweiz), Jörg Ukrow (Deutschland), Carles Llorens (Spanien), Pascal Kamina (Frankreich), Lorna Woods und Alexandros Antoniou (Vereinigtes Königreich), Roderick Flynn (Irland), Amedeo Arena (Italien), Krzysztof Wojciechowski (Polen) und Roman Lukyanov (Russische Föderation). Alle anderen Kapitel und die vergleichende Analyse stammen aus der Feder von Mark D. Cole, Jörg Ukrow, Christina Etteldorf und Sebastian Zeitmann vom EMR.

Ich möchte allen Autoren und dem EMR-Team meinen herzlichen Dank aussprechen, vor allem Sebastian Zeitmann, für sein unermüdliches Engagement über die gesamte Dauer des Produktionsprozesses.

Straßburg, Dezember 2021

Maja Cappello
IRIS-Koordinatorin
Leiterin der Abteilung für juristische Informationen
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
2. Regeln zur Transparenz von Medieneigentum im Lichte des EU-Primärrechts	5
2.1. Einleitung.....	5
2.2. Transparenz als EU-Verfassungsprinzip?	6
2.3. Art. 345 AEUV und Transparenzregeln.....	7
2.4. Der Einfluss von Transparenzregeln auf die EU-Wettbewerbspolitik	9
2.5. Der Einfluss von Transparenzregeln auf die EU-Grundfreiheiten	11
2.6. Transparenzregeln und EU-Grundrechte.....	13
2.7. Transparenz als Instrument zur Sicherung der Medienvielfalt	15
2.8. Fazit	17

3. Regeln zur Transparenz von Medieneigentum im Sekundärrecht	19
3.1. Die AVMD-Richtlinie	19
3.2. Transparenz in weiteren Bestimmungen auf Ebene des Sekundärrechts und der Selbstregulierung	22
3.2.1. EU-Geldwäscherichtlinie.....	23
3.2.2. Transparenzbestimmungen im medienrelevanten Sekundärrecht und in der Selbstregulierung	25
3.2.3. Transparenz für die Zukunft im Bereich KI und im Paket über digitale Dienste.....	27

4. Initiativen zur Transparenz von Medieneigentum	29
4.1. Europarat.....	29
4.2. Existierende Datenbanken und Initiativen der Zivilgesellschaft	31

5. Länderberichte	35
5.1. CH - Schweiz.....	35
5.1.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	35
5.1.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	37
5.1.3. Schlussbemerkung	43
5.2. DE - Deutschland	44
5.2.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	44
5.2.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	46

5.2.3. Weitere Entwicklungen.....	54
5.3. ES - Spanien.....	56
5.3.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	56
5.3.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	56
5.3.3. Weitere Entwicklungen.....	62
5.4. FR - Frankreich.....	63
5.4.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	63
5.4.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	63
5.5. GB - Vereinigtes Königreich.....	71
5.5.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	71
5.5.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	72
5.5.3. Weitere Entwicklungen.....	83
5.6. IE - Irland.....	84
5.6.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	84
5.6.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	85
5.6.3. Weitere Entwicklungen.....	92
5.7. IT - Italien.....	93
5.7.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	93
5.7.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	94
5.7.3. Weitere Entwicklungen.....	99
5.8. PL - Polen.....	99
5.8.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	100
5.8.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	101
5.8.3. Weitere Entwicklungen.....	108
5.9. RU - Russische Föderation.....	111
5.9.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	111
5.9.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	112
5.9.3. Weitere Entwicklungen.....	118

6. Vergleichende Analyse 119

6.1. Einleitung.....	119
6.2. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht.....	119
6.3. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht.....	120
6.3.1. Regelungsadressaten.....	121
6.3.2. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln.....	122
6.3.3. Methoden der Offenlegung.....	125
6.3.4. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln.....	126

6.3.5. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen.....	127
6.4. Ausblick.....	128

7. Schlussfolgerungen129

1. Einführung

Jörg Ukrow, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) und stv. Direktor der Landesmedienanstalt Saarland (LMS)

„Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Medien.“¹ Dieses vielfach benutzte Zitat von *Niklas Luhmann* ist zwar eingängig, verliert indessen in einer Welt der Digitalisierung und Globalisierung, von sozialen Netzwerken, Filterblasen und *user generated content* zunehmend argumentative Strahlkraft. Die These bleibt aber in dem Maße relevant, in dem (auch) klassische Medien ihre für den gesellschaftlichen und demokratischen Diskurs unverzichtbare Filter- und Mittlerfunktion behalten. Nicht zuletzt mit Blick auf diese demokratische Bedeutung von medialem Engagement für die *res publica* bedarf das *Luhmann'sche* Diktum indessen einer Ergänzung. Sie erschließt sich aus der vielfältigen politik- und gelegentlich rechtswissenschaftlichen Einordnung der Medien als „vierter Gewalt“.² Dieser Begriff soll verdeutlichen, dass den Medien besondere Funktionen in Bezug auf die drei traditionellen staatlichen Gewalten, Legislative, Exekutive und Judikative, zukommen. Dazu zählen insbesondere die Prägung der öffentlichen Meinung sowie die Kontrolle der Staatsgewalten.³

In der modernen Informationsgesellschaft können nur Medien jenes öffentliche Forum konstituieren, auf das eine Demokratie angewiesen ist und auf dem sich öffentliche Meinungen formieren können. Zugleich üben die Medien die unverzichtbare Funktion eines „*public watchdog*“ aus, wenn sie die Ausübung der Macht kontrollieren und das öffentlich machen, was in einer Demokratie nicht geheim gehalten werden darf.⁴

Staatstheoretisch geht mit einer solchen Anerkennung von diskursiver Gestaltungs- wie demokratischer Kontrollmacht stets die Frage nach einer Einhegung von möglichem Machtmissbrauch einher. Das System der staatsrechtlichen *checks and balances* bedarf insoweit einer Ergänzung, die zugleich in ihrer Ausformung dem Gebot der Staatsfreiheit der Medien respektive den verfassungsrechtlichen Rechtspositionen von Medienunternehmen angemessen, d.h. unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, Rechnung trägt. Ein zentrales Tool in einem Instrumentenkasten zur

¹ Luhmann N., Die Realität der Massenmedien, 2. Aufl. 1996, S. 9.

² Vgl. Bergsdorf W., Die vierte Gewalt. Einführung in die politische Massenkommunikation, 1980; Hindelang, Freiheit und Kommunikation. Zur verfassungsrechtlichen Sicherung kommunikativer Selbstbestimmung in einer vernetzten Gesellschaft, 2019, S. 94 ff.; kritisch Wagner, Vom Gespenst, das als ›Vierte Gewalt‹ erscheint. Bemerkungen zu einer Demokratiegefährdung, die sich als ihr Gegenteil ausgibt, Zeitschrift für Politik 2007, 324 (328 ff.).

³ Vgl. Kerksenbrock F., Die Legitimation der Medien nach dem Grundgesetz, 2015, S. 41.

⁴ Berka W., Verfassungsrecht, 2012, Rn. 857.

grundrechtskonformen Einhegung möglichen medialen Machtmissbrauchs ist die Herstellung von Publizität und Transparenz.

Transparenz ist auch insoweit „ein ambivalenter Begriff“.⁵ Zwar wird Transparenz, soweit sie sich auf den Staat und seine Einheiten bezieht, als konstitutiv für den demokratischen Rechtsstaat angesehen.⁶ Transparenz soll „unbedingte Voraussetzung“ für die demokratische Meinungs- und Willensbildung sein⁷ und wird als „gemeineuropäische Rechtsidee“⁸ charakterisiert. Diesem demokratischen Transparenzideal steht indessen nicht zuletzt im Zuge der Digitalisierung die Sorge vor dem „gläsernen Bürger“ als Opfer eines menschenrechtsverletzenden Überwachungsstaats gegenüber.⁹ Transparenz kann mit Blick auf diese Janusköpfigkeit Lob- und Klagegedicht in gleicher Weise motivieren und begründen.¹⁰

Nicht nur politische Entscheidungen, sondern auch deren publizistische Vorprägung und Kontrolle sollten in einer Weise erfolgen, dass eine offene Konkretisierung des öffentlichen Interesses eine Mitwirkung der Allgemeinheit an der gemeinsamen politischen Willensbildung ermöglicht. Publizitäts- und Transparenzerfordernisse sichern insoweit gleiche Teilhaberechte trotz ungleicher Verteilung von Ressourcen bei der Einwirkung auf den Meinungsbildungsprozess ab. Eine hieran anknüpfende Ergänzung des *Luhmann'schen* Diktums kann lauten: Was wir über unsere Medien, die das Bild der Gesellschaft und der Welt, in der wir leben, bestimmen, wissen, wissen wir durch Transparenzvorgaben zum Medieneigentum. Solche Transparenz mag in dem sich ausdifferenzierenden Medien-Ökosystem keine hinreichende Sicherungsmaßnahme gegenüber einem problematischen Umschlagen von meinungsbezogener Marktmacht in Manipulationsmöglichkeiten in Bezug auf den demokratischen Prozess sein. Aber ohne Transparenz in Bezug auf Medieneigentum drohen dritte Maßnahmen zur Sicherung von Meinungsvielfalt wie z.B. Sendezeiten für von einem Rundfunkveranstalter unabhängige Dritte und Diskriminierungsverbote für Medienintermediäre (wie z.B. Suchmaschinen) allzu oft leerzulaufen. Transparenz in Bezug auf Medieneigentum ist aber nicht nur von eminenter Bedeutung mit Blick auf die Vermeidung vorherrschender Meinungsmacht. Transparenz in Bezug auf Medieneigentum steht auch in einem Verhältnis der wechselseitigen Befruchtung zu demokratischer Kontrolle und Gewaltenteilung als Verfassungsprinzipien. Und Transparenz in Bezug auf Medieneigentum ist ein wichtiger Pfeiler bei der Herstellung von Resilienz gegenüber (politischen) Desinformationskampagnen. Sie erleichtert insbesondere auch in Zeiten demokratischer Wahlkämpfe die Prüfung, ob mediale Einflüsse in der Vorwahlzeit dem Interesse an Aufklärung und Information oder dem Interesse an der Abarbeitung einer außenpolitischen Agenda der Destabilisierung demokratischer Prozesse dienen sollen.

⁵ So ausdrücklich BVerfGE 118, 277 (384).

⁶ Ostermann G., *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, 2019, S. 2 unter Bezugnahme auf BVerfGE 70, 324 (358); 103, 44 (63); 119, 309 (319 f.); 123, 39 (68); vgl. auch Gröschner R., *Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts*, VVDStRL 63 (2004), 344 (351 ff.); Marcic, *Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie*, in: Ehmke H. u. a. (Hrsg.), *Festschrift für Adolf Arndt*, 1969, S. 267 (274 ff.); Meinel, *Öffentlichkeit als Verfassungsprinzip*, *Kritische Justiz* 37 (2004), 413 (414 ff.); Scherzberg A., *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, 2000, S. 291 ff. und S. 320 ff.

⁷ Stehr N. und Wallner C., *Transparenz: Einleitung*, in: Jansen S., Schröter E. und Stehr N., *Transparenz*, S. 13.

⁸ Gröschner R., VVDStRL 63 (2004), 344 (346).

⁹ Ostermann G.-J., *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, 2019, S. 6.

¹⁰ Vgl. Hassemer, *Über Transparenz*, in: Durner u. a. (Hrsg.), *Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa. Festschrift für Hans-Jürgen Papier*, 2013, S. 237 (237).

Nicht zuletzt: Was für die parlamentarische Demokratie gilt – dass sie auf dem Vertrauen des Volkes basiert und dass Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, nicht möglich ist¹¹ – gilt mit Blick auf das Vertrauen in die demokratische Kontrollkraft der Medien in vergleichbarer Weise. Gerade auch Qualitätsmedien befinden sich in Zeiten des Aufstiegs populistischer Kräfte in einem Prozess des Verlustes selbstverständlicher Legitimität ihrer Meinungsmacht.¹² Transparenz in Bezug auf Medieneigentum kann Vertrauen, dass die Meinungsmacht von Medien nicht zur klammheimlichen Durchsetzung eigener politischer, ökonomischer und zivilgesellschaftlicher Interessen der jeweiligen Eigentümer missbraucht, sondern im Interesse des Gemeinwohls eingesetzt wird, im Sinne eines medienbezogenen Faktenchecks stabilisieren und fördern.¹³

¹¹ Ostermann, *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, 2019, S. 2 unter Bezugnahme auf BVerfGE 40, 296 (327); 118, 277 (353).

¹² Vgl. Krämer B. und Holtz-Bacha C. (Hrsg.), *Perspectives on Populism and the Media*, 2020; Meyer, Populismus und Medien, in: Decker (Hrsg.), *Populismus*, 2006, S. 86 ff.

¹³ Vgl. zu parallelen Überlegungen in Bezug auf ein Lobbyregister Schröck T und Ruzin F., Wieviel ist der Verfassung Transparenz im Lobbyismus wert? Zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch das Lobbyregistergesetz, *VerfBlog*, 15.4.2021, <https://verfassungsblog.de/lobbyrg/>, DOI: 10.17176/20210415-171543-0.

2. Regeln zur Transparenz von Medieneigentum im Lichte des EU- Primärrechts

Sebastian Zeitmann, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

2.1. Einleitung

Wie mit dieser Ausgabe der IRIS Spezial aufgezeigt wird, ist Transparenz, nicht zuletzt im Hinblick auf das Schwerpunktthema der Medieneigentümerschaft, in den Staaten Europas ein wichtiger Grundsatz.¹⁴ Auch für den Europarat ist Transparenz grundlegend, was sich etwa an seiner jüngst in Kraft getretenen Tromsø-Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten¹⁵ zeigt. Vorliegendes Kapitel beleuchtet, inwieweit Transparenz allgemein sowie hinsichtlich Medieneigentums im Verfassungsrecht der EU, ihrem sogenannten Primärrecht, eine Rolle spielt.

Dabei soll zunächst die Einordnung der Transparenz als mögliches Verfassungsprinzip der EU thematisiert werden. In Bezug auf den mit dieser IRIS Spezial zentral adressierten Gegenstand soll weiterhin auf den die Eigentumsordnungen der Mitgliedstaaten betreffenden Art. 345 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) hingewiesen und der Frage nachgegangen werden, inwieweit dieser von Transparenzregeln berührt wird. Der Einfluss solcher Regeln im Hinblick auf die EU-Wirtschaftsintegration, insbesondere in Bezug auf Wettbewerbspolitik und Grundfreiheiten wird im Folgenden thematisiert. In einem nächsten Schritt wird der Rolle der Grundrechte, insbesondere der Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, Freiheit der Medien, Achtung des Privat- und Familienlebens und Schutz personenbezogener Daten, nachgegangen werden. Abschließend wird die Frage behandelt, inwieweit Transparenz als Vielfaltssicherungsinstrument auf EU-Ebene dienen kann.

¹⁴ Vgl. dazu auch unten, Kapitel 1.3.

¹⁵ Vertrag-Nr. 205, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyenum=205>; s. dazu Zeitmann S., „The Council of Europe’s Tromsø Convention on Access to Official Documents“, *European Data Protection Law Review* 7, 2021, S. 232-237.

2.2. Transparenz als EU-Verfassungsprinzip?

Auch wenn die Begriffe „Transparenz“, „transparent“, „Offenheit“ oder „offen“¹⁶ sich nur in einzelnen Passagen der drei EU-Grundlagenverträge EU-Vertrag (EUV), AEUV und EU-Grundrechtecharta (GRCh)¹⁷ finden, nehmen sie doch im EU-Primärrecht eine gewichtige Rolle ein. Ihre Relevanz betont auch der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH).¹⁸ So werden nach der Grundsatzklausel des Art. 1 Abs. 2 EUV – die selbst keine einklagbaren Ansprüche begründet¹⁹ – Entscheidungen der EU „möglichst offen“ getroffen, was in Art. 10 Abs. 3 EUV wiederholt²⁰ und in Art. 15 AEUV konkretisiert wird.²¹ Bemerkenswert ist, dass die Verträge an dieser Stelle in der deutschen und französischen Fassung von einem Offenheitsgrundsatz bzw. *principe d'ouverture*²² sprechen. Ergänzende Transparenzverpflichtungen für EU-Organe finden sich in Art. 15 Abs. 2 und 16 Abs. 8 EUV, Art. 298 AEUV und Art. 31 und 37 der Satzung des EuGH. Der Rat ist demnach angehalten, im Zuge von Gesetzgebungsverfahren öffentlich zu tagen; das Europäische Parlament (EP) tagt grundsätzlich öffentlich; öffentlich sind auch Verhandlungen und Urteilsverkündungen des EuGH. Insbesondere die Offenheit des Gesetzgebungsprozesses ist für spätere Rechtsanwender, zu denen auch Medienunternehmen gehören können, von Relevanz, um sich nicht nur über laufende Vorgänge informieren, sondern auch auf diese reagieren zu können, sowohl in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer Aufgabe als *public watchdog*, wobei Gesetzgebungsprozesse ein ganz entscheidendes Thema bei der demokratischen Willensbildung sind, als auch im Rahmen von Lobby-Aktivitäten (dazu sogleich).

Grundlegend ist daneben die in Art. 15 AEUV verankerte Pflicht der EU-Organe und -Einrichtungen, die Transparenz ihrer Tätigkeit und zu diesem Zweck den Zugang zu ihren Dokumenten gewährleisten.²³ Über Art. 42 GRCh erlangt das Recht auf Zugang zu EU-Dokumenten Grundrechtsqualität. Art. 296 und 297 AEUV verankern in diesem Sinne eine allgemeine Begründungs- und Veröffentlichungspflicht für Unionsrechtsakte. Auf Offenheit

¹⁶ Der Konnex zwischen „Transparenz“ und „Offenheit“ wird hergestellt durch Art. 15 AEUV, in dem beide Begriffe im selben Kontext verwendet werden.

¹⁷ Abl. 2016 C 202 v. 7. Juni 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.

¹⁸ EuGH, Rs. C-41/00 P, Interporc/Kommission, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48109&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2286338>, Rn. 38 f.; verb. Rs. C-92/09 und 93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79001&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2286137>, Rn. 68.

¹⁹ Ostermann, G., *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2019, S. 229.

²⁰ Dazu Blanke, H., in Blanke, H., Mangiameli, S., *The Treaty on European Union. A Commentary. Volume I*, Springer, Cham, 2021, Art. 1 TEU, Rn. 44 ff.; Porras Ramirez, J., in Blanke, H., Mangiameli, S., op. cit., Art. 10 TEU, Rn. 36 f., jeweils m. w. N.

²¹ Dazu Porras Ramirez, J., in Blanke, H., Mangiameli, S., op. cit., Art. 15 TFEU, Rn. 1 ff. m. w. N.

²² Nicht jedoch im Engl. („as openly as possible“).

²³ Die Details regelt die „Transparenzverordnung“ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABL. 2001 L 145 v. 31.5.2001, S. 43-48, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2001.145.01.0043.01.DEU&toc=OJ%3AL%3A2001%3A145%3ATOC. Vgl.

bereits Broberg, M., „Access to Documents: A General Principle of Community Law?“, *European Law Review* 27, 2002, S. 194-205, sowie Porras Ramirez, J., in Blanke, H., Mangiameli, S., op. cit., Art. 15 TFEU, Rn. 19 ff. m. w. N.

und Transparenz verweist zuletzt Art. 11 EUV, wonach die EU-Organe einen „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ pflegen. Dies sichert letztlich auch den Lobbyismus im Rahmen der EU-Rechtsetzungsprozesse primärrechtlich ab, durch welchen etwa Medienunternehmen oder Datenschutzvereine bereits im Vorfeld, aber auch während des Rechtsetzungsverfahrens ihre Positionen zu vermitteln versuchen können.

Somit wird auf den Transparenz- bzw. Offenheitsgrundsatz ähnlich häufig in den Verträgen Bezug genommen wie etwa auf die grundlegenden Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung und Subsidiarität und wird zurecht als eines der Verfassungsprinzipien,²⁴ zumindest aber als ein Rechtsgrundsatz²⁵ der EU angesehen. Als solcher strahlt der Transparenzgrundsatz auf alle anderen Bereiche des Unionsrechts aus. Zu betonen ist, dass das verfassungsrechtlich verankerte Prinzip aber auch nur die Union verpflichtet und höchstens indirekt Bindungswirkung auf die Mitgliedstaaten entfaltet, etwa wo diese Primärrechtsverpflichtete wie im Rahmen der Grundfreiheiten (s. dazu unten) sind. Allerdings unterliegen auch mitgliedstaatliche Dokumente im Besitz einer EU-Einrichtung gem. Art. 2 Abs. 3, 3 lit. b) VO 1049/2001 der unionsrechtlichen Offenlegungspflicht. Insoweit die EU verpflichtet ist, muss sich auch ihr Sekundärrecht an den primärrechtlichen Transparenzvorgaben messen lassen.²⁶ Dieses wiederum geht regelmäßig mit direkten einschlägigen Verpflichtungen auch und insbesondere der Mitgliedstaaten sowie Privaten, wie Medienunternehmen, einher.

Allerdings unterliegt der Transparenzgrundsatz Schranken dahingehend, dass nicht alle Verfahrensebenen der EU-Gesetzgebung öffentlich sind. Dies erschwert Informationsmöglichkeiten als auch Lobbyismus-Bemühungen potentiell betroffener Rechtsanwender wie Medienunternehmen. Auch der Zugang zu Dokumenten der EU kann nur teilweise gewährt werden, etwa zum Schutz personenbezogener Daten.²⁷ Die Ausübung derartiger Schranken unterliegt zur Wahrung des Transparenzgebots Begründungspflichten.

2.3. Art. 345 AEUV und Transparenzregeln

Art. 345 AEUV sieht vor, dass die Unionsverträge die jeweiligen Eigentumsordnungen in den Mitgliedstaaten und somit auch deren Medieneigentumsordnungen „unberührt“ lassen. Dies bedeutet, dass der Sektor Eigentumsordnung, und zwar bezogen auf die Frage des Grades der Verstaatlichung und Sozialisierung von Unternehmen und Produktionsmitteln

²⁴ Vgl. Bröhmer, J., *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, S. 319 ff.; Kläger, C., *Transparenz im Kartellverfahren der Europäischen Union*, Nomos, Baden-Baden, 2020, S. 36 f.

²⁵ Lenaerts, K., „In the Union we trust“: Trust-enhancing principles of Community law“, *Common Market Law Review* 41, 2004, S. 317-343 (321); a.A. Ennulat, M., *Datenschutzrechtliche Verpflichtungen der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2008, S. 182.

²⁶ Vgl. etwa EuGH, verb. Rs. C-39/05 und C-52/05, Schweden und Maurizio Turco/Rat, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67058&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2287707>.

²⁷ Vgl. dazu insb. das Urteil des EuGH in verb. Rs. C-92/09 und 93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert, *ibid.*; s. dazu etwa Ostermann, G., *op. cit.*, S. 234 ff.

und damit auch von Medienunternehmen und der erforderlichen Infrastrukturen bzw. allgemeiner: die Frage öffentlicher oder privater Trägerschaft, von vornherein aus der Zuständigkeit der Union ausgeklammert wird. Demnach darf die EU selbst im Rahmen der ihr zustehenden Kompetenzen nicht in die Eigentumsordnungen der Mitgliedstaaten eingreifen. Das schließt Eingriffe der Union in das Privateigentum zur Erreichung wichtiger Unionsziele nicht aus, etwa im Rahmen von Maßnahmen nach Art. 75, 215 AEUV,²⁸ im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte²⁹ oder auch durch sekundärrechtliche Transparenzregeln, wie sie etwa in der AVMD-Richtlinie verankert sind.³⁰ Ein Eingriff in das Eigentum selbst begründet mithin noch keinen solchen auch in die Eigentumsordnung. Art. 345 AEUV schränkt also die Anwendung der Verträge insgesamt auf die Art und Weise, wie die Vorschriften eines Mitgliedstaates das Eigentumsrecht an Unternehmen behandeln, ein, schließt sie aber nicht vollständig aus.³¹

Art. 345 AEUV entbindet die Mitgliedstaaten nicht von der Verpflichtung der Achtung des Unionsrechts, wie der EuGH in ganz ständiger Rechtsprechung betont.³² Das gilt insbesondere für das EU-Wettbewerbsrecht³³ und die Grundfreiheiten³⁴ sowie den Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Demnach gilt auch für die Ausgestaltung der Medieneigentumsordnungen jenseits der Frage öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher

²⁸ EuG, Rs. T-362/04, Minin/Kommission, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66049&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2287911>, Rn. 77.

²⁹ EuGH, Rs. C-309/96, Annibaldi, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43564&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2289643>, Rn. 23.

³⁰ S. dazu auch Kapitel 1.3.

³¹ Zur Reichweite der Vorschrift s. Akkermans, B., Ramaekers, E., „Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations“, *European Law Journal* 16, 2010, S. 292-314 (296 ff.).

³² Etwa EuGH, Rs. C-235/89, Kommission/Italien, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96753&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2289075>, Rn. 14.

³³ Etwa EuG, verb. Rs. T-116/01 und T-118/01, PQ European Ferries (Vizcaya) und Diputación Foral de Vizcaya/Kommission, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48540&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2289212>, Rn. 145 ff.

³⁴ EuGH, verb. Rs. C-105-107/12, Essent, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=143343&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2289478>, Rn. 36. Insb. lehnt der Gerichtshof eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit durch Art. 345 AEUV ab; vgl. grundlegend EuGH, Rs. C-367/98, Kommission/Portugal, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47377&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2290217>; Rs. C-483/99, Kommission/Frankreich, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47378&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2290554>; Rs. C-503/99, Kommission/Belgien, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47379&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2290629>. Andererseits führen Verstaatlichungen durch Investitionshindernisse zu einer entsprechenden Blockade von Kapitaltransfers und entziehen der Kapitalverkehrsfreiheit die Grundlage. Nur ausnahmsweise wird in besonders substanziellen Fällen darin ein Verstoß gegen Art. 63 AEUV zu sehen sein. S. dazu auch kritisch Ukrow, J., Ress, G., in Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M., *Das Recht der Europäischen Union*, C.H. Beck, München, 2021, Art. 63 AEUV, Rn. 54, 151 ff. m. w. N.

Rechtsform die Bindung an unionsrechtliche Vorgaben.³⁵ Das gilt auch für die Umsetzung von Sekundärrecht durch die Mitgliedstaaten, insbesondere, wenn sich dort weite Gestaltungsspielräume ergeben wie zum Beispiel bei der Vorschrift zur Transparenz von Medieneigentum in der AVMD-Richtlinie (dazu Kapitel 3.1.).

Das primärrechtliche Transparenzgebot selbst dürfte hingegen eine solche Bindung nicht begründen. Wie oben festgehalten, geht mit ihm eine direkte Verpflichtung nur der Unionsorgane und -einrichtungen einher, nicht jedoch auch der Mitgliedstaaten. Obgleich Transparenz als Unionsgrundsatz anerkannt ist, begründet sie keinen abwehr- oder darüber hinaus gar positivrechtlich auch von den Mitgliedstaaten zu achtenden Wert. Deren Ausgestaltung ihrer Medieneigentumsordnungen im Hinblick auf öffentliche oder private Trägerschaft unterliegt somit keinen primärrechtlichen Transparenzvorgaben, kann aber erneut im Rahmen der Unionskompetenzen sekundärrechtlich reguliert bzw. berührt werden.

2.4. Der Einfluss von Transparenzregeln auf die EU-Wettbewerbspolitik

Die Wettbewerbsregeln des AEUV (Art. 101 bis 109) erwähnen selbst – anders als das einschlägige Sekundärrecht³⁶ – keine Transparenzerfordernisse. Ungeachtet dessen ist ein möglichst hohes Maß von Markttransparenz eine der Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, auch bereits zur Ermittlung des relevanten Markts selbst. Das unterstreichen auch die jüngst im Rahmen des Digital Markets Act vorgeschlagenen Regeln, die – auch vor einem wettbewerbsrechtlichen Hintergrund – stark auf Transparenz setzen und auch für den Mediensektor besonders bedeutsam sind.³⁷ Insbesondere mit Blick auf Eigentumsstrukturen der Marktteilnehmer spielt Transparenz eine überragend wichtige Rolle, etwa um ermitteln zu können, inwieweit einem Unternehmen eine absolut oder relativ dominante Position auf einem Markt zukommt.

Marktbeherrschende Stellungen selbst stellen EU-wettbewerbsrechtlich kein Problem dar, lediglich ihre missbräuchliche Ausnutzung durch bestimmte Verhaltensweisen stellt einen Verstoß dar. Auch mit Blick auf Unternehmenszusammenschlüsse sind deren

³⁵ Zum Betrieb öffentlicher Fernmeldeanlagen vgl. EuGH, Rs. 41/83, Italien/Kommission, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=92453&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2290723>, Rn. 21 f.

³⁶ S. dazu unten, Kapitel 1.3. Vgl. daneben insb. Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, ABl. 2006 L 318 v. 17.11.2006, S. 17-25, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2006.318.01.0017.01.DEU&toc=OJ%3AL%3A2006%3A318%3ATOC.

³⁷ Dazu unten, Kapitel 1.3.3. Vgl. auch Cole, M., *Overview of the impact of the proposed EU Digital Services Act Package on broadcasting in Europe*, EMR, Saarbrücken, 2021, S. 22 ff.

Eigentumsstrukturen von Bedeutung.³⁸ So prüft die Europäische Kommission auch Medienezusammenschlüsse.³⁹ Dabei stützt sie ihre Untersuchungen nur auf wirtschaftliche Faktoren, nicht jedoch auch auf Meinungsmacht. Wirtschaftliche Marktmacht begründet jedoch häufig auch Meinungsmacht, so dass diese zumindest indirekt der Prüfung nicht entzogen ist. Die für die Untersuchung der Kommission erforderliche Offenlegung der Eigentümerstrukturen und ihrer wirtschaftlichen Kernzahlen durch die fusions- oder übernahmewilligen (Medien-)Unternehmen lassen somit Rückschlüsse auf ihre Meinungsmacht zu.

Auch die Transparenz der Verhaltensweisen von Marktteilnehmern, sowohl individuell (insb. Art. 102 AEUV) als auch im Zusammengehen mit anderen (Art. 101 AEUV), ist wettbewerbsrechtlich relevant. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten über das Protokoll (Nr. 29) zum Vertrag von Lissabon als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse über Art. 106 Abs. 2 AEUV im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags und unter bestimmten Voraussetzungen eine Freistellung von den EU-Wettbewerbsregeln erfahren können.⁴⁰ Eine Befreiung auch von Transparenzvorgaben kann damit aber gerade nicht einhergehen, insbesondere, wenn etwa Tochtergesellschaften der Anstalten jenseits des öffentlichen Auftrags kommerziellen Tätigkeiten nachgehen. Mit Blick auf die wettbewerbsrechtlich relevante Beihilfenaufsicht nach Art. 107 ff. ist wiederum die Offenlegung bestimmter Informationen durch öffentliche Unternehmen gem. Art. 106 AEUV von Interesse, insb. hinsichtlich ihrer finanziellen Beziehungen zu ihrem Mitgliedstaat, etwa durch Dokumentations-, Informations- und Berichtspflichten. Aber auch mit Blick auf die Förderung von Filmen und anderer audiovisueller Werke auch der privaten Industrie spielen Transparenzvorgaben eine gewichtige Rolle.⁴¹

Letztlich ist Wettbewerb immer ein Kommunikationsprozess⁴² und dies nicht nur zur Bestimmung wettbewerbschädigenden Verhaltens, sondern bereits zur Gewährleistung eines funktionierenden Wettbewerbs als solchem. Gleichzeitig ergeben sich aus dem EU-Kartellrecht Grenzen der Markttransparenz: Art. 101 AEUV verbietet gerade (potentiell)

³⁸ Diese Materie unterliegt jedoch nicht unmittelbar dem Unionsprimärrecht, sondern wird durch die Fusionskontrollverordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen geregelt, ABL. 2004 L 24 v. 29.1.2004, S. 1-22,

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.024.01.0001.01.DEU&toc=OJ.L:2004:024:TOC.

³⁹ Vgl. etwa die jüngeren Entscheidungen zu Walt Disney/Century Fox (M.8785) vom 6.11.2018, https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8785_21_97_3.pdf; sowie im Fall Sky/Fox (M.8354) vom 7.4.2017, https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8354_920_8.pdf.

⁴⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABL. 2009 C 257 v. 27.10.2009, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2009.257.01.0001.01.DEU&toc=OJ%3AC%3A2009%3A257%3ATOC, S. 1, Rn. 17, 32 ff.

⁴¹ Vgl. Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke, ABL. 2013 C 332 v. 15.11.2013, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2013.332.01.0001.01.DEU&toc=OJ%3AC%3A2013%3A332%3ATOC, S. 1-11.

⁴² Plauth, M., *Die Rechtspflicht zur Transparenz im europäisierten Vergaberecht*, Bundesanzeiger, Köln, 2017, S. 39 f.

handels- und wettbewerbsverhindernde Verhaltensweisen von Unternehmen, die ihre Grundlage in untereinander getroffenen Verhaltensabstimmungen und somit gewissermaßen einem „Zuviel“ von Transparenz dahingehend haben, dass Geschäftsgeheimnisse mit einem ausgewählten Wettbewerberkreis geteilt werden, um dadurch negativ auf den Wettbewerb einzuwirken. Ein (zu) hohes Maß an Transparenz vis-à-vis Wettbewerbern dort, wo Vertraulichkeit zur Wettbewerbssicherung angebracht ist, erscheint zumindest geeignet, der Bildung von Kartellen Vorschub zu leisten. Ein funktionierender Wettbewerb erfordert also auch immer ein gewisses Maß an Geheimhaltung bzw. Vertraulichkeit. Dies gilt daneben im Zuge von Kartell- oder sonstiger Wettbewerbsverfahren durch die Europäische Kommission⁴³ zum Schutz wichtiger Interessen der betroffenen Unternehmen, etwa vertraulicher Informationen, aber auch ihrer Vertragspartner oder anderweitiger Parteien, deren Daten schützenswert sind. In Bezug auf Medienunternehmen können etwa „Information[en] über Kaufbudgets und Entgeltbereitschaft in zukünftigen Fällen Informationen unter Konkurrenten [verbreiten], die eine wettbewerbswidrige Preisabsprache vorbereiten oder wie eine solche Absprache wirken können“.⁴⁴ Zuviel Transparenz kann demnach auch in einer solchen Konstellation den Wettbewerb verzerren.

2.5. Der Einfluss von Transparenzregeln auf die EU-Grundfreiheiten

Auch die Vorschriften zum EU-Binnenmarkt mit seinen Grundfreiheiten (Art. 26 ff. AEUV) enthalten keine speziellen Transparenzregelungen. Dennoch sind Transparenzvorgaben in diesem Bereich ebenfalls von Relevanz; mangelnde Transparenz der öffentlichen Verwaltung kann die Verwirklichung der Grundfreiheiten erschweren,⁴⁵ vor allem im Zuge der Vergabe öffentlicher Aufträge.⁴⁶ Insbesondere die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit umfassen Medien, allerdings weniger mit Blick auf die Vergabe öffentlicher Aufträge, als vielmehr etwa mit Blick auf die Zuteilung von Sendefrequenzen oder die Erteilung von Lizenzen.

Angesichts der räumlichen Nähe, der Kenntnis der jeweiligen Ausschreibungsprozeduren und gesetzlichen Grundlagen sowie der Landessprache, möglicherweise auch aufgrund persönlicher Kontakte, unterliegen einheimische Anbieter ohnehin einem Standortvorteil. Zudem haben Staaten ein gewisses Interesse, öffentliche Aufträge vorzugsweise an einheimische oder regionale Unternehmen zu vergeben. Eine solche Inländerbevorzugung stellt eine regelmäßig verbotene Diskriminierung dar, sofern das

⁴³ S. instruktiv Kläger, C., op. cit.

⁴⁴ Kirchhof, P., *Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, Nomos, Baden-Baden, 2017, S. 91.

⁴⁵ Europäische Kommission, Grünbuch „Informationen des öffentlichen Sektors“, KOM (1998) 585 endg., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A51998DC0585&qid=1629279748254>, Rn. 12.

⁴⁶ Arrowsmith, S., „The Past and Future Evolution of EC Procurement Law: from Framework to Common Code?“, *Public Contract Law Journal* 35, 2006, S. 337-384 (338 f.).

Vorgehen nicht nach den anerkannten⁴⁷ Rechtfertigungsgründen zulässig ist. Vergabeverfahren müssen demnach so ausgestaltet sein, dass alle interessierten Unternehmen, unabhängig von ihrer Herkunft, die gleichen Chancen haben, den Auftrag auch tatsächlich zu erhalten. Insoweit lässt sich aus dem Diskriminierungsverbot ein Transparenzgebot ableiten.⁴⁸ Oberhalb sekundärrechtlich festgelegter Schwellenwerte muss der europaweite potenzielle Auftragnehmer im Zuge einer unionsweiten öffentlichen Ausschreibung die Möglichkeit erhalten, von dem Auftrag Kenntnis nehmen und diesen diskriminierungsfrei gewinnen zu können.

Im Rahmen der Grundfreiheiten haben Transparenzvorgaben somit eine erheblich verfahrensrechtliche Dimension,⁴⁹ insb. durch Bekanntgabe-, Begründungs- und Dokumentationspflichten. Diese gelten auch für die Mitgliedstaaten,⁵⁰ was auch einen einschlägigen effektiven Rechtsschutz umfasst.⁵¹

Mit Blick auf Medienunternehmen ist zu beachten, dass die Zuteilung von Sendefrequenzen oder die Erteilung von Lizenzen durch öffentliche Stellen unter Berücksichtigung von Medienvielfaltsaspekten erfolgt. So ist etwa in einzelnen EU-Staaten die Lizenzvergabe daran gebunden, die Vielfalt des Angebots im regionalen Bereich zu fördern. Zwar ist grundsätzlich denkbar, dass Programme unter ausländischer Eigentümerschaft vielfaltsfördernd sein können. Wenn die fraglichen Unternehmen aber bereits mit hoher Durchdringung in einem Markt tätig sind, müssen die zuständigen Medienregulierungsbehörden dieses berücksichtigen und können anderen, auch einheimischen, Anbietern bevorzugt Lizenzen erteilen. Medienvielfalt würde in einem solchen Fall den Eingriff in die Grundfreiheiten rechtfertigen. Dies gilt natürlich – die

⁴⁷ Aus AEUV oder EuGH-Rspr., vgl. EuGH, Rs. 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein,

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=90055&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2293477>.

⁴⁸ Vgl. EuGH, Rs. C-507/03, Kommission/Irland,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69528&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2293618>, Rn. 29.

⁴⁹ Vgl. für den freien Warenverkehr EuGH, Rs. 178/84, Reinheitsgebot,

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93311&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2293694>, Rn. 45, sowie Rs. C-24/00, Red Bull,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48892&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2293814>, Rn. 26; für die Niederlassungsfreiheit insb. Rs. C-340/89,

Vlassopoulou,

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96914&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2293927>, Rn. 22.

⁵⁰ EuGH, verb. Rs. 205-215/82, Deutsche Milchkontor,

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=92162&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2294107>, Rn. 17, 19; EuGH, Rs. C-340/89, Vlassopoulou,

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96914&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2293927>, Rn. 22.

⁵¹ EuGH, Rs. 222/86, Heylens,

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=94920&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2294325>, Rn. 14 f.; Rs. C-340/89, Vlassopoulou,

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96914&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2293927>, Rn. 22; RS. C-75/08, Mellor,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73330&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2294593>, Rn. 59.

Grundfreiheiten fördernd – auch in entgegengesetzter Richtung. Die staatlichen Behörden müssen daher Zugriff auf die die Eigentumsverhältnisse offenlegenden Daten erhalten, damit sie die Entwicklungen im Bereich Medienkonzentrationsrecht beurteilen und eine sachgerechte Entscheidung unter Berücksichtigung der Grundfreiheiten und ihrer Schranken treffen können.

Die Beachtung grundlegender Transparenzerfordernisse ist mithin mindestens geeignet, der Verwirklichung der EU-Grundfreiheiten Vorschub zu leisten und kann sogar vielmehr als eine Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung der Binnenmarktfreiheiten angesehen werden. Eine etwaige einschlägige Abschreckungswirkung ergibt sich somit nicht aus derartigen Vorgaben selbst, sondern vielmehr aus einem Fehlen oder Zuwenig dieser. Es wird vor diesem Hintergrund sogar vertreten, dass sich unmittelbar aus den Grundfreiheiten ein rechtsstaatlich bedingtes Transparenzgebot ableiten ließe.⁵² Zu berücksichtigen ist, dass gerade im Bereich des Vergabewesens eine weitreichende sekundärrechtliche Harmonisierung erfolgt ist, welche die direkte Anwendbarkeit der Grundfreiheiten zugunsten der jeweils einschlägigen Sekundärrechtsakte verdrängt.⁵³

2.6. Transparenzregeln und EU-Grundrechte

Der Zusammenhang zwischen dem Transparenzgebot und den Grundrechten⁵⁴ manifestiert sich am ehesten in Art. 42 GRCh, der ein weitreichendes subjektives öffentliches Recht⁵⁵ auf Zugang zu Unionsdokumenten enthält und damit eine Konkretisierung der allgemeinen Informationsfreiheit darstellt,⁵⁶ beschränkt durch die konkurrierenden Grundrechte der Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7 GRCh)⁵⁷ und des Schutzes personenbezogener Daten (Art. 8 GRCh; vgl. auch Art. 16 AEUV).⁵⁸ Dies gilt für die Organe und Einrichtungen der EU, also etwa die Kommission in wettbewerbsrechtlichen Verfahren, sowie über Art. 51 GRCh für die Mitgliedstaaten, wenn ein von ihnen behandelter Sachverhalt Unionsrecht berührt,⁵⁹ insbesondere die Grundfreiheiten und einschlägiges

⁵² Plauth, M., op. cit., S. 46.

⁵³ Vgl. mit Blick auf Telekommunikations-Dienstleistungen EuGH, Rs. C-324/98, *Telaustria und Telefonadress*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45859&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2294692>; Plauth, M., op. cit., S. 64 f.

⁵⁴ Vgl. EuG, Rs. T-211/00, *Kuijjer/Rat*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47741&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2294789>, Rn. 52.

⁵⁵ Dazu Ostermann, G., op. cit., S. 232 m. w. N.

⁵⁶ Dazu bereits Curtin, D., „Citizens’ Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout?“, *Common Market Law Review* 37, 2000, S. 7-41.

⁵⁷ S. dazu etwa die Beiträge in Dörr, D., Weaver, R. (Hrsg.), *The right to privacy in the light of media convergence*, De Gruyter, Berlin, 2012.

⁵⁸ S. dazu Johlen, H., in Stern, K., Sachs, M., *Europäische Grundrechte-Charta Kommentar*, C.H. Beck, München, 2016, Art. 8 GRCh; dazu insb. auch EuGH, verb. Rs. C-92/09 und 93/09, *Volker und Markus Schecke und Eifert*, *ibid.*

⁵⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134202&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2295072>, Rn. 19 ff.; dazu Gstrein, O., Zeitzmann, S., „Die „Åkerberg Fransson“-

Sekundärrecht. Relevant ist in diesem Zusammenhang auch das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 47 GRCh.⁶⁰

Aber auch die Kommunikationsgrundrechte aus Art. 11 GRCh, also die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Abs. 1)⁶¹ sowie die Freiheit der Medien inkl. deren Pluralität (Abs. 2),⁶² haben als demokratiefördernde Grundrechte einen starken Transparenzbezug. Sie ermöglichen und gewährleisten die ständige Teilnahme an der Bildung einer öffentlichen Meinung und auf europäischer Ebene gar einer Öffentlichkeit als solcher.⁶³ In ihrer Rolle als *public watchdog* und zur Verbreitung von Informationen und Ideen von allgemeinem Interesse nehmen die Medien nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – an der sich der EuGH orientiert⁶⁴ – eine tragende Rolle in der demokratischen Gesellschaft ein und leisten als Informationsmittler und Forum für den öffentlichen Diskurs einen wichtigen Beitrag zur öffentlichen Debatte.⁶⁵ Voraussetzung dafür ist allerdings bestehende Medienvielfalt, die zur Meinungsbildung beiträgt. Diese setzt Informationen, nicht zuletzt über die politischen Prozesse, voraus, die wiederum durch die Transparenz der politischen Prozesse und Zugangsmöglichkeiten zu diesen gefördert und ermöglicht werden. Meinungsbildung setzt daneben Informationen über die Hintergründe der Berichterstattung voraus. Insbesondere kann es wichtig sein, Tendenzen oder Beziehungen hinter einer Berichterstattung zu kennen, um sich eine objektive Meinung bilden zu können, die einen freiheitlich-demokratischen Willensbildungsprozess erst ermöglicht. Transparenz von Medieneigentum kann in diesem Sinne eine erhebliche Rolle spielen, um aus Perspektive des Nutzers Motivationen und Tendenzen von Berichterstattung nachvollziehen zu können. Die Kenntnis, ob und von welcher Seite ein Medienunternehmen politisch beeinflusst und somit gegebenenfalls in einer bestimmten Tendenz kontrolliert ist, ist zu diesem Zweck unerlässlich. Einschlägige Transparenz erlaubt aber auch Rückschlüsse darauf, ob es überhaupt Medienvielfalt gibt – ohne die es wiederum nach dem EGMR, überspitzt ausgedrückt, keine Demokratie geben kann.⁶⁶

Entscheidung des EuGH – „Ne bis in idem“ als Wegbereiter für einen effektiven Grundrechtsschutz in der EU“, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2013, S. 239-260.

⁶⁰ Vgl. dazu bereits Canor, I., „Primus inter pares. Who is the ultimate guardian of fundamental rights in Europe?“, *European Law Review* 25, 2000, S. 3-21.

⁶¹ S. dazu Sporn, S., „Das Grundrecht der Meinungs- und Informationsfreiheit in der Europäischen Grundrechtscharta“, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 44, 2000, S. 537-545.

⁶² S. dazu Feise, C., *Medienfreiheit und Medienvielfalt gemäß Art. 11 II der Europäischen Grundrechtscharta*, Nomos, Baden-Baden, 2006.

⁶³ Cole, M., Ukrow, J., Etteldorf, C., *On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector*, Nomos, Baden-Baden, 2021, S. 144.

⁶⁴ Vgl. EuGH, Rs. C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH / Heinrich Bauer Verlag,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43677&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2295452>.

⁶⁵ EGMR, Nr. 21980/93, *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%2221980/93%22%22%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22itemid%22%3A%22001-58369%22%7D>, Rn. 59.

⁶⁶ EGMR, Nr. 13936/02, *Manole u. a. gegen Moldau*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%2213936/02%22%22%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22itemid%22%3A%22001-94075%22%7D>, Rn. 95.

Wo Transparenzerfordernisse einerseits schützend, andererseits eingreifend die Wirtschaftsintegration betreffen, sich also auf die EU-Wettbewerbspolitik und die Wahrnehmung der Binnenmarktfreiheiten auswirken, können spiegelbildlich auch die korrespondierenden Grundrechte mit betroffen sein. Bei diesen handelt es sich einerseits um das Eigentumsrecht aus Art. 17 GRCh,⁶⁷ andererseits um die in Art. 15 GRCh verankerte Berufsfreiheit⁶⁸. Aber auch der mit diesem Grundrecht systematisch verwandte Schutz der unternehmerischen Freiheit, wie er durch Art. 16 GRCh⁶⁹ gewährleistet wird, steht mit dem Transparenzgebot in einem Zusammenhang. Insbesondere aus diesen Grundrechten zeigt sich eine gewisse Parallelität von Grundfreiheits- und Grundrechtsgewährleistungen. Wo die Grundfreiheiten, wie dargestellt, in ihrer Verwirklichung durch Transparenzerfordernisse gestützt werden, können diese grundrechtsrelevante Eingriffe durchaus rechtfertigen. Es ist dementsprechend nicht möglich, im vergleichbaren Maße aus den EU-Grundrechten ein rechtsstaatlich bedingtes Transparenzgebot abzuleiten. Eine derartige Schlussfolgerung ließe sich am ehesten und nur auf die Gewährleistungen aus den Art. 42, 47 GRCh stützen.

2.7. Transparenz als Instrument zur Sicherung der Medienvielfalt

Transparenz spielt, wie bereits wiederholt angedeutet, im Hinblick auf Medien eine erhebliche Rolle. Dies muss umso mehr gelten, als es sich bei Medienunternehmen zunehmend um international agierende Konzerne handelt, die sich zudem teilweise in der Hand neuer Akteure, etwa von Private Equity-Gesellschaften, befinden.⁷⁰ Die Vielfalt der Medien wiederum ist von primärrechtlicher Relevanz, auch wenn die EU keine eigene einschlägige Regulierungskompetenz hat. Die (auch vielfaltssichernde) Medienregulierung kann aber insbesondere im Bereich der Binnenmarkts- und Verbraucherschutzkompetenzen sowie im Rahmen des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zutage treten.⁷¹

Transparenzerfordernisse greifen nicht nur mit Blick auf das EU-Wettbewerbs- und Vergaberecht und darüber auf die Grundfreiheiten des EU-Binnenmarkts. Dem Marktzugang ausländischer Medienunternehmen unter Rückgriff auf die Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit drohte ohne eine offene Ausschreibung, die etwa auch die staatlich vorausgesetzten Anforderungen an und Pflichten der Medienunternehmen klar aufführt, eine erhebliche Verkürzung.⁷² Umgekehrt gilt dies selbstredend auch für den Entzug von Senderechten oder die Nichtberücksichtigung bei der Neu- oder Wiedervergabe von Frequenzen. Im Zuge von Übernahmen von Medienunternehmen, etwa durch Private-

⁶⁷ S. dazu Vosgerau, U., in Stern, K., Sachs, M., op. cit., Art. 17 GRCh.

⁶⁸ S. dazu Blanke, H., in Stern, K., Sachs, M., op. cit., Art. 15 GRCh.

⁶⁹ S. dazu Schwier, H., *Der Schutz der „Unternehmerischen Freiheit“ nach Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Lang, Frankfurt am Main, 2008.

⁷⁰ Vgl. die Nachweise bei Craufurd-Smith, R., Klimkiewicz, B., Ostling, A., „Media ownership transparency in Europe: Closing the gap between European aspiration and domestic reality“, *European Journal of Communication*, 2021, S. 1-16, DOI:10.1177/0267323121999523, S. 2.

⁷¹ Dazu grundlegend Cole, M., Ukrow, J., Etteldorf, C., op. cit., S. 69 ff.

⁷² Vgl. *ibid.*, S. 228 f.

Equity-Gesellschaften, kann wiederum zur Wahrung von Medienvielfalt als Gemeinwohlinteresse ein grundfreiheitsbeschränkendes Investment Screening vorgenommen werden.⁷³ Werden derartige sowohl grundfreiheits- als auch grundrechtsrelevante Eingriffe nicht in ausreichend offener Weise begründet, geht dies möglicherweise mit einer Beschneidung effektiven Rechtsschutzes einher. Auch sind verschärfte Transparenzvorgaben mit Blick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundlegend, um eventuellen Wettbewerbsnachteilen, die sich aus einer Finanzierung etwa durch Rundfunkbeiträge oder -gebühren auch aus Perspektive des Beihilferechts ergeben, weitestgehend begegnen zu können. Ohne ein hinreichend transparentes System wären die privaten Anbieter den öffentlich-rechtlichen oder staatlich kontrollierten Medienunternehmen gegenüber schlechter gestellt, was schwersten Falls den freiwilligen oder erzwungenen Rückzug vom Markt eines EU-Mitgliedstaats nach sich ziehen kann. Ein derartiger Verzicht auf eine weitere Marktteilnahme kann aber auch durch intransparente Eigentümerstrukturen und Finanzierungsmodelle privater Anbieter motiviert sein, insbesondere wenn Beziehungen oder Abhängigkeiten dieser zu staatlichen Stellen im Unklaren bleiben. Ab einem gewissen Punkt schließlich kippt Medien- und damit einhergehende Meinungsvielfalt zugunsten einer Konzentration der auf dem Markt tätigen Anbieter in den Händen einiger weniger Eigentümer, wie es in manchen Mitgliedstaaten des Europarates, aber auch der EU, tatsächlich der Fall ist. Das gilt nicht nur mit Blick auf die klassischen Medien wie Rundfunk- oder Presseerzeugnisse. Auch reine Digitalkonzerne, insbesondere im Hinblick auf ihre steuerliche Behandlung, müssen Transparenzerfordernissen unterliegen, um Risiken einer Verdrängung etwa der traditionellen Anbieter minimieren zu können. Umfasst sind hier i. Ü. auch etwa Film- und Fernsehproduktionsanstalten, die möglicherweise auch von Beihilfen zur Unterstützung des einheimischen Kulturguts profitieren können.

Transparenz ist daneben auch im Hinblick auf die Bedingungen der Auffindbarkeit von Medieninhalten ein bedeutendes Instrument zur Vielfaltssicherung. Dies gilt in ganz besonderem Maße für Online-Vermittlungsdienste⁷⁴ sowie für algorithmenbasierte Digitalkonzerne, die bei einer Offenlegung ihrer Algorithmen und der Hintergründe der (Vor-)Auswahl angezeigter Inhalte, etwa auch politischer Werbung,⁷⁵ Medienkompetenzen ihrer Nutzer fördern können, wenn bei diesen ein Verständnis dafür geschaffen wird, warum ihnen welche Inhalte angezeigt (oder auch nicht angezeigt) werden.⁷⁶ In diesem Zusammenhang besteht erneut ein Konflikt zwischen – in hohem Maße sekundärrechtlich geregelten – Transparenzerfordernissen und auch grundrechtlich geschützten wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen.

Ganz überwiegend lässt sich die zur Sicherung der Medienvielfalt in den Mitgliedstaaten erforderliche Transparenz aber erneut nur in jenen Fällen aus den EU-

⁷³ Ukrow, J., Röss, G., in Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M., op. cit., Art. 65 AEUV, Rn. 79 ff.

⁷⁴ Regulierte in Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, ABl. 2019 L 186 v. 11.7.2019, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2019.186.01.0057.01.DEU&toc=OJ%3AL%3A2019%3A186%3ATOC, S. 57-79; s. dazu Cole, M., Ukrow, J., Etteldorf, C., op. cit., S. 236 ff.

⁷⁵ Vgl. *ibid.*, S. 259 ff.

⁷⁶ Vgl. *ibid.*, S. 204 f. Dazu auch Kapitel 1.3.

Verträgen selbst ableiten, in denen den Mitgliedstaaten Handlungspflichten aus Primärrecht zuwachsen, etwa im Rahmen der EU-Beihilfepolitik oder der Grundfreiheiten. Es ist vielmehr überwiegend Unionssekundärrecht, welches spezifische Sachverhalte konkret regelt und dem zukünftig, etwa mit dem vorgeschlagenen *Digital Services Act*,⁷⁷ eine noch größere Relevanz zukommen wird. Wann immer Unionsrecht berührt wird, ist an die Grundrechte aus der Grundrechtecharta zu denken (Art. 51 GRCh).

2.8. Fazit

Transparenz ist ein überragend wichtiges Verfassungsprinzip der Europäischen Union. Wenn es auch in den einschlägigen Vorschriften nicht benannt wird, hat es teils erhebliche Relevanz im Rahmen der EU-Grundfreiheiten und -Wettbewerbspolitik und strahlt als grundlegend für die Rechtsstaats- und Demokratieprinzipien auf den Grundrechtskanon der Union aus. Allerdings gilt der primärrechtliche Grundsatz der Transparenz und Offenheit direkt nur für die EU, ihre Organe und Einrichtungen und kann nur eingeschränkt und indirekt Verpflichtungen auch für die Mitgliedstaaten begründen, insbesondere, um dem Unionsrecht und den darin verankerten Rechtspositionen zu ihrer praktischen Wirksamkeit zu verhelfen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Medienregulierung inkl. der mitgliedstaatlich verankerten Medieneigentumsordnung: Hier ist der Einfluss der Union in weiten Bereichen kompetenziell zurückgedrängt,⁷⁸ womit auch die Transparenzvorgaben aus den Verträgen nur eine untergeordnete und indirekte Rolle spielen.

Im Laufe der Vertiefung der EU-Integration haben politisch geprägte Materien zunehmend an Relevanz gewonnen, etwa die Grundwerte der Union, ihr Grundrechtsschutzsystem, aber eben auch Offenheits- und Transparenzverpflichtungen. Nicht zuletzt im Zuge der letzten Vertragsreform mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde derlei Sachbereichen ein erneut stärkeres Gewicht eingeräumt. Dennoch kann mit *José María Porrás Ramírez* zurecht festgehalten werden, dass weiterer Handlungsbedarf besteht, um dem vorliegend besprochenen Thema seine ihm gerecht werdende Relevanz zukommen zu lassen: „Mehr Offenheit und Transparenz der EU-Institutionen zu erreichen, ist eine permanent anstehende Aufgabe, die uns alle täglich herausfordert.“⁷⁹

⁷⁷ Dazu *ibid.*, S. 331 ff.

⁷⁸ Dazu instruktiv und grundlegend *ibid.*

⁷⁹ Porrás Ramírez, J., in Blanke, H., Mangiameli, S., *op. cit.*, Art. 15 TFEU, Rn. 41.

3. Regeln zur Transparenz von Medieneigentum im Sekundärrecht

Mark D. Cole, Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht an der Universität Luxemburg und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) / Christina Etteldorf, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

3.1. Die AVMD-Richtlinie

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) enthielt bislang in der Fassung der kodifizierten Richtlinie 2010/13/EU⁸⁰ lediglich die Bestimmung (Art. 5), dass Mediendienstanbieter Informationen über den angebotenen audiovisuellen Mediendienst in Form des Namens des Anbieters, der Anschrift, Kontaktmöglichkeiten sowie gegebenenfalls Angaben zur zuständigen Aufsicht bereitstellen müssen. Diese Bestimmung zu einer allgemeinen „Impressumpflicht“ wurde mit der Begründung eingeführt, dass aufgrund der Besonderheiten audiovisueller Mediendienste, insbesondere ihres Einflusses auf die Meinungsbildung der Menschen, Nutzer genau wissen müssen, wer für den Inhalt dieser Dienste verantwortlich ist und an wen sie sich ggf. wenden können.⁸¹ Informationen darüber, wer wirtschaftlich und in welchem Umfang hinter einem Medienunternehmen steht, waren damit nicht angesprochen. In den Mitgliedstaaten vorhandene Regeln hierzu waren also nicht durch EU-Sekundärrecht determiniert.⁸² Mit der Änderung der AVMD-Richtlinie durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 wurde die Bestimmung mit einer sehr ähnlichen Begründung zur Notwendigkeit der Verfügbarkeit von Informationen über die Verantwortlichkeit für Inhalte allerdings auch auf Eigentümerstrukturen ausgedehnt. Art. 5 Abs. 2 bestimmt nunmehr, dass die Mitgliedstaaten Gesetzgebungsmaßnahmen erlassen können, nach denen ihrer Rechtshoheit unterliegende Mediendienstanbieter zusätzlich zu

⁸⁰ 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, EU ABL L 95, 15.4.2010, p. 1–24.

⁸¹ Erwägungsgrund 45 der Richtlinie 2010/13/EU.

⁸² Vgl. hierzu den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 der Europäischen Kommission (COM(2020) 580 final), S. 22, sowie die begleitenden Länderberichte, https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_de; ebenso *Craufurd Smith/Stolte*, The Transparency of Media Ownership in the European Union and Neighbouring States, 2014, https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency_of_Media_Ownership_in_the_EU-09-26-2014.pdf.

den genannten Angaben Informationen über ihre Eigentümerstruktur einschließlich der wirtschaftlich Begünstigten zugänglich machen müssen.

Der neue Art. 5 Abs. 2 sowie die begleitenden Erwägungsgründe 15 und 16 wurden auf Vorschlag des Rates⁸³ in die Änderungsrichtlinie eingebracht.⁸⁴ Dabei erfasste die Transparenzpflicht im ursprünglichen Vorschlag des Rates neben Informationen zu wirtschaftlichen Eigentümern auch solche über politisch exponierte Personen, die Mediendienstanbieter besitzen. Während diese Formulierung nicht übernommen wurde, entspricht die finale Fassung des Art. 5 Abs. 2 im Übrigen weitgehend dem Vorschlag des Rates, wobei dieser allerdings im Rahmen der Trilogverhandlungen noch um einen expliziten Hinweis auf die zu schützenden Grundrechte des Privat- und Familienlebens der wirtschaftlichen Eigentümer ergänzt, also insgesamt eine für Medienanbieter weniger einschneidende Formulierung gewählt wurde.

Dieser bewusste Verzicht auf eine Aufnahme auch der politischen Beteiligungsverhältnisse am Medieneigentum bedeutet allerdings nicht, dass die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene daran gehindert wären, entsprechende Regeln vorzusehen. Das folgt einerseits bereits aus der allgemeinen Regelung in Art. 4 Abs. 1 der AVMD-Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten auch in dem von der Richtlinie koordinierten Bereich strengere Regeln erlassen können. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die neue Regel des Art. 5 Abs. 2 als solche koordinierende Bestimmung einzuordnen ist, was aufgrund der Formulierung als Option und mit wenig konkreten Vorgaben bezweifelt werden kann (dazu näher sogleich). Dies kann auch aus den Vorgaben der Grundfreiheiten abgeleitet werden, wenn die Regeln zur Transparenz des Medieneigentums nicht generell als in den koordinierten Bereich der AVMD-Richtlinie fallend aufzufassen sind. In beiden Fällen ist es allerdings erforderlich, dass solche Regeln mit dem (sonstigen) Unionsrecht in Einklang stehen, also ein Ziel von allgemeinem Interesse verfolgen, wie es etwa die Sicherung von Medienpluralismus⁸⁵ ist, geeignet, notwendig und verhältnismäßig sind. Hierbei sind vor allem die grundrechtlichen und grundfreiheitlichen Vorgaben zu wahren.⁸⁶

Andererseits folgt dies aber auch aus der weiten und offenen Formulierung des Art. 5 Abs. 2, die den Mitgliedstaaten keine Implementierungspflicht auferlegt, sondern nur klarstellt, dass die Mitgliedstaaten die entsprechenden Transparenzregeln zum Medieneigentum erlassen können. Die Bestimmung ist so zu lesen, dass sie optional ist und lediglich klarstellt, dass (1.) die mit solchen Regeln verfolgte Zielsetzung (etwa Verbraucherschutz und Sicherung des Meinungs- und Medienpluralismus) eine solche ist,

⁸³ Allgemeine Ausrichtung des Rates zum 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 ST 9691 2017 INIT - 2016/0151 (OLP) vom 24. Mai 2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_9691_2017_INIT.

⁸⁴ Vgl. für einen Überblick für die Positionen im Trilogverfahren die Synopse des Instituts für Europäisches Medienrecht in deutscher und englischer Sprachfassung, <https://emr-sb.de/synopsis-avms/>.

⁸⁵ Vgl. hierzu etwa jüngst die gefestigte Rechtsprechung hierzu bestätigend EuGH, Urteil vom 3.2.2021, Rs. C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr*, ECLI:EU:C:2021:89, Rn. 88 ff. Dazu auch eingehend im Vorfeld der Entscheidung *Cole*, Zum Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten bei Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit, 2020, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2020/06/Zum-Gestaltungsspielraum-der-EU-Mitgliedstaaten-bei-Einschr%3a4nkungen-der-Dienstleistungsfreiheit.pdf>.

⁸⁶ Vgl. hierzu bereits die Ausführungen unter Kapitel 3.2.

die den damit verbundenen Eingriff in Grundfreiheiten (insb. die Dienstleistungsfreiheit) der Anbieter zu rechtfertigen vermag und (2.) solche Vorschriften, sollten sie von den Mitgliedstaaten implementiert werden, mit dem Unionsrecht vereinbar sein müssen.

Das führt allerdings dazu, dass Art. 5 Abs. 2 zwar womöglich den politischen Diskurs über den Erlass solcher Transparenzregeln anregen, aber keine harmonisierte Rechtslage in der EU bewirken wird. Nicht nur weil die Vorschrift optional ist, sondern auch, weil sie wenig konkretisiert, was die Mitgliedstaaten regeln könnten. Da nur von „Informationen über die Eigentümerstrukturen“ die Rede ist, liefert die AVMD-Richtlinie bewusst⁸⁷ keine Anhaltspunkte darüber, wie detailliert diese Angaben sein sollten. Wird etwa auch die Offenlegung von indirekten Eigentümern, Begünstigten oder gegebenenfalls sogar diesen nahestehende Personen davon erfasst? Sind Beteiligungen eines Medienunternehmens an anderen Unternehmen (insbesondere anderen Medien, Werbepattformen und -agenturen, Unternehmen aus dem Segment der Messung von Zuschauerzahlen, etc.) bekannt zu machen? Sind die Haupteinnahmequellen des Medienunternehmens offenzulegen? Ebenfalls ergibt sich daraus nicht wie (bspw. online oder analog, in einer zentralen Datenbank oder dezentral beim Anbieter, einfach zugänglich, etc.?) und wem (bspw. der Öffentlichkeit, Aufsichtsbehörden, unabhängigen Einrichtungen, etc.?) die Informationen zugänglich zu machen sind. In Bezug auf letzteres scheint die AVMD-Richtlinie allerdings eher die Nutzer als Profiteur von Transparenzregeln zu sehen: Diese sollen in die Lage versetzt werden, sich durch die Kenntnis der Eigentumsverhältnisse, die zu einer Kontrolle über die Inhalte der angebotenen Dienste führen können, ein fundiertes Urteil über die Inhalte selbst bilden zu können, also auch über die evtl. Tendenz bereitgestellter Informationen. Wegen des besonderen Einflusses auf die Meinungsbildung haben die Nutzer ein berechtigtes Interesse zu erfahren, wer für den Inhalt von audiovisuellen Mediendiensten verantwortlich ist.⁸⁸ Das setzt die Regelung vor allem in Zusammenhang mit der Integrität des politischen Willensbildungsprozesses in einer Demokratie.

Auch eine Überwachung der Einhaltung der eventuell auf mitgliedstaatlicher Ebene erlassenen Vorschriften sieht Art. 5 Abs. 2 nicht vor, sodass auch eine Sanktionierung der Nichteinhaltung von – nicht harmonisierten – nationalen Regeln abhängig ist. Dass diese Informationen allerdings auch für Medienaufsichtsbehörden oder andere Behörden (je nach mitgliedstaatlicher Ausgestaltung) interessant sind, die Aufgaben der Beobachtung von und dem Entgegenwirken medienkonzentrationsrelevanter Entwicklungen wahrnehmen, zeigt auch Erwägungsgrund 16 der Richtlinie. Obwohl auch darin auf die Emanzipation des Nutzers abgestellt wird, findet sich hier der Hinweis, dass Transparenz wichtig ist, um Meinungsfreiheit zu stärken und in der Folge den Medienpluralismus zu fördern. Die frühzeitige Erkennung von Entwicklungen, die eine Meinungsmacht als Folge von Marktmacht auf ein oder einige wenige Medienunternehmen konzentrieren und daher ein ausbalanciertes Informationsklima potentiell gefährden können, ist bedeutsam, um den Erlass medienkonzentrationsrechtlicher Bestimmungen rechtzeitig einzuleiten oder vorhandene medienkonzentrationsrechtliche Befugnisse auf nationaler Ebene

⁸⁷ Erwägungsgrund 16 stellt klar, dass insbesondere im Hinblick auf die Angaben, die zur Eigentümerstruktur und zu den wirtschaftlichen Eigentümern gemacht werden können, die Entscheidung bei den einzelnen Mitgliedstaaten liegen soll.

⁸⁸ So wiederum Erwägungsgrund 16 der Richtlinie (EU) 2018/1808.

durchzusetzen.⁸⁹ Entsprechendes gilt auch für die Forschung. In ihrem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 hat auch die Europäische Kommission auf die Bedeutung von Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich vor diesem Hintergrund hingewiesen. Diese sei eine wesentliche Voraussetzung für eine zuverlässige Analyse der Pluralität eines bestimmten Medienmarktes und daher nicht nur für eine fundierte Aufsicht, Wettbewerb und politische Prozesse erforderlich, sondern auch, um der Öffentlichkeit eine Evaluierung der von den Medien verbreiteten Informationen und Meinungen zu ermöglichen.⁹⁰

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die offene Formulierung von Art. 5 Abs. 2 gewährleistet, dass bisherige nationale Bestimmungen, die Transparenzpflichten zum Medieneigentum vorsehen, bestehen bleiben können. Eine Überprüfungspflicht wird nicht ausgelöst, da mitgliedstaatliche Regeln aufgrund der allgemeinen Prinzipien des Unionsrechts ohnehin bereits mit den Grundrechten und Grundfreiheiten vereinbar sein mussten, sodass sich hieran durch die AVMD-Reform und den deklaratorischen Hinweis nichts ändert. Das lässt für die Mitgliedstaaten auch die Option offen, einen Gleichlauf der Regulierung von allen meinungsbildungsrelevanten Diensten (Rundfunk, Presse, Online-Medien, etc.) anzustreben, der sich vor dem Hintergrund der Zweckbestimmung solcher Transparenzvorschriften anbietet. Art. 5 Abs. 2 ist nämlich auf Mediendiensteanbieter und damit auf audiovisuelle Mediendienste (Fernsehen oder Video-on-Demand) beschränkt. Eine Entsprechungsklausel für Video-Sharing-Plattformen fehlt. Auch andere Dienste, die ähnlich wichtig für die Meinungsbildung sind und daher der Intention der Einführung der Vorschrift ebenso entsprechen, werden nicht erfasst, da diese außerhalb des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie liegen. Zu enge Vorgaben im Sinne einer Harmonisierung nur für den Bereich audiovisueller Mediendienste könnten die Gefahr einer Fragmentierung begründen, indem unterschiedliche und unterschiedlich strenge Regelungen für verschiedene Medienanbieter trotz gleicher Gefährdungslage gelten könnten.

3.2. Transparenz in weiteren Bestimmungen auf Ebene des Sekundärrechts und der Selbstregulierung

Transparenz, egal in welchem Zusammenhang sie erreicht wird, kann zu einer Stärkung von Vertrauen in Zustände und Prozesse führen. Zudem ermöglicht Transparenz aber auch eine Überprüfung und Überwachung, ob von Verbraucherseite, durch Behörden oder Forschung, sowie eine Art Rechenschaftspflicht von adressierten Unternehmen. Transparenzregeln, zu denen sowohl allgemeine Offenlegungspflichten als auch spezifische Informationspflichten gehören, sind daher ein im Sekundärrecht häufig eingesetztes Mittel, um öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Das gilt auch und vor allem für den Mediensektor, in dem es beim Thema Transparenz um die Transparenz von Inhalten, also

⁸⁹ *Cappello M. (Hrsg.), Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS Spezial 2016-2, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016, <https://rm.coe.int/medieneigentum-marktrealitaeten-und-regulierungsmassnahmen/168078996b>, S. 51 ff.

⁹⁰ *Ibid*

von Informationen geht, die Bedeutung für den demokratischen Willensbildungsprozess haben, was wiederum in unmittelbarem Zusammenhang mit der grundrechtlich geschützten Meinungs- und Informationsfreiheit steht. Nachfolgend soll daher auf einige Transparenzbestimmungen in Sekundärrechtsakten der EU sowie Initiativen der Selbstregulierung im Überblick eingegangen werden, um die Bedeutung von Transparenz als übergeordnetes Prinzip vor allem im jüngeren EU-Recht zu demonstrieren und deren Zusammenhänge mit der Transparenz von Medieneigentum darzustellen.

3.2.1. EU-Geldwäscherichtlinie

Die (vierte) EU-Geldwäscherichtlinie,⁹¹ die dazu dient, Ströme von illegalem Geld (Geldwäsche, Finanzierung von Terrorismus und organisierte Kriminalität) zu bekämpfen, da diese die Integrität, Stabilität und das Ansehen des Finanzsektors und damit den Binnenmarkt schädigen können, hat auf den ersten Blick wenig mit dem Mediensektor zu tun. Erwähnung verdient dabei aber vor allem eine aktuelle Entwicklung, die mit der Änderung der Richtlinie 2018⁹² (fünfte Geldwäscherichtlinie) einherging: Die ohnehin bereits zu tätigenden „angemessenen, präzisen und aktuellen“ Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer sowie zum wirtschaftlichen Interesse (Art. 30 Abs. 1) wurden durch weitere, strengere Transparenzanforderungen ergänzt. Die aktualisierte Richtlinie sieht insbesondere einen uneingeschränkten Zugang der Öffentlichkeit zu den Registern wirtschaftlicher Eigentümer über Unternehmen und die zentrale Verknüpfung dieser Register im Sinne einer Kooperation auf europäischer Ebene vor.

Zwar adressiert die Richtlinie selbst nur bestimmte Unternehmen wie vor allem Kredit- und Finanzinstitute, sowie bestimmte natürliche und juristische Personen, deren berufliche Tätigkeit regelmäßig mit hohen Geldflüssen verbunden ist wie zum Beispiel Notare, Steuerberater oder Anbieter von Glücksspieldiensten. Allerdings gilt das nicht für die Transparenzregeln, die die Pflicht zur Offenlegung allgemein „eingetragenen Gesellschaften oder anderen juristischen Personen“ auferlegen. Die Richtlinie verfolgt nämlich das Ziel, dass jede natürliche Person, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle eine juristische Person steht, identifiziert werden sollte, und daher sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass ein möglichst breites Spektrum von juristischen Personen erfasst wird.⁹³ Das kann (und wird wahrscheinlich) auch Medienunternehmen

⁹¹ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission, EU ABL L 141, 5.6.2015, S. 73–117.

⁹² Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU, ABL L 156 vom 19.6.2018, S. 43–74.

⁹³ Erwägungsgrund 12 der Richtlinie (EU) 2015/849.

betreffen in Abhängigkeit von ihrer Unternehmensform und der nationalen Ausgestaltung.⁹⁴ Die entsprechenden Transparenzregister sowie deren Vernetzung sind also auch Erkenntnisquellen für die medienrechtliche Perspektive. Die Frage des Bedeutungsgehalts wird sich hier eher darauf konzentrieren, ob die Angaben, die nach der EU-Geldwäscherichtlinie zu machen sind, auch aus der Perspektive der Meinungs- und Medienfreiheit und -vielfalt relevant und ausreichend sind.

Diese betreffen Angaben zum „wirtschaftlichen Eigentümer“ (Begünstigten), worunter die Richtlinie in Bezug auf Gesellschaften etwa alle natürlichen Personen versteht, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle letztlich eine juristische Person steht. Für eine solche Kontrolle können neben dem Halten von Anteilen oder Stimmrechten auch Vereinbarungen der Anteilseigner, die Ausübung eines beherrschenden Einflusses oder die Befugnis zur Ernennung der Führungsebene des Unternehmens relevant sein.⁹⁵ Das unterstreicht den strafverfolgungsrechtlichen Kontext der Richtlinie: Es soll der Verantwortliche gefunden werden, der sich nicht hinter einer Firma verstecken können soll. Es geht nicht darum darzustellen, wie Eigentümerstrukturen konkret aufgebaut sind, also etwa zu welchen Anteilen ein Unternehmen welchen Personen aus welchen (politischen) Spektren oder mit welchen Tendenzhintergründen gehört. Auch schreibt die Richtlinie nicht vor, welche konkreten Angaben zu tätigen sind, sieht also nicht vor, dass bspw. politische Zugehörigkeiten, Verhältnisse oder die Beteiligung/Eigentümereigenschaft an weiteren Unternehmen des Eigentümers offengelegt werden bzw. mit anderen Daten im Transparenzregister verknüpft werden müssten, was sicherlich aus der medienrechtlichen Perspektive interessant wäre. Medienspezifische Bedürfnisse erfüllt die Richtlinie daher erkennbar nicht.

Wenngleich sich hieraus daher weder eine Datenbank zum Medieneigentum schöpfen lässt noch garantiert ist, dass alle meinungsbildungsrelevanten Medienunternehmen unter die Offenlegungspflicht fallen, könnten die aus der EU-Geldwäscherichtlinie entstandenen und entstehenden Transparenzregister dennoch als technische Basis/Infrastruktur (durch bspw. Kategorisierung) oder zumindest als Vorbild für entsprechende Datenbanken aus dem Mediensektor dienen. Zudem können sie in der neuen, öffentlich zugänglichen und EU-weit vernetzten Version eine wichtige Datenquelle für interessierte Rezipienten, Behörden oder Forscher sein, wenngleich die Register nicht auf den Mediensektor konzentriert oder auch nur zugeschnitten sind, vorausgesetzt natürlich, die Systeme funktionieren.⁹⁶

⁹⁴ In der Umsetzung in Deutschland sind zum Beispiel juristische Personen des Privatrechts, also GmbH, UG, Limited oder AG sowie alle eingetragenen Personengesellschaften, etwa OHG, KG, GmbH & Co. KG meldepflichtig, sodass hiervon auch die großen in Deutschland ansässigen Medienunternehmen wie die ProSiebenSat.1 Media AG, die Hubert Burda Media Holding GmbH & Co, die Heinrich Bauer Verlag KG, etc. erfasst sind.

⁹⁵ Erwägungsgrund 13 der Richtlinie (EU) 2015/849.

⁹⁶ Kritisch hierzu etwa Granjo/Martini, Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union, 2021, <https://images.transparencycdn.org/images/2021-Report-Access-denied-Availability-and-accessibility-of-beneficial-ownership-data-in-the-European-Union.pdf>.

3.2.2. Transparenzbestimmungen im medienrelevanten Sekundärrecht und in der Selbstregulierung

Während die EU-Geldwäscherichtlinie die Transparenz von Eigentümerstrukturen adressiert, aber nicht medienspezifisch ist, gibt es eine Reihe von medienspezifischen oder zumindest -relevanten Transparenzregeln, die allerdings nicht das Medieneigentum adressieren. Im Rahmen der vorliegenden Publikation ist es nicht möglich, alle diese Regeln zu nennen oder im Detail darauf einzugehen. Es soll an dieser Stelle lediglich unterstrichen werden, dass vor allem in jüngeren Legislativ- und anderen Initiativen auf EU-Ebene Transparenz als (teilweise) Lösung für eine Vielzahl von verschiedenen Problemstellungen vor allem im digitalen Bereich und im Kontext der Meinungsfreiheit gesehen wird.

So sieht als zentraler medienrechtlicher Regulierungsakt die AVMD-Richtlinie in Art. 28b Abs. 3 Buchst. d, e und i die Pflicht zur Einrichtung von transparenten Melde- und Beschwerdesystemen für Video-Sharing-Plattformen in Bezug auf den Umgang mit bestimmten illegalen Inhalten vor. Auch Kennzeichnungspflichten für jugendgefährdende Inhalte (Art. 6a Abs. 3) oder Werbung (Art. 9, 10, 11, 24) sind eine Form der Offenlegung von Informationen, die den Rezipienten mündig und informiert machen wollen. Gerade die Kennzeichnung von zum Beispiel Sponsoring oder Produktplatzierung hat dabei zumindest ähnliche Hintergründe wie die Transparenz von Medieneigentum: Der Rezipient soll in die Lage versetzt werden, sich eine informierte und objektive Meinung über einen Inhalt bilden zu können, wobei wirtschaftliche Hintergründe (Finanzierung eines Inhalts) eine Rolle spielen. Ähnliche Regeln finden sich auch im Bereich der Selbstregulierung und anderen Initiativen. Im Bereich der Bekämpfung von Online-Hassrede⁹⁷ werden etwa klare und verständliche Informationen für Nutzer sowie jährliche Transparenzberichte von Plattformen gefordert, während im Bereich der Bekämpfung von Desinformation⁹⁸ insbesondere auf Kennzeichnungspflichten für (vor allem politische) Werbung⁹⁹ sowie die Ausstattung der Nutzer mit (auch technischen) Mitteln zum Erkennen von Desinformation gesetzt wird. Dabei sollen Transparenzbestrebungen in Zukunft nochmals verstärkt werden.¹⁰⁰

Auch die erst kürzlich in Kraft getretene Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt¹⁰¹ sowie die Platform-to-Business-(P2B-)Verordnung¹⁰² setzen vermehrt auf Transparenz. Während das in Bezug auf erstere eher die Verbesserung der

⁹⁷ Empfehlung der Kommission für wirksame Maßnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten (C(2018) 1177 final), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-recommendation-measures-effectively-tackle-illegal-content-online>, Nrn. 16 und 17.

⁹⁸ Etwa der Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

⁹⁹ Nrn. 3 und 4, 7 bis 11.

¹⁰⁰ European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation COM(2021) 262 final, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>.

¹⁰¹ Richtlinie (EU) 2019/790 vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 92–125.

¹⁰² Verordnung (EU) 2019/1150 vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, EU ABl. L 186, 11.7.2019, S. 57–79.

Rechtswahrnehmung durch Urheber, also im Wesentlichen die Transparenz gegenüber Medien als Lizenzinhaber betrifft, können die Regeln der P2B-Verordnung noch mehr in den vorliegenden Kontext gesetzt werden. Hier geht es nämlich unter anderem um die Transparenz von Ranking-Systemen zum Beispiel innerhalb von Online-Vermittlungsdiensten und Online-Suchmaschinen, die erhebliche Bedeutung für die Auffindbarkeit von Inhalten hat und damit mittelbar auch für die Medien-, Meinungs- und Informationsvielfalt erlangen kann, wenn es um meinungsbildungsrelevante Inhalte geht.¹⁰³ Die Transparenzvorgabe betrifft zwar in dem Fall grundsätzlich nur das Verhältnis (Medien-)Unternehmen und Vermittler. Allerdings profitieren Verbraucher insoweit auch davon, als die Informationen öffentlich zugänglich zu machen sind. Im Übrigen wird die Transparenz von Ranking-Systemen auch gegenüber dem Verbraucher auf dem gleichen Niveau durch die Richtlinie (EU) 2019/2161 ergänzt.¹⁰⁴ Beide Regelwerke verfolgen das Ziel, Klarheit darüber zu schaffen, welche Parameter für die Anzeige von Inhalten eine Rolle spielen.

Schließlich ist auch das EU-Datenschutzrecht geprägt von der Idee weitreichender Transparenz und dem Bild eines informierten Betroffenen. Die umfassenden Informationspflichten und Auskunftsrechte aus der Datenschutz-Grundverordnung¹⁰⁵ wollen den Betroffenen in die Lage versetzen, genau über die Verwendung seiner Daten informiert zu sein und gegebenenfalls darauf mit der Geltendmachung von Rechten reagieren zu können. Das Datenschutzrecht zeigt aber auch die „Schattenseite“ zu umfangreicher Transparenzregeln: Während detaillierte, allen Vorgaben entsprechende Datenschutzerklärungen sicherlich eine geeignete Quelle für Datenschutzbehörden sind, um die Rechtmäßigkeit des Umgangs von Unternehmen mit personenbezogenen Daten zu beurteilen, sind sie für Betroffene, für deren Schutz die Informationen eigentlich gerade gedacht sind, häufig unübersichtlich und schwer verständlich. Sie liefern den Betroffenen die Informationen, auf die es ankommt, selten in handhabbarer Weise und werden daher häufig gar nicht erst konsultiert.¹⁰⁶ Transparenz muss daher, wenn sie wie die Regeln zur Transparenz von Medieneigentum zumindest auch für den Nutzer gedacht sind, auch für den Durchschnittsrezipienten in einer Weise präsentiert werden, die zugänglich und komprimiert, ggf. kategorisierbar, ist, um ihre Zwecke zu erfüllen.

¹⁰³ Vgl. hierzu Cole/Etteldorf, in: Cappello M. (Hrsg.), Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2020, <https://rm.coe.int/iris-special-1-2020de-medienpluralismus-und-wettbewerbsfragen/1680a08425>, S. 38 ff.

¹⁰⁴ Eingehend hierzu: Cole/Ukrow/Etteldorf, On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector, An Analysis with particular Consideration of Measures concerning Media Pluralism, 2021, <https://doi.org/10.5771/9783748924975>, Kapitel II.6.d.

¹⁰⁵ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1–88.

¹⁰⁶ In einer Studie von Deloitte aus dem Jahr 2017 gaben etwa 91% der Befragten an, bewusst die Nutzungs- bzw. Datenschutzbedingungen zu akzeptieren, ohne diese zu lesen, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/technology-media-telecommunications/us-tmt-2017-global-mobile-consumer-survey-executive-summary.pdf>, S. 12. Umfassend zu dieser Thematik etwa Steinfeld, “I agree to the terms and conditions”: (How) do users read privacy policies online? An eye-tracking experiment, in: Computers in Human Behavior, Ausgabe 55 Teil B, 2016, S. 992-1000.

3.2.3. Transparenz für die Zukunft im Bereich KI und im Paket über digitale Dienste

Auch die Zukunft der Regulierung durch die EU setzt maßgeblich auf Transparenz als Basis.

In ihrem Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (KI)¹⁰⁷ sieht die Europäische Kommission insbesondere Transparenzpflichten und die Bereitstellung von Informationen für die Nutzer in Bezug auf die Einbindung verschiedener KI-Systeme – abgestuft nach deren Grad an potentieller Gefährlichkeit – vor. Auch hier geht es maßgeblich darum, das Vertrauen der Menschen in KI erhöhen. Da KI in den verschiedensten Bereichen zum Einsatz kommt, auch und gerade im Zusammenhang mit meinungsbildungsrelevanten Inhalten, ist diese „Grundtransparenz“ auch aus Perspektive der Meinungsfreiheit bedeutsam.

Auch die Vorschläge für ein Gesetz über digitale Dienste (DSA)¹⁰⁸ und ein Gesetz über digitale Märkte (DMA)¹⁰⁹ legen einen Schwerpunkt auf Transparenz. Es werden nicht nur die Transparenz- und Informationspflichten aus der Selbstregulierung zum Umgang mit illegalen Inhalten sowie die Pflicht zur Erstellung von Transparenzberichten für Vermittlungsdienste (in Bezug auf Zeitintervalle und Umfang abgestuft nach Art und Größe des Dienstes) gesetzlich im DSA festgeschrieben, sondern auch Regeln zur Transparenz von Allgemeinen Geschäftsbedingungen und zur Online-Werbung (ebenfalls abgestuft im Umfang nach Größe der Online-Plattform) vorgeschlagen. Dabei setzt der DSA dies explizit in den Kontext der Rechte der Nutzer auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Erwägungsgrund 41).¹¹⁰ Der DMA betrifft dagegen eher das Verhältnis zwischen Gatekeepern und ihren Geschäftsnutzern in Bezug auf Transparenz, wobei dies insbesondere die Offenlegung von Daten und des Funktionierens von Werbesystemen umfasst.¹¹¹

¹⁰⁷ COM(2021) 206 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1623335154975&uri=CELEX%3A52021PC0206>.

¹⁰⁸ Vorschlag für eine Verordnung über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, COM(2020) 825 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM:2020:825:FIN>.

¹⁰⁹ Vorschlag für eine Verordnung über bestreitere und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte), COM(2020) 842 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>.

¹¹⁰ Eingehend hierzu und zur Bedeutung für die Verbreitung von Online-Inhalten Cole/Etteldorf/Ullrich, Updating the Rules for Online Content Dissemination, 2021, <https://doi.org/10.5771/9783748925934>, p. 187 et seq.

¹¹¹ Eingehend hierzu und zur Bedeutung für den Bereich der audiovisuellen Medien Cole, Overview of the impact of the proposed EU Digital Services Act Package on broadcasting in Europe, 2021, https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2021/06/EMR_Legal-Issue-Paper-DSA-DMA-and-Broadcasting.pdf, p. 27 et seq.

4. Initiativen zur Transparenz von Medieneigentum

Mark D. Cole, Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht an der Universität Luxemburg und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) /Christina Etteldorf, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

4.1. Europarat

Der Europarat befasst sich seit langem in einer Vielzahl von Empfehlungen und Erklärungen unmittelbar oder mittelbar mit Aspekten von Medienpluralismus und Medienkonzentration.¹¹² Das im vorliegenden Kontext wichtigste Dokument ist die Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums.¹¹³ Hierin unterstreicht der Europarat zum wiederholten Male die überragende Bedeutung von Medien und Medienpluralismus für das demokratische System, erkennt aber auch Gefahren vor allem für den Online-Bereich, die davon ausgehen, dass Intermediäre eine immer stärkere Kontrolle über die Verbreitung, Verfügbarkeit, Auffindbarkeit und Zugänglichkeit von Inhalten ausüben. Notwendig sei es, sich mit den wachsenden Bedenken auseinanderzusetzen, die sich aus dem Druck ergeben, den politische und wirtschaftliche Interessen auf die Medien ausüben, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen oder die Unabhängigkeit der Medien anderweitig zu beeinträchtigen.

Neben der Förderung von Medienkompetenz spielt die Verabschiedung und wirksame Umsetzung einer Regulierung zum Medieneigentum dabei nach Ansicht des

¹¹² Vgl. hierzu etwa die Empfehlungen Rec(94)13 on measures to promote media transparency; Rec(99)1 on measures to promote media pluralism; Rec(2000)23 on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector; CM/Rec(2007)2 on media pluralism and diversity of media content; CM/Rec(2007)3 on the remit of public service media in the information society; CM/Rec(2011)7 on a new notion of media; CM/Rec(2012)1 on public service media governance; CM/Rec(2012)3 on the protection of human rights with regard to search engines; CM/Rec(2015)6 on the free, transboundary flow of information on the Internet; CM/Rec(2016)1 on protecting and promoting the right to freedom of expression and the right to private life with regard to network neutrality; CM/Rec(2016)4 on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors; CM/Rec(2016)5 on Internet freedom; sowie die Erklärungen vom 11.2.2009 (on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue) und vom 31.1.2007 (on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration).

¹¹³ Recommendation CM/Rec(2018)1 on media pluralism and transparency of media ownership, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.

Europarates eine Schlüsselrolle. Als Eckpunkte einer solchen werden höhere Transparenz, die Behandlung von Fragen des medienübergreifenden sowie direkten und indirekten Eigentums und der effektiven Kontrolle und Einflussnahme auf die Medien genannt. Anders als die AVMD-Richtlinie spricht die Empfehlung dabei auch Aspekte der Ausübung politischer Kontrolle über die Medien und eine Erhöhung der Rechenschaftspflicht der Medien durch solche Regeln an und äußert sich auch zu den Details einer möglichen Regulierung:

- Territorialer Anwendungsbereich: Unternehmen, die unter der Rechtshoheit eines Staates tätig sind¹¹⁴;
- Adressaten: Kriterien könnten kommerzieller Charakter, Publikumsreichweite, redaktionelle Kontrolle, Verbreitungsturnus des Mediums oder eine Kombination daraus sein;
- Inhalt: Name(n) und Kontaktangaben des Medienunternehmens, des/der direkten Eigentümer(s) mit Beteiligungen mit Einflussnahmemöglichkeiten,¹¹⁵ der natürlichen Personen mit wirtschaftlichem Anteilsbesitz¹¹⁶ und der Personen mit tatsächlicher redaktioneller Verantwortung sowie Informationen über Art und Umfang des Anteilsbesitzes oder der Stimmrechte der genannten Personen an anderen Medien-, medienbezogenen oder Werbeunternehmen, die zu einem Entscheidungseinfluss auf diese Unternehmen führen könnten, oder über Positionen, die sie möglicherweise in politischen Parteien innehaben;
- Art und Weise:
 - Einerseits durch das Medium selbst durch Veröffentlichung in öffentlich zugänglicher Weise zum Beispiel auf der Unternehmenswebseite sowie Mitteilung an eine unabhängige nationale Medienregulierungsbehörde oder eine andere benannte Stelle;
 - Andererseits Sammlung durch diese Behörde oder Stelle und öffentliche Zugänglichmachung in einer Datenbank einschließlich einer Aufschlüsselung der Daten nach verschiedenen Medientypen (Märkte/Sektoren) und nach regionaler und/oder lokaler Ebene;
- Zugangsberichtigte: Öffentlichkeit, Medienaufsichtsbehörden und andere relevante Stellen;
- Zeitlicher Rahmen: Genaue Festlegung der Meldefristen sowie Pflicht zur Meldung von Änderungen in den Eigentums- und Kontrollverhältnissen.
- Überprüfung: durch regelmäßige Berichte einer unabhängigen nationalen Medienaufsichtsbehörde oder einer anderen benannte Stelle oder Institution;
- Kooperation und Koordinierung: behördenübergreifende Zusammenarbeit und Koordinierung etwa durch Informationsaustausch sowie Entwicklung von

¹¹⁴ Dies soll allerdings nicht auch für die in der Offenlegung zu benennenden Eigentümer und anderen Verantwortlichen gelten, die auch der Rechtshoheit anderer Staaten unterliegen können.

¹¹⁵ Die Regeln sollten laut der Empfehlung auf Personen beschränkt werden, die direkt an den Eigentumsverhältnissen eines Medienunternehmens (Schwellenwertempfehlung von 5 % Anteilsbesitz) oder dessen redaktionellen Aufsichtsstrukturen beteiligt sind.

¹¹⁶ Wirtschaftlicher Anteilsbesitz bezieht sich in diesem Zusammenhang auf natürliche Personen, die letztlich Anteile an einem Medienunternehmen besitzen oder kontrollieren oder in deren Namen diese Anteile gehalten werden, so dass sie indirekt Kontrolle oder Einfluss auf den Betrieb und die strategische Entscheidungsfindung des Medienunternehmens ausüben können.

bewährten Praktiken und Unterstützung bestehender Initiativen zur Transparenz von Medieneigentum wie zum Beispiel die MAVISE-Datenbank.

Überwachungs- und Sanktionierungsmechanismen sieht die Empfehlung dagegen nicht vor. Dennoch spricht sie eine Reihe wichtiger Faktoren an, die wesentlich für eine Regulierung zur Transparenz von Medieneigentum sind, um die damit offengelegten Daten auch zum Zwecke der Sicherung von Medien- und Informationspluralismus nutzbar zu machen. Ferner wird der wichtige Aspekt angesprochen, wie die Information für die Rezipienten handhabbar gemacht werden kann, etwa durch Aufschlüsselung und Erklärungen. Auch die Notwendigkeit supranationaler Kooperation wird unterstrichen, die es erst ermögliche, ein europaweites Bild des Medienpluralismus zu zeichnen. Daneben werden die Mitgliedstaaten ermutigt, Maßnahmen zu ergreifen, die die Offenlegung von Informationen über die Quellen der Finanzierung der Medienanbieter aus staatlichen Finanzierungsmechanismen (Werbung, Zuschüsse und Darlehen) vorsehen sowie die Offenlegung von vertraglichen Beziehungen zu anderen Medien- oder Werbeunternehmen und politischen Parteien, die einen Einfluss auf die redaktionelle Unabhängigkeit haben können, zu fördern. Der durch diese Empfehlung grundsätzlich unterstrichene Weg, umfassende Transparenz über Medienanbieter und auch die Verbreitungswege der Inhalte sicherzustellen, zeichnet sich auch bei zukünftigen Empfehlungen ab. So ist die im öffentlichen Konsultationsverfahren vorgelegte Entwurfsfassung des Expertenausschusses MSI-REF des Europarates über eine mögliche Empfehlung des Ministerkomitees zu Leitlinien für Medien- und Kommunikations-Governance ebenfalls von umfassenden Transparenzvorgaben geprägt.¹¹⁷

4.2. Existierende Datenbanken und Initiativen der Zivilgesellschaft

Unabhängig von einer gesetzlichen Grundlage sowohl in Bezug auf die Schaffung von Datenbanken als auch auf die Verpflichtung von Medienunternehmen zur Offenlegung von Eigentümerstrukturen entwickelten sich Datenbanken und Initiativen in Europa, die Medienkonzentration beobachten und entsprechende Daten zur Verfügung stellen.

Für den audiovisuellen Bereich hat dabei zunächst eine besondere Bedeutung, aufgrund ihrer Vollständigkeit und quasi-„amtlicher“ Einrichtung, die öffentlich zugängliche Online-Datenbank MAVISE, die von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle verwaltet und durch das Programm CREATIVE EUROPE der EU unterstützt wird.¹¹⁸ Sie umfasst 41 europäische Staaten sowie Marokko und ermöglicht eine interaktive Suche sowie Kategorisierungsmöglichkeiten in den Registern der europäischen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien. Die dargestellten Informationen umfassen neben der Bezeichnung und Art des Dienstes unter anderem auch Angaben zu dem/den

¹¹⁷ Vgl. hierzu <https://rm.coe.int/msi-ref-2020-05-draft-rec-media-and-comm-governance-principles-en-7-7-/1680a31dd7>.

¹¹⁸ Weitere Informationen unter <https://mavise.obs.coe.int/pages/about>.

endgültigen Eigentümer(n), der/die den Dienst kontrolliert/kontrollieren, den Empfangsstaaten, Genre, Registrierungsstellen sowie den Staat mit Rechtshoheit. Hauptquellen der Informationen entstammen dabei der Zusammenarbeit mit der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) und ihrem Netzwerk europäischer Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien. Presseartikel, Berichte und Informationen von TV-Unternehmen werden als zusätzliche Quellen verwendet. Dabei enthält die MAVISE-Datenbank allerdings den Hinweis, dass die Datenerfassung limitiert ist, insbesondere aufgrund der Abhängigkeit von Datenbanken der Regulierungsstellen, die auf unterschiedlichen rechtlichen und technischen Grundlagen basieren.

Zu nennen ist weiter die Arbeit des 2011 gegründeten und von der EU geförderten Zentrums für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF).¹¹⁹ Im vorliegenden Kontext spielt dabei vor allem der seit 2013 vom CMPF erstellte Media Pluralism Monitor (MPM) eine Rolle, der in regelmäßigen Abständen die Lage des Medienpluralismus untersucht und vergleicht. Bei der Untersuchung der Pluralität der jeweiligen Märkte findet dabei auch eine Betrachtung vorhandener nationaler Vorschriften zur Transparenz von Medieneigentum und – falls vorhanden – deren Analyse statt. Der MPM 2021 kam etwa zu dem Ergebnis, dass keines der analysierten Länder frei von Risiken für den Medienpluralismus ist und zeigt insbesondere eine allgemeine Stagnation oder Verschlechterung. Dabei betont der Bericht allerdings gerade die besondere Schwierigkeit einer Analyse der Märkte, da mitgliedstaatliche Regeln hierzu entweder nicht vorhanden oder nicht einheitlich in Bezug auf die dargestellten Informationen sind.¹²⁰ Aufgrund der detaillierten Betrachtung der EU-Mitglied- und weiterer Staaten¹²¹ und der jährlichen Veröffentlichung der Gesamtergebnisse sowie der einzelnen Länderberichte als schriftliche Berichte und in einer interaktiven Grafik ist der MPM allerdings dennoch eine wichtige Quelle für Politik, Regulierungsbehörden und die Forschung.

Eine ähnliche „Gefährdungskarte“ zeichnet auch der jährliche Bericht zur „Rangliste der Pressefreiheit“ von Reporter ohne Grenzen (ROG)¹²², der sich im Rahmen der Bewertung von Gefahren für die Presse- und Informationsfreiheit in 180 Ländern auch mit Fragen der Medienvielfalt auseinandersetzt. Daneben betreibt ROG seit 2015 auch den sog. Media Ownership Monitor (MOM) als internationales Rechercheprojekt zum Thema Medientransparenz, in dessen Rahmen vor allem untersucht wird, in wessen Eigentum die Massenmedien in vorwiegend den sog. Entwicklungs- und Schwellenländern¹²³ stehen. Die gesammelten Daten werden in einer Online-Datenbank veröffentlicht und erfassen etwa Angaben zu politischen Interessen, Publikumskonzentration und Konzentration von Medienumsätzen.¹²⁴ Zusätzlich werden hierbei die landesspezifischen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel die Markt- und Wettbewerbssituation und das medienrechtliche Umfeld untersucht. Aus den Eigentumsanteilen der einflussreichsten

¹¹⁹ Weitere Informationen unter <https://cmpf.eui.eu/about/>.

¹²⁰ MPM 2021, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71970/CMPF_MPM2021_final-report_OM-09-21-298-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y, S. 45.

¹²¹ Beim MPM 2021 EU27, Albanien, Montenegro, die Republik Nordmazedonien, Serbien und die Türkei.

¹²² Weitere Informationen unter <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste/rangliste-2021>.

¹²³ Momentan Kambodscha, Kolumbien, Tunesien, Türkei, Ukraine, Philippinen, Peru, Mongolei, Serbien, Ghana, Brasilien, Albanien, Marokko, Mexiko, Tansania, Sri Lanka, Libanon, Ägypten und Pakistan.

¹²⁴ Weitere Informationen unter <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/mom/projektlaender>.

Medienbesitzer in Verbindung mit deren Unternehmenserfolg (Marktmacht) sowie der Reichweiten ihrer Medien (Meinungsmacht) ergibt sich im zweiten Schritt ein Indikator dafür, wie stark der Medienpluralismus in einem Staat gefährdet ist.

Schließlich wird noch auf das Projekt von Access Info Europe – eine Nichtregierungsorganisation, die sich für die Förderung und den Schutz des Rechts auf Zugang zu Informationen einsetzt – verwiesen, das sich mit der Transparenz von Medien-eigentum befasst.¹²⁵ In diesem Rahmen werden Berichte aus verschiedenen Ländern (derzeit 20¹²⁶) veröffentlicht, die in einem Gesamtbericht zusammengetragen werden und hieraus Empfehlungen für die Verbesserung der Transparenz abgeleitet.

Daneben gibt es auch weitere vorwiegend privat organisierte Initiativen, die sich aus journalistischer oder medienpluralistischer Sicht mit der Transparenz von Eigentümerstrukturen und den damit verbundenen Gefahren für die Meinungs- und Informationsfreiheit befassen. Problematisch ist aber in allen genannten Fällen, dass sich die Initiativen regelmäßig nicht auf harmonisierte Vorgaben in einem supranationalen oder auf durchsetzbare Verpflichtungen im nationalen Bereich stützen können, sodass auch die daraus abzuleitenden Ergebnisse limitiert sind. Die Europäische Kommission hat allerdings im Dezember 2020 ein Projekt ausgeschrieben, das zumindest in Zukunft für weitere Transparenz sorgen soll. Im Rahmen ihrer umfassenderen Bemühungen zur Unterstützung von Medienfreiheit und -pluralismus will die Kommission die Einrichtung eines „Media Ownership Monitor“ fördern, der politische und regulatorische Institutionen besser über tatsächliche Eigentümerstrukturen und potenzielle Probleme informieren soll und dadurch zu einem besseren Verständnis des Medienmarktes beiträgt. Konkret soll der Monitor eine staatenbasierte Datenbank mit Informationen zu Medieneigentum bereitstellen, systematisch relevante rechtliche Rahmenbedingungen bewerten und Risiken für die Transparenz von Medieneigentum identifizieren.¹²⁷

¹²⁵ Weitere Informationen unter <https://www.access-info.org/media-ownership-transparency/>.

¹²⁶ Derzeit Aserbaidschan, Bulgarien, Deutschland, Georgien, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Mazedonien, Marokko, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Rumänien, Spanien, Schweiz, Türkei, das Vereinigte Königreich und Zypern.

¹²⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/call-proposals-media-ownership-monitor>.

5. Länderberichte

5.1. CH - Schweiz

Marina Piolino, Medienjuristin beim BAKOM

5.1.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse in der Medienbranche gründet in erster Linie im verfassungsrechtlichen Prinzip der Medienvielfalt. Nur wenn die Eigentumsverhältnisse bekannt sind, können vielfaltsgefährdende Tendenzen zur Medienkonzentration rechtzeitig erkannt und allfällige Maßnahmen ergriffen werden. Gemäß Schweizerischem Verfassungsrecht gewährleisten sowohl die Meinungs- und Informationsfreiheit als auch die Medienfreiheit (Art. 16 und Art. 17 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV, SR 101]¹²⁸) eine vielfältige Medienordnung.¹²⁹ So können Medien ihre Meinungsbildungs- und Kontrollfunktion nur wirksam wahrnehmen, wenn sie möglichst vielfältige Inhalte in die Öffentlichkeit tragen.¹³⁰ Für Radio und Fernsehen sieht Art. 93 Abs. 2 BV explizit vor, dass diese die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen. Dieser an den Bundesgesetzgeber gerichtete Gewährleistungsauftrag findet seinen Ursprung darin, dass der Bereich von Radio und Fernsehen insbesondere aufgrund der Frequenzknappheit lange Zeit durch mangelnde Konkurrenz gekennzeichnet war.¹³¹

¹²⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2021), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>.

¹²⁹ Vgl. Stephan C. Brunner/ Herbert Burkert, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 17 BV, N 4 und N 26.

¹³⁰ M. w. Verw. Hager P., "Rundfunkvielfalt und Medienkonzentration", Zürich 2016, S. 6 f.; vgl. BGE 98 Ia 73, E. 3.b), S. 79, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F98-IA-73%3Ade&lang=de&type=show_document.

¹³¹ Vgl. Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 28. September 1987, S. 719 f., https://bundesblatt.weblaw.ch/?method=dump&bb_l_id=11510&format=pdf; Martin Dumermuth, „Rundfunkregulierung – Alte und neue Herausforderungen“, in: Otfried Jarren/ Patrick Donges (Hrsg.), "Ordnung durch Medienpolitik?", Konstanz 2007, S. 352 ff., S. 376.

Vor diesem Hintergrund wurden im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40)¹³² verschiedene Vielfaltssicherungsinstrumente geschaffen. Eines davon sind konzentrationsrechtliche Bestimmungen,¹³³ die auf die Sicherung verschiedener, miteinander in Wettbewerb stehender Rundfunkanbieter abzielen. Damit wird das Konzept der externen Vielfaltssicherung bzw. des Außenpluralismus umgesetzt, wonach inhaltliche Vielfalt durch unterschiedliche Medienanbieter mit individuellem Angebot gewährleistet wird.¹³⁴ Zur Erlangung gesicherter Erkenntnisse über Entwicklungen der Medienkonzentration sowie zur effektiven Durchsetzung der konzentrationsrechtlichen Bestimmungen sieht das RTVG an verschiedenen Stellen Pflichten zur Offenlegung der Eigentumsverhältnisse vor.

Zudem ermöglicht die Transparenz der Eigentumsverhältnisse in der Medienbranche eine freie und unverfälschte Meinungsbildung. Eine solche ist in der Schweiz als direkte Demokratie besonders vor Wahlen und Abstimmungen von großer Bedeutung und wird von der Wahl- und Abstimmungsfreiheit speziell geschützt (Art. 34 Abs. 2 BV). Die Offenlegung von Eigentumsverhältnissen ist insbesondere in Regionen von Relevanz, in welchen nur noch wenige Medienangebote bestehen.

Kompetenzrechtlich darf der Bund im Bereich der Medienpolitik lediglich die elektronischen Medien regeln (Art. 93 Abs. 1 BV). Für die gedruckte Presse sind die Kantone zuständig. Folglich fehlen auf Bundesebene die verfassungsrechtlichen Grundlagen, um eine medienpolitischen Interessen dienende, mediengattungsübergreifende Offenlegungspflicht einzuführen.¹³⁵ Sehen Bund oder Kantone Transparenzpflichten vor, haben sie stets die Grundrechte der betroffenen Medienanbieter zu beachten.

Die Offenlegung von Eigentumsverhältnissen ist schliesslich auch in den medienethischen Regeln des Journalistenkodex verbrieft, wonach Journalistinnen und Journalisten einen Anspruch auf Transparenz der Besitzverhältnisse ihrer Arbeitgeberin bzw. ihres Arbeitgebers haben.¹³⁶ Damit soll die journalistische Unabhängigkeit gestärkt werden.¹³⁷

¹³² Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 24. März 2006 (Stand am 1. Januar 2021), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/150/de>.

¹³³ Vgl. Art. 45 Abs. 3 und Art. 74 f. RTVG (vgl. hierzu Hager P., *op.cit.*, S. 10 f.).

¹³⁴ M. w. Verw. Hager P., *op.cit.*, S. 10.

¹³⁵ Vgl. hingegen die Offenlegungspflicht im Strafrecht Kap. 5.1.2.1.

¹³⁶ Vgl. Bst. d der Erklärung der Rechte der Journalistinnen und Journalisten des Schweizer Presserats <https://presserat.ch/journalistenkodex/erklaerung/>.

¹³⁷ Schweizer Presserat, Stellungnahme vom 13.07.2011, Nr. 34/2011, E. 2b, <https://presserat.ch/complaints/offenlegen-der-besitzverhlttnisse/>.

5.1.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht

5.1.2.1. Übersicht

Da die Schweiz nicht EU-Mitglied ist, muss sie die Vorgaben der AVMD-RL nicht umsetzen. Im Unterschied zur AVMD-RL regelt das Schweizerische Audiovisionsrecht vornehmlich lineares Radio und Fernsehen. Die diesbezüglichen Transparenzbestimmungen finden sich im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG). Im Einzelnen sind dies Art. 3 und Art. 16 (meldepflichtige Eigentumsverhältnisse), Art. 18 (Eigentumsverhältnisse in den Jahresberichten), Art. 44 (Offenlegung der Eigentumsverhältnisse als Konzessionsvoraussetzung) und Art. 48 RTVG (Meldepflicht bei Konzessionsübertragungen). Diese umfassenden Offenlegungspflichten ermöglichen es den Behörden, Schritte gegen die Medienkonzentration zu unternehmen (vgl. z.B. Art. 75 RTVG).¹³⁸ Das RTVG wurde 2006 totalrevidiert und ist seit dem 1. April 2007 in Kraft.

Für Zeitungen und Zeitschriften enthält die strafrechtliche Impressumspflicht eine Transparenzbestimmung. Gemäß Art. 322 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0)¹³⁹ muss das Impressum mitunter namentlich Beteiligungen an anderen Unternehmen enthalten (sog. aktive Beteiligungen). Diese Bestimmung richtet sich gegen die Medienkonzentration und dient damit nicht dem eigentlichen Schutzzweck der Impressumspflicht (Durchsetzung der medienstrafrechtlichen Verantwortlichkeit). Für die Transparenz über wirtschaftliche Abhängigkeiten wäre allerdings die Angabe nützlicher, wer am fraglichen Medienunternehmen beteiligt ist (sog. passive Beteiligungen). Zudem deckt die Impressumspflicht nicht alle Mediengattungen ab, obwohl Konzentrations-tendenzen mediengattungsübergreifend feststellbar sind. Ob Online-Publikationen ebenfalls unter den Anwendungsbereich von Art. 322 Abs. 2 StGB fallen, ist strittig.¹⁴⁰

Im Folgenden wird lediglich auf die Transparenzbestimmungen im RTVG näher eingegangen.

¹³⁸ Vgl. Bundesrat, Botschaft RTVG 2002, S. 1683 <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/223/de>; Weber, Rundfunkrecht, Stämpflis Handkommentar, Bern 2008, Art. 3 RTVG, Rn. 12; Weber, Rundfunkrecht, Stämpflis Handkommentar, Bern 2008, Art. 16 RTVG, Rn. 1; Robert, in: Masmajan/ Cottier/ Capt (Hrsg.), Loi sur la radio-télévision (LRTV), Stämpflis Handkommentar, Bern 2014, Art. 18 LRTV, Rn. 1; Weber, Rundfunkrecht, Stämpflis Handkommentar, Bern 2008, Art. 44 RTVG, Rn. 13.

¹³⁹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Juli 2021), https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de.

¹⁴⁰ Vgl. zum Ganzen Zeller, in: Niggli/ Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht II, 4. Aufl., Basel 2018, Art. 322 StGB, Rn. 1, 12 und 14 ff.

5.1.2.2. Regelungsadressaten

5.1.2.2.1. Meldepflichtige Eigentumsverhältnisse (Art. 3 und Art. 16 RTVG)

Wer ein schweizerisches (lineares) Radio- oder Fernsehprogramm veranstalten will und nicht über eine Veranstalterkonzession verfügt,¹⁴¹ muss dies gemäß Art. 3 Bst. a RTVG vorab dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) melden. Dabei sind mitunter Angaben zu den Eigentumsverhältnissen zu liefern. Als schweizerisches Programm gilt jedes Programm, das nach den Vorschriften des Europäischen Übereinkommens vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen der schweizerischen Rechtshoheit unterliegt, wobei diese Vorschriften sinngemäß auch für Radioprogramme gelten (Art. 2 Bst. e RTVG). Keiner Meldepflicht unterliegen lediglich Angebote von geringer publizistischer Tragweite, da das RTVG darauf keine Anwendung findet (Art. 1 Abs. 2 RTVG i. V. m. Art. 1 der Radio- und Fernsehverordnung [RTVV, SR 784.401]¹⁴²).

Weiter ist in Art. 16 RTVG vorgesehen, dass Veranstalter schweizerischer Programme dem BAKOM Änderungen des Kapitals und der Stimmrechtsverhältnisse (passive Beteiligungen) sowie namentliche Beteiligungen an anderen Unternehmen (aktive Beteiligungen) melden müssen. Diese Meldepflicht betrifft alle Programmveranstalter unabhängig davon, ob sie über eine Veranstalterkonzession verfügen oder nicht. Ausgenommen sind lediglich konzessionierte Veranstalter mit einem jährlichen Betriebsaufwand von höchstens CHF 1 Million (ca. EUR 927.000) (Art. 24 Abs. 4 und Art. 25 Abs. 4 RTVV).

5.1.2.2.2. Eigentumsverhältnisse in den Jahresberichten (Art. 18 RTVG)

Zudem haben Veranstalter schweizerischer Programme ihre Eigentumsverhältnisse im Rahmen des Jahresberichts offenzulegen, den sie dem BAKOM einreichen müssen (Art. 18 Abs. 1 RTVG). Diese Pflicht trifft alle konzessionierten Veranstalter sowie die bloß meldepflichtigen Veranstalter, sofern deren jährlicher Betriebsaufwand mehr als CHF 1 Million beträgt (ca. EUR 927.000) (Art. 27 Abs. 2 RTVV).

5.1.2.2.3. Offenlegung der Eigentumsverhältnisse als Konzessionsvoraussetzung (Art. 44 RTVG) sowie meldepflichtige wirtschaftliche Konzessionsübergänge (Art. 48 RTVG)

Schließlich finden sich zwei weitere Offenlegungspflichten des RTVG in den Bestimmungen betreffend die Konzessionen für Veranstalter lokal-regionaler Programme. So müssen

¹⁴¹ Gemäß schweizerischem Rundfunkrecht werden Konzessionen an Veranstalter lokal-regionaler Programme erteilt, welche einen bestimmten Leistungsauftrag erfüllen müssen (vgl. Art. 38 ff. RTVG). Im Gegenzug dafür erhalten die Veranstalter einen Anteil aus der Abgabe für Radio und Fernsehen (vgl. Art. 40 RTVG) und/oder eine Konzession für die drahtlos-terrestrische Verbreitung eines Programms (vgl. Art. 43 RTVG).

¹⁴² Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vom 9. März 2007 (Stand am 1. Januar 2021), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/151/de>.

Bewerber der Konzessionsbehörde gemäß Art. 44 Abs. 1 Bst. c RTVG die Beteiligungs- und die finanziellen Verhältnisse darlegen.

Art. 48 RTVG sieht zudem vor, dass eine Konzessionsübertragung gemeldet und von der zuständigen Behörde genehmigt werden muss (Abs. 1), wobei auch der wirtschaftliche Übergang der Konzession als Übertragung gilt (Abs. 3). Dadurch wird der zuständigen Behörde ermöglicht zu prüfen, ob die Konzessionsvoraussetzungen auch nach der Übertragung erfüllt sind (Abs. 2).

5.1.2.3. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln

5.1.2.3.1. Meldepflichtige Eigentumsverhältnisse (Art. 3 und Art. 16 RTVG)

Veranstalter, die gemäß Art. 3 RTVG meldepflichtig sind, müssen nach Art. 2 Abs. 1 RTVG mitunter die folgenden Angaben liefern: Identität und Kapital- bzw. Stimmrechtsanteile von Aktionären und anderen Teilhabern, welche mindestens ein Drittel des Kapitals oder der Stimmrechte besitzen (passive Beteiligungen), sowie deren Beteiligungen von mindestens einem Drittel an anderen Unternehmen im Medienbereich (Bst. f), die Identität der Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung (Bst. g) sowie Beteiligungen des Veranstalters an anderen Unternehmen von mindestens einem Drittel des Kapitals oder der Stimmrechte (aktive Beteiligungen) sowie Beteiligungen dieser Unternehmen von mindestens einem Drittel an anderen Unternehmen im Medienbereich (indirekte Beteiligungen) (Bst. h).

In Bezug auf meldepflichtige Beteiligungen (Art. 16 RTVG) sieht Art. 24 RTVG für Änderungen von Beteiligungen am Veranstalter (passive Beteiligungen) vor, dass jede Übertragung von Aktien-, Stamm- oder Genossenschaftskapital oder von Stimmrechten eines konzessionierten Veranstalters im Umfang von mindesten 5 Prozent bzw. eines nicht konzessionierten Veranstalters im Umfang von mindestens einem Drittel meldepflichtig ist (Abs. 1). Meldepflichtig ist außerdem jeder Übergang, durch den sich die wirtschaftliche Beherrschung des Veranstalters ändert (Abs. 2). Für namhafte Beteiligungen des Veranstalters an anderen Unternehmen (aktive Beteiligungen) ist in Art. 25 RTVG festgehalten, dass die Beteiligung dann meldepflichtig ist, wenn ein konzessionierter Veranstalter mindestens 20 Prozent bzw. ein nicht konzessionierter Veranstalter mindestens ein Drittel des Aktien-, Stamm- oder Genossenschaftskapitals oder der Stimmrechte eines Unternehmens besitzt (Abs. 1). Zu melden sind auch entsprechende Veränderungen (Abs. 2).

5.1.2.3.2. Eigentumsverhältnisse in den Jahresberichten (Art. 18 RTVG)

Der Jahresbericht eines konzessionierten Veranstalters muss gemäß Art. 27 Abs. 2 RTVG namentlich enthalten: die Identität der Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung (Bst. b), die Identität und die Kapital- bzw. Stimmrechtsanteile der Aktionäre und anderer Teilhaber, welche mindestens 5 Prozent des Kapitals bzw. der Stimmrechte des Veranstalters besitzen (passive Beteiligungen), sowie deren Beteiligungen

von mindestens 20 Prozent an anderen Unternehmen im Medienbereich (Bst. c) und die Beteiligungen des Veranstalters an anderen Unternehmen von mindestens 20 Prozent des Kapitals bzw. der Stimmrechte (aktive Beteiligungen) sowie die Beteiligungen dieser Unternehmen von mindestens 20 Prozent an anderen Unternehmen im Medienbereich (indirekte Beteiligungen, Bst. d).

Der Jahresbericht eines nicht konzessionierten Veranstalters muss gemäß Art. 27 Abs. 3 RTVV namentlich enthalten: die Identität der Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung (Bst. a), die Identität und die Kapital- bzw. Stimmrechtsanteile der Aktionäre und anderer Teilhaber, welche mindestens einen Drittel des Kapitals bzw. der Stimmrechte des Veranstalters besitzen (passive Beteiligungen), sowie deren Beteiligungen von mindestens einem Drittel an anderen Unternehmen im Medienbereich (Bst. b) und die Beteiligungen des Veranstalters an anderen Unternehmen von mindestens einem Drittel des Kapitals bzw. der Stimmrechte (aktive Beteiligungen) sowie die Beteiligungen dieser Unternehmen von mindestens einem Drittel an anderen Unternehmen im Medienbereich (indirekte Beteiligungen, Bst. c).

5.1.2.3.3. Offenlegung der Eigentumsverhältnisse als Konzessionsvoraussetzung (Art. 44 RTVG) sowie meldepflichtige wirtschaftliche Konzessionsübergänge (Art. 48 RTVG)

Als Konzessionsvoraussetzung sieht Art. 44 Abs. 1 Bst. c RTVG vor, dass der Bewerber darlegen muss, wer über die wesentlichen Teile seines Kapitals verfügt und wer ihm im wesentlichen Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellt.

Gemäß Art. 48 Abs. 3 RTVG muss ein meldepflichtiger wirtschaftlicher Übergang der Konzession gemeldet werden, wenn mehr als 20 Prozent des Aktien-, Stamm- oder Genossenschaftskapitals oder gegebenenfalls des Partizipationsscheinkapitals oder der Stimmrechte übergehen.

5.1.2.4. Methoden der Offenlegung

Die *meldepflichtigen Eigentumsverhältnisse* müssen dem BAKOM vor Beginn der Programmveranstaltung (Art. 3 Bst. a RTVG) und bei Änderungen von Beteiligungen innerhalb eines Monats angegeben werden (Art. 24 Abs. 3 und Art. 25 Abs. 3 RTVV). Das BAKOM veröffentlicht das Meldeformular mit den gemeldeten Eigentumsverhältnissen kontinuierlich in der Datenbank über die Radio- und Fernsehveranstalter¹⁴³ (Art. 2 Abs. 3 RTVV). Die Änderungen von Beteiligungen sind in den Jahresberichten ersichtlich.

Die im Rahmen der *Jahresberichte* anzugebenden Eigentumsverhältnisse müssen bis Ende April des Folgejahres beim BAKOM eingereicht werden (Art. 27 Abs. 7 RTVV). Dadurch werden die Eigentumsverhältnisse jährlich aktualisiert. Das BAKOM veröffentlicht die

¹⁴³ <https://rtvdb.ofcomnet.ch/de>.

Jahresberichte jährlich in der Datenbank über die Radio- und Fernsehveranstalter¹⁴⁴ (Art. 27 Abs. 4 RTVV).

Die Konzessionsgesuche, in welchen die Eigentums- und Finanzierungsverhältnisse anlässlich des *Konzessionierungsverfahrens* offenzulegen sind, werden auf der Website des BAKOM veröffentlicht.¹⁴⁵ Die nächsten Konzessionsausschreibungen sind für Anfang 2023 für die Laufzeit ab 2025 geplant.

Die *meldepflichtigen wirtschaftlichen Übergänge der Konzession* sind dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vor ihrem Vollzug zu melden (Art. 48 Abs. 1 RTVG). Der wirtschaftliche Übergang ist im nachfolgenden Jahresbericht ersichtlich.

Zusätzlich werden die Angaben zu den Eigentumsverhältnissen in aggregierter Form ab 2021 in einem sogenannten *Medienstrukturbericht* auf der Internetseite des BAKOM¹⁴⁶ publiziert. Indem die Angaben der Veranstalter aufbereitet und öffentlich zugänglich gemacht werden, wird mehr Transparenz geschaffen.

Ein weiteres Instrument, womit das BAKOM zur Transparenz in Bezug auf Medienmacht und Eigentumsverhältnisse beiträgt, ist der *Medienmonitor*.¹⁴⁷ In einem jährlichen Bericht und auf www.medienmonitor-schweiz.ch publiziert das BAKOM seit 2017 jährlich Daten zum Meinungsbildungspotential einzelner Medienorganisationen (Radio, TV, Print, Online) und zu den Eigentumsverhältnissen in der Schweizer Medienlandschaft.

Dazu verknüpfen Forschende im Auftrag des BAKOM Daten aus unterschiedlichen Quellen:

1. eine Repräsentativbefragung zur Bedeutung verschiedener Medien für die individuelle Meinungsbildung;
2. Sekundäranalysen von Nutzungsdaten anerkannter Schweizer Währungsstudien (Reichweiten);
3. Analysen von Branchenstudien und Geschäftsberichten von Schweizer Medienunternehmen sowie eine laufende Marktbeobachtung zur Dokumentation des wirtschaftlichen Gewichts und der Besitz- und Beteiligungsverhältnisse im Schweizer Medienmarkt (Beteiligungsdatenbank).

Diese niederschwellig zugängliche Information trägt wesentlich zur Transparenz über die Eigentumsverhältnisse in den Schweizer Medien bei.

¹⁴⁴ <https://rtvdb.ofcomnet.ch/de>.

¹⁴⁵ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/informationen-ueber-radio-und-fernsehveranstalter/provisorische-konzessionen/ausschreibung-der-neuen-ukw-und-regional-tv-konzessionen.html>.

¹⁴⁶ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home.html>.

¹⁴⁷ <https://www.medienmonitor-schweiz.ch/>.

5.1.2.5. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln

Für die Aufsicht über die *Meldepflichten* (Art. 3 und Art. 16 RTVG) und über die *Einreichung der Jahresberichte* (Art. 18 RTVG) ist das BAKOM zuständig. Als Teil der Zentralverwaltung, genauer des UVEK, ist das BAKOM keine unabhängige Aufsichtsbehörde.

Konzessionsbehörde für die Veranstalter lokal-regionaler Programme ist das UVEK, wobei das BAKOM als instruierende Behörde die *Konzessionsvoraussetzungen* (Art. 44 RTVG) sowie die *Konzessionsübertragungen* (Art. 48 RTVG) prüft.

Die Programmveranstalter sind zudem gemäß Art. 17 Abs. 1 RTVG verpflichtet, der Konzessions- und der Aufsichtsbehörde unentgeltlich Auskünfte zu erteilen, die diese im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit und im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen die Medienkonzentration benötigen. Darunter kann auch die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse fallen. Dabei können auch solche Unternehmen zur Offenlegung verpflichtet werden, die mit dem Programmveranstalter wirtschaftlich verbunden sind (Bst. a bis d), die im Radio- und/oder Fernsehmarkt nur beteiligt sind, aber in einem medienrelevanten Markt (z.B. Print) eine beherrschende Stellung innehaben (Bst. e), oder die in denjenigen medienrelevanten Märkten tätig sind, in denen eine Überprüfung der Medienkonzentration stattfindet (Bst. f). Damit wird den Behörden ermöglicht, sich ein vollständiges Bild über mögliche Einflüsse auf die Angebots- und Medienvielfalt zu machen.¹⁴⁸ Diese Auskunftspflicht gilt jedoch in erster Linie gegenüber den zuständigen Behörden und nicht gegenüber der Öffentlichkeit.

5.1.2.6. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Stellt die Aufsichtsbehörde eine Verletzung der Offenlegungspflichten fest, kann sie mittels Verfügung mitunter die Herstellung des rechtmäßigen Zustands verlangen (Art. 89 Abs. 1 Bst. a Ziffer 1 RTVG). Konzessionierten Veranstaltern kann zudem die Konzession durch Auflagen ergänzt, eingeschränkt, suspendiert oder entzogen werden (Art. 89 Abs. 1 Bst. b RTVG).

Wird gegen eine rechtskräftige Verfügung verstoßen, können Verwaltungs-sanktionen von bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielten Jahresumsatzes ergriffen werden (Art. 90 Abs. 1 Bst. a RTVG). Weiter kann mit einem Betrag bis zu CHF 10.000 (ca. EUR 9.290) belastet werden, wer den Offenlegungspflichten nicht, verspätet oder unvollständig nachkommt oder dabei eine falsche Angabe macht (Art. 90 Abs. 2 Bst. a, d, e, f und k RTVG).

Gibt ein Bewerber seine Eigentumsverhältnisse anlässlich des Konzessionierungsverfahrens nicht preis, erfüllt er die Konzessionsvoraussetzungen nicht, womit ihm keine Konzession erteilt werden kann (Art. 44 Abs. 1 Bst. c RTVG).

Die Offenlegungspflichten im RTVG dienen zum einen der Beurteilung, ob Maßnahmen gegen die Medienkonzentration ergriffen werden müssen. Gemäß Art. 75

¹⁴⁸ Vgl. Robert, in: Mamejan/Cottier/Capt (Hrsg.), "Loi sur la radio-télévision (LRTV)", Stämpflis Handkommentar, Bern 2014, Art. 17 LRTV, Rn. 5 ff.

Abs. 1 RTVG kann das UVEK im Bereich Radio und Fernsehen Maßnahmen ergreifen, wenn ein Programmveranstalter oder eine andere im Radio- und Fernsehmarkt tätige Unternehmung seine bzw. ihre marktbeherrschende Stellung missbraucht und dadurch die Meinungs- und Angebotsvielfalt im Sinne von Art. 74 RTVG gefährdet hat. Im Einzelnen kann gemäß Art. 75 Abs. 2 RTVG vom Programmveranstalter oder von der betroffenen Unternehmung verlangt werden, dass er oder sie die Vielfalt durch Maßnahmen, wie die Einräumung von Sendezeit für Dritte oder die Zusammenarbeit mit anderen Marktteilnehmern, sichert (Bst. a), Maßnahmen gegen Konzernjournalismus ergreift, wie den Erlass eines Redaktionsstatutes zur Absicherung der redaktionellen Freiheit, (Bst. b) oder bei offensichtlichem Ungenügen solcher Maßnahmen die unternehmerischen und organisatorischen Strukturen des Unternehmens anpasst (Bst. c).¹⁴⁹

Zum anderen ermöglichen die Transparenzpflichten die Verhinderung von Medienkonzentration im Rahmen des Konzessionierungsverfahrens. Der Verhinderung einer horizontalen Rundfunkkonzentration dient Art. 44 Abs. 3 RTVG. Demnach kann ein Veranstalter bzw. das Unternehmen, dem er gehört, maximal zwei Fernsehkonzessionen und zwei Radiokonzessionen erwerben (sog. «2+2-Regel»)¹⁵⁰. Allerdings zeichnet sich eine Aufhebung dieser Bestimmung ab.¹⁵¹ Als griffiges Instrument verbleibt Art. 45 Abs. 3 RTVG. Demnach wird als Vorzugskriterium bei der Konzessionsvergabe vorgesehen, dass bei weitgehender Gleichheit zweier Bewerbungen in Bezug auf die Erfüllung des Leistungsauftrags jene Bewerberin oder jener Bewerber priorisiert wird, die oder der die Meinungs- und Angebotsvielfalt am meisten bereichert. Dabei sind nicht nur inhaltliche, sondern auch strukturelle Aspekte wie die Unabhängigkeit des Veranstalters maßgebend.¹⁵²

5.1.3. Schlussbemerkung

Für den Bereich des (linearen) Radios und Fernsehens enthält das schweizerische Recht im RTVG umfassende Offenlegungspflichten (aktive und passive Beteiligungen), die alle Veranstalter schweizerischer Programme treffen. Für Zeitungen und Zeitschriften ist eine teilweise Transparenzpflicht im Strafrecht vorgesehen (aktive Beteiligungen), wobei deren Anwendbarkeit auf Online-Publikationen umstritten ist. Keine speziellen Offenlegungspflichten enthält das schweizerische Recht mithin für elektronische Medien, die auf Abruf zur Verfügung gestellt werden (On-Demand-Angebote).

In der Praxis haben die aus den Offenlegungspflichten gewonnenen Informationen über die Eigentumsverhältnisse im Rundfunkbereich bisher noch nicht dazu geführt, dass Maßnahmen gegen die Medienkonzentration ergriffen wurden, da ein relevanter publizistischer Missbrauch noch nie bejaht wurde.¹⁵³ Praxisrelevant waren damit bisher

¹⁴⁹ Vgl. ausführlich Hager P., *op.cit.*, S. 82 ff. und S. 103 ff.

¹⁵⁰ Vgl. ausführlich Hager P., *op.cit.*, S. 111 ff.

¹⁵¹ Vgl. Bundesrat, Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien, S. 4519, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1026/de>.

¹⁵² Vgl. ausführlich Hager P., *op.cit.*, S. 114 ff.

¹⁵³ Vgl. hierzu Hager P., *op.cit.*, S. 82 ff. und S. 84.

lediglich die Bestimmungen zur Sicherung der publizistischen Vielfalt im Konzessionierungsverfahren.¹⁵⁴

5.2. DE - Deutschland

Jörg Ukrow, Landesmedienanstalt Saarland (LMS)

5.2.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

Im Grundgesetz, der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, finden sich keine ausdrücklichen Regelungen zur Transparenz im Allgemeinen, zur Transparenz von (Medien-) Eigentum im Speziellen. Dennoch ist offenkundig, dass das Grundgesetz in vielschichtiger Form Gebote und Verbote enthält, deren primärer Zweck jedenfalls auch die Sicherung von Transparenz im weitesten Sinne ist.¹⁵⁵ Indessen ist ungeachtet dieser Ansätze nicht geklärt, ob es ein Transparenzgebot als ungeschriebenes Verfassungsprinzip gibt und welchen Inhalt und welche dogmatische Bedeutung es ggf. hat.¹⁵⁶ Dies gilt nicht zuletzt auch mit Blick auf etwaige eigentumsbezogene Aspekte eines solchen ungeschriebenen Verfassungsprinzips.

Das Eigentum selbst wird (neben dem Erbrecht) als Grundrecht in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt, wobei zugleich in Absatz 1 Satz 2 die gesetzliche Inhaltsbestimmung und Einschränkung dieses Grundrechts und in Absatz 2 die Sozialpflichtigkeit des Eigentums betont wird:

- (1) *Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.*
- (2) *Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.*

Die im Folgenden behandelten gesetzlichen Vorgaben für Medieneigentum können grundrechtlich zum einen als Schrankenbestimmung für diese Form des Eigentums verstanden werden. Ob sie zugleich auch ein Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums sind, ist zumindest nicht gerichtlich geklärt. Für ein solches Verständnis spricht der Bezug solcher auf das Medieneigentum bezogener Transparenzpflichten zu einer offenen Gesellschaft des freien demokratischen Diskurses.

Zudem stellen die gesetzlichen Vorgaben für Medieneigentum einen Ausdruck des verfassungsrechtlichen Gebots einer positiven Ordnung zumindest des Rundfunks dar, das das Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. GG („Die Freiheit der

¹⁵⁴ Vgl. etwa das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. September 2009, BVGE 2009/64, <https://jurispub.admin.ch/publiws/download.jsessionid=7190F434EBDA7B047AD4F9F8AE2B8499?decisionId=4b70a9cb-e595-43e8-bf1d-29d3c708b43c>.

¹⁵⁵ Vgl. Bröhmer, J., *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, S. 7.

¹⁵⁶ Vgl. hierzu *ibid.*, S. 33 ff., 371 ff.; Ostermann, G., *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2019, S. 1 ff., 241 ff.

Berichterstattung durch Rundfunk ... (wird) gewährleistet.“) ableitet. Der Begriff des Rundfunks ist dabei dynamisch zu verstehen und erfasst neben Hörfunk und Fernsehen auch Telemedien, die massenkommunikativ bedeutsam sein können.¹⁵⁷ Die verfassungsrechtliche Rundfunkfreiheit ermächtigt ihren Träger nicht zu beliebigem Gebrauch.

Im Unterschied zu anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes handelt es sich bei der Rundfunkfreiheit ... nicht um ein Grundrecht, das seinem Träger zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung eingeräumt ist. Die Rundfunkfreiheit ist vielmehr eine dienende Freiheit. Sie dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Diesem Charakter würde ein Verständnis von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, das sich in der Abwehr staatlicher Einflußnahme erschöpft und den Rundfunk im übrigen den gesellschaftlichen Kräften überließe, nicht gerecht. Der Rundfunk bedarf vielmehr einer gesetzlichen Ordnung, die sicherstellt, daß er den verfassungsrechtlich vorausgesetzten Dienst leistet.¹⁵⁸

Die danach gebotene positive Ordnung muss nach der Rechtsprechung des BVerfG u. a. sicherstellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck kommt und dadurch dem Rezipienten eine umfassende Versorgung mit Information geboten wird. Der Gesetzgeber muss Leitgrundsätze verbindlich machen, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten.¹⁵⁹ Es müssen dabei Vorkehrungen getroffen werden, die ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt auch im privaten Rundfunk sichern. Der zu gewährleistende Mindeststandard muss es grundsätzlich allen Meinungsrichtungen möglich machen, im privaten Rundfunk Verbreitung zu finden. Ein in hohem Maße ungleichgewichtiger Einfluss einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung muss nach Ansicht des Gerichts verhindert werden.¹⁶⁰ Transparenzvorschriften in Bezug auf das Medieneigentum sind geeignet, dem Entstehen vorherrschender Meinungsmacht vorzubeugen.¹⁶¹

¹⁵⁷ Vgl. BVerfGE 73, 118 (154), <https://oj.is/175210>; 83, 238 (298 ff.), <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083238.html>; 119, 181 (218), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/09/rs20070911_1bvr227005.html, (st. Rspr.).

¹⁵⁸ BVerfGE 57, 295 (319 f.), <https://oj.is/182249>; 87, 181 (197 f.), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1992/10/rs19921006_1bvr158689.html (st. Rspr.).

¹⁵⁹ BVerfGE 57, 295 (320 ff.), op. cit.

¹⁶⁰ BVerfGE 73, 118 (157 ff.), op. cit.

¹⁶¹ Zum Prophylaxe-Ansatz in der Judikatur des BVerfG zur medialen Vielfaltssicherung vgl. Ukrow, J., Algorithmen, APIs und Aufsicht, EMR, Saarbrücken, 2019, Tz. 36, 40, https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/05/Impulse-aus-dem-EMR_MedienStV-Verfahren_1905-01.pdf.

5.2.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht

5.2.2.1. Überblick

Transparenzvorgaben in Bezug auf das Medieneigentum bestehen insbesondere zum einen im Kartellrecht und Außenwirtschaftsrecht des Bundes und zum anderen im Medienrecht der Länder. Letzteres sieht in Bezug auf bundesweite Sachverhalte Regelungen im Medienstaatsvertrag (MStV) der Länder¹⁶² vor, der zum 7. November 2020 den früheren, seit 1991 geltenden Rundfunkstaatsvertrag (RStV) abgelöst hat. Zudem bestehen mit Blick auf nicht-bundesweite Sachverhalte Vorgaben in einzelnen medienrechtlichen Bestimmungen einzelner der 16 Länder.

Da die betreffenden Regelungen wenn nicht redaktionell, so doch inhaltlich unverändert schon lange vor dem Inkrafttreten des Art. 5 Abs. 2 der AVMD-Richtlinie (EU) 2018/1808 galten, handelt es sich nicht im engeren Sinne um Regelungen zur Umsetzung dieser Richtlinie. Diese Richtlinie begründet indessen in Art. 5 Abs. 2 ohnedies keine Umsetzungspflichten, sondern anerkennt mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume. Die im Folgenden dargestellten gesetzlichen Regelungen bewegen sich innerhalb dieses Korridors.

Transparenz-Qualität hinsichtlich des Medieneigentums ist im Übrigen auch den Bestimmungen zu sog. Impressumspflichten für Telemedien-Angebote eigen. Diese Vorgaben haben allerdings weniger die Sicherung von Vielfalt als die Schaffung von informatorischen Grundlagen für die Rechtsdurchsetzung seitens Privater (z.B. bei der Verletzung von allgemeinen Persönlichkeits- und Urheberrechten durch Telemedien) und durch Regulierungsbehörden im Blick.

5.2.2.2. Regelungsadressaten

Die kartellrechtlichen Vorgaben gelten für sämtliche Unternehmen und Unternehmensvereinigungen i. S. d. § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB),¹⁶³ mithin auch für ausschließlich oder auch in Medienmärkten agierende Unternehmen und Unternehmensvereinigungen. Allerdings enthält das GWB in § 30 Abs. 2b eine Ausnahme vom Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen im Pressebereich für Vereinbarungen zwischen Zeitungs- oder Zeitschriftenverlagen über eine verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit, soweit die Vereinbarung den Beteiligten

¹⁶² Medienstaatsvertrag (MStV) vom 14. – 28. April 2020, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/MStV/true>.

¹⁶³ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl113s1750.pdf, zuletzt geändert durch Art. 30 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858), http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl121s1858.pdf.

ermöglicht, ihre wirtschaftliche Basis für den intermediären Wettbewerb zu stärken; dies gilt indessen nicht für eine Zusammenarbeit im redaktionellen Bereich.

Das in der Außenwirtschaftsverordnung¹⁶⁴ konkretisierte Außenwirtschaftsrecht des Bundes sieht Transparenzvorgaben mit Blick auf den Erwerb an Unternehmen namentlich vor, wenn dieser Erwerb die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union zu beeinträchtigen geeignet ist.

Die auf das Medieneigentum bezogenen Regelungen des Medienstaatsvertrages haben im Kern Rundfunkveranstalter als Adressaten. Anbieter von Telemedien jedweder Form, d.h. z.B. auch Medienintermediäre wie Suchmaschinen-Betreiber, Anbieter sozialer Netzwerke oder Anbieter von Video-Sharing-Diensten, sind durch diese Regelungen nicht unmittelbar adressiert, was sich aus der systematischen Stellung dieser Regelungen im Abschnitt des Staatsvertrages, der sich nur mit Rundfunk i.S. dieses Staatsvertrages beschäftigt, und im Übrigen auch aus der Zulassungsfreiheit von Anbietern von Telemedien ergibt. Solche Telemedienanbieter können allerdings von den auf das Medieneigentum bezogenen Regelungen des Medienstaatsvertrages betroffen sein, wenn sie an einem Rundfunkveranstalter gesellschaftsrechtlich beteiligt sind. Im Übrigen bestehen Transparenzvorgaben auch für Betreiber einer infrastrukturegebundenen Medienplattform.

Für Fernsehveranstalter gelten die Transparenzvorgaben des MStV wie auch landesrechtliche Vorgaben in Bezug auf das Medieneigentum nach § 1 Abs. 3 und 4 MStV nur unter Beachtung des in der AVMD-Richtlinie verankerten Prinzips der Herkunftslandkontrolle, d.h. regelmäßig nur für Fernsehveranstalter, die in Deutschland niedergelassen sind, wobei zur Bestimmung der Niederlassung auf die Vorgaben der AVMD-Richtlinie abgestellt wird. Für Hörfunkveranstalter enthält der MStV (wie auch die AVMD-Richtlinie) keine ausdrückliche Regelung zur Abgrenzung der Jurisdiktionsgewalt. Nach Landesrecht bestehen Transparenzpflichten nur in Bezug auf einen Rundfunkveranstalter, der eine Zulassung für ein landesweit, regional oder lokal ausgerichtetes Rundfunkprogramm durch eine Landesmedienanstalt begehrt oder erhalten hat.¹⁶⁵

5.2.2.3. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln

Transparenz ist im Kartellrecht ein wichtiges Instrument, um den Missbrauch wirtschaftlicher Macht zu verhüten. Mit der Fusionskontrolle nach §§ 35 ff. GWB,¹⁶⁶ die zur Anwendung gelangt, sofern nicht die Fusionskontrolle durch die Europäische Kommission greift, soll Gefährdungen des Wettbewerbs durch Veränderungen der Marktstruktur, die sich

¹⁶⁴ Außenwirtschaftsverordnung vom 2. August 2013 (BGBl. I S. 2865), http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgb1113s2865.pdf zuletzt geändert durch Art. 32 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858), http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgb1121s1858.pdf.

¹⁶⁵ Vgl. z.B. §§ 44, 49 Saarländisches Mediengesetz (SMG) vom 27. Februar 2002 (Amtsblatt des Saarlandes S. 498, 754); zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. September 2020 (Amtsbl. des Saarlandes I S. 1028), https://www.amtsblatt.saarland.de/jportal/docs/anlage/sl/pdf/VerkBl/ABL/ads_64-2020_teil_I_signed.pdf.

¹⁶⁶ Die deutsche Fusionskontrolle nach §§ 35 ff. GWB findet keine Anwendung, soweit nach der Fusionskontrollverordnung ausschließlich die Europäische Kommission zuständig ist.

infolge eines Zusammenschlusses ergeben können, entgegengetreten werden. Notwendige Voraussetzung für eine effektive Kontrolle ist wiederum ein Höchstmaß an Transparenz der Beteiligungs- und Marktanteilsverhältnisse der jeweiligen Unternehmen.¹⁶⁷ Grundsätzlich unterliegt ein Zusammenschluss der deutschen Fusionskontrolle, wenn es sich bei dem Vorhaben um einen Zusammenschlusstatbestand des § 37 Abs. 1 GWB¹⁶⁸ handelt und die Umsatzschwellen des § 35 GWB¹⁶⁹ durch die beteiligten Unternehmen überschritten sind. Bei der Ermittlung dieser Schwellenwerte ist dabei für den Verlag, die Herstellung und den Vertrieb von Zeitungen, Zeitschriften und deren Bestandteilen nach § 38 Abs. 3 GWB das Vierfache der Umsatzerlöse und für die Herstellung, den Vertrieb und die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen und den Absatz von Rundfunkwerbezeiten das Achtfache der Umsatzerlöse in Ansatz zu bringen.

Außenwirtschaftsbezogen kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) nach § 55 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)¹⁷⁰ namentlich prüfen, ob es die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines anderen Mitgliedstaates der EU voraussichtlich beeinträchtigt, wenn ein Unionsfremder unmittelbar oder mittelbar ein inländisches Unternehmen oder unmittelbar oder mittelbar eine strategische Kontrolle des Unternehmens oder aktuell oder potentiell ermöglichende Beteiligung im Sinne des § 56 AWV an einem inländischen Unternehmen erwirbt.¹⁷¹ Dieser Prüfung unterliegen ferner Erwerbe, auch durch Unionsansässige, wenn es Anzeichen dafür gibt, dass eine missbräuchliche Gestaltung oder ein Umgehungsgeschäft zumindest auch vorgenommen wurde, um eine Prüfung zu unterlaufen. Bei der Prüfung einer voraussichtlichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit kann nach § 55a Abs. 1 Nr. 6 AWV insbesondere berücksichtigt werden, ob das inländische Unternehmen ein Unternehmen der Medienwirtschaft ist, das zur öffentlichen Meinungsbildung beiträgt und sich durch besondere Aktualität und Breitenwirkung auszeichnet. Der unmittelbare

¹⁶⁷ Loddenkemper, H., *Transparenz im öffentlichen und privaten Wirtschaftsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1999, S. 176 f.

¹⁶⁸ Zusammenschlusstatbestände sind (a) der Erwerb des Vermögens eines anderen Unternehmens, (b) der Erwerb der Kontrolle durch ein oder mehrere Unternehmen über die Gesamtheit oder Teile eines oder mehrerer anderer Unternehmen, (c) der Erwerb von Anteilen von über 25 bzw. 50 Prozent an einem anderen Unternehmen und (d) die Möglichkeit zur Ausübung eines wettbewerblich erheblichen Einflusses auf ein anderes Unternehmen.

¹⁶⁹ Die Vorschriften über die Fusionskontrolle finden Anwendung und eine Transaktion muss vor ihrem Vollzug beim Bundeskartellamt angemeldet werden. Diese Schwellenwerte sind erreicht, wenn im letzten Geschäftsjahr vor dem Zusammenschluss (a) die beteiligten Unternehmen gemeinsam insg. weltweit Umsatzerlöse von mehr als EUR 500 Mio. sowie (b) im Inland mindestens ein beteiligtes Unternehmen Umsatzerlöse von mehr als EUR 25 Mio. und ein anderes beteiligtes Unternehmen Umsatzerlöse von mehr als EUR 5 Mio. erzielt haben. Für den Fall, dass weder das zu erwerbende Unternehmen noch ein anderes beteiligtes Unternehmen Umsatzerlöse von jeweils mehr als EUR 5 Mio. erzielt haben, greift der sog. Transaktionsschwellenwert des § 35 Abs. 1a GWB, wenn der Wert der Gegenleistung für den Zusammenschluss mehr als EUR 400 Mio. beträgt und das zu erwerbende Unternehmen in erheblichem Umfang im Inland tätig ist.

¹⁷⁰ Außenwirtschaftsverordnung vom 2. August 2013 (BGBl. I S. 2865), op. cit., zuletzt geändert durch Art. 32 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858), op. cit.

¹⁷¹ Ein solcher Erwerb liegt nach Abs. 1a der Norm auch vor, wenn ein Unionsfremder einen abgrenzbaren Betriebsteil eines inländischen Unternehmens oder alle wesentlichen Betriebsmittel eines inländischen Unternehmens oder eines abgrenzbaren Betriebsteils eines inländischen Unternehmens, die für die Aufrechterhaltung des Betriebs des Unternehmens oder eines abgrenzbaren Betriebsteils erforderlich sind, erwirbt.

oder mittelbare Stimmrechtsanteil des Erwerbers an dem inländischen Unternehmen muss nach dem Erwerb seiner Beteiligung an einem Unternehmen der Medienwirtschaft gemäß § 56 Abs. 1 Nr. 1 AWW 10 Prozent der Stimmrechte erreichen oder überschreiten.¹⁷² Einer vorgenannten relevanten Stimmrechtsbeteiligung steht es nach § 56 Abs. 3 AWW gleich, wenn ein Unionsfremder in anderer Weise eine wirksame Beteiligung an der Kontrolle des inländischen Unternehmens erlangt.¹⁷³

Das BMWi hat dem Erwerber auf dessen Antrag hin nach § 58 Abs. 1 AWW die Unbedenklichkeit eines Erwerbs im Sinne des § 55 zu bescheinigen, wenn dem Erwerb keine Bedenken im Hinblick auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder in Bezug auf Projekte oder Programme von Unionsinteresse im Sinne des Art. 8 der Verordnung (EU) 2019/452 entgegenstehen. Sofern solche Bedenken nicht bestehen, gibt im Übrigen das BMWi den Erwerb nach § 58a AWW frei. Nach § 59 AWW kann das BMWi einen Erwerb im Sinne des § 55 binnen vier Monaten nach vollständigem Eingang der prüfrelevanten Unterlagen gegenüber dem unmittelbaren Erwerber untersagen oder gegenüber den am Erwerb Beteiligten und den mit ihnen verbundenen Unternehmen Anordnungen erlassen, um die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder in Bezug auf Projekte oder Programme von Unionsinteresse im Sinne des Art. 8 der Verordnung (EU) 2019/452 zu gewährleisten.¹⁷⁴

Nach § 53 Abs. 1 Nr. 5 MStV darf eine Zulassung als Rundfunkveranstalter nur an eine natürliche oder juristische Person erteilt werden, die ihren Wohnsitz oder Sitz in Deutschland, einem sonstigen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat und gerichtlich verfolgt werden kann. Einem Veranstalter in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft darf eine Zulassung nach § 53 Abs. 2 Satz 2 MStV nur dann erteilt werden, wenn in der Satzung der Aktiengesellschaft bestimmt ist, dass die Aktien nur als Namensaktien oder als Namensaktien und stimmrechtslose Vorzugsaktien ausgegeben werden dürfen.

Mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsferne des Rundfunks darf eine Zulassung zudem nach § 53 Abs. 3 MStV nicht erteilt werden an juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme von Kirchen und Hochschulen, an deren gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete sowie an politische Parteien und

¹⁷² Diese Regelung ist nach § 56 Abs. 2 Nr. 1 AWW entsprechend anzuwenden bei einem Erwerb von weiteren Stimmrechten, wenn der unmittelbare oder mittelbare Stimmrechtsanteil des Erwerbers an dem inländischen Unternehmen vor dem Erwerb bereits den vorgenannten Stimmrechtsanteil im Sinne des Abs. 1 erreicht oder überschreitet und der Stimmrechtsanteil des Erwerbers durch den weiteren Erwerb insgesamt einen Anteil von 20, 25, 40, 50 oder 75 Prozent der Stimmrechte erreicht oder überschreitet.

¹⁷³ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Erwerb von Stimmrechten durch einen Unionsfremden einhergeht mit (1.) der Zusicherung zusätzlicher Sitze oder Mehrheiten in Aufsichtsgremien oder in der Geschäftsführung oder (2.) der Einräumung von Vetorechten bei strategischen Geschäfts- oder Personalentscheidungen, die über den durch den Stimmrechtsanteil vermittelten Einfluss in einer Weise hinausgehen, dass dadurch oder gemeinsam mit den Stimmrechten eine Beteiligung an der Kontrolle des inländischen Unternehmens ermöglicht wird.

¹⁷⁴ Vgl. zu diesem Investment-Screening Ukrow, J., Ress, G., in Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M., *Das Recht der Europäischen Union*, C.H. Beck, München, 2021, Art. 63 AEUV Rn. 193, 355, 392.

Wählervereinigungen.¹⁷⁵ Diese Vorgaben gelten für ausländische öffentliche oder staatliche Stellen entsprechend. Sie werden durch landesrechtliche Bestimmungen zum Verbot der unternehmerischen Einflussnahme von Parteien und Wählervereinigungen auf Medienunternehmen ergänzt.¹⁷⁶ Dem Gesetzgeber steht es nach einer Entscheidung des BVerfG aus 2008 frei, Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen insoweit zu untersagen, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können. Dagegen ist das absolute Verbot für politische Parteien, sich an privaten Rundfunkveranstaltungen zu beteiligen, nach dieser Judikatur keine zulässige gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit.¹⁷⁷

Nach § 55 Abs. 2 MStV hat die für die Zulassung eines bundesweit ausgerichteten Rundfunkveranstalters zuständige Landesmedienanstalt, sofern erforderlich, Auskunft und die Vorlage weiterer Unterlagen zu verlangen, die sich insbesondere (u. a.) erstrecken auf

1. eine Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen im Sinne des § 62 MStV an dem Antragsteller sowie der Kapital- und Stimmrechtsverhältnisse bei dem Antragsteller und den mit ihm im Sinne des Aktiengesetzes verbundenen Unternehmen,
- ...
3. den Gesellschaftsvertrag und die satzungsrechtlichen Bestimmungen des Antragstellers,
4. Vereinbarungen, die zwischen an dem Antragsteller unmittelbar oder mittelbar im Sinne des § 62 MStV Beteiligten bestehen und sich auf die gemeinsame Veranstaltung von Rundfunk sowie auf Treuhandverhältnisse und nach den §§ 60 und 62 MStV erhebliche Beziehungen beziehen,
5. eine schriftliche Erklärung des Antragstellers, dass die nach den Nummern 1 bis 4 vorgelegten Unterlagen und Angaben vollständig sind.

Ist für die Prüfung im Rahmen des Zulassungsverfahrens ein Sachverhalt bedeutsam, der sich auf Vorgänge außerhalb des Geltungsbereichs des MStV bezieht, hat der Antragsteller nach § 55 Abs. 3 MStV diesen Sachverhalt aufzuklären und die erforderlichen Beweismittel zu beschaffen. Er hat dabei alle für ihn bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Der Antragsteller kann sich nicht darauf berufen, dass er Sachverhalte nicht aufklären oder Beweismittel nicht beschaffen kann, wenn er sich nach Lage des Falles bei der Gestaltung seiner Verhältnisse die Möglichkeit dazu hätte beschaffen oder einräumen lassen können.

Die Verpflichtungen nach § 55 Abs. 2 und 3 MStV gelten gemäß § 55 Abs. 4 MStV für natürliche und juristische Personen oder Personengesellschaften, die an dem Antragsteller unmittelbar oder mittelbar im Sinne von § 62 MStV beteiligt sind oder zu ihm

¹⁷⁵ Gleiches gilt für Unternehmen, die im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes zu den Genannten stehen.

¹⁷⁶ Gleiches gilt für Unternehmen, die im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes zu den Genannten stehen.

¹⁷⁷ BVerfGE 121, 30 (50 ff.),

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/03/fs20080312_2bvf000403.html.

im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens stehen oder sonstige Einflüsse im Sinne der §§ 60 und 62 MStV auf ihn ausüben können, entsprechend.

Kommt ein Auskunftspflichtiger diesen Mitwirkungspflichten innerhalb einer von der zuständigen Landesmedienanstalt bestimmten Frist nicht nach, kann der Zulassungsantrag nach § 55 Abs. 5 MStV abgelehnt werden.

Im Medienstaatsvertrag gibt es in dem der „Sicherung der Meinungsvielfalt“ gewidmeten Unterabschnitt (§§ 59 bis 68), der fernsehzentriert ausgerichtet ist, eine ganze Reihe von Regelungen, die das Ziel, das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht zu verhindern, auch über Transparenzvorgaben in Bezug auf das Medieneigentum zu erreichen versuchen. Erreichen die einem Unternehmen zurechenbaren Fernsehprogramme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 Prozent, so wird gemäß § 60 Abs. 2 Satz 1 MStV vermutet, dass vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist. Gleiches gilt nach Satz 2 der Regelung bei Erreichen eines Zuschaueranteils von 25 Prozent, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt¹⁷⁸ 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 Prozent im Fernsehen entspricht.¹⁷⁹ Hat ein Unternehmen mit den ihm zurechenbaren Fernsehprogrammen vorherrschende Meinungsmacht erlangt, darf für weitere diesem Unternehmen zurechenbare Programme gemäß § 60 Abs. 3 MStV keine Zulassung erteilt oder der Erwerb weiterer zurechenbarer Beteiligungen an Veranstaltern nicht als unbedenklich bestätigt werden.

Für die Beurteilung, welche Programme und sonstigen Medienaktivitäten einem Unternehmen zuzurechnen sind, kommt es auf die gesellschaftsrechtlichen Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse an. Die Voraussetzungen für die Zurechnung von Programmen sind in § 62 MStV¹⁸⁰ geregelt. Nach § 63 MStV ist jede geplante Veränderung von

¹⁷⁸ Praktisch kommt diesem Medienkonzentrationsrecht seit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Januar 2014 (Az. 6 C 2.13 - BVerwGE 149, 52, <https://www.bverwg.de/290114U6C2.13.0>) keine Bedeutung zu, da sie danach im Hinblick auf die Entwicklung der Zuschauermarktanteile nur noch einem Zusammenschluss der beiden großen Senderfamilien, der RTL-Gruppe und der ProSiebenSat.1-Gruppe, Grenzen setzt.

¹⁷⁹ Nach einer Bonusregelung in § 60 Abs. 2 Satz 3 MStV können bei der Berechnung des maßgeblichen Zuschaueranteils vom tatsächlichen Zuschaueranteil für die Aufnahme von Regionalfensterprogrammen zwei bzw. drei weitere Prozentpunkte für die gleichzeitige Aufnahme von Sendezeiten für Dritte in Abzug gebracht werden. Fensterprogramme sind Teil der positiven Vielfaltsicherung.

¹⁸⁰ Einem Unternehmen sind nach § 62 Abs. 1 Satz 1 MStV sämtliche Programme zuzurechnen, die es selbst veranstaltet oder die von einem anderen Unternehmen veranstaltet werden, an dem es unmittelbar mit 25 vom Hundert oder mehr an dem Kapital oder an den Stimmrechten beteiligt ist. Ihm sind ferner nach Satz 2 der Regelung alle Programme von Unternehmen zuzurechnen, an denen es mittelbar beteiligt ist, sofern diese Unternehmen zu ihm im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens i. S. von § 15 des Aktiengesetzes stehen und diese Unternehmen am Kapital oder an den Stimmrechten eines Veranstalters mit 25 vom Hundert oder mehr beteiligt sind. Wirken mehrere Unternehmen aufgrund einer Vereinbarung oder in sonstiger Weise derart zusammen, dass sie gemeinsam einen beherrschenden Einfluss auf ein beteiligtes Unternehmen ausüben können, so gilt jedes von ihnen als herrschendes Unternehmen. Einer Beteiligung nach § 62 Abs. 1 Satz 1 steht gemäß § 62 Abs. 2 MStV gleich, wenn ein Unternehmen allein oder gemeinsam mit anderen auf einen Veranstalter einen vergleichbaren Einfluss ausüben kann. Als vergleichbarer Einfluss gilt auch, wenn ein Unternehmen oder ein ihm bereits aus anderen Gründen nach Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 zurechenbares

Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen bei der zuständigen Landesmedienanstalt vor ihrem Vollzug schriftlich anzumelden. Anmeldepflichtig sind der Veranstalter und die an dem Veranstalter unmittelbar oder mittelbar im Sinne von § 62 MStV Beteiligten. Die Veränderungen dürfen nur dann von der zuständigen Landesmedienanstalt als unbedenklich bestätigt werden, wenn unter den veränderten Voraussetzungen eine Zulassung erteilt werden könnte. Wird eine geplante Veränderung vollzogen, die danach nicht als unbedenklich bestätigt werden kann, ist die Zulassung zu widerrufen. Für geringfügige Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen kann die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) durch Richtlinien Ausnahmen für die Anmeldepflicht vorsehen.¹⁸¹

Eine infrastrukturebundene Medienplattform¹⁸² darf nach § 79 MStV nur betreiben, wer den Anforderungen des § 53 Abs. 1 MStV genügt. Im Übrigen hat ein Anbieter einer Medienplattform oder ein Anbieter einer Benutzeroberfläche¹⁸³ oder ein von diesem jeweils benannter Bevollmächtigter diese Anforderungen zu erfüllen. Anbieter, die eine Medienplattform oder Benutzeroberfläche anbieten wollen, müssen dies mindestens einen Monat vor Inbetriebnahme der zuständigen Landesmedienanstalt anzeigen; gleiches gilt bei wesentlichen diesbezüglichen Änderungen.

In den regionalen Mediengesetzen der Länder gibt es zudem verschiedene spezifische Eigentumsbeschränkungen, die für nicht bundesweit ausgerichtete Fernseh- und Hörfunkveranstalter sowie Presseunternehmen gelten. Diese Regeln begrenzen teilweise die Anzahl der Radio- und Rundfunkprogramme, die ein Unternehmen in der jeweiligen Region ausstrahlen darf. Die meisten Mediengesetze der Länder enthalten zudem Vorgaben zu Cross-Ownership von Presse- und Rundfunkunternehmen, um sogenannte „Doppelmonopole“ zu vermeiden, d.h. cross-mediale Eigentümerschaften mit

Unternehmen (1.) regelmäßig einen wesentlichen Teil der Sendezeit eines Veranstalters mit von ihm zugelierten Programmteilen gestaltet oder (2.) aufgrund vertraglicher Vereinbarungen, satzungsrechtlicher Bestimmungen oder in sonstiger Weise eine Stellung innehat, die wesentliche Entscheidungen eines Veranstalters über die Programmgestaltung, den Programmeinkauf oder die Programmproduktion von seiner Zustimmung abhängig macht. Bei der Zurechnung nach § 62 Abs. 1 und 2 MStV sind nach Absatz 3 der Regelung auch Unternehmen einzubeziehen, die ihren Sitz außerhalb des Geltungsbereichs dieses Staatsvertrages haben. Bei der Prüfung und Bewertung vergleichbarer Einflüsse auf einen Veranstalter i. S. d. Absatzes 2 sind nach Absatz 4 auch bestehende Angehörigenverhältnisse einzubeziehen. Hierbei finden die Grundsätze des Wirtschafts- und Steuerrechts Anwendung.

¹⁸¹ Vgl. Richtlinie nach § 63 Satz 6 MStV zu Ausnahmen von der Anmeldepflicht für geringfügige Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen (De-minimis-Richtlinie für Anmeldepflichtigen – Meldepflicht-RL) vom 11. Mai 2021, https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien_Leitfaeden/Richtlinie_der_KEK_nach_63_Satz_6_MStV.pdf.

¹⁸² Eine Medienplattform fasst nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV Rundfunkprogramme, rundfunkähnliche Telemedien (namentlich audiovisuelle und Audio-Abrufdienste) oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV (sog. „Online-Presse“) zu einem einheitlichen Gesamtangebot für die Nutzer zusammen. Keine Medienplattformen sind daher Online-Videotheken, welche dem Begriff der rundfunkähnlichen Telemedien zuzuordnen sind. Gleiches gilt etwa für Mediatheken von Rundfunkveranstaltern, wenn diese nur eigene Inhalte auf Abruf anbieten. Infrastrukturebundene Medienplattformen sind namentlich Fernsehkabelnetze.

¹⁸³ Eine Benutzeroberfläche ist nach der Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 15 Satz 1 MStV „die textlich, bildlich oder akustisch vermittelte Übersicht über Angebote oder Inhalte einzelner oder mehrerer Medienplattformen, die der Orientierung dient und unmittelbar die Auswahl von Angeboten, Inhalten oder softwarebasierten Anwendungen, welche im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 dienen, ermöglicht“.

Beherrschungsmöglichkeit sowohl bei lokalen oder regionalen Pressemonopolen als auch bei lokalen oder regionalen Rundfunkveranstaltern.¹⁸⁴

5.2.2.4. Methoden der Offenlegung

Die medienrechtlich vorgegebenen Angaben sind schriftlich gegenüber der jeweils örtlich zuständigen Landesmedienanstalt zu tätigen. Bei bundesweit ausgerichteten Fernsehveranstaltern stellt die KEK ein Formular für eine Vollständigkeitserklärung zur Antragstellung zur Verfügung.¹⁸⁵ Vergleichbare Formulare stellen viele Landesmedienanstalten für den Bereich der Zulassung von Hörfunkveranstaltern und Veranstaltern nicht bundesweit ausgerichteter Fernsehveranstalter zur Verfügung.

Die im Rahmen des Zulassungsverfahrens Auskunfts- und Vorlagepflichtigen sind nach § 55 Abs. 6 MStV verpflichtet, jede Änderung der maßgeblichen Umstände nach Antragstellung oder nach Erteilung der Zulassung unverzüglich der zuständigen Landesmedienanstalt mitzuteilen. Unbeschadet anderweitiger Anzeigepflichten sind der Veranstalter und die an ihm unmittelbar oder mittelbar im Sinne von § 62 MStV Beteiligten gemäß § 55 Abs. 7 MStV jeweils nach Ablauf eines Kalenderjahres verpflichtet, unverzüglich der zuständigen Landesmedienanstalt gegenüber eine Erklärung darüber abzugeben, ob und inwieweit innerhalb des abgelaufenen Kalenderjahres bei den nach § 62 MStV maßgeblichen Beteiligungs- und Zurechnungstatbeständen eine Veränderung eingetreten ist. Die öffentlich zugängliche Mediendatenbank der KEK¹⁸⁶ informiert über die Beteiligungsverhältnisse in Hörfunk, Fernsehen, Presse und Internet. Jenseits des Anwendungsbereichs der Verordnung (EU) 2016/679 dürfen Angaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer natürlichen oder juristischen Person oder einer Personengesellschaft sowie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, die den Landesmedienanstalten, ihren Organen ZAK¹⁸⁷ und KEK, ihren Bediensteten oder von ihnen beauftragten Dritten im Rahmen der Durchführung ihrer Aufgaben anvertraut oder sonst bekannt geworden sind, gemäß § 58 MStV nicht unbefugt offenbart werden.¹⁸⁸

¹⁸⁴ So darf z.B. nach § 44 Nr. 6 SMG keine rundfunkrechtliche Zulassung an Antragsteller erteilt werden, die als Unternehmen mit einer oder mehreren Tageszeitungen im Verbreitungsgebiet eine marktbeherrschende Stellung i. S. des § 18 GWB haben oder die die Mehrheit der Kapital- oder Stimmrechtsanteile an einem solchen Unternehmen besitzen oder an denen solche Unternehmen mehr als ein Drittel der Kapital- oder Stimmrechtsanteile besitzen oder in anderer Weise wesentlichen Einfluss auf die Programmgestaltung ausüben, sowie Personen, die an einem solchen Unternehmen in leitender Stellung mitwirken.

¹⁸⁵ <https://www.kek-online.de/service/downloads>.

¹⁸⁶ <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediendatenbank#/>.

¹⁸⁷ Kommission für Zulassung und Aufsicht.

¹⁸⁸ Auch in Kartellverfahren sind im Übrigen Akteneinsichtsverfahren schon mit wenigen Antragstellern sehr aufwendig und binden bei den Regulierungsbehörden nicht unerhebliche Ressourcen. Unabhängig von der Anzahl der Antragsteller müssen vor Erteilung der Akteneinsicht die davon Betroffenen (insbesondere Verfahrensbeteiligte, aber ggf. auch Dritte) angehört werden. Regelmäßig sind in Kartellverfahren etliche Aktenmeter daraufhin zu prüfen, ob Schwärzungen etwa von Geschäftsgeheimnissen oder persönlichen Daten vorzunehmen sind; vgl. Bundeskartellamt, *Erfolgreiche Kartellverfolgung*, Bonn, 2016, S. 30.

5.2.2.5. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln

Über die Einhaltung der kartellrechtlichen Transparenzpflichten im Rahmen der Fusionskontrolle wachen das Bundeskartellamt und die Kartellbehörden der Länder nach Maßgabe der §§ 35 ff., 54 ff. GWB. Über die Einhaltung der medienrechtlichen Transparenzvorgaben wacht die jeweils örtlich zuständige¹⁸⁹ der 14 deutschen Landesmedienanstalten; diese bedient sich bei bundesweiten Sachverhalten in Zulassungsangelegenheiten der ZAK, in Angelegenheiten der Sicherung der Meinungsvielfalt der KEK als zuständigem Organ nach Maßgabe des § 105 MStV.

Im Fall eines Antrags auf Erlaubnis eines untersagten Zusammenschlusses im Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen durch private Veranstalter ist vor der Entscheidung des Bundesministers für Wirtschaft über diesen Antrag nach § 42 Abs. 5 Satz 2 GWB eine Stellungnahme der KEK einzuholen.

Die Landesmedienanstalten arbeiten im Übrigen im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 111 Abs. 1 MStV mit dem Bundeskartellamt zusammen. Sie haben auf Anfrage des Bundeskartellamtes Erkenntnisse zu übermitteln, die für die Erfüllung von Aufgaben dieser Wettbewerbsbehörde des Bundes erforderlich sind. Dies gilt für die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten mit den Landeskartellbehörden entsprechend. § 50f Abs. 2 GWB enthält für die Kartellbehörden eine parallele Zusammenarbeitspflicht im Verhältnis zu den Landesmedienanstalten und der KEK.

Auch für die Organstruktur der Landesmedienanstalten gilt aus verfassungsrechtlichen Gründen das Gebot der Staatsferne. Dem tragen die Regelungen des MStV in Bezug auf die Organe ZAK und KEK Rechnung.

5.2.2.6. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Eine Verletzung der gesetzlich vorgegebenen Transparenzvorgaben des Kartell- und des Außenwirtschaftsrechts kann in eine Untersagung des geplanten Zusammenschlusses oder der geplanten Übernahme eines Medienunternehmens münden. Medienrechtlich kann eine solche Verletzung dazu führen, dass eine Rundfunkzulassung oder eine medienrechtliche Unbedenklichkeitsbescheinigung nicht erteilt wird. Eine Verletzung der Transparenzvorgaben nach § 55 Abs. 6, 7, § 63 Satz 1, § 79 Abs. 2 MStV kann zudem nach Maßgabe des § 115 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 6, 7, 9 und 24 MStV gemäß § 115 Abs. 2 MStV als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu EUR 500.000 geahndet werden.

5.2.3. Weitere Entwicklungen

Eine gewisse Transparenz-Qualität weist auch § 2b des Telemediengesetzes des Bundes in Umsetzung von Vorgaben des Art. 2 Abs. 5b sowie des Art. 28a Abs. 6 der AVMD-Richtlinie

¹⁸⁹ Örtlich zuständig ist nach § 106 Abs. 1 Satz 1 MStV für bundesweit ausgerichtete Angebote grundsätzlich die Landesmedienanstalt des Landes, in dem der betroffene Veranstalter oder Anbieter seinen Sitz, Wohnsitz oder in Ermangelung dessen seinen ständigen Aufenthalt hat.

i. d. F. der Richtlinie (EU) 2018/1808 auf. Danach erstellt die örtlich zuständige Landesmedienanstalt jeweils eine Liste der audiovisuellen Mediendiensteanbieter und der Video-Sharing-Plattform-Anbieter, deren Sitzland Deutschland ist oder für die Deutschland als Sitzland gilt. Die zuständige Behörde übermittelt die Listen der audiovisuellen Mediendiensteanbieter und Video-Sharing-Plattform-Anbieter und alle Aktualisierungen dieser Listen der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde. Diese leitet die ihr übermittelten Listen der audiovisuellen Mediendiensteanbieter und Video-Sharing-Plattform-Anbieter und alle Aktualisierungen dieser Listen an die Europäische Kommission weiter.

Besondere Beachtung hat im Übrigen eine Ergänzung des GWB im Blick auf digitale Plattformen gefunden: Das Bundeskartellamt kann durch Verfügung feststellen, dass einem Unternehmen, das in erheblichem Umfang auf mehrseitigen Märkten und in Netzwerken im Sinne des § 18 Abs. 3a GWB tätig ist, eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt.¹⁹⁰ Die Novelle des GWB trägt damit der großen Dynamik der Digitalwirtschaft und dem rasanten Wachstum der großen Plattformen Rechnung. Das Bundeskartellamt kann nunmehr bestimmte Verhaltensweisen solcher Unternehmen schon vorbeugend zum Schutz des Wettbewerbs untersagen. Das kann ganz entscheidend dazu beitragen, die Marktmacht der großen Plattformen einzuhegen. Insbesondere ermöglicht der neue § 19a GWB die Unterbindung der Selbstbevorzugung von konzern eigenen Diensten oder die Behinderung des Marktzutritts von Dritten durch die Verarbeitung wettbewerbsrelevanter Daten. Unzulässig ist u. a. auch, für die Behandlung von Angeboten eines anderen Unternehmens Vorteile zu fordern, die in keinem angemessenen Verhältnis zum Grund der Forderung stehen, insbesondere für deren Darstellung die Übertragung von Daten oder Rechten zu fordern, die dafür nicht zwingend erforderlich sind. Der deutsche Gesetzgeber ist hier international Vorreiter. Ähnliche Instrumente werden zwar auch im Zusammenhang mit dem Digital Services Package der EU diskutiert, aber der Gesetzgebungsprozess steht dort noch ganz am Anfang.¹⁹¹

¹⁹⁰ Bei der Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung eines Unternehmens für den Wettbewerb sind insbesondere zu berücksichtigen (1.) seine marktbeherrschende Stellung auf einem oder mehreren Märkten, (2.) seine Finanzkraft oder sein Zugang zu sonstigen Ressourcen, (3.) seine vertikale Integration und seine Tätigkeit auf in sonstiger Weise miteinander verbundenen Märkten, (4.) sein Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten sowie (5.) die Bedeutung seiner Tätigkeit für den Zugang Dritter zu Beschaffungs- und Absatzmärkten sowie sein damit verbundener Einfluss auf die Geschäftstätigkeit Dritter.

¹⁹¹ Vgl. zum Ganzen

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB-Novelle.html.

5.3. ES - Spanien

Carles Llorens, *Universitat Autònoma de Barcelona*

5.3.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

Die spanische Verfassung enthält einen einzigen Verweis auf Transparenz. Dieser Verweis bezieht sich jedoch ausschließlich auf die Regierung und die öffentliche Verwaltung. Artikel 105 Absatz b der spanischen Verfassung aus dem Jahr 1978¹⁹² legt fest: „Das Gesetz regelt [...] den Zugang der Bürger zu Verwaltungsdaten und Aufzeichnungen [der Regierung]. Ausgenommen sind Informationen, welche die Sicherheit und Verteidigung des Staates, die Ermittlung in Strafsachen und die Privatsphäre von Bürgern betreffen“. Daher enthält die spanische Verfassung keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Regelung der Transparenz von Medieneigentum.

5.3.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht

5.3.2.1. Überblick

Regelungen zur Transparenz von Medieneigentum gibt es in Spanien lediglich für Anbieter audiovisueller Kommunikationsdienste, und zwar in *Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual* (Allgemeines Gesetz 7/2010 über die audiovisuelle Kommunikation).¹⁹³ Nach Artikel 6 Absatz 1 dieses Gesetzes sind Anbieter audiovisueller Kommunikationsdienste¹⁹⁴ und wichtige Anteilseigner solcher Unternehmen seit 2010 verpflichtet, Angaben über ihre Eigentumsverhältnisse an ein öffentliches Register zu übermitteln,¹⁹⁵ das vom Ministerium für Wirtschaft und Digitalisierung eigens für diesen Zweck geschaffen wurde. Das Königliche Dekret 847/2015 vom 28. September 2015 enthält detaillierte Vorschriften für dieses Nationale Register der Anbieter audiovisueller Kommunikationsdienste und für das Meldeverfahren, das Unternehmen vor dem Start ihrer Geschäftstätigkeit einhalten

¹⁹² *Spanische Verfassung (1978)*, [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

¹⁹³ *Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual* (Allgemeines Gesetz 7/2010 über die audiovisuelle Kommunikation), <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/03/31/7/con>.

¹⁹⁴ Der Begriff „Anbieter audiovisueller Kommunikationsdienste“ wird in Artikel 2 Absatz 1 von Gesetz 7/2010 wie folgt definiert: „Die natürliche oder juristische Person, die die tatsächliche Kontrolle über die Auswahl von Programmen und Inhalten und ihre Organisation in einem Kanal oder einem Programmkatalog hat, d.h., die redaktionelle Leitung. Der Inhaber einer Lizenz für audiovisuelle Kommunikation wird als der Anbieter eines audiovisuellen Kommunikationsdienstes angesehen“.

¹⁹⁵ <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/>.

müssen.¹⁹⁶ Das Register ist auf der Homepage des Ministeriums für Konsultation zugänglich und kann von jeder natürlichen oder juristischen Person, Behörde oder Einrichtung eingesehen werden¹⁹⁷. Es enthält die Kontaktdaten von audiovisuellen Medienunternehmen, Angaben über ihre Eigentumsverhältnisse und Informationen über die von ihnen angebotenen audiovisuellen Dienste mit einer ausführlichen Beschreibung sämtlicher Dienste und gegebenenfalls eine Liste der Geldstrafen.

Für andere Medienunternehmen wie Printmedien oder Internet-Provider gibt es keine speziellen Transparenzanforderungen. Allerdings enthält das spanische Handelsregister (*Registro Mercantil*) allgemeine Informationen über die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen. Es ist ebenfalls öffentlich zugänglich. Anträge auf Einsicht in Unternehmensdaten sind allerdings gebührenpflichtig (EUR 18,50), und es ist schwierig herauszufinden, wer wirklich hinter den einzelnen Unternehmen steckt, da die Daten nicht in einem offenen und wiederverwendbaren Format gespeichert sind.

Die Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum im audiovisuellen Sektor stammen aus den Jahren 2010 und 2015. Derzeit bereitet Spanien die Umsetzung der geänderten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste der EU von 2018 in nationales Recht vor. Die Regierung hat bereits einen Entwurf für ein neues audiovisuelles Gesetz vorgelegt,¹⁹⁸ mit dem die aktualisierten Bestimmungen der AVMD-Richtlinie aus dem Jahr 2018 umgesetzt werden sollen. Dieser Entwurf war 2020 und 2021 für eine öffentliche Konsultation vorgelegt worden. Die Gesetzesvorlage enthält ein ganzes Kapitel über die Anforderungen, Definitionen, den öffentlichen Zugang und andere Aspekte des Nationalen Registers der Anbieter audiovisueller Kommunikationsdienste, die auch wie von der Richtlinie gefordert Video-on-Demand-Dienste und Video-Sharing-Plattformen umfassen. Der Entwurf muss noch den gesamten Gesetzgebungsprozess durchlaufen. Einige Artikel und Bestimmungen könnten also noch geändert werden.

5.3.2.2. Regelungsadressaten

Die Verordnungen von 2010 und 2015 gelten ausschließlich für die Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten. Printmedien oder Online-Medien sind nicht von diesen Verpflichtungen zur Transparenz von Medieneigentum betroffen, da es sich bei ihnen nicht um Anbieter audiovisueller Mediendienste handelt. Die Transparenzpflichten gelten für transnationale, nationale, regionale oder lokale Mediendienste, die auf dem spanischen Markt aktiv werden möchten. Diese Unternehmen müssen sich vor Aufnahme ihrer Tätigkeit beim Ministerium für Wirtschaft und Digitalisierung anmelden und sich in das Nationale Register von Anbietern audiovisueller Mediendienste eintragen. Nach dem Entwurf für das

¹⁹⁶ *Real Decreto 847/2015, de 28 de septiembre, por el que se regula el Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual y el procedimiento de comunicación previa de inicio de actividad* (Königliches Dekret 847/2015 vom 28. September 2015), <https://www.boe.es/eli/es/rd/2015/09/28/847/con>.

¹⁹⁷ *Registro público estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual*, (Nationales Register), <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/>.

¹⁹⁸ https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/210628-APL-Com-Audiovisual-2.pdf.

neue Gesetz gelten die Transparenzpflichten sowohl für audiovisuelle Mediendienste als auch für Video-Sharing-Plattformen.

5.3.2.3. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln

5.3.2.3.1. Verordnung von 2010

Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes 7/2010 legt das Recht auf Transparenz der audiovisuellen Kommunikation als allgemeinen Grundsatz fest: „Jeder hat das Recht, die Identität eines Anbieters audiovisueller Kommunikationsdienste zu kennen, ebenso wie die Identität der Unternehmen, die Teil der Gruppe sind, und ihre Anteilseigner. Zu diesem Zweck gilt der Anbieter als identifiziert, wenn er eine Website hat, auf der er angegeben ist: Name des Anbieters; Adresse des Firmensitzes; E-Mail-Adresse und andere Angaben, die eine direkte und schnelle Kommunikation ermöglichen, und die zuständige Regulierungs- oder Überwachungsbehörde.“ Artikel 33 geht mehr ins Detail. Er beschreibt, welche Informationsanforderungen für die Anbieter audiovisueller Kommunikationsdienste gelten. So müssen sie sich in einem öffentlichen staatlichen oder regionalen Register eintragen, je nachdem, welche Reichweite der betreffende Rundfunksender hat. Die wichtigsten Anteilseigner müssen sich ebenfalls in einem dieser Register eintragen lassen und genaue Angaben über die Beteiligungen machen, die sie halten. Das Gesetz enthält auch eine Definition des Begriffs „bedeutende Beteiligung“: Eine „bedeutende Beteiligung“ besteht, wenn mindestens 5% des Kapitals oder 30% der Stimmrechte eines Unternehmens direkt oder indirekt gehalten werden, oder auch ein niedrigerer Prozentsatz, wenn er als Möglichkeit zur Wahrnehmung eines maßgeblichen Einflusses auf die Geschäftsführung genutzt werden kann (etwa, um innerhalb von 24 Monaten nach dem Erwerb des Unternehmens mehrere Direktoren zu ernennen, die mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsorgans des Unternehmens ausmachen). Außerdem werden gemäß dem Wirtschaftsrecht Anteile oder andere Wertpapiere, die von Unternehmen erworben werden, die derselben Gruppe angehören (auf konzertierte Weise oder als eine Entscheidungseinheit), oder von Einzelpersonen ebenfalls als im Besitz derselben natürlichen oder juristischen Person angesehen. Schließlich legt Artikel 33 Absatz 4 fest, dass die zuständigen nationalen und regionalen Medienaufsichtsbehörden für eine Koordinierung zwischen dem nationalen und dem regionalen Register sorgen müssen.

Wie bereits erwähnt, enthält das Königliche Dekret 847/2015 vom 28. September 2015 ausführliche Vorschriften für das Nationale Register, das Gesetz 7/2010 ergänzend. Artikel 12 des Königlichen Dekrets zählt die Informationen auf, die jeder Anbieter audiovisueller Dienste angeben muss:

- a) Vor- und Nachname oder gegebenenfalls Name des Unternehmens und Staatsangehörigkeit des Anbieters des audiovisuellen Dienstes;
- b) Steueridentifikationsnummer des Anbieters (*Número Identificación Fiscal - NIF*), oder gleichwertige Angaben, falls der Anbieter kein spanischer Staatsbürger ist;
- c) Geschäftssitz;

- d) Vor- und Nachname, Personalausweis oder Reisepass des gesetzlichen Vertreters und Dokument, aus dem die Repräsentationsbefugnisse hervorgehen;
- e) Post- und E-Mail-Adresse des Repräsentanten des Anbieters;
- f) Adresse in Spanien für Benachrichtigungen des Anbieters audiovisueller Dienste;
- g) Vor- und Nachname oder gegebenenfalls Name oder Firmenname, einschließlich der Steueridentifikationsnummer der wichtigsten Anteilseigner mit Angabe des Prozentsatzes ihrer (direkten und indirekten) Beteiligungen. Außerdem müssen die Anzahl der bedeutenden Anteilseigner und die genaue Höhe ihrer Anteile angegeben werden;
- h) Belege über die Gründung der juristischen Person;
- i) Verwaltungsgremien des Unternehmens, wenn es sich bei dem Anbieter um eine juristische Person handelt, und spätere Änderungen;
- j) Belege über die Beteiligung des Anbieters audiovisueller Kommunikationsdienste und/oder seiner Partner am Kapital oder an den Stimmrechten anderer Unternehmen;
- k) Belege für die Rechtshandlungen und Rechtsgeschäfte, die sich auf die unter dem vorhergehenden Buchstaben aufgeführte Übertragung, Verfügung oder dingliche Belastung von Aktien beziehen, oder die Übertragung oder ein Beteiligungsversprechen, das die Übertragung von Anteilen oder gleichwertigen Titeln vorsieht, die einem direkten oder indirekten Kauf eines Unternehmens gleichkommen, dessen Zweck die Bereitstellung audiovisueller Kommunikationsdienste ist.

Andere wichtige Unternehmensdaten wie Beteiligungen an anderen Unternehmen, die nichts mit dem audiovisuellen Sektor zu tun haben, müssen nicht angegeben werden. Die Unternehmen müssen auch keine Auskunft geben über ihre Haupteinnahmequellen, die politische Zugehörigkeit der Eigentümer oder über Management- oder Redaktionsstrukturen.

5.3.2.3.2. Entwurf für das neue audiovisuelle Gesetz

Die Gesetzesvorlage für das audiovisuelle Gesetz zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie von 2018 enthält eine Reihe neuer Anforderungen in Bezug auf die Daten, die Medienunternehmen zukünftig im Nationalen Register angeben müssen. Neu ist, dass sich auch Video-on-Demand-Dienste wie Netflix und Video-Sharing-Plattformen wie YouTube und Podcast-Anbieter registrieren müssen.¹⁹⁹ Ein weiteres Novum ist, dass die Anzahl der weiblichen Mitglieder des Unternehmensvorstands angegeben werden muss. Außerdem wird die Angabe einer Kontaktadresse verlangt, um die direkte Kontaktaufnahme mit dem Redaktionsteam oder dem Manager eines Medienunternehmens zu ermöglichen. Der Entwurf enthält auch eine neue Definition des Begriffs „bedeutende Beteiligung“: Bisher lag die Schwelle für „bedeutende Beteiligungen“ im Gesetz 2010/17 bei 5%; der neue

¹⁹⁹ Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual;
https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/210628-APL-Com-Audiovisual-2.pdf.

Entwurf senkt diese Schwelle auf 3% (Art. 37). Eine weitere wichtige Änderung ist, dass der Zugang zu diesen Informationen durch das Nationale Register vereinfacht werden soll (Art. 41): Alle Unternehmen sind verpflichtet, die grundlegenden Unternehmensdaten auf einer Homepage zugänglich zu machen. Vor allem folgende Informationen müssen veröffentlicht werden:

- a) Name und Geschäftssitz, Kontaktinformationen, u.a. E-Mail-Adresse sowie die Angabe, ob es sich bei dem Unternehmen um ein gewinnorientiertes oder um ein gemeinnütziges Unternehmen handelt oder ob es sich im Besitz eines anderen Staates befindet;
- b) die zuständige Medienaufsichtsbehörde;
- c) Individuen oder juristische Personen, die die redaktionelle Verantwortung haben, oder Autoren, die für den redaktionellen Inhalt verantwortlich sind;
- d) natürliche oder juristische Personen, die eine bedeutende Beteiligung halten;
- e) Angaben über die Handhabung des Beschwerderechts und des Rechts auf Gegendarstellung.

5.3.2.4. Methoden der Offenlegung

Wie bereits erwähnt, ist das Rückgrat des spanischen Transparenzmechanismus das Nationale Register der Anbieter audiovisueller Kommunikationsdienste. Die Informationen sind über eine spezielle Homepage des Ministeriums für Wirtschaft und Digitalisierung²⁰⁰ zugänglich. Die Informationen sind somit ausschließlich online verfügbar. Die Anbieter müssen jede Änderung, die sich auf die Angaben in dem Register auswirkt, innerhalb von einem Monat melden, und sie müssen die entsprechenden Belege vorlegen (Art. 22 und 23 Königliches Dekret 847/2015). Diese Änderungen werden über eine spezielle Online-Plattform vorgenommen und durch die spanische Regierung überwacht.

5.3.2.5. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln

Derzeit ist das Ministerium für Wirtschaft und Digitalisierung noch für die Überwachung der Umsetzung der Transparenzvorschriften für die audiovisuellen Mediendienste zuständig, obwohl die erste Fassung des Gesetzes 7/2010 bereits angekündigt hatte, dass diese Aufgabe in Zukunft von einer unabhängigen audiovisuellen Regulierungsbehörde übernommen werden soll. 2013 hat sich Spanien stattdessen für eine andere Lösung entschieden: Alle Regulierungsbehörden wurden unter einer übergeordneten unabhängigen Superbehörde zusammengefasst, der *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (Nationale Kommission für Märkte und Wettbewerb – CNMC),²⁰¹ die auch über einige Überwachungsbefugnisse für audiovisuelle Unternehmen verfügt. Allerdings erstrecken sich ihre Befugnisse nicht auf die Überwachung des Nationalen Registers der Anbieter audiovisueller Mediendienste. Gemäß der siebten Zusatzbestimmung des CNMC-

²⁰⁰ <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/>.

²⁰¹ *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>.

Gesetzes übernimmt die Regierung die Kontrollfunktionen, insbesondere der Vorläufer des jetzigen Wirtschafts- und Digitalisierungsministeriums.

Der Entwurf des neuen Gesetzes über audiovisuelle Kommunikation, der das Gesetz von 2010 aktualisieren und die Neufassung der AVMD-Richtlinie von 2018 in spanisches Recht umsetzen soll, enthält keinerlei wesentliche Änderungen in Bezug auf das Register, auch wenn Artikel 38 Absatz 3 eine Tür für zukünftige Updates und Änderungen offen lässt. Dieser Absatz sieht vor, dass zukünftige Vorschriften die Organisation und den Betrieb des Registers regeln sollen.

5.3.2.6. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Gesetz 7/2010 definiert die Verstöße gegen die Vorschriften und führt die Geldstrafen auf, die bei Verstößen verhängt werden können. Danach handelt es sich um einen „sehr schwerwiegenden“ Verstoß, wenn ein Anbieter audiovisueller Mediendienste gegen die Registrierungspflicht verstößt oder falsche Angaben im Nationalen Register liefert (Art. 57 Absatz 11). Für einen solchen Verstoß kann gegen die Anbieter von Fernsehdiensten eine Geldstrafe von EUR 500.001 bis zu EUR 1 Million verhängt werden, gegen Anbieter von Hörfunkdiensten eine Strafe zwischen EUR 100.001 und EUR 200.000 (Art. 60 Absatz 1). Bisher wurden allerdings soweit bekannt noch keine Geldstrafen wegen Verstoßes gegen die Registrierungspflicht verhängt.

Der Entwurf für das neue Gesetz über die audiovisuelle Kommunikation enthält detailliertere Vorschriften in Bezug auf die Verstöße und stuft sie nicht mehr als „sehr schwerwiegend“ ein, sondern nur noch als „schwerwiegend“. Die Geldstrafen fallen daher auch entsprechend niedriger aus als in Gesetz 7/2010. Die Verstöße gegen die Transparenzvorschriften werden in den ersten drei Absätzen von Artikel 156 des Entwurfs ausführlich aufgeführt:

Ein schwerwiegender Verstoß liegt vor:

- 1. wenn ein Unternehmen den Verpflichtungen in Artikel 36 Absatz 2 nicht nachkommt [der Verpflichtung, dem Nationalen Register Informationen über die Eigentümerstruktur, die Anzahl der weiblichen Mitglieder des Vorstands und Kontaktdaten des Chefredakteurs zu liefern] und es versäumt, wesentliche Änderungen bei den bedeutenden Beteiligungen [entsprechend der Definition in Artikel 37] zu melden;*
- 2. wenn ein Unternehmen den in Artikel 41 aufgeführten Verpflichtungen zur Veröffentlichung von Informationen über die Eigentümerstruktur nicht nachkommt [Name und Geschäftssitz, Kontaktdaten, zuständige audiovisuelle Aufsichtsbehörde, Einzelpersonen oder Rechtspersonlichkeiten, die redaktionelle Verantwortung tragen oder für redaktionelle Inhalte verantwortlich sind, natürliche oder juristische Personen, die bedeutende Beteiligungen am Unternehmen halten, und Informationen über das Beschwerdeverfahren und das Gegendarstellungsrecht].*

3. wenn Anbieter audiovisueller Kommunikationsdienste oder die Anbieter von Aggregationsdiensten audiovisueller Kommunikationsdienste²⁰² und die Anbieter von Video-Sharing-Plattformen sich nicht in dem in Artikel 38 genannten Register registrieren lassen.

Was die Sanktionen betrifft, so sind die Geldstrafen für schwerwiegende Verstöße (Art. 158 Absatz 2) in dem Gesetzentwurf spezifischer und stärker gestaffelt als in Gesetz 7/2010. Für die Anbieter von linearem Fernsehen, von audiovisuellen Kommunikationsdiensten, von Video-on-Demand-Diensten und von Video-Sharing-Plattformen beträgt die Geldstrafe höchstens EUR 10.000, wenn die Einnahmen im vergangenen Jahr auf dem audiovisuellen Markt in Spanien unter EUR 2 Mio. gelegen haben; lagen die Umsätze unter EUR 10 Mio., aber über EUR 2 Mio., kann höchstens eine Geldstrafe von EUR 50.000 verhängt werden; bei Umsätzen unter EUR 50 Mio., aber über EUR 10 Mio., kann die Geldstrafe höchstens EUR 250.000 betragen. Wenn die Umsätze des Unternehmens höher waren als EUR 50 Mio., kann eine Geldstrafe in Höhe von 0,5% dieses Betrags verhängt werden. Für Radio-Podcasts kann maximal eine Geldstrafe von EUR 50.000 verhängt werden.

5.3.3. Weitere Entwicklungen

Die Transparenz von Medieneigentum bei Anbietern audiovisueller Mediendienste in Spanien wird mit der Umsetzung der AVMD-Richtlinie in spanisches Recht verbessert werden. In Kürze wird ein neues Allgemeines Gesetz über audiovisuelle Kommunikation den Gesetzgebungsprozess durchlaufen. Sobald es ratifiziert ist, wird es neue Transparenzvorschriften für das Medieneigentum geben, die auch auf On-Demand-Dienste und Video-Sharing-Plattformen ausgedehnt werden. Außerdem sind die Anbieter verpflichtet, diese Informationen der Öffentlichkeit leichter zugänglich zu machen, da die Schnittstelle des Nationalen Registers nicht besonders nutzerfreundlich ist. Obwohl Spanien bereits ein recht hohes Niveau an Transparenz in Bezug auf das Medieneigentum bei audiovisuellen Mediendiensten hat, dürfte das neue Gesetz zu einer weiteren Verbesserung beitragen. Das Problem ist, wie man diese komplexen Informationen der Öffentlichkeit so zur Verfügung stellen kann, dass sie die öffentliche Debatte über Medieneigentum und seine Folgen fördern. Das derzeitige Register enthält bereits ein großes Angebot an Informationen. Allerdings sind die Klassifizierungs- und Filteroptionen unvollständig und nicht unbedingt klar verständlich.

²⁰² Artikel 2.15 des *Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual* definiert den Anbieter eines Aggregationsdienstes von audiovisuellen Kommunikationsdiensten als natürliche oder juristische Person, die Dritten oder Nutzern audiovisuelle Kommunikationsdienste in aggregierter Form anbietet, https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/210628-APL-Com-Audiovisual-2.pdf.

5.4. FR - Frankreich

Pascal Kamina, Professor an der Universität Lyon 3, Rechtsanwalt, Pariser Anwaltskammer

5.4.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

Frankreich hat Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) bisher noch nicht formal umgesetzt. Gemäß Art. 5 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Mediendienstanbieter verpflichten, Informationen über ihre Eigentümerstruktur einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer zugänglich zu machen.²⁰³ Allerdings hat Frankreich im französischen Kommunikationsgesetz vom 30. September 1986 und den Durchsetzungsverordnungen bereits einige Maßnahmen zur Transparenz von Medieneigentum festgelegt.

Im französischen Verfassungsrecht impliziert der allgemeine Grundsatz des Pluralismus, der sich aus dem Grundsatz der Meinungsfreiheit ableitet, bereits ein gewisses Maß an Kontrolle durch die Medienaufsicht, die auch die Eigentümerstruktur bestimmter Kategorien von Massenmedien umfasst. Umgesetzt wird dieser Grundsatz in erster Linie durch allgemeine Verordnungen über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (AVMD) und durch spezielle Verordnungen zur Überwachung der Medienkonzentration, die für AVMD besondere Einschränkungen in Bezug auf das Eigentum vorsehen. Die Bestimmungen gelten für Mediendienste, für die eine Genehmigung, eine Lizenz oder eine Anmeldung erforderlich ist. Die Informationen müssen in der Regel der Rundfunkaufsichtsbehörde vorgelegt werden, seit dem 1. Januar 2022 der *Autorité de régulation de la communication audiovisuelle* (ARCOM)²⁰⁴ als Nachfolgerin des *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA). Diese Informationen sind jedoch öffentlich zugänglich.

Für Video-Sharing-Plattformen (VSP) gelten diese Verordnungen allerdings nicht. Die Verordnung über digitale Medien und Plattformen enthält keine vergleichbaren Pflichten.

5.4.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht

Das Gesetz über die audiovisuelle Kommunikation in Frankreich orientiert sich an mehreren Grundprinzipien, deren Wirksamkeit seit der Verabschiedung des Gesetzes vom 30. September 1986 („Gesetz über die Freiheit der Kommunikation“ mit nachfolgenden

²⁰³ Die Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 1 wurden in Artikel 43-1 des Gesetzes vom 30. September 1986 umgesetzt, und zwar durch Verordnung Nr. 2020-1642 vom 21. Dezember 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042722588>.

²⁰⁴ Gesetz Nr. 2021-1382 vom 25. Oktober 2021 über die Regulierung und den Schutz des Zugangs zu kulturellen Werken im digitalen Zeitalter.

Änderungen) kontinuierlich verbessert wurde.²⁰⁵ Die Rechtsprechung des französischen *Conseil constitutionnel* (Verfassungsrat, das frz. Verfassungsgericht) hat bei der Ausgestaltung und Anwendung dieser Prinzipien eine wichtige Rolle gespielt. Vor allem drei dieser Prinzipien sind für die Regelung der audiovisuellen Medien wichtig: das Grundprinzip der Freiheit der audiovisuellen Kommunikation (Meinungsfreiheit)²⁰⁶ und zwei Prinzipien, die sich aus diesem Grundprinzip ableiten: der Grundsatz des Pluralismus²⁰⁷ und der allgemeine Grundsatz der Unabhängigkeit der Medien.²⁰⁸ Der Verfassungsrat hat aus diesen Grundsätzen zwar keinen allgemeinen Grundsatz der Transparenz von Medieneigentum abgeleitet. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich daraus keine Maßnahmen zur Durchsetzung von Transparenz im Medienbereich ergeben, um das Ziel des Medienpluralismus durchzusetzen, wie es vom französischen Verfassungsrat gefordert wurde.

Bei den audiovisuellen Medien umfasst der Grundsatz des Pluralismus eigentlich zwei Grundsätze: den „internen Pluralismus“ und den „externen Pluralismus“. Der „interne Pluralismus“ garantiert die Freiheit der Meinungsäußerung der unterschiedlichen Strömungen oder Ansichten in den Programmen von audiovisuellen Mediendiensten. Wenn im Gesetz über die Freiheit der Kommunikation von Pluralismus die Rede ist, ist in der Regel dieser „interne Pluralismus“ gemeint. Der Grundsatz des „externen Pluralismus“ steht für die Vielfalt der Anbieter von Mediendiensten. In einer Entscheidung vom 18. September 1986 zum Gesetz über die Freiheit der Kommunikation²⁰⁹ kritisierte das französische Verfassungsgericht, dass das Gesetz in der vom Parlament verabschiedeten Fassung nicht detailliert genug ist, um die verfassungsrechtliche Forderung nach Pluralismus im audiovisuellen Sektor und im Kommunikationssektor durchzusetzen. Der Gesetzgeber fügte daraufhin eine komplexe Regelung zur Bekämpfung der Medienkonzentration in das Gesetz vom 30. September 1986 ein. Diese Regelung wird auf den folgenden Seiten ausführlich beschrieben. Sie trägt zu mehr Transparenz und Kontrolle der Eigentumsverhältnisse bei den betreffenden Diensten bei.

Der Verfassungsgrundsatz der Unabhängigkeit audiovisueller Medien hat im privaten Sektor nicht ganz dieselbe Bedeutung wie im öffentlich-rechtlichen Sektor. Die

²⁰⁵ Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 „über die Freiheit der Kommunikation“, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000512205/>.

²⁰⁶ Unter anderem in Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 festgelegt (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*). Diese sieht vor: „Die freie Mitteilung der Gedanken und Meinungen ist eines der kostbarsten Menschenrechte. Jeder Bürger kann also frei schreiben, reden und drucken unter Vorbehalt der Verantwortlichkeit für den Missbrauch dieser Freiheit in den durch das Gesetz bestimmten Fällen.“, <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Deutsche Fassung: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/de/erklaerung-der-menschen-und-buergerrechte-vom-26-august-1789>.

²⁰⁷ Vom französischen Verfassungsgericht 2008 in den Verfassungsrang erhoben. Der Grundsatz des Medienpluralismus wurde in Artikel 34 der französischen Verfassung eingefügt. Dieser Artikel erklärt, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, Vorschriften über die „Freiheit, den Pluralismus und die Unabhängigkeit der Medien“ festzulegen. Das ist der Hauptzweck von Gesetz Nr. °2016-1524 vom 14. November 2016 „zur Stärkung der Freiheit, der Unabhängigkeit und des Pluralismus der Medien“, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033385368/>.

²⁰⁸ Seit der Entscheidung des Verfassungsrats Nr.°89-259 DC vom 26. Juli 1989, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/89259DC.htm>.

²⁰⁹ Entscheidung Nr.86-217 DC, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86217DC.htm>.

Frage der Unabhängigkeit privater Medien von politischer Einflussnahme hat etwas mit der Freiheit der Meinungsäußerung zu tun. Schwieriger ist es jedoch, wenn es um die Unabhängigkeit von privaten Interessen geht. Hier kann eventuell ein Eingreifen des Staates notwendig sein, um diese Unabhängigkeit zu garantieren. Eine absolute Unabhängigkeit ist bei privaten Anbietern nicht möglich, und ein Grundsatz der Unabhängigkeit, der zu strikt formuliert wäre, würde mit anderen Grundsätzen kollidieren, vor allem mit dem Recht auf Eigentum und der unternehmerischen Freiheit; er würde auch gegen die Freiheit der Meinungsäußerung verstoßen, insbesondere gegen die journalistische Freiheit. Entschärfen lässt sich der Konflikt zwischen diesen Grundsätzen durch ethische Grundsätze, die für die wichtigsten audiovisuellen Mediendienste gesetzlich festgelegt werden, und zwar in Bezug auf die Unabhängigkeit von Informationssendungen (oder der Grundsatz der Neutralität) und in Regeln für Transparenz in der Werbung und beim Sponsoring. Für den Rest wird die Unabhängigkeit indirekt durch die Vorschriften zur Gewährleistung des Pluralismus (Antikonzentrationsvorschriften) garantiert.

5.4.2.1. Transparenzvorschriften für autorisierte oder lizenzierte Mediendienste

Wie bereits erwähnt, hat Frankreich Artikel 5 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie bisher noch nicht in französisches Recht umgesetzt. Dieser Artikel verpflichtet Mediendienstanbieter, die der französischen Rechtshoheit unterliegen, Informationen über ihre Eigentümerstruktur einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer öffentlich zugänglich zu machen. Allerdings gibt es allgemeine Vorschriften, einschließlich der Vorschriften, die für die Identifizierung der Diensteanbieter in elektronischen Netzen gelten und diese Unternehmen verpflichten, begrenzte Informationen über die Eigentümerstruktur und die Kontrolle öffentlich zugänglich zu machen. Audiovisuelle Mediendienste, die eine Genehmigung oder eine Lizenz (Konvention) brauchen oder meldepflichtig sind, müssen detailliertere Informationen über ihre Eigentums- und Kontrollstruktur vorlegen, unter der Kontrolle der Rundfunkaufsichtsbehörde.

5.4.2.1.1. Die allgemein geltenden Vorschriften (lizenzierte und nicht-lizenzierte Dienste)

Artikel 43-1 des Gesetzes vom 30. September 1986 (geändert durch Verordnung Nr. 2020-1642 vom 21. Dezember 2020) schreibt vor, dass jeder Herausgeber eines audiovisuellen Kommunikationsdienstes, das heißt, von Fernsehdiensten, Radiodiensten oder audiovisuellen Mediendiensten, folgende Angaben öffentlich zugänglich machen muss:

- seinen Namen oder Firmennamen, Informationen über den Geschäftssitz, den Namen seines gesetzlichen Vertreters und seiner drei wichtigsten Partner;
- seine Kontaktdaten, einschließlich E-Mail-Adresse und Webadresse;
- den Namen des Direktors und des Herausgebers;
- die Liste der Veröffentlichungen, die von der juristischen Person herausgegeben werden, und die Liste anderer audiovisueller Kommunikationsdienste, die von ihr angeboten werden;
- die Gebühren bei kostenpflichtigen Diensten;

- und die Angabe, dass der Dienst unter den Geltungsbereich des Gesetzes vom 20. September 1986 fällt und der Aufsicht der ARCOM untersteht.

Diese Informationen enthalten einige Details über die Eigentümerstruktur, und zwar unter den Angaben über die „drei wichtigsten Partner“ des Herausgebers. Diese Bestimmung wurde 2004 eingeführt. Das Gesetz gibt nicht an, auf welche Art und Weise diese Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden sollen. Aber Artikel 5 der EU-Richtlinie schreibt vor, dass der Zugang „leicht“ sein muss. Das bedeutet, dass die Standards in dem Gesetz vom 21. Juni 2004 „für Vertrauen in die digitale Wirtschaft“ (CEN-Gesetz) Anwendung finden,²¹⁰ mit dem die Bestimmungen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr umgesetzt werden.

Für Video-Sharing-Plattformen (VSPs) gelten dieselben Vorschriften wie für andere audiovisuelle Kommunikationsdienste. Dies gilt auch für die Webseiten von Herausgebern, die für den Zugang zu ihren Fernseh- und Radiodiensten genutzt werden. Daher müssen die Anbieter solcher Dienste ebenfalls die Vorschriften über die Identifizierung in Artikel 6 des CEN-Gesetzes einhalten, mit denen Artikel 5 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr umgesetzt wurde. Die Liste der verlangten Informationen enthält allerdings keine Angaben über die Eigentümerstruktur der Diensteanbieter. Dies gilt auch für Informationen über kommerzielle und Geschäftskommunikation nach dem Unternehmens- oder Verbraucherschutzgesetz.

5.4.2.1.2. Transparenz der Eigentumsstrukturen bei lizenzierten Diensten

AVMD, die eine Genehmigung (Lizenz) brauchen, sind verpflichtet, ihre Eigentums- und Kontrollstruktur offenzulegen, wenn sie einen Antrag auf Erteilung einer Lizenz stellen. Außerdem müssen Änderungen in der direkten oder indirekten Kontrolle des Unternehmens, das im Besitz der Lizenz ist, von der ARCOM genehmigt werden.

Die Vorschriften gelten für Dienste, die über terrestrische Frequenzen senden, d.h. terrestrische Fernsehdienste und terrestrische Hörfunkdienste, aber auch für Dienste, die lizenzpflichtige Dienstleistungen anbieten oder meldepflichtig sind.

Der Begriff „direkte oder indirekte Kontrolle“, der in den betreffenden Texten erwähnt wird, wird in Artikel L. 233-3 des Handelsgesetzbuchs definiert²¹¹:

1. – Für die Zwecke von Absatz 2 und 4 dieses Kapitels wird die Kontrolle eines Unternehmens durch ein anderes Unternehmen wie folgt definiert:

1 wenn das Unternehmen direkt oder indirekt eine Beteiligung am Kapital eines Unternehmens hält, die ihm eine Mehrheit der Stimmrechte in der Generalversammlung dieser Gesellschaft sichert;

2 wenn es durch eine Vereinbarung mit anderen Partnern oder Anteilseignern allein eine Mehrheit der Stimmrechte in dieser Gesellschaft hält und wenn dies nicht im Gegensatz zu den Interessen der Gesellschaft steht;

²¹⁰ Gesetz Nr. ° 2004-575 vom 21. Juni 2004, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000801164/>.

²¹¹ In der geänderten Fassung von Verordnung Nr. 2015-1576 vom 3. Dezember 2015.

3 wenn es die Entscheidungen in den Generalversammlungen dieser Gesellschaft durch die Stimmrechte, über die es verfügt, entscheidend beeinflussen kann;

4 wenn es ein Partner in diesem Unternehmen oder ein Anteilseigner ist und die Mehrheit der Mitglieder der Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsstrukturen dieser Gesellschaft ernennen oder entlassen kann.

II. – Es wird davon ausgegangen, dass ein Unternehmen eine solche Kontrolle ausübt, wenn es direkt oder indirekt mehr als 40% der Stimmrechte hält und kein anderer Partner oder Anteilseigner direkt oder indirekt über einen höheren Anteil der Stimmrechte verfügt.

III. – Für die Zwecke derselben Absätze dieses Kapitels wird davon ausgegangen, dass zwei oder drei Gesellschaften, die gemeinsam handeln, ein anderes Unternehmen kontrollieren, wenn sie die Entscheidungen der Generalversammlung entscheidend beeinflussen.“

Terrestrische Fernseh- und Radiodienste

Wenn ein Unternehmen eine Genehmigung für die Ausstrahlung von digitalem terrestrischen Fernsehen beantragt, muss der Antrag unter anderem folgende Angaben enthalten: die Herkunft und die Höhe der geplanten Finanzmittel, die Zusammensetzung des Kapitals des Antragstellers, der Führungsgremien und das Gesellschaftsvermögen sowie das Vermögen der Gesellschaft, von der sie im Sinne des Artikels L. 233-3 des Handelsgesetzbuchs kontrolliert wird. Wird der Antrag von einer Gesellschaft vorgelegt, muss er die Liste der Manager und Gesellschafter enthalten. Die Verwendung eines Strohmans (*prête-nom*) ist unzulässig²¹² und wird strafrechtlich verfolgt.²¹³ Eine Lizenz kann nur von einer juristischen Person beantragt werden.

Gemäß Artikel 42 Absatz 3 des Gesetzes über die Freiheit der Kommunikation kann die Genehmigung ohne vorherige Benachrichtigung widerrufen werden, wenn sich die Angaben, auf die sich die Genehmigung stützt, wesentlich geändert haben. Dies gilt vor allem für Änderungen in der Zusammensetzung des Aktienkapitals oder der Führungsgremien und in den Vereinbarungen für die Finanzierung des Unternehmens.

Bei terrestrischen Fernsehdiensten ist immer eine Genehmigung der ARCOM erforderlich, wenn es Veränderungen in der direkten oder indirekten Kontrolle des Unternehmens (im Sinne von Artikel L. 233-3 des Handelsgesetzbuchs) gibt, das über die Sendelizenz verfügt. Eine solche Genehmigung unterliegt einem begründeten Beschluss. Bei der Erteilung der Genehmigung wird auch berücksichtigt, ob der Fernsehdienst in den beiden Jahren vor der erneuten Antragstellung seine vertraglichen Verpflichtungen in Bezug auf die Programmgestaltung des Dienstes eingehalten hat.²¹⁴

²¹² Gesetz vom 30. Sept. 1986, Art. 35.

²¹³ Gesetz vom 30. Sept. 1986, Art. 74.

²¹⁴ Nach Artikel 42 Absatz 3 des Rundfunkgesetzes darf die ARCOM jedoch keinerlei Änderungen in der Kontrolle eines DVB-T-Dienstes genehmigen, wenn diese innerhalb von fünf Jahren nach Erteilung der Genehmigung erfolgen, außer bei wirtschaftlichen Problemen, die die Existenz eines Unternehmens ernsthaft gefährden. Wenn die Änderungen in der Kontrolle sich auf einen nationalen DVB-T-Dienst beziehen und sich auf den betreffenden Markt auswirken, muss vor der Genehmigung eine Folgenabschätzungsstudie durchgeführt werden, vor allem im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen. Diese muss unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden.

Damit die notwendigen Kontrollen durchgeführt werden können, enthalten die Lizenzen (Vertrag) der Fernsehdienste²¹⁵ die Verpflichtung für den Herausgeber, die Medienaufsichtsbehörde:

- sofort über Änderungen des Aktienkapitals sowie über Änderungen bei den Kapitalbeteiligungen zu informieren, wenn diese 1% des Aktienkapitals oder der Stimmrechte übersteigen. Als Vergleich wird die Kapitalverteilung herangezogen, die bei dem letzten Lizenzantrag der ARCOM mitgeteilt wurde;
- sobald die Verantwortlichen davon Kenntnis haben, über Änderungen der Kontrolle sowie Änderungen bei den Kapitalbeteiligungen zu informieren, wenn diese 5% des Aktienkapitals oder der Stimmrechte des Unternehmens oder der Unternehmen übersteigen, das bzw. die das Unternehmen im Sinne von Artikel 41 Absatz 3 des Gesetzes vom 30. September 1986 (in der geänderten Fassung) kontrollieren, ebenso wie über eventuelle zwischengeschaltete Gesellschaften. Als Vergleich wird die Kapitalverteilung herangezogen, die bei dem letzten Lizenzantrag der ARCOM mitgeteilt wurde. Bei Gesellschaften, deren Aktien für den Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, informiert der Herausgeber die ARCOM, wenn die Schwellen für die Beteiligung an ihrem Aktienkapital überschritten werden, und zwar, sobald er Kenntnis davon erhalten hat, unter den in Artikel L. 233-7 des französischen Handelsgesetzbuchs festgelegten Bedingungen und gegebenenfalls nach der Unternehmenssatzung;
- auf Verlangen zu informieren über die detaillierte Zusammensetzung des Aktienkapitals und der Stimmrechte der Holdinggesellschaft und des bzw. der Unternehmen, das bzw. die die Kontrolle über die Holdinggesellschaft haben.

Für Hörfunkdienste gibt es eine ähnliche Regelung.

Fernseh- und Radiodienste, deren Programme nicht über terrestrische Frequenzen ausgestrahlt werden (Kabel, Satellit, Internet)

Diese Dienste brauchen keine Sendegenehmigung, da sie ihre Programme nicht über terrestrische Frequenzen ausstrahlen, die von der ARCOM vergeben werden. Allerdings müssen sie einen Lizenzvertrag unterzeichnen,²¹⁶ (in Ausnahmefällen genügen auch einfache Erklärungen), der ihre Pflichten als Rundfunkveranstalter definiert.

Fernsehdienste müssen in der Regel einen Lizenzvertrag mit der ARCOM abschließen, wenn ihr Jahreshaushalt EUR 150.000 übersteigt; liegt der Haushalt unter EUR 150.000, genügt eine bloße Erklärung.²¹⁷ Bei Radiodiensten muss bei einem Jahreshaushalt von EUR 75.000 oder darüber ein Lizenzvertrag mit der ARCOM geschlossen werden, bei einem Jahreshaushalt von unter EUR 75.000 genügt eine Erklärung.

²¹⁵ Eine Genehmigung ist mit einer Lizenz verbunden.

²¹⁶ Für Fernsehdienste, Gesetz vom 30. September 1986, Art. 33-1.

²¹⁷ Ibid.

Die Lizenzvereinbarungen (Vertrag) und die Erklärung von Fernsehdiensten müssen Informationen über den Rechtsstatus des Herausgebers und Angaben über die Eigentümerstruktur enthalten, d.h.:

- wenn es sich um eine Gesellschaft handelt, „die Höhe und die Verteilung des Kapitals und der Stimmrechte“,
- wenn das Unternehmen eine andere Rechtsform hat, die Herkunft der Mittel.

Ähnliche Anforderungen gelten für Lizenzen (Verträge) und Erklärungen von Radiodiensten.

Die Lizenzen verpflichten die Inhaber, die ARCOM unverzüglich über Veränderungen der Kapitalstruktur zu informieren. Geschieht dies nicht (oder legt das Unternehmen falsche Angaben vor), kann die ARCOM nach dem Rundfunkgesetz Sanktionen verhängen (im schlimmsten Fall sogar die Lizenz entziehen).

Anbieter von Medienplattformen

Anbieter von Medienplattformen (*distributeur de services audiovisuels*),²¹⁸ die 100 oder mehr Haushalte versorgen, müssen bei der Rundfunkbehörde eine Erklärung abgeben.²¹⁹ Sie müssen „die Höhe und die Verteilung ihres Kapitals und der Stimmrechte der einzelnen Gesellschaften angeben“.²²⁰ Am 1. Januar jedes Jahres müssen diese Unternehmen die ARCOM über eventuelle Änderungen in diesem Bereich informieren.²²¹

Video-on-Demand-Dienste

Für diese Dienste gab es keinerlei formale Pflichten. Erst 2013 hat das Gesetz Nr. 2013-1028 vom 15. November 2013 ein Verfahren zur Vorabmeldung für Abrufdienste eingeführt. Die Verordnung Nr. 2020-1642 vom 21. Dezember 2020 zur Umsetzung von Richtlinie 2018/1808/EU führt eine Lizenzregelung für Dienste ein, deren Umsatz einen bestimmten Wert übersteigt.²²² Dekret Nr. 2021-793 vom 22. Juni 2021²²³ legt diesen Schwellenwert auf EUR 1 Mio. fest. Diese Vorschrift gilt jedoch nicht für Catch-up-TV. Die Lizenzregelung gilt auch nicht für die Abrufdienste öffentlich-rechtlicher Rundfunkgesellschaften. Das Dekret ist am 1. Juli 2021 in Kraft getreten, und die Lizenzvereinbarungen mit bestehenden Diensten sollten vor dem 1. November 2021 in

²¹⁸ In Artikel 2-1 des Rundfunkgesetzes definiert als Personen, die vertragliche Beziehungen mit AVMD eingehen, um der Öffentlichkeit audiovisuelle Kommunikationsdienste über ein elektronisches Kommunikationsnetz anzubieten (einschließlich der Dienste, die ein solches Angebot über vertragliche Beziehungen mit anderen Vertriebsunternehmen zur Verfügung stellen).

²¹⁹ Dekret Nr. 2005-1355 vom 31. Oktober 2005, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000449374/>.

²²⁰ Dekret, Art. 8(2°).

²²¹ Dekret, Art. 12.

²²² Dies gilt nur für in Frankreich niedergelassene Dienste. Für nicht in Frankreich niedergelassene Dienste hat das Dekret auch ein optionales Lizenzierungssystem eingeführt, wenn ihre Dienste sich an Kunden in Frankreich richten (Art. 9).

²²³ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043688681>.

Kraft treten. Wahrscheinlich werden diese Lizenzen Klauseln in Bezug auf die Eigentümerstruktur enthalten, die den Vorschriften für Fernseh- und Radiodienste ähneln.

Video-Sharing-Plattformen

Wie bereits erwähnt, sieht das Gesetz über die Freiheit der Kommunikation keine speziellen formalen Anforderungen für diese Dienste vor. Sie müssen weder eine Lizenz beantragen noch ist eine Anmeldung erforderlich. Auch die Standardregelungen enthalten keinerlei formale Pflichten. Ebenso wenig sind VSP verpflichtet, ihre Eigentumsverhältnisse offenzulegen.²²⁴ Einige Informationen über die Eigentümerstruktur lassen sich aus den allgemein geltenden Regeln für die Veröffentlichung von Unternehmensdaten ableiten, allerdings nur in beschränktem Maße. Für Unternehmen mit Sitz in Frankreich sind diese Informationen beschränkt und reichen nicht aus, um festzustellen, wer die Gesellschaft derzeit kontrolliert.

Ein Gesetz, das auch für VSP gilt, ist das Gesetz Nr. 2018-1202 vom 22. Dezember 2018 „*relative à la lutte contre la manipulation de l'information*“ („gegen die Manipulation von Informationen“). Dieses Gesetz soll die Verbreitung von Falschinformationen in Wahlkampfzeiten verhindern.²²⁵ Die Bestimmungen beziehen sich auf „die Betreiber von Online-Plattformen“ gemäß Artikel L. 111-7 des Verbraucherschutzgesetzes, deren Aktivität eine bestimmte Schwelle von Besuchern auf französischem Staatsgebiet übersteigt. Diese Schwelle wurde auf fünf Millionen Besucher pro Monat und pro Plattform festgelegt, berechnet anhand der Zahlen des letzten Kalenderjahres²²⁶. Das Gesetz schreibt vor, dass die Video-Sharing-Plattformen in Wahlkampfzeiten für einen Zeitraum von drei Monaten vor dem ersten Tag des Monats, in dem die allgemeinen Wahlen stattfinden, und bis zum Tag der Abstimmung, zu Transparenz und Objektivität verpflichtet sind.²²⁷ So müssen die Betreiber dieser Plattformen Nutzern „faire, klare und transparente Informationen über die Identität der [natürlichen oder juristischen] Person (...) liefern, in deren Auftrag sie tätig sind und die der Plattform eine Vergütung bezahlt für die Förderung von Informationen über eine Debatte von allgemeinem Interesse“. Allerdings sind VSP nicht verpflichtet, Informationen über die Eigentumsverhältnisse des Dienstes zu liefern.

5.4.2.2. Methoden der Offenlegung

Wie bereits erwähnt, enthält das Gesetz vom 30. September 1986 Vorschriften zum Schutz des Medienpluralismus im audiovisuellen Sektor oder zumindest Vorschriften, die einen Rahmen fördern sollen, um ein gewisses Maß an Autonomie der Medienunternehmen zu erhalten. Es handelt sich um komplexe Vorschriften, die die Beteiligung ein- und derselben

²²⁴ Der Name und die Kontaktdaten des Verlegers müssen nach den allgemeinen Vorschriften für die Identifizierung angegeben werden, die für alle kommerziell genutzten Webseiten gelten.

²²⁵ *Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information* („gegen die Manipulation von Informationen“), <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037847559/>.

²²⁶ Art. D. 102-1-II des französischen Wahlgesetzes, eingeführt mit Dekret Nr. 2019-297 vom 10. April 2019. Dazu siehe Code electoral, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070239/>.

²²⁷ Art. L. 163-1 des französischen Wahlgesetzes, eingeführt durch Gesetz Nr. 2018-1202 vom 22. Dezember 2018. Dazu siehe Code electoral, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070239/>.

Person am Kapital audiovisueller Kommunikationsgesellschaften einschränken sollen, und sie enthalten Mechanismen zur Verhinderung der Konzentration im Medienbereich.²²⁸

Die Vorschriften gelten unabhängig davon, ob sich quantitative Auswirkungen auf die Konzentration auf dem Markt feststellen lassen, und einige Schwellen wurden sehr niedrig angesetzt. Sie enthalten die Forderung nach Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse des betreffenden Dienstes. Offengelegt werden die Informationen in erster Linie in den Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung, einer Lizenz oder in den Erklärungen an die französische Medienaufsichtsbehörde ARCOM.

5.4.2.3. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Damit die ARCOM ihre Kontrollfunktion ausüben kann, müssen natürliche oder juristische Personen, die 10 % oder mehr des Aktienkapitals oder der Stimmrechte einer Gesellschaft halten, die im Besitz einer Genehmigung ist, die ARCOM innerhalb eines Monats darüber informieren, wenn diese Schwelle überschritten wird.²²⁹ Tut sie dies nicht, hat dies strafrechtliche Konsequenzen.²³⁰

5.5. GB - Vereinigtes Königreich

Lorna Woods, Professorin für Internetrecht, Universität Essex / Alexandros Antoniou, Dozent für Medienrecht, Universität Essex

5.5.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

Im Gegensatz zu den anderen europäischen Staaten hat das Vereinigte Königreich keine schriftlich fixierte Verfassung, in der die Freiheit der Medien garantiert wird. Es gibt allerdings sehr wohl eine Verfassung, die sich im Laufe der Jahrhunderte aus dem Gewohnheitsrecht (*common law*), erlassenen Gesetzen, Konventionen und der Praxis entwickelt hat.²³¹ Das *Human Rights*-Gesetz von 1998, das Gesetz zum Schutz der

²²⁸ Das Gesetz legt drei Kategorien von Regelungen fest: Regelungen zur Kapitalbeteiligung bei Medienunternehmen, „monomediale“ Antikonzentrationsvorschriften und „crossmediale“ Antikonzentrationsvorschriften. Diese Vorschriften gelten nicht für den öffentlich-rechtlichen Sektor. Sie werden ergänzt durch eine Reihe von Auslegungsbestimmungen in Artikel 41(3) in Bezug auf die Kriterien und Begriffe (Inhaber, Verleger, nationaler Dienst usw.). An dieser Stelle soll jedoch nicht weiter darauf eingegangen werden.

²²⁹ Gesetz vom 30. September 1986, Art. 38.

²³⁰ Gesetz vom 30. September 1986, Art. 75 (eine Geldstrafe von EUR 18.000 für natürliche Personen und die de jure- oder de facto-Direktoren der juristischen Personen, die es versäumt haben, die erforderlichen Informationen vorzulegen).

²³¹ Zu einer aktuellen Zusammenfassung der Position siehe Supreme Court judgment in *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent)* [2019] UKSC 41, Rn. 39, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf>.

Menschenrechte, hat zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in britisches Recht umgesetzt und ist seit dem 2. Oktober 2000 in Kraft. Dieses Gesetz verpflichtet öffentliche Einrichtungen, sich an die EMRK zu halten²³². Die Gerichte im Vereinigten Königreich müssen das Recht so auslegen, dass es mit der Menschenrechtskonvention vereinbar ist, „soweit dies möglich ist“.²³³ Die Medienaufsichtsbehörde des Vereinigten Königreichs, das *Office of Communications* (Ofcom), ist eine öffentliche Einrichtung und daher an die Bestimmungen des *Human Rights-Gesetzes* von 1998 gebunden. Viele der Ofcom-Entscheidungen zu Rundfunkinhalten beziehen sich ausdrücklich auf die Freiheit der Meinungsäußerung. Transparenz von Medieneigentum wird zwar nicht ausdrücklich als ein Verfassungsprinzip anerkannt, aber die Regelungen für den Rundfunk zeigen, dass Informationen über Medieneigentum durchaus als ein wesentlicher Bestandteil des Medienpluralismus angesehen werden. Medienpluralismus ist eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung der positiven Verpflichtungen des Staates, die sich aus Artikel 10 EMRK ergeben.

5.5.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht

5.5.2.1. Überblick

Das Vereinigte Königreich hat einen sehr aktiven und überaus vielfältigen Mediensektor, mit einer starken öffentlich-rechtlichen Rundfunktradition und einer Vielzahl kommerzieller Fernseh- und Radiosender, die über unterschiedliche Plattformen angeboten werden.

Wenn in diesem Bericht von „Transparenz“ die Rede ist, dann ist damit die öffentliche Verfügbarkeit und Zugänglichkeit präziser und aktueller Daten über die Eigentumsverhältnisse von Medienunternehmen und die Kontrollregelungen gemeint. Regeln, die ausdrücklich die Offenlegung detaillierter Angaben zur Eigentümerstruktur vorschreiben und sich speziell auf Medien beziehen, sind im Vereinigten Königreich eher selten. Allerdings wird der Regulierungsrahmen durch Vorschriften zur Offenlegung ergänzt, die sich indirekt auf die Transparenz von Medieneigentum beziehen. So müssen die Unternehmen zum Beispiel bestimmte Informationen an die Ofcom und an das Unternehmensregister senden. Außerdem gibt es Maßnahmen zur Überwachung der Medienkonzentration. Diese direkten und indirekten Transparenzvorschriften werden in diesem Kapitel separat behandelt. Unterstützt werden die Offenlegungspflichten durch rigorose Sanktionsmechanismen, wie der vorletzte Abschnitt dieses Berichts zeigt, um die Einhaltung der Offenlegungspflichten durchzusetzen.

²³² Human Rights Act 1998, Section 6, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>.

²³³ Ibid., Section 3.

a) Spezielle Vorschriften zur Transparenz von Medieneigentum

Durch die neuen Verordnungen über audiovisuelle Mediendienste SI 2020/1062 (die AVMD-Verordnungen)²³⁴ wurden einige Bestimmungen der geänderten EU-Richtlinie 2018/1808 über audiovisuelle Mediendienste in britisches Recht umgesetzt (und die Rundfunkgesetze von 1990 und 1996 sowie das Kommunikationsgesetz von 2003 geändert).²³⁵ Teile der Verordnungen sind bereits am 1. November 2020 in Kraft getreten; seit dem 6. April 2021 sind alle Bestimmungen in Kraft. Einige direkte Offenlegungspflichten ergeben sich aus dem Meldesystem der Ofcom für Abruf-Dienste (*On-demand-programme services* – ODPS) und Video-Sharing-Plattformen (VSP). Damit hat das Vereinigte Königreich die Ausdehnung der Vorschriften aus der EU-Richtlinie übernommen. Die Neufassung der AVMD-Richtlinie schreibt vor: Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass ein seiner Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbieter den Empfängern eines Dienstes bestimmte Mindestangaben „unmittelbar und ständig zugänglich macht“. Dazu zählen der Name, die Kontaktdaten und die zuständige Regulierungsbehörde. Die Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten frei, zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die Mediendiensteanbieter auch Informationen über ihre Eigentümerstruktur einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer zugänglich machen müssen.²³⁶ Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat es nicht für notwendig gehalten, über die in der Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen hinauszugehen, obwohl die meisten Teilnehmer der öffentlichen Konsultation sich für zusätzliche Maßnahmen ausgesprochen hatten. Die *News Media Association*, eine Organisation, die die Interessen der nationalen, regionalen und lokalen Zeitungen im Vereinigten Königreich (Printmedien und Online-Ausgaben von Zeitungen) vertritt, sprach sich gegen die Einführung weitergehender Maßnahmen zu Transparenz von Eigentum bei Zeitungen aus. Die Regierung wies darauf hin, dass es eine Reihe allgemeiner Transparenzanforderungen gibt.²³⁷

b) Allgemeine Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum

Neben den Verpflichtungen in Bezug auf ODPS und VSP, die in der Richtlinie festgelegt werden, gibt es im Vereinigten Königreich allgemeine Transparenzanforderungen, das heißt Vorschriften zur Offenlegung der Eigentümerstruktur, die für alle Unternehmen gelten und in Teil 21A des Unternehmensgesetzes (*Companies Act*) von 2006 festgelegt sind (und die bereits größtenteils am 1. Oktober 2007 in Kraft getreten sind).²³⁸ Dieses Gesetz verpflichtet Unternehmen, ein Register der Personen zu führen, die eine „maßgebliche Kontrolle“ über das Unternehmen haben (dazu siehe den Abschnitt „Inhalt und Umfang der Vorschriften“ weiter unten). Das Unternehmensregister (*Companies House Register*) (siehe unter „Methoden der Offenlegung“) ist ebenfalls eine öffentlich zugängliche

²³⁴ AVMS Regulations 2020, <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/1062/made>.

²³⁵ Die Gesetze von 1990 und 1996, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/contents> und <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/55/contents>.

Der Communications Act 2003, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

²³⁶ AVMD-Richtlinie Art. 5 Absatz 2.

²³⁷ Government Response to Public Consultation on the Government's Implementation Proposals, 2019, <https://www.gov.uk/government/consultations/requirements-for-video-sharing-platforms-in-the-audiovisual-media-services-directive/outcome/audiovisual-media-services-government-response-to-public-consultations-on-the-governments-implementation-proposals>

²³⁸ Companies Act 2006 (Unternehmensgesetz), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents>.

Informationsquelle, die detaillierte Angaben über die Eigentümerstruktur von Unternehmen enthält. Wenn man sich auf diese Weise ein umfassendes Bild vom Medienmarkt verschaffen wollte, wäre dies ein überaus arbeits- und zeitintensives Unterfangen. Die Frage ist daher berechtigt, ob die „Besonderheiten audiovisueller Mediendienste“²³⁹ und vor allem ihr Einfluss auf die Meinungsbildung in der Öffentlichkeit nicht doch ein höheres Maß an Transparenz erfordern als andere Unternehmen.

c) Indirekte Transparenzmaßnahmen

Es gibt auch medienspezifische Berichtsverfahren, die Informationen über die Eigentümerstruktur sichtbar oder überprüfbar machen, aber diese Daten sind nicht öffentlich zugänglich. Sie können nur von der zuständigen Medienaufsichtsbehörde eingesehen werden. Der Rechtsrahmen der Ofcom für die Vergabe von Lizenzen an eine Reihe von Rundfunkdiensten im Vereinigten Königreich enthält zum Beispiel ein solches Verfahren.²⁴⁰ Die Lizenznehmer sind verpflichtet, Daten über ihre Eigentümerstruktur offenzulegen und die Ofcom über Änderungen zu informieren, damit die Regulierungsbehörde prüfen kann, ob die Vorschriften zur Medienkonzentration eingehalten wurden (dazu siehe weiter unten).

Diese allgemeinen Vorschriften sind in drei Gesetzen (neben dem Wettbewerbsgesetz, das wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verbietet) enthalten: dem Kommunikationsgesetz von 2003 (*Communications Act*, in Kraft seit dem 25. Juli 2003), dem Rundfunkgesetz von 1990 (*Broadcasting Act*, in Kraft seit dem 1. Januar 1991) und dem Unternehmensgesetz von 2002 (*Enterprise Act*, in Kraft seit dem 7. November 2002). Daneben gibt es vier Arten von besonderen Einschränkungen, die im Allgemeinen als „Vorschriften zum Medieneigentum“ bezeichnet werden:

- Die nationale Vorschrift zum crossmedialen Medieneigentum schränkt die Verflechtung von Medieneigentum zwischen Rundfunk- und Zeitungskonzernen ein.²⁴¹
- Die *Channel 3 Appointed News Provider Rule* verpflichtet die regionalen Channel 3-Lizenznehmer, einen einzigen Nachrichtenanbieter unter diesen Kanälen zu benennen, der nicht unter der Kontrolle politischer oder religiöser Einrichtungen steht.²⁴²
- Der *Media Public Interest Test* (MPIT – Prüfung des öffentlichen Interesses) gibt der Regierung die Möglichkeit, bei Medienfusionen zu intervenieren, wenn ein Rundfunkveranstalter und/oder der Herausgeber einer Zeitung beteiligt ist.²⁴³

²³⁹ AVMD-Richtlinie, Erwägungsgrund 16.

²⁴⁰ Broadcasting Act 1990 (Rundfunkgesetz), op. cit., Parts I-III and Sch. 2 (Restrictions on the Holding of Licences). Broadcasting Act 1996, op. cit., Artikel 5 und 44(1). Communications Act 2003 (Kommunikationsgesetz), op. cit., Artikel 235(3)(b).

²⁴¹ Communications Act 2003, op. cit., Sch. 14; Broadcasting Act 1990, Sch. 2, para. 5A.

²⁴² Communications Act 2003, Artikel 280 und 281.

²⁴³ Enterprise Act 2002, Artikel 42(2) und 54, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>. In solchen Fällen ist die Wettbewerbsbehörde (*Competition and Markets Authority* (CMA)) für die Überprüfung zuständig. Zu ihren Aufgaben zählt auch die Überwachung von Unternehmenskonzentrationen. Die Fusionskontrolle ist Teil ihrer Zuständigkeit, die dazu beitragen soll, den Wettbewerb in der Wirtschaft

- Die Vorschrift über *Disqualified Persons Restrictions* (Einschränkungen für nicht geeignete Personen) soll verhindern, dass bestimmte natürliche Personen/juristische Personen eine Rundfunklizenz erhalten, sofern die Ofcom nicht anders entscheidet (zum Beispiel politische Parteien, lokale Behörden oder Glaubensgemeinschaften).²⁴⁴

Zu den Aufgaben der Ofcom gehört auch, sich zu vergewissern, dass Lizenznehmer „*fit and proper*“ sind,²⁴⁵ d.h., dass sie über die entsprechenden Voraussetzungen verfügen, eine Rundfunklizenz zu erhalten. Bei der Überprüfung berücksichtigt die Ofcom auch die übrigen Aktivitäten der Mediengruppe.²⁴⁶ Zusammengefasst sollen diese Vorschriften verhindern, dass einzelne Medieneigentümer einen zu großen Einfluss auf die öffentliche Meinung erhalten. In ihrem letzten Bericht über die Vorschriften zum Medieneigentum kam die Ofcom zu dem Schluss, dass diese Vorschriften „grundlegend überarbeitet“²⁴⁷ und dass auch die Nachrichtenanbieter einbezogen werden müssten.²⁴⁸ Das Problem der Transparenz von Medieneigentum spielte in diesem Zusammenhang keine Rolle.

5.5.2.2. Regelungsadressaten

Die Vorschriften gelten für Rundfunk, Zeitungen und Video-on-Demand, die im Regulierungsrahmen (einschließlich Eigentumsbeschränkungen) als unterschiedliche Aktivitäten behandelt werden. Auch nach dem Ende der Brexit-Übergangsphase bleiben Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs, die aus der AVMD-Richtlinie abgeleitet sind, als „*retained EU law*“ in Kraft (Übernahme von Unionsrecht), außer, wenn Bestimmungen wegen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU nicht mehr greifen. In diesem

zugunsten der Verbraucher zu fördern; Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, Artikel 25(3), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/section/25/enacted>. Zu einer Analyse der (neueren) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern siehe „Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen“, *IRIS Spezial 2020-1*, S. 71-75.

²⁴⁴ Broadcasting Act 1990, Sch. 2; dazu siehe zum Beispiel die Entscheidung der Ofcom vom Februar 2021 über den Entzug der Sendelizenz des chinesischen Nachrichtennetzes (*China Global Television Network*), unter anderem wegen der Verflechtung des Senders mit der chinesischen kommunistischen Partei; siehe IRIS 2021-3:1/25, <http://merlin.obs.coe.int/article/9105>. Die Ofcom kann darüber entscheiden, ob eine bestimmte Person oder eine Glaubensgemeinschaft eine Lizenz erhalten darf. Zu näheren Informationen siehe https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0028/88219/Guidance-for-religious-bodies.pdf.

²⁴⁵ Broadcasting Act 1990, Artikel 3(3) und 86(4), Broadcasting Act 1996, Artikel 3(3) und 42(2), Communications Act 2003, Artikel 235(3)(a). Siehe auch die FAQ der Ofcom zu der „fit and proper“-Forderung für die Lizenzinhaber, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0013/41152/fandpfaq-update.pdf.

²⁴⁶ Dazu siehe z.B., Ofcom’s assessment of Sky’s competence in the wake of the phone-hacking by News Corporation newspapers (20. September 2012), paras. 40 and 47, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/32485/bskyb-final.pdf?utm_medium=email&utm_source=updates&utm_campaign=fit-proper-decision.

²⁴⁷ Bericht der Ofcom an den Staatssekretär, „The Operation of the Media Ownership Rules Listed Under Section 391 of the Communications Act 2003“, 2018, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/127929/Media-ownership-rules-report-2018.pdf. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Regierung noch nicht ihr „Online Harms White Paper“ (Weißbuch über schädliche Folgen des Internets von 2019) veröffentlicht.

²⁴⁸ Ofcom consultation, „The Future of Media Plurality“, <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-2/future-media-plurality-uk>.

Fall wurden die übernommenen EU-Rechtsvorschriften geändert. Es gibt einige Probleme mit der Auslegung, insbesondere bei der Bewertung der Art von Diensten, die die Schwellenwerte für eine Aufnahme in den Geltungsbereich der Regulierung und unter die Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs erfüllen.

a) Spezielle Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum

Teil 4A des Communications Act 2003 über ODPS (die Definition von ODPS orientiert sich an Kriterien der AVMD-Richtlinie) wird beibehalten, aber infolge des Brexits geringfügig geändert.²⁴⁹ Spezielle Kriterien im neuen Teil 4B des Gesetzes von 2003 legen fest, ob ein Dienst der Definition eines VSP entspricht und der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs untersteht.²⁵⁰ Teil 4B war eingeführt worden, um die Neufassung der AVMD-Richtlinie in britisches Recht umzusetzen. Dieser Teil ist am 1. November 2020 in Kraft getreten.²⁵¹

ODPS- und VSP-Anbieter, die der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterstehen, müssen ihren Dienst bei der Ofcom anmelden (siehe nächsten Abschnitt). Die Anbieter dieser Dienste müssen jeweils selbst bewerten, ob sie unter diese Regelung fallen. Im Dezember 2020 kündigte die Regierung des Vereinigten Königreichs an,²⁵² sie wolle die Festlegung der Anforderungen an im Vereinigten Königreich niedergelassene VSP den Regeln der *Online Safety Bill* übertragen,²⁵³ sobald dieses Gesetz in Kraft getreten ist. Es wird davon ausgegangen, dass der neue Regelungsrahmen für eine größere Zahl von Online-Diensten gelten wird, auch für Dienste, die nicht im Vereinigten Königreich niedergelassen sind. Für die Regulierung wird die Ofcom zuständig sein. Sie wird auch für die Überwachung der VSP-Regelung zuständig sein, solange diese in Kraft ist.

b) Allgemeine Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum

Im Vereinigten Königreich gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die ein gewisses Maß an Transparenz beim Eigentum von Unternehmen sicherstellen sollen. Wie in dem Abschnitt „Überblick“ bereits erwähnt, schreibt das Unternehmensgesetz von 2006 vor, dass Unternehmen ein Register der Personen führen müssen, die eine „maßgebliche Kontrolle“ über das Unternehmen haben (dazu siehe „Inhalt und Umfang der Vorschriften“ weiter unten). Dies gilt auch für Medienunternehmen.

c) Indirekte Vorschriften zu Transparenz

Für Rundfunkveranstalter gelten eine Reihe von Pflichten im Hinblick auf die Lizenzvergabe und die Offenlegung von Informationen. Lizenzpflichtig sind in erster Linie Fernsehdienste²⁵⁴ (z.B. Internetfernsehen, Channel 4 und 5); Content-Provider für das

²⁴⁹ Communications Act 2003, Part 4A, ss. 368A und 368ZA; the Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019 SI 2019/224, Sch. 1, Part III, <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/224/contents>.

²⁵⁰ Communications Act 2003, Part 4B, Artikel 368S(1) und 368S(2).

²⁵¹ Einige Aspekte der Regelung (z.B. die Forderung, die Ofcom zu informieren und die Einführung von Gebühren) sind erst später in Kraft getreten (siehe unten).

²⁵² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944310/Online_Harms_White_Paper_Full_Government_Response_to_the_consultation_CP_354_CCS001_CCS12_20695430-001_V2.pdf.

²⁵³ <https://www.gov.uk/government/publications/draft-online-safety-bill>.

²⁵⁴ Communications Act 2003, Artikel 362.

Fernsehen (*Television Licensable Content Services* - TLCS, d.h. lineare audiovisuelle Mediendienste;²⁵⁵ digitales Fernsehen (*Digital Television Programme Services* - DTPTS);²⁵⁶ und lokale digitale Fernsehsender (*Local digital television programme services* - L-DTPTS).²⁵⁷ Es gibt auch Event-Lizenzen, die auf bestimmte Fernsehveranstaltungen beschränkt sind (*Restricted Television Service Event* - RTSL-E).²⁵⁸

Die *Broadcasting Amendment Regulations*²⁵⁹ (in Kraft seit dem 31. Dezember 2020) haben das Genehmigungssystem im Vereinigten Königreich geändert. Das aktuelle System basiert auf dem Bestimmungslandprinzip, d.h., Fernsehdienste, die im Vereinigten Königreich empfangen werden können, unterliegen einer Genehmigung und Regulierung durch die Ofcom.²⁶⁰ Allerdings brauchen Rundfunkveranstalter, die in Staaten ansässig sind, die Mitglieder des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen von 1989 sind, keine Ofcom-Lizenz, wenn sie in das Vereinigte Königreich senden wollen. Daher gilt in diesen Ländern nach wie vor das Herkunftslandprinzip.²⁶¹ In Nordirland können irischsprachige Dienste ebenfalls weiter ohne eine zusätzliche Ofcom-Lizenz empfangen werden, wie im Karfreitagsabkommen (*Good Friday Agreement*) von 1998 vereinbart.²⁶² Das heißt, diese Dienste sind auch in Zukunft nicht verpflichtet, Informationen an die Ofcom zu übermitteln.

5.5.2.3. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln

a) Spezielle Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum

ODPS-Anbieter, die unter die aktualisierte Definition des Begriffs fallen,²⁶³ müssen die Ofcom spätestens zehn Werktage vor Aufnahme ihrer Tätigkeit informieren und die Regulierungsbehörde in Kenntnis setzen, wenn sie den Dienst einstellen oder bedeutende Änderungen vornehmen wollen.²⁶⁴ Sie müssen der Ofcom folgende Angaben übermitteln: ihre Kontaktdaten, die Rechtshoheit, der sie unterstehen, die Art des Dienstes und die Nutzer, auf die der Dienst abzielt, die Finanzierungsquellen, mobile Geräte, Portale oder Plattformen, über die ODPS angeboten werden (z.B. Apps, Webseiten, Smart-TV usw.) und die der direkten Kontrolle des Anbieters unterstehen. ODPS-Anbieter müssen der Ofcom

²⁵⁵ Ibid., Artikel 232.

²⁵⁶ Broadcasting Act 1996, Artikel 19(3).

²⁵⁷ Local Digital Television Programme Services Order 2012 SI 2012/292.

²⁵⁸ Broadcasting Act 1990, Artikel 42A und 42B.

²⁵⁹ Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019, op. cit., as amended by Regulation 5 of The Audiovisual Media Services (Amendment) (EU Exit) Regulations 2020 SI 2020/1536.

²⁶⁰ Communications Act 2003, Artikel 211, in der geänderten Fassung.

²⁶¹ EWR-Rundfunkveranstalter, die nach dem Herkunftslandprinzip der AVMD-Richtlinie ins Vereinigte Königreich senden konnten, waren für einen Zeitraum von sechs Monaten nach dem Ende der Brexit-Übergangszeit von der Lizenzpflicht ausgenommen, um Nicht-Mitgliedern des Übereinkommens über das grenzenlose Fernsehen genügend Zeit für den Erwerb einer Lizenz zu geben.

²⁶² Explanatory Memorandum to The Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019, para. 2.4., https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/224/pdfs/uksiem_20190224_en.pdf.

²⁶³ Communications Act 2003, Artikel 368A und 368ZA. ODPS, die bereits vor dem 1. November 2020 in Betrieb waren und die nicht der früheren Definition eines ODPS entsprochen haben, aber der aktualisierten Definition entsprechen, fallen ebenfalls unter die Meldepflicht.

²⁶⁴ Ibid., Artikel 368BA.

auch andere Informationen übermitteln (u.a. Kopien von Programmen)²⁶⁵ und einmal jährlich eine Erklärung ausfüllen, die bestätigt, dass die übermittelten Informationen noch aktuell sind. Für die Nutzer müssen ODPS folgende Informationen zur Verfügung stellen: Name; Adresse; E-Mail-Adresse; eine Erklärung, dass sie der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterstehen und welche Regulierungsbehörde für sie zuständig ist (z.B. Ofcom),²⁶⁶ damit die Nutzer wissen, an wen sie sich im Falle einer Beschwerde wenden können. Diese Daten sind sicherlich hilfreich, wenn man sich einen allgemeinen Überblick über eine Medienorganisation verschaffen möchte, der die Recherche in anderen Quellen, zum Beispiel Unternehmensregistern, erleichtert. Ob sie auch hilfreich sind, um ausreichende Informationen über das Medieneigentum zu erhalten, ist fraglich.

Für VSP gelten ähnliche Informationspflichten wie für ODPS. VSP-Anbieter müssen die Ofcom spätestens zehn Werktage vor der Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit über ihre Absicht informieren, einen Dienst anzubieten.²⁶⁷ Die neuen Regeln für im Vereinigten Königreich niedergelassene VSP-Dienste sind zwar bereits am 1. November 2020 in Kraft getreten. Die formale Meldepflicht für solche Dienste, die der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterstehen, gilt jedoch erst seit dem 6. April 2021. Wenn Unternehmen sowohl einen ODPS- als auch einen VSP-Dienst anbieten, müssen sie zwei getrennte Meldeformulare ausfüllen. Die Betreiber müssen die Ofcom auch darüber informieren, wenn sie den Dienst einstellen oder Änderungen vornehmen wollen.²⁶⁸ Folgende Angaben müssen in diesem Fall übermittelt werden: eine Identifizierung des Dienstes (u.a. der Name); das Datum, an dem der Dienst seinen Betrieb im Vereinigten Königreich aufgenommen hat; detaillierte Unternehmensdaten (einschließlich der Firmennummer); eine öffentliche Kontaktadresse und eine erste Kontaktadresse, an die die Ofcom sich bei Fragen im Zusammenhang mit der Anmeldung wenden kann, sowie einen „*compliance contact*“ (d.h. die Person, an die die Ofcom sich wenden kann, wenn es um Compliance-Fragen geht); sowie eine kurze Beschreibung der Art des Dienstes (einschließlich der Information darüber, ob der Dienst kostenlos angeboten wird oder kostenpflichtig ist), Informationen darüber, wie das Unternehmen die gesetzlichen Kriterien einhält und wie der Dienst zur Verfügung gestellt wird. Wie ODPS- müssen auch VPS-Provider auf einem öffentlich zugänglichen Teil ihrer Homepage ihren Namen, Post- und E-Mail-Adresse sowie eine Erklärung veröffentlichen, dass sie der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterliegen, und angeben, welche Regulierungsbehörde für sie zuständig ist.²⁶⁹

b) Allgemeine Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum

Nach dem Unternehmensgesetz von 2006 müssen Medienunternehmen dem „*Registrar*“ (dem für die Registrierung zuständigen Beamten) des Unternehmensregisters zusammen mit einem Antrag auf Registrierung eines Unternehmens folgende Angaben übermitteln:²⁷⁰ Gründungsurkunde; Firmenname; Art der Gesellschaft und die geplanten

²⁶⁵ Ibid., Artikel 368O.

²⁶⁶ Ibid., Artikel 368D.

²⁶⁷ Ibid., Artikel 368V.

²⁶⁸ Ibid., Artikel 368V(2).

²⁶⁹ Ibid., Artikel 368Y(2).

²⁷⁰ Companies Act 2006, s. 9. Companies House Form IN01,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/946155/IN01-V8.0.pdf.

Hauptgeschäftstätigkeiten; Haftungsstatus; Firmensitz; leitende Mitarbeiter; Gründungskapital und Beteiligungen; Garantieerklärung; Personen mit maßgeblicher Kontrolle (*Persons with significant control* - PSC)²⁷¹ und eine Compliance-Erklärung in Bezug auf das Unternehmensgesetz von 2006 sowie den Gesellschaftsvertrag. Änderungen bei diesen Daten müssen ebenfalls gemeldet werden. Außerdem schreibt das Vereinigte Königreich vor, dass das Unternehmen die Jahresabschlüsse übermittelt, die einen detaillierteren Einblick in die finanzielle Lage eines Unternehmens bieten. Die PSC-Regelung (die durch das öffentlich zugängliche PSC-Register erleichtert wird, siehe unten) soll zu mehr Transparenz von Medieneigentum beitragen. Diese Regelung ermöglicht es, die wirtschaftlichen Eigentümer eines Medienkonzerns festzustellen, d.h., herauszufinden, wer ein Medienunternehmen kontrolliert. Allerdings ist es trotz dieses öffentlich zugänglichen Registers nicht einfach, festzustellen, wer letztlich die wirtschaftlichen Eigentümer eines Medienunternehmens sind, da eine Registrierung nicht Pflicht ist.

c) Indirekte Transparenzmaßnahmen

Nach den „Einschränkungen für disqualifizierte Personen“ dürfen bestimmte Personen keine Lizenz erhalten.²⁷² Wenn eine Lizenz beantragt wird, müssen die Eigentümerstrukturen offengelegt werden, damit dies überprüft werden kann. „*Fit and proper*“²⁷³ Tests (so genannte Eignungstests) werden auch durchgeführt, wenn eine Lizenz neu beantragt wird oder Änderungen der Lizenzbedingungen notwendig werden. In diesem Fall müssen eine Reihe von Informationen über die Eigentümerstruktur offengelegt werden, auch Angaben, aus denen die Ofcom schließen kann, ob ein Antragsteller die „Fitness“-Kriterien erfüllt.

Normalerweise müssen Medienunternehmen angeben:²⁷⁴ wo das Unternehmen seine Aktivitäten durchführt und wie der betreffende Dienst angeboten wird; ferner Angaben zum Antragsteller und gegebenenfalls die Registrierungsnummer des Unternehmens; die Finanzquellen, um sicherzustellen, dass der Antragsteller nicht unter die Kriterien fällt, die ihn von einer Lizenz ausschließen (z.B. wenn es sich bei dem Geldgeber um eine politische Einrichtung handelt); außerdem noch Informationen über Verflechtungen mit anderen Unternehmen und Informationen darüber, wer den Antragsteller „kontrolliert“.²⁷⁵ Wenn es sich bei dem Antragsteller um eine juristische Person handelt, müssen folgende Informationen übermittelt werden: die Direktoren; die designierten Vorstandsmitglieder sowie Beteiligungen und die Aktionäre. Wenn es sich um eine Partnerschaft oder um eine andere nicht eingetragene Personengesellschaft handelt, müssen detaillierte Informationen über die Partner und die geschäftsführenden Mitglieder

²⁷¹ Ibid., Part 21A, s. 790M. Eine Einzelperson wird dann als eine „Person mit maßgeblicher Kontrolle“ angesehen, wenn sie (direkt oder indirekt) mehr als 25% der Anteile oder der Stimmrechte des Unternehmens hält oder über das Recht verfügt, die Mehrheit des Vorstands zu ernennen/zu entlassen, <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-to-the-people-with-significant-control-requirements-for-companies-and-limited-liability-partnerships>.

²⁷² Broadcasting Act 1990, Sch. 2.

²⁷³ Ibid., Artikel 3(3) und 86(4), Broadcasting Act 1996, Artikel 3(3) und 42(2), Communications Act 2003, Artikel 235(3)(a).

²⁷⁴ Die Vergabe von Lizenzen erfolgt nach einem Bewerbungsverfahren, das von der Ofcom festgelegt wurde, Broadcasting Act 1990, Artikel 3 und Communications Act 2003, Artikel 235.

²⁷⁵ Zur Definition des Begriffs „Kontrolle“ von Medienunternehmen siehe: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/45292/media_statement.pdf.

angegeben werden. Außerdem muss der Antragsteller weitere Informationen über den Finanzzustand des Unternehmens angeben (z.B. Konkurs und Insolvenz) sowie eine Beschreibung der Art des Programmdienstes und die Zielgruppe, die der Dienst anvisiert.

Außerdem muss die Ofcom die Auswirkungen (oder wahrscheinlichen Auswirkungen) von Veränderungen bei der Eigentümerstruktur prüfen.²⁷⁶ Der Inhaber einer Fernsehlizenz muss die Regulierungsbehörde über alle Veränderungen bei den Beteiligungen, Interessen, Direktoren oder Personen informieren, die die Kontrolle über den Inhaber einer Fernsehlizenz haben, oder Gremien, die entweder den Lizenznehmer kontrollieren oder Lizenzpartner sind.²⁷⁷ Es kann sein, dass die Ofcom nach der Prüfung zu dem Schluss kommt, dass neue oder andere Lizenzbedingungen notwendig sind, um Aspekte des Dienstes zu erhalten, die durch die Änderungen in der Kontrolle verloren gehen würden.²⁷⁸ Je nachdem, wie die Prüfung ausfällt, kann die Regulierungsbehörde die Anforderungen an den Inhalt der Lizenz ändern. Informationen über die Eigentümerstruktur werden auch im Zusammenhang mit einem jährlichen Validierungsprozess überprüft, bei dem der Lizenznehmer Änderungen im letzten Kalenderjahr angeben kann.

5.5.2.4. Methoden der Offenlegung

Es gibt derzeit im Vereinigten Königreich keine zentrale Datenbank, die umfassende Informationen über das Medieneigentum enthält und die es der Öffentlichkeit ermöglichen würde, sich ohne allzu große Probleme einen umfassenden Überblick darüber zu verschaffen, wer sich hinter den Medienkonzernen (unabhängig, ob Rundfunk, Printmedien oder Online-Medien) verbirgt. Wenn Informationen vorhanden sind, dann sind sie in der Regel bruchstückhaft.

a) Spezielle Vorschriften zu Medieneigentum

ODPS-Anbieter sind verpflichtet, ihre weiter oben aufgeführten Daten über Meldeformulare an die Ofcom zu übermitteln (entweder in Papierform oder in elektronischer Form).²⁷⁹ Für die Übermittlung der Daten von VSP gibt es ein spezielles Webportal auf der Homepage der Ofcom.²⁸⁰ Die Regulierungsbehörde macht eine Liste der ODPS-Anbieter, die ihrer Aufsicht unterstehen, öffentlich zugänglich. Diese Liste enthält den Namen des Dienstes, den Namen des Anbieters des Dienstes und die Kontaktdaten.²⁸¹ Eine Liste der VSP-Dienste gibt es bisher jedoch noch nicht. Die Verordnungen zur Umsetzung der geänderten AVMD-Richtlinie werden Änderungen mit sich bringen, u.a. für Abschnitt 368U des Kommunikationsgesetzes von 2003. In Zukunft wird die Ofcom verpflichtet sein, eine aktuelle Liste von VSP-Anbietern, die ihrer Aufsicht unterstehen, „in

²⁷⁶ Communications Act 2003, Artikel 351-356.

²⁷⁷ Communications Act 2003, Artikel 351 und 353.

²⁷⁸ Communications Act 2003, Artikel 352 and 354.

²⁷⁹ Das Anmeldeformular findet sich unter <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/on-demand/notification.rtf>.

²⁸⁰ <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/vsp-regulation/notify-to-ofcom>.

²⁸¹ https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0021/67710/list_of_regulated_video_on_demand_services.pdf. Nach dem Kommunikationsgesetz von 2003 Artikel 368BZA muss die Ofcom eine Liste der Personen führen, die ODPS anbieten.

einem öffentlich zugänglichen Teil ihrer Homepage“ zur Verfügung zu stellen²⁸² und die Gründe dafür zu erläutern, warum sie eine bestimmte Rechtshoheit für einen VSP-Anbieter festgelegt hat. VSP-Anbieter müssen bei der Anmeldung lediglich den Namen des Anbieters, die Art des Dienstes und die Kontaktdaten angeben, die auf der Homepage der Ofcom veröffentlicht werden.

b) Allgemeine Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum

Die Forderung nach Transparenz von Medieneigentum ergibt sich aus den allgemeinen Anforderungen an die Offenlegung von Informationen über Unternehmenseigentum. Unternehmensdaten und Kopien von Dokumenten sind über das *Companies House Register* öffentlich zugänglich. Dieses Unternehmensregister verfügt über eine Suchfunktion²⁸³ und ermöglicht die Identifizierung der Eigentümer aller Arten von Unternehmen. Im Vereinigten Königreich werden auch die wirtschaftlichen Eigentümer in den firmeneigenen Aufzeichnungen und im öffentlich zugänglichen PSC-Register im Unternehmensregister (*Companies House*) eingetragen. Diese nationalen Vorschriften können zwar sicherlich einen Beitrag zu mehr Transparenz von Medieneigentum leisten. Aber ob diese (häufig technischen) Details auch geeignet sind, zur öffentlichen Diskussion über die Frage beizutragen, wer tatsächlich eine Medienorganisation kontrolliert, ist mehr als fraglich, zumal andere vergleichbare Daten fehlen, die helfen könnten, die Informationen in den richtigen Kontext einzuordnen.²⁸⁴

c) Indirekte Vorschriften zu Transparenz

Obwohl die Ofcom vorschreibt, dass die Inhaber von Rundfunklizenzen detaillierte Informationen über die Eigentümerstruktur übermitteln müssen,²⁸⁵ werden auf die Homepage der Regulierungsbehörde lediglich die Namen der Dienste, die Kontaktdaten der Lizenznehmer und Standardlizenzkriterien veröffentlicht.²⁸⁶ Die Regulierungsbehörde veröffentlicht auf ihrer Webseite auch eine monatliche Zusammenfassung der Lizenzaktivitäten in Bezug auf Rundfunksender, einschließlich einer Liste neu lizenzierter Dienste, ferner eine Liste der Lizenzen, die entzogen oder übertragen wurden, und Informationen über Namensänderungen.²⁸⁷

Es gibt einige Datenschutzvorkehrungen, um Firmengeheimnisse zu schützen, aber die Unternehmen müssen einen Antrag auf vertrauliche Behandlung ihrer Daten stellen. Beim Rundfunk können Lizenznehmer in ihrem Antrag angeben, welche Arten von

²⁸² Regulation 13. Dieses Instrument wird derzeit vom Parlament überprüft, <https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2021/9780348220582>.

²⁸³ <https://www.gov.uk/get-information-about-a-company>.

²⁸⁴ Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts hat die Regierung des Vereinigten Königreichs Reformen angekündigt, die die Rolle des *Companies House* verbessern und zu mehr Transparenz in Bezug auf juristische Personen beitragen sollen. Diese Reformen waren notwendig geworden, nachdem in der Öffentlichkeit zunehmend davor gewarnt wurde, dass der Regelungsrahmen des Vereinigten Königreichs für Missbrauch anfällig ist, siehe Department of BEIS, “Corporate Transparency and Register Reform: Consultation on improving the quality and value of financial information on the UK companies register”, 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/942160/Consultation_on_improving_the_quality_and_value_of_financial_information_on_the_register.pdf.

²⁸⁵ Anträge und die entsprechenden Belege müssen der Ofcom elektronisch übermittelt werden.

²⁸⁶ <https://www.ofcom.org.uk/manage-your-licence/tv-broadcast-licences/current-licensees>.

²⁸⁷ <https://www.ofcom.org.uk/manage-your-licence/tv-broadcast-licences/updates>.

Informationen vertraulich behandelt werden sollen. Einige Informationen müssen trotzdem nach dem *Freedom of Information Act* (FOIA) 2000 offengelegt werden. ODPS- und VSP-Anbieter können auch beantragen, dass ein Teil (oder alle) ihrer Informationen in den Anmeldeformularen vertraulich behandelt werden, unter Berücksichtigung der Einschränkungen des FOIA. Der Grundsatz der Informationsfreiheit kann also auch eine Grundlage sein, um Informationen von Medienaufsichtsbehörden zu erhalten. Aber Informationen auf diese Art und Weise zu erhalten, kann ziemlich mühselig sein.

5.5.2.5. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln

Für die Überwachung der Vorschriften zum Medieneigentum ist die Ofcom zuständig, die unabhängige Regulierungsbehörde, die für den gesamten Kommunikationssektor zuständig ist. Der Ofcom untersteht auch das gesamte Meldesystem für ODPS- und VSP-Anbieter, die als im Vereinigten Königreich niedergelassen gelten. Zu ihren Aufgaben zählt auch die Überprüfung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Vorschriften zum Medieneigentum. Die Ergebnisse ihrer Prüfungen muss die Ofcom dem zuständigen Staatssekretär vorlegen.²⁸⁸ In Bezug auf die allgemeinen Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum sind das *Companies House* und sein *Registrar* verantwortlich für die Vollständigkeit des Registers.²⁸⁹

5.5.2.6. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Damit die Ofcom ihre gesetzlichen Überwachungspflichten wahrnehmen kann, müssen vollständige und korrekte Informationen übermittelt werden: Dies gilt sowohl für die speziellen Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum als auch für die Vorschriften zu Lizenzen und Medieneigentum. Die Ofcom kann Sanktionen festlegen, einschließlich Geldstrafen,²⁹⁰ wenn sie feststellt, dass ein ODPS- oder VPS-Anbieter es vor Aufnahme seiner Tätigkeit versäumt hat, die erforderlichen Informationen zu übermitteln. Sie kann den Anbieter zuerst über eine drohende Vollstreckung informieren, um ihn zu veranlassen, die gesetzlichen Anforderungen einzuhalten.²⁹¹ Wenn eine solche Vollstreckungsandrohung wirkungslos bleibt und die Ofcom es im öffentlichen Interesse für notwendig hält, kann sie den Dienst sperren lassen.²⁹²

Wenn Informationen wichtig sind, um festzustellen, ob es sich bei einem Lizenznehmer um eine „ungeeignete“ Person handelt, kann die Angabe falscher oder unvollständiger Informationen in betrügerischer Absicht als ein strafrechtlicher Verstoß

²⁸⁸ Communications Act 2003, Artikel 264 und 391.

²⁸⁹ Vorschläge für die Übertragung neuer Kompetenzen an den *Registrar* (einschließlich des Rechts, Nachfragen anzustellen in Fällen, in denen „Fehler und Unstimmigkeiten“ bei den Informationen festgestellt werden) werden derzeit diskutiert, siehe Department of BEIS, „Corporate Transparency and Register Reform: Powers of the Registrar“, 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/942167/Registrar_s_Powers_Consultation.pdf.

²⁹⁰ Communications Act 2003, Artikel 368J und 368Z4.

²⁹¹ Ibid., Artikel 368I und 368Z10.

²⁹² Ibid., Artikel 368K und 368Z5.

gewertet werden.²⁹³ In diesem Fall kann dem Unternehmen per Gerichtsbeschluss für einen bestimmten Zeitraum die Lizenz entzogen werden.²⁹⁴ Irreführende Angaben können auch mit einer Geldstrafe sanktioniert werden oder dazu führen, dass die Lizenz eines Rundfunkveranstalters zeitlich befristet/suspendiert/entzogen wird.

Bei Geldstrafen liegt der Höchstbetrag für kommerzielle Fernsehsender, Radiosender und Video-on-Demand-Anbieter bei GBP 250.000 (ca. EUR 292.000) oder 5% des *qualifying revenue*,²⁹⁵ d.h., aller Einnahmen eines Unternehmens, je nachdem, welcher Betrag höher ist und abhängig von der Art des Verstoßes. Für öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisationen, die Inhaber einer Lizenz sind, beträgt der Höchstbetrag 5% ihrer „*qualifying revenues*“.²⁹⁶

Nicht zuletzt ziehen irreführende Angaben oder absichtlich falsche Angaben, die an das Companies House übermittelt werden, oder die Nichtübermittlung jährlicher Aktualisierungen strafrechtliche Sanktionen nach sich.²⁹⁷

5.5.3. Weitere Entwicklungen

Transparenz von Medieneigentum ist eine Voraussetzung dafür, dass Bürger die Quellen, über die sie sich in einer immer unübersichtlicher werdenden Medienlandschaft informieren, besser bewerten können. Die Vorschriften zu Transparenz von Medieneigentum im Vereinigten Königreich scheinen jedoch eher darauf abzuzielen, die Medienaufsichtsbehörde mit Informationen zu versorgen als die Öffentlichkeit. Was fehlt, ist eine Verbindung zwischen der Compliance des Diensteanbieters mit den Transparenzanforderungen und dem Bewusstsein der Öffentlichkeit in Bezug auf das Medieneigentum. Daten, die öffentlich zugänglich sind, sind im Umfang begrenzt, und ihre Offenlegung scheint in erster Linie von Verbraucherschutzkriterien (z.B. Beschwerden der Verbraucher) diktiert zu sein und weniger aus Sorge um die Transparenz von Medieneigentum. Für traditionelle Printmedien-Märkte zum Beispiel gelten keine strengen Anforderungen zur Offenlegung von Informationen. Obwohl Transparenzvorschriften nach dem Unternehmensrecht die bestehende Regelung ergänzen, haben sie nur einen geringen Bezug zu Transparenz von Medieneigentum und wurden mit ganz anderen Absichten konzipiert. Die verfügbaren Daten ermöglichen es zumindest annähernd, die wirtschaftlichen Eigentümer von Medienkonzernen festzustellen, aber das Aufschlüsseln komplexer Rechtsstrukturen kann schwierig sein. Die Informationsquellen sind außerdem sehr fragmentiert. Das heißt, man muss in unterschiedlichen Datenbanken suchen, wenn man die Verflechtungen zwischen verschiedenen Medienbetreibern, Interessen, indirekten Beteiligungen usw. aufdecken will. In ihrem jüngsten Überblick über die vorhandenen Vorschriften zum Medieneigentum ist die Ofcom zu dem Schluss gekommen, dass das bestehende System eher dazu beiträgt sicherzustellen, dass die Medien im öffentlichen

²⁹³ Broadcasting Act 1996, Artikel 144.

²⁹⁴ Ibid., Artikel 145.

²⁹⁵ Dazu siehe z.B. Communications Act 2003, Artikel 368J(3), 368J(4) und 368Z4.

²⁹⁶ Die Untersuchungen der Ofcom' und ihre Sanktionsverfahren siehe unter <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/guidance/procedures>.

²⁹⁷ Companies Act 2006, Artikel 1112.

Interesse arbeiten.²⁹⁸ Nach Auffassung der Regulierungsbehörde sind Änderungen notwendig, um sicherzustellen, dass die neuen Merkmale der Medienlandschaft des Vereinigten Königreichs und der Nachrichtenkonsum auf dem heutigen Markt besser widerspiegelt werden. Neue Regulierungen sind geplant, und diese könnten dazu führen, dass wichtige Bestimmungen im Kommunikationsgesetz von 2003 geändert werden müssen - was wiederum dazu führen könnte, dass die Transparenz von Medieneigentum zumindest langfristig verbessert wird.

5.6. IE - Irland

Roderick Flynn, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der School of Communications, Dublin City University

5.6.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

Weder im irischen Verfassungsrecht noch in der Rechtsprechung findet sich irgendein konkreter Hinweis auf die Notwendigkeit von Transparenzbestimmungen in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse im Mediensektor. Der *Bunreacht na hÉireann* (irische Verfassung) von 1937 enthält einige Schutzbestimmungen zur Meinungsfreiheit. In Artikel 40 Abs. 6 Satz 1 Buchst. i wird eindeutig das „Recht der Bürger, frei ihre Meinungen und Überzeugungen zum Ausdruck zu bringen“, garantiert. Auch wenn das Recht auf Information in der Verfassung nicht ausdrücklich anerkannt wird, wird darüber hinaus derselbe Artikel in der irischen Rechtsprechung dahin gehend zitiert, dass sich daraus ein Recht auf Informationsfreiheit ableiten lässt.²⁹⁹

Der irische Oberste Gerichtshof hat zudem festgestellt, dass der allgemeine Schutz der „Persönlichkeitsrechte der Bürger“ in Artikel 40 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung ein Kommunikationsrecht einschließt, welches das Recht umfasst, seine Bedürfnisse und Gefühle durch Worte oder Gesten sowie durch rationalen Diskurs zu übermitteln. Und ungeachtet fehlender verfassungsrechtlicher Garantien wurde 1997 in Irland ein umfassendes Regelwerk zur Informationsfreiheit eingeführt, das 2003 und 2014 aktualisiert wurde. Durch das Gesetz von 2014 wurde das Gesetz, das den Zugang von Bürgerinnen und Bürgern zu Dokumenten öffentlicher Einrichtungen sowie nichtöffentlicher Einrichtungen, die staatliche Förderungen erhalten, betrifft, konsolidiert und modernisiert.³⁰⁰

²⁹⁸ Ofcom, „The Future of Media Plurality“, op. cit., S. 3.

²⁹⁹ Siehe beispielsweise Hedigan, J. im Fall *K. (eine Minderjährige) gegen Independent Star Ltd & Ors* [2010] IEHC 500 (03. November 2010) [83], <https://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2010/H500.html>.

³⁰⁰ *Freedom of Information Act 2014* (Gesetz zur Informationsfreiheit von 2014), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/30/enacted/en/pdf>.

5.6.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht

5.6.2.1. Überblick

Es existiert in Irland kein Gesetzesrecht, das ausdrücklich und eindeutig verlangt, dass Eigentumsverhältnisse im Mediensektor transparent sein sollten (außer etwa unter den sehr besonderen Umständen einer Medienfusion oder -übernahme). In der Praxis allerdings ist es seit Herbst 2020 de facto der Fall, dass Daten zu den wirtschaftlichen Eigentümern von nahezu allen auf dem irischen Markt tätigen Medieneinrichtungen öffentlich verfügbar sind. Dies ist auf den Kombinationseffekt der Bestimmungen des *Competition and Consumer Protection Act 2014* (Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetz von 2014),³⁰¹ der Umsetzung der 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie in irisches Recht,³⁰² des Lizenzierungsverfahrens der *Broadcasting Authority of Ireland* (irische Rundfunkbehörde – BAI) und des Beschlusses der BAI von 2019, die Schaffung einer öffentlich zugänglichen Online-Datenbank zu den Eigentumsverhältnissen im Mediensektor zu finanzieren,³⁰³ zurückzuführen.

Nichts davon ist eine Reaktion auf die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL). Sogar der Beschluss zur Finanzierung der Online-Datenbank zu den Eigentumsverhältnissen im Mediensektor folgte in erster Linie aus den der BAI durch das Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetz von 2014 auferlegten Zuständigkeiten.

5.6.2.2. Regelungsadressaten

In Abschnitt 74 des Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetzes von 2014 wird die BAI angewiesen, einen Bericht zu erstellen, in dem die Eigentumsverhältnisse und Kontrollregelungen für Einrichtungen, die ein Medienunternehmen im Staat betreiben, dargestellt werden.

Abschnitt 28A Satz 1 des Gesetzes von 2002 (eingefügt durch Abschnitt 74 des Gesetzes von 2014) definiert „Medienunternehmen“ wie folgt:

- (a) Veröffentlichung von im Wesentlichen aus Nachrichten und Kommentaren zum Zeitgeschehen bestehenden Zeitungen oder Zeitschriften, einschließlich der Veröffentlichung derartiger Zeitungen oder Zeitschriften im Internet,
- (b) Ausstrahlung, Weiterverbreitung und Weiterleitung eines Rundfunkdienstes,

³⁰¹ *Competition and Consumer Protection Act 2014* (Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetz von 2014), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/29/enacted/en/pdf>.

³⁰² *Criminal Justice (Money Laundering and Terrorists Financing) (Amendment) Act 2021* ((Änderungs-)Gesetz zum Strafrecht (Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung) von 2021), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2021/act/3/enacted/en/pdf>.

³⁰³ Pressemitteilung der BAI (11. November 2020), <https://www.bai.ie/en/bai-launches-online-media-ownership-database/>.

(c) Bereitstellung von im Wesentlichen aus Nachrichten und Kommentaren zum Zeitgeschehen bestehendem Programmmaterial für einen Rundfunkdienst, oder
(d) Bereitstellung auf einem elektronischen Kommunikationsnetzwerk von im Wesentlichen aus Nachrichten und Kommentaren zum Zeitgeschehen bestehendem schriftlichen, audiovisuellen oder fotografischen Material, das unter der redaktionellen Kontrolle des Unternehmens steht, das derartiges Material zur Verfügung stellt.

Somit umfasst Abschnitt 74 Print-, Rundfunk- und Online-Medienunternehmen und geht deutlich über die audiovisuellen Unternehmen hinaus, die im Mittelpunkt der AVMD-RL stehen. (Wie unten erwähnt, wird Abschnitt 74 allerdings nicht allen von der AVMD-RL vorgesehenen Kriterien zur Aufbewahrung aktueller, allgemein verfügbarer Daten zu den Eigentumsverhältnissen im Mediensektor gerecht.)

Was die Gesetzgebung zur Umsetzung der 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie in irisches Recht betrifft, gelten die Bestimmungen zur Transparenz der Eigentumsverhältnisse in Unternehmen für ALLE gemäß dem *Companies Act 2014* (Unternehmensgesetz von 2014)³⁰⁴ oder den *Industrial and Provident Societies Acts* (Gesetze zu Gegenseitigkeitsgesellschaften) aus den Jahren 1893 bis 2014 gegründeten medienbezogenen oder anderweitigen Unternehmen.

5.6.2.3. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Frage, welche Wirkung die Vielzahl an Gesetzen und regulatorischen Praktiken im Hinblick auf die Herstellung von Transparenz bei den Eigentumsverhältnissen in den Medien hat.

1. Das Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetz von 2014

Das Gesetz von 2014 wirkt sich in zweierlei Hinsicht auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor aus. Die erste betrifft die besonderen Umstände einer Medienfusion oder -übernahme. In Abschnitt 28A Satz 1 wird eine Medienfusion definiert als eine „Fusion oder eine Übernahme, bei der zwei oder mehr der beteiligten Unternehmen ein Medienunternehmen im Staat betreiben“ oder „bei der eins oder mehr der beteiligten Unternehmen ein Medienunternehmen im Staat betreiben und eins oder mehr der beteiligten Unternehmen andernorts ein Medienunternehmen betreiben“. Im nächsten Abschnitt (28B Satz 1) wird von den an einer Medienfusion oder -übernahme beteiligten Unternehmen gefordert, schriftlich „vollständige Angaben bezüglich des Vorhabens zur Durchführung der Fusion oder Übernahme“ an das Ministerium für Kommunikation, Energie und natürliche Ressourcen zu übermitteln. Was unter „vollständigen Angaben“ zu verstehen ist, wird nicht präzisiert. Allerdings verlangt das Gesetz ausdrücklich, dass der Minister oder die Ministerin die Auswirkungen jeder vorgesehenen Medienfusion/-übernahme auf den Pluralismus im Staat prüft. Besonders bei der Erwägung der Frage, ob die Durchführung einer Medienfusion genehmigt werden kann, sollte der Minister oder die Ministerin Folgendes berücksichtigen:

³⁰⁴ <http://www.irishstatutebook.ie/2014/en/act/pub/0038/index.html>.

- a) die wahrscheinliche Auswirkung der Medienfusion auf die Medienvielfalt im Staat;
- b) die Tatsache, dass es unerwünscht ist, es jemandem zu gestatten, maßgebliche Beteiligungen innerhalb eines Sektors oder in unterschiedlichen Sektoren der Medienwirtschaft im Staat anzustreben;
- c) die Folgen für die Förderung der Medienvielfalt im Staat, wenn ein Eingriff zur Unterbindung der Medienfusion stattfindet oder Bedingungen an die Genehmigung der Medienfusion geknüpft werden.

Vor diesem Hintergrund ist es äußerst schwer vorstellbar, dass bei „vollständigen Angaben“ Informationen bezüglich des wirtschaftlichen Eigentums der beteiligten Unternehmen ausgenommen sein sollten. (Dies scheint durch die Anforderung in Abschnitt 28B Satz 3 des Gesetzes bestätigt zu werden, dass die Unternehmen dem Ministerium „vollständige Informationen“ im Hinblick darauf zur Verfügung stellen müssen, wie die betreffende Medienfusion „die Medienvielfalt im Staat beeinträchtigen“ kann.)

Darüber hinaus wird die BAI in Abschnitt 74 des Gesetzes von 2014 angewiesen, einen Bericht zu erstellen, in dem die Eigentumsverhältnisse und Kontrollregelungen für Einrichtungen dargestellt werden, die im Staat ein (Online- oder traditionelles) Medienunternehmen betreiben. In dem Abschnitt heißt es:

- (1) Die irische Rundfunkbehörde erstellt nicht später als ein Jahr nach dem Datum des Inkrafttretens dieses Abschnittes und danach alle drei Jahre einen Bericht, in dem –
 - (a) die Eigentumsverhältnisse und Kontrollregelungen für Einrichtungen dargestellt werden, die im Staat ein Medienunternehmen betreiben,
 - (b) die Veränderungen bei den Eigentumsverhältnissen und Kontrollregelungen derartiger Einrichtungen in den letzten drei Jahren dargestellt werden, und
 - (c) die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Medienvielfalt im Staat analysiert werden.

Des Weiteren muss die BAI diesen Bericht laut demselben Abschnitt im Internet veröffentlichen. Somit bildet die Darstellung solcher Eigentumsverhältnisse und Kontrollregelungen eine einzige Informationsquelle zu *Global Ultimate Ownership* (weltweite tatsächliche Eigentumsverhältnisse) /wirtschaftlichem Eigentum jedes im Staat tätigen bedeutenden Medienunternehmens (einschließlich Eigentumsverhältnissen in Nachrichtenmedien). Diese Daten wurden bisher durch zwei von der BAI veröffentlichte Berichte auf der Grundlage von Forschungsergebnissen der in London ansässigen Medienberatung Communications Chambers zur Verfügung gestellt. Diese Berichte umfassen die Zeiträume von 2012–14 bzw. 2015–17. (Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Kapitels – Juni 2021 – ist ein dritter Bericht in Arbeit). Die Berichte werden auf der Website der BAI veröffentlicht.³⁰⁵

³⁰⁵ BAI-Mitteilung zur „BAI Ownership and Control Policy (2012)“ (BAI-Richtlinie zu Eigentumsverhältnissen und Kontrolle) (26. April 2012), <https://www.bai.ie/en/2355/>; „BAI Report on Ownership and Control of Media Businesses in Ireland 2015–2017“ (Bericht der BAI über Eigentumsverhältnisse und Kontrolle in Medienunternehmen in Irland 2015–2017), http://opac.oireachtas.ie/AWData/Library3/Corrected_20181030_Ownership_Control_Report_2015-2017_Final_135343.pdf.

Seit August 2020 werden diese Berichte zudem durch die Ressource mediaownership.ie ergänzt. Die von der BAI in Auftrag gegebene und von der *School of Communications* der *Dublin City University* (d.h. dem Verfasser) erstellte Seite ist eine öffentlich zugängliche Website zur Beobachtung der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor, die jährlich aktualisiert wird.

Erwähnenswert ist allerdings, dass das Gesetz von 2014 nicht explizit verlangt, dass Medienunternehmen ihre Daten zu den Eigentumsverhältnissen für diesen Forschungszweck zur Verfügung stellen. Es geht einfach davon aus, dass der BAI oder welchem beauftragten Unternehmen auch immer derartige Informationen zur Verfügung stehen, um die Forschungsarbeit durchzuführen. In dieser Hinsicht ist die Erfahrung der derzeitigen Verfasser bei der Erhebung der Daten, mit denen die mediaownership.ie-Datenbank bestückt ist, aufschlussreich. Obgleich die überwiegende Mehrheit der Medienunternehmen aktiv an der Forschungsarbeit mitwirkte, weigerten sich ein oder zwei Unternehmen, ihre Daten zu den Eigentumsverhältnissen weiterzugeben. Nach gegenwärtigem Stand gibt es keine gesetzliche Verpflichtung für Medieneinrichtungen, ihre Daten zu den Eigentumsverhältnissen zu diesem Zweck weiterzugeben.

2. Die 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie

In Artikel 30 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2015/849³⁰⁶ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 (auch bekannt als Vierte Geldwäscherichtlinie) heißt es: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder sonstigen juristischen Personen angemessene, präzise und aktuelle Angaben zu ihren wirtschaftlichen Eigentümern [...] einholen und aufbewahren müssen.“

Durch die Fünfte Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843³⁰⁷ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018) wurde Artikel 30 Abs. 1 wie folgt erweitert:

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder anderen juristischen Personen angemessene, präzise und aktuelle Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, einschließlich genauer Angaben zum wirtschaftlichen Interesse, einholen und aufbewahren müssen. Die Mitgliedstaaten tragen auch dafür Sorge, dass für Verstöße gegen diesen Artikel wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Maßnahmen oder Sanktionen verhängt werden.

Überdies wurde der Richtlinie folgende Anforderung hinzugefügt:

Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften oder anderen juristischen Personen, einschließlich über Anteile, Stimmrechte, Beteiligungen, Inhaberaktien oder andere Formen der Kontrolle, diesen Gesellschaften oder anderen

³⁰⁶ Vierte Geldwäscherichtlinie,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=DE>.

³⁰⁷ Fünfte Geldwäscherichtlinie,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=DE>.

juristischen Personen alle notwendigen Informationen zur Verfügung stellen, damit die sie die Anforderungen gemäß Unterabsatz 1 erfüllen können.

Bis 2016 bestand nach irischem Unternehmensrecht für (öffentliche oder private) medienbezogene oder anderweitige Unternehmen keine Verpflichtung zur Offenlegung des wirtschaftlichen Eigentums an Beteiligungen. Alle Unternehmen waren verpflichtet, gemäß Unternehmensgesetz ein Register der Inhaber von Beteiligungen zu führen und die Bürgerinnen und Bürger hatten das Recht, Einsicht in dasselbe zu beantragen. Allerdings enthielten diese Register den Namen der Einrichtung, die das rechtliche anstatt des wirtschaftlichen Eigentums an den Beteiligungen hatte.

Im November 2016 wurden die *European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2016* (S.I. No. 560 of 2016) (Bestimmungen der Europäischen Union (Geldwäsche: Wirtschaftliches Eigentum von Gesellschaften) (S.I. Nr. 560 von 2016))³⁰⁸ veröffentlicht. Darin wurden alle irischen Unternehmen verpflichtet, präzise Angaben in Bezug auf wirtschaftliche Eigentümer einzuholen und aufzubewahren und ein Register zum wirtschaftlichen Eigentum einzurichten. Praktisch bedeutete dies, dass private Unternehmen ein Register der „maßgeblichen Beteiligungen“ (jeder Anteil von 25 % des Gesamtkapitals oder darüber) führen mussten. Dieses Register war gegen eine geringe Gebühr beim *Irish Companies Records Office* (irisches Unternehmensarchiv) erhältlich. Diese Einrichtung wurde 2019 durch die Schaffung eines separaten *Central Register of Beneficial Ownership* (Zentralregister für wirtschaftliches Eigentum – RBO) ersetzt, das nicht mit dem Unternehmensarchiv verbunden war. Das RBO entstand aus den *European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2019 (Statutory Instrument 110 of 2019)* (Bestimmungen der Europäischen Union (Geldwäsche: Wirtschaftliches Eigentum von Gesellschaften), Rechtsinstrument Nr. 110 von 2019),³⁰⁹ durch die wiederum Bestandteile der 4. Geldwäscherichtlinie in irisches Recht umgesetzt wurden.

Laut den Bestimmungen von 2019 ist jede „im Staat eingetragene Gesellschaft oder andere juristische Person“ (d.h. alle gemäß dem Unternehmensgesetz von 2014³¹⁰ oder den Gesetzen von 1893 bis 2014 zu Gegenseitigkeitgesellschaften) gegründeten und eingetragenen Unternehmen) verpflichtet, folgende Informationen zur Verfügung zu stellen:

- Name, Geburtsdatum, Nationalität und Wohnsitz jedes wirtschaftlichen Eigentümers;
- eine Erklärung zu Art und Umfang der Beteiligung oder Art und Umfang der ausgeübten Kontrolle für jeden wirtschaftlichen Eigentümer und

³⁰⁸ European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2016, S.I. No. 560 of 2016 (Bestimmungen der Europäischen Union (Geldwäsche: Wirtschaftliches Eigentum von Gesellschaften) (S.I. Nr. 560 von 2016)), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2016/si/560/made/en/pdf>.

³⁰⁹ European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2019, S.I. No. 110 of 2019 (Bestimmungen der Europäischen Union (Geldwäsche: Wirtschaftliches Eigentum von Gesellschaften), S.I. Nr. 110 von 2019), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/si/110/made/en/pdf>.

³¹⁰ Companies Act 2014 (Unternehmensgesetz von 2014), <http://www.irishstatutebook.ie/2014/en/act/pub/0038/index.html>.

- die PPS-Nummer [Sozialversicherungsnummer] jedes wirtschaftlichen Eigentümers.

Es gibt keinen universellen Vollzugriff auf die RBO-Daten. Einrichtungen der „Kategorie eins“ (darunter der *An Garda Síochána* (irische Nationalpolizei), die *Financial Intelligence Unit Ireland* (irische Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen – FIU), die *Revenue Commissioners* (irische Finanz- und Zollbehörden), das *Criminal Assets Bureau* (irisches Amt für Erträge aus Straftaten – CAB), die *Central Bank of Ireland* (irische Zentralbank – CBI), das irische Ministerium für Justiz und Gleichstellung, die *Property Services Regulatory Authority* (irische Aufsichtsbehörde für Immobiliendienstleistungen – PSRA), die *Law Society of Ireland* (Regulierungsorgan für den Anwaltsberuf in Irland) und der *General Council of the Bar of Ireland* (Regulierungs- und Vertretungsorgan für in Irland tätige Anwälte) haben uneingeschränkten Zugang. Jene in „Kategorie zwei“ (einschließlich der Öffentlichkeit) haben nur eingeschränkten Zugang. Allerdings berechtigt dieser die breite Öffentlichkeit dennoch den Namen, den Geburtsmonat und das Geburtsjahr, die Nationalität und das Wohnsitzland eines wirtschaftlichen Eigentümers zu erfahren. „Kategorie zwei“ umfasst auch eine Erklärung der Art und des Umfangs der Beteiligung oder der ausgeübten Kontrolle. Somit können jene in „Kategorie zwei“ lediglich den Tag der Geburt und den Wohnsitz des wirtschaftlichen Eigentümers nicht sehen, neben einigen Angaben bezüglich des exakten Zeitpunkts, zu dem die betreffende Einrichtung ihre Beteiligung erworben hat. „Kategorie eins“ beinhaltet auch Informationen zur Einzelperson, die Daten im Auftrag der im RBO erfassten Unternehmen eingereicht hat.

Obgleich in den Bestimmungen von 2019 keine gezielte Anforderung zur Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor festgelegt wird, erstreckt sich ihre Anwendung sehr wohl auf als Unternehmen oder Gegenseitigkeitsgesellschaften registrierte Medieneinrichtungen.³¹¹

5.6.2.4. Methoden der Offenlegung

Abschnitt 28M Satz 2 und 3 des Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetzes verlangt, dass das Ministerium für Kommunikation den dreijährlichen Bericht über die Eigentumsverhältnisse im Mediensektor „so bald wie möglich“ dem Parlament zur Verfügung stellt und ihn im Internet veröffentlicht.

Die Datenbank *Media Ownership Irelan*“ ist für alle mit Internetzugang über mediaownership.ie frei zugänglich und wird derzeit jährlich aktualisiert. Allerdings ist das Aktualisierungsintervall lediglich die gegenwärtige Praxis, die zwischen den Datenbankbetreibern und dem Geldgeber (d.h. der BAI) vertraglich vereinbart ist. Es ist daher keine regulatorische Auflage.

Wie oben erwähnt, müssen darüber hinaus im Fall einer Medienfusion die beteiligten Unternehmen dem Ministerium für Kommunikation, Energie und natürliche

³¹¹ Eine Gegenseitigkeitsgesellschaft umfasst üblicherweise die Eigentümer von kleinen Unternehmen, die Teil einer größeren Gesellschaft werden, aber weiterhin unabhängig tätig sind; folglich ist das Ziel, sich durch die Tätigkeit der Gesellschaft gegenseitig Vorteile zu verschaffen.

Ressourcen alle relevanten Informationen einschließlich der Eigentumsverhältnisse mehr oder weniger unverzüglich bekannt geben. Es besteht jedoch keine Verpflichtung, diese Informationen zu veröffentlichen und es ist möglich, dass das Ministerium einfach ein Schreiben ausstellt, in dem die Durchführung der Fusion genehmigt wird, ohne die entsprechenden Informationen zu veröffentlichen.

Zugang zu Informationen bezüglich des wirtschaftlichen Eigentums von Unternehmen aus dem Zentralregister für wirtschaftliches Eigentum erfolgt offenbarschließlich online über www.rbo.gov.ie. Bürgerinnen und Bürger mit einer Debit- oder Kreditkarte können einen RBO-Datensatz im PDF-Format zu einem bestimmten Unternehmen kaufen. Die Zugangskosten betragen für jeden Datensatz EUR 2,50. Voraussetzung für den Zugang zu RBO-Daten ist somit ein Internetzugang, ein Bank-/Kreditkartenkonto und Zahlungsfähigkeit.

5.6.2.5. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln

Vor diesem Hintergrund gibt es streng genommen keine medienspezifischen Aufsichtsbestimmungen und kein Organ mit absoluter Zuständigkeit zur Überwachung der Einhaltung von Transparenzpflichten der Medien. Die BAI beauftragt über eine öffentliche Ausschreibung eine Privatfirma mit der Erstellung ihres (gemäß dem Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetz von 2014) dreijährlichen Berichts über die Eigentumsverhältnisse in den Medien. Mit der Erstellung und Erhaltung der jährlichen Aktualisierung der mediaownership.ie-Datenbank wird ebenfalls ein Leistungserbringer von außen beauftragt (derzeit erneut der Verfasser). Allerdings hat kein Leistungserbringer die rechtliche Befugnis zu verlangen, dass alle Medieneinrichtungen ihre wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse offenlegen. Im Rahmen des Lizenzierungsverfahrens der BAI sind Antragstellende verpflichtet, im Hinblick auf ihre Eigentumsverhältnisse Transparenz herzustellen, wenn sie sich um eine Rundfunklizenz bewerben. Tatsächlich müssen folglich alle von der BAI lizenzierten kommerziellen und freien Rundfunkveranstalter (dies umfasst alle in Irland tätigen nicht-öffentlich-rechtlichen Mediensender) diese Informationen offenlegen und sie werden bei Bedarf wiederum den soeben genannten Leistungserbringern zur Verfügung gestellt.

Hinsichtlich des RBO-Verfahrens heißt es in Abschnitt 5 Satz 6 der Bestimmungen der Europäischen Union (Geldwäsche: Wirtschaftliches Eigentum von Gesellschaften), dass Unternehmen und Gesellschaften ihr internes Register der wirtschaftlichen Eigentümer jedem Mitglied des *Garda Síochána*, der *Revenue Commissioners*, einer „zuständigen Behörde“ (z.B. der *Central Bank of Ireland* (irische Zentralbank und Aufsichtsbehörde für Finanzdienstleistungen – CBFSAI)), des *Criminal Assets Bureau* oder einem Inspektor des *Irish Office of the Director of Corporate Enforcement* (irische Vollstreckungsbehörde für Unternehmensrecht) zur Verfügung stellen müssen. Sanktionen bei entsprechenden Versäumnissen sind nachfolgend dargestellt.

5.6.2.6. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Die Bestimmungen der Europäischen Union (Geldwäsche: Wirtschaftliches Eigentum von Gesellschaften) von 2019 sehen vor, dass relevante Einrichtungen, die ihre wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse nicht registrieren, bei einer *summary conviction* (Verurteilung ohne Schöffengerichtsverfahren) mit einer Klasse-A-Geldbuße (d.h. bis zu EUR 5.000) oder bei einer *conviction upon indictment* (Verurteilung in einem Schöffengerichtsverfahren) mit einer Geldbuße von bis zu EUR 500.000 belegt werden. Die Nichtregistrierung kann auch mit der Verhängung einer 12-monatigen Gefängnisstrafe geahndet werden.

5.6.3. Weitere Entwicklungen

Ogleich die Eigentumsverhältnisse im Mediensektor und insbesondere die Konzentration des Medieneigentums im 21. Jahrhundert (wie in der Tat auch in den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts) in Irland ein wichtiges politisches Thema sind, sollte eingeräumt werden, dass der Zugang zu Informationen über Eigentumsverhältnisse im Mediensektor kaum als spezielles Problem identifiziert wurde. Zum Teil ist dies der geringen Größe des irischen Medienmarkts geschuldet. Selbst wenn man alle kostenpflichtigen und kostenlosen Zeitungs- und periodischen Veröffentlichungen einbezieht, gibt es insgesamt wohl weniger als 300, und es existieren selbst inklusive der kommunalen und freien Einrichtungen weniger als 100 Rundfunkveranstalter. Dies hat in Verbindung mit dem intimen Charakter der irischen Gesellschaft dazu geführt, dass es kein unüberwindbares Hindernis darstellt, den Zugang zu Informationen über die Eigentumsverhältnisse im Mediensektor zu gewährleisten, selbst wenn dies über inoffizielle Kanäle erfolgt.

Gleichwohl wurde vor diesem Hintergrund der Zugang zu Informationen über die Eigentumsverhältnisse im Mediensektor durch den Kombinationseffekt der im Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetz von 2014 enthaltenen Meldepflichten bezüglich des Medieneigentums und der durch die EU-Geldwäscherichtlinien geschaffenen nationalen Verpflichtungen stark vereinfacht. Insbesondere durch die von der BAI finanzierte Datensammlung wurde es mit der Erhebung von medienübergreifendem Eigentum und Überkreuzbeteiligungen erleichtert, die Strukturen der Medienkonzentration zu erfassen, für die zuvor zwar vielleicht ein rein theoretisches Verständnis vorhanden war, die jedoch nicht immer vollkommen transparent waren.

Es sollte außerdem eingeräumt werden, dass sich die von der BAI unterstützte Forschung auf einen recht eng definierten Mediensektor konzentriert, selbst wenn Fälle von mehreren Eigentümern oder medienübergreifendem Eigentum und Überkreuzbeteiligungen identifiziert werden. Es werden nämlich keine Fälle erfasst, in denen das Eigentum an Medieneinrichtungen in denselben Händen liegt wie beispielsweise das Eigentum an Werbeagenturen, am Druckvertrieb oder an Nachrichtenagenturdienstleistungen. So sind z.B. seit Februar 2021 fünf irische Hörfunksender im unmittelbaren Eigentum von *Bauer Media*. Dies findet in der von der BAI unterstützten Datenbank seinen Niederschlag. Allerdings findet sich in keiner Datenbank

irgendein Hinweis auf die Tatsache, dass *Bauer Media* nationale und internationale Nachrichtenagenturdienste für praktisch alle lokalen Hörfunksender in Irland anbietet. Auch wenn das nicht bedeuten soll, dass die Erbringung dieser Dienstleistungen problematisch ist, stellt dies eine Konzentration im Bereich der Bereitstellung von Medieninhalten dar, die in den öffentlich zugänglichen Datenbanken nicht erfasst wird.

Somit lässt sich sagen, dass die Datenbanken die Tragweite der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor in Irland nicht vollständig abbilden, obgleich sie im Rahmen ihrer jeweiligen Funktion recht umfassend sind. Insbesondere enthalten sie keine:

- Informationen zu Beteiligungen von Eigentümern, die eng mit dem Mediendienst oder den anderen Eigentümern verbunden sind, unabhängig davon, ob es sich um juristische oder natürliche Personen handelt (z.B. Familienmitglieder; Vorstandsmitglieder, die auch Medieneigentümer sind; Miteigentümer von Unternehmen, in denen die Medieneigentümer eine Beteiligung haben);
- Informationen zu den Haupteinkommensquellen des Medienunternehmens;
- Angaben zu politischen und anderen Verbindungen der Eigentümer;
- Informationen zu Geschäftsführungsstrukturen und zur Chefredaktion.

Damit ist Irland im Hinblick auf internationale Normen kein außergewöhnlicher Fall, doch es liegt nahe, dass noch ein beträchtlicher Spielraum bei der Erweiterung des Umfangs an öffentlich verfügbaren Informationen zu den Eigentumsverhältnissen im Mediensektor besteht.

5.7. IT - Italien

Amedeo Arena, Università degli Studi di Napoli "Federico II"

5.7.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

In Italien ist der Grundsatz der Transparenz von Medieneigentum klar in der Verfassung verankert. Artikel 21 der italienischen Verfassung von 1948 lautet: „Das Gesetz kann durch allgemeine Bestimmungen festlegen, dass die Mittel zur Finanzierung der periodischen Presse bekanntgegeben werden.“³¹²

Mit dem Grundsatz der Transparenz von Medieneigentum werden zwei Ziele verfolgt, die eng miteinander verbunden sind: Auf der einen Seite ermöglicht er die Offenlegung der Finanzierung von Medienunternehmen, ihrer tatsächlichen Eigentümer und der Verflechtungen zwischen den verschiedenen Medienunternehmen, also die

³¹² Costituzione della Repubblica Italiana,

<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>.

Deutsche Fassung: http://www.regione.taa.it/Moduli/943_COSTITUZIONE%202021.pdf.

Antwort auf die Frage: Wer verbirgt sich hinter den Medienkonzernen? Auf der anderen Seite spielt Transparenz von Medieneigentum eine wichtige Rolle, wenn es um das Recht des Bürgers auf Information geht, und nicht zuletzt ermöglicht dieser Grundsatz die Überwachung der Konzentration auf dem Medienmarkt.

Transparenz und Medienpluralismus³¹³ sind daher nach italienischem Verfassungsrecht als zwei Grundprinzipien für den Mediensektor anzusehen. Das italienische Verfassungsgericht stellte in einem seiner Grundsatzurteile Ende der 80er Jahre fest, dass „die Einführung eines hohen Grades an Transparenz für die Eigentumsverhältnisse und die Jahresabschlüsse der Medienunternehmen immer eine wichtige Voraussetzung ist, um ein duales System [von Informationen] sicherzustellen [d.h., ein System, in dem es sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Medienunternehmen gibt]. Transparenz ist immer von zentraler Bedeutung, wenn es um den Schutz des Medienpluralismus geht und hat daher verfassungsrechtliche Bedeutung“.³¹⁴

5.7.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht

5.7.2.1. Überblick

1997 hat die italienische Regierung mit Gesetz Nr. 249 (im Folgenden: das AGCOM-Statut)³¹⁵ die Medienaufsichtsbehörde (AGCOM) errichtet³¹⁶. Die AGCOM ist auch zuständig für das Register der Kommunikationsanbieter (*Registro degli operatori di comunicazione* - ROC),³¹⁷ in dem unterschiedliche Kategorien von Daten zu Unternehmen auf dem Mediensektor gespeichert sind.

Eine Verordnung, die dem AGCOM-Beschluss Nr. 666/08/CONS³¹⁸ (mit nachfolgenden Änderungen) als Anhang beigefügt wurde, legt die Funktionsweise des ROC fest (im Folgenden: die ROC-Verordnung).³¹⁹

Das Register der Kommunikationsanbieter ermöglicht es der Medienaufsichtsbehörde, ihre Aufsichts- und Regulierungsbefugnisse gegenüber den Medienunternehmen wahrzunehmen, im Einklang mit dem Grundsatz der Transparenz und

³¹³ Dazu siehe allgemein *Mastroianni/Arena*, *Media Law in Italy*, 2014, 36 et seq.

³¹⁴ Italienisches Verfassungsgericht, Urteil Nr. 826 von 1988, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=826>.

³¹⁵ *Legge 31 luglio 1997, n. 249 - Istituzione dell'Autorita' per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997-07-31:249>.

³¹⁶ <https://www.agcom.it>.

³¹⁷ <https://www.agcom.it/registro-degli-operatori-di-comunicazione>.

³¹⁸ *Delibera n. 666/08/CONS - Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione*, <https://www.agcom.it/documents/10179/539083/Delibera+666-08-CONS/fd85ab2c-c014-49bd-b70b-64e5929ea9f9?version=1.5>.

³¹⁹ Dazu siehe die AGCOM-Beschlüsse Nr. 556/12/CONS, 565/14/CONS, 565/13/CONS, 566/13/CONS, 1/17/CONS, 492/16/CONS, 235/16/CONS, 308/16/CONS und 402/18/CONS.

der Forderung nach Verwaltungsvereinfachung. Außerdem soll das ROC dazu beitragen, die Transparenz der Eigentumsverhältnisse bei den Medienkonzernen sicherzustellen und die Vorschriften zur Eindämmung marktbeherrschender Konzentrationen auf dem Kommunikationssektor durchzusetzen, ferner den Schutz des Medienpluralismus und die Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften für die Begrenzung ausländischer Kapitalbeteiligungen zu gewährleisten.

Ergänzend zu dem Register der Kommunikationsanbieter wurde 2013 ein Berichtssystem eingeführt, das *Informativa economica di Sistema* (IES),³²⁰ und zwar mit dem AGCOM-Beschluss Nr. 397/13/CONS³²¹ (mit nachfolgenden Änderungen durch die Beschlüsse Nr. 235/15/CONS,³²² Nr. 147/17/CONS³²³ und Nr. 161/21/CONS.³²⁴). Aufgabe des ROC ist es, die Medienunternehmen festzustellen und Informationen über die Eigentümerstrukturen der Medienkonzerne zu liefern. Die Daten, die im IES gespeichert sind, ermöglichen dagegen eine umfassende Bewertung der wirtschaftlichen Aktivität der Kommunikationsunternehmen.

Das IES verpflichtet Medienunternehmen, die auf bestimmten Sektoren aktiv sind, einen jährlichen Bericht vorzulegen, der ihre Buchführungsdaten und andere wichtige Unternehmensdaten enthält. Aufgrund dieser regelmäßigen Berichte ist die AGCOM in der Lage, ihren gesetzlichen Überwachungspflichten nachzukommen. So kann sie zum Beispiel feststellen, ob die im „Integrierten Kommunikationssystem“ (*Sistema integrato di comunicazione* - SIC) festgelegten Werte überschritten werden,³²⁵ sie kann rechtzeitig eingreifen, um Konzentrationen (technische, wirtschaftliche, diagonale oder Cross-Media-Konzentrationen) auf dem Medienmarkt einzudämmen und feststellen, ob ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung einnimmt, die eine Gefahr für den Medienpluralismus darstellt.³²⁶

³²⁰ <https://www.agcom.it/informativa-economica-di-sistema-ies>.

³²¹ *Delibera n. 397/13/CONS - Informativa Economica di Sistema*, <https://www.agcom.it/documents/10179/540073/Delibera+397-13-CONS/25164970-7592-4eca-af58-488679c1f7f2?version=1.0>.

³²² *Delibera n. 235/15/CONS - Modifiche alla delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013 "Informativa Economica di Sistema"*, <https://www.agcom.it/documents/10179/1770941/Delibera+235-15-CONS/631c8e00-8f0c-4c29-a6cb-426ea92772fe?version=1.0>.

³²³ *Delibera n. 147/17/CONS - Modifiche alla delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013 "Informativa Economica di Sistema"*, <https://www.agcom.it/documents/10179/7278186/Delibera+147-17-CONS/a26ea4d3-5220-4401-b22e-11e70010beda?version=1.0>.

³²⁴ *Delibera n. 161/21/CONS - Modifiche alla delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013 "Informativa Economica di Sistema"*, <https://www.agcom.it/documents/10179/23032042/Delibera+161-21-CONS/fd84e0db-986b-4495-8408-fe29c1edcf37?version=1.0>.

³²⁵ Das SIC ist ein Markt, der vom Gesetzgeber definiert wird und folgende Aktivitäten umfasst: Zeitungen und Zeitschriften, jährliche und elektronische Veröffentlichungen, Radio- und Fernsehdienste, Kino, Plakatwerbung, Kommunikationsinitiativen für Produkte und Dienstleistungen und Sponsoring, <https://www.agcom.it/sistema-integrato-delle-comunicazioni-sic>.

³²⁶ Zu einem Überblick über diese Bestimmungen siehe *Arena*, IT - Italien, in *IRIS Spezial 2020-1: Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen*, SS. 86-94; *Mastroianni/Arena*, Italien, in *Nikoltchev* (Hrsg.), *IRIS Spezial 2012, Konvergierte Märkte – konvergierte Macht? Regulierung und Fallrecht*, SS. 119-130, <https://rm.coe.int/1680783bf4>.

5.7.2.2. Regelungsadressaten

Gemäß Artikel 2 der ROC-Verordnung müssen sich folgende Unternehmen im ROC registrieren: Netzbetreiber; Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten und von Hörfunkdiensten, Anbieter von verbundenen interaktiven Diensten oder Anbieter von zugangskontrollierten Diensten; Radiosender; Werbeagenturen; Unternehmen, die Radio- und Fernsehprogramme produzieren; nationale Presseagenturen; Verleger von Tages- und Wochenzeitungen sowie Zeitschriften; Unternehmen, die im Bereich elektronische Veröffentlichungen tätig sind; Unternehmen, die elektronische Kommunikationsdienste anbieten.

Das Haushaltsgesetz für 2017 (Gesetz Nr. 232 von 2016)³²⁷ verpflichtet auch Call-Center, sich im ROC zu registrieren. Call-Center müssen alle verbundenen nationalen Telefonnummern offenlegen (einschließlich der gebührenfreien Rufnummern, Premiumnummern und geografischen Servicenummern).

Das Haushaltsgesetz für das Jahr 2021 (Gesetz Nr. 178 von 2020)³²⁸ geht noch einen Schritt weiter und dehnt die in Artikel 1 Absatz 515-517 festgelegte Registrierungspflicht auch auf „Anbieter von Vermittlungsdiensten und auf Suchmaschinen“ aus.

Zur Berichterstattung im Rahmen des IES sind folgende Unternehmen verpflichtet: Anbieter von Mediendiensten (audiovisuellen, linearen und nicht-linearen Diensten und Anbieter von Hörfunkdiensten); Netzbetreiber (sowohl digitale terrestrische Netze als auch Satellitenplattformen); Anbieter von verbundenen interaktiven Diensten oder von Diensten mit Zugangsbeschränkungen; Anbieter von Hörfunkdiensten; Werbeagenturen; nationale Presseagenturen; Verleger von Tages- und Wochenzeitungen (einschließlich Online-Verleger), Zeitschriften, von anderen periodischen und jährlichen Veröffentlichungen und anderen redaktionellen Produkten; Anbieter von Online-Vermittlerdiensten und von Suchmaschinen.

Darüber hinaus gilt die Offenlegungspflicht des IES auch für Unternehmen, die den konsolidierten Haushalt der oben aufgeführten Unternehmen erstellen, unabhängig vom Ort der Niederlassung.

5.7.2.3. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln

Nach Artikel 5 der ROC-Verordnung müssen alle registrierungspflichtigen Unternehmen bei der Registrierung (d.h. innerhalb von 60 Tagen nach Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit) und im Falle von Änderungen einmal jährlich folgende Daten angeben: Sozialversicherungsnummer, Namen der Firma, Geschäftssitz, Unternehmensleitbild, Eigentümerstruktur (einschließlich einer Liste aller Beteiligungen und der kontrollierten

³²⁷ Legge 11 dicembre 2016, n. 232 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (16G00242), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016-12-11:232!vig=2021-06-18>.

³²⁸ Legge 30 dicembre 2020, n. 178 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (20G00202), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2020-12-30:178>.

oder kontrollierenden Unternehmen) und die Art ihrer Tätigkeit (z.B. Netzbetreiber, Anbieter von Mediendiensten, Verleger, Werbeagentur usw.).

Nach Artikel 14 der ROC-Verordnung können Medienunternehmen nur dann öffentliche Leistungen, Beihilfen oder Fördermitteln im Rahmen des derzeit geltenden Rechtsrahmens beantragen, wenn sie im ROC registriert sind. Derzeit umfasst das Register mehr als 19.000 Unternehmen. Das Register ist öffentlich zugänglich, und zwar über die Homepage der AGCOM.³²⁹

Unternehmen, die ihre Angaben im IES offenlegen müssen, sind verpflichtet, jährlich folgende Daten anzugeben: allgemeine Angaben zum Unternehmen (Firmenname, Rechtsnatur, Umsatzsteueridentifikationsnummer, Anzahl der Angestellten oder Journalisten, Firmensitz, Kontaktdaten, Kontaktperson, Holdinggesellschaft usw.), Einnahmen des letzten Geschäftsjahres und bei Einnahmen von über EUR 1 Mio. eine detaillierte Aufschlüsselung der einzelnen Geschäftstätigkeiten (z.B. Verlagstätigkeit, Rundfunk, Online-Werbung usw.).

5.7.2.4. Methoden der Offenlegung

Ab dem 16. Oktober 2021 können registrierungspflichtige Unternehmen ihre Daten über ein Online-Portal eingeben. Dazu müssen sie ihre Zugangsdaten mit Hilfe einer „Bürgerkarte“ eingeben (*Carta Nazionale dei Servizi*).³³⁰ Außerdem ermächtigt Artikel 25 der ROC-Verordnung die regionalen Kommunikationsausschüsse der AGCOM, Anträge für eine Registrierung im ROC entgegenzunehmen und auf Anfrage Bescheinigungen auszustellen, die eine Registrierung im Unternehmensregister bestätigen.

Unternehmen, die den Offenlegungspflichten des IES unterliegen, müssen das Formular im Anhang zum AGCOM-Beschluss Nr. 397/13/CONS ausfüllen und es zwischen dem 1. Juli und 30. September jedes Jahres über ein spezielles Online-Portal an die AGCOM senden.³³¹

5.7.2.5. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln

Für die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem ROC und IES ist der Untersuchungs- und Registrierungsdienst der AGCOM zuständig. Normalerweise führt dieser Dienst Stichprobenkontrollen durch; er kann aber auch eingehendere Prüfungen der Berichte vornehmen.

Der Dienst hat Zugang zu anderen Datenbanken und kann außerdem die Sondereinheit der italienischen Finanzpolizei (*Guardia di Finanza*) für Rundfunk und Verlagswesen einschalten.³³²

³²⁹ Die Suchmaschine des ROC findet sich unter: <https://www.agcom.it/elenco-pubblico>.

³³⁰ <https://www.agcom.it/sistema-telematico-del-roc>. Die *Carta Nazionale dei Servizi* (CNS) ist ein Gerät (eine Chipkarte oder ein USB-Stick), das ein persönliches „digitales Zertifikat“ zur Authentifizierung enthält.

³³¹ <https://servizionline.agcom.it/>.

³³² Artikel 16(1) der ROC-Verordnung.

Sollte der Dienst Abweichungen von den Angaben der Unternehmen im ROC feststellen, kann die AGCOM von Amts wegen die ROC-Einträge aktualisieren. Allerdings muss sie die betreffenden Unternehmen vorher darüber informieren.³³³

5.7.2.6. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Bei Verstößen gegen die Offenlegungspflichten im Zusammenhang mit dem ROC und IES werden die Bestimmungen in Artikel 1 Absatz 29 und 30 des Statuts der AGCOM wirksam. So können nach Absatz 29 Personen, die absichtlich falsche Wirtschaftsdaten oder falsche Fakten liefern, zu deren Offenlegung sie verpflichtet sind, mit Haftstrafen zwischen einem und fünf Jahren bestraft werden. Gemäß Absatz 30 kann eine verspätete Abgabe der Informationen mit einer Geldstrafe bis zu EUR 100.000 bestraft werden.

Wenn Unternehmen den Anordnungen der AGCOM nicht nachkommen, kann gemäß Absatz 31 eine Geldstrafe bis EUR 250.000 fällig werden. Bei wiederholten Verstößen droht nach Absatz 32 sogar eine Aussetzung der Geschäftstätigkeit bis zu sechs Monate oder der Entzug der Rundfunklizenz oder -konzession.

Die Verordnung im Anhang zum AGCOM-Beschluss Nr. 410/14/CONS³³⁴ in der geänderten Fassung³³⁵ enthält ausführliche Bestimmungen für Verstoßverfahren, die zur Verhängung von Bußgeldern führen können.

Es kommt allerdings nicht oft vor, dass die AGCOM Geldstrafen für Verstöße gegen die Offenlegungspflichten verhängt. Außerdem sind die Geldstrafen für einzelne Verstöße in der Regel sehr niedrig: So hatte die AGCOM zum Beispiel in den Beschlüssen Nr. 588/14/CONS³³⁶ und 587/14/CONS³³⁷ eine Geldstrafe von EUR 1.032 gegen ein Unternehmen verhängt, das seinen jährlich fälligen ROC-Bericht einmal nicht abgegeben hatte.

³³³ Artikel 16(2) der ROC-Verordnung.

³³⁴ *Delibera n. 410/14/CONS - Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e Consultazione pubblica sul documento recante „Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni“*, <https://www.agcom.it/documents/10179/1476050/Delibera+410-14-CONS/8fd65b05-7223-439e-a630-631078135c77?version=1.13>.

³³⁵ Dazu siehe die AGCOM-Beschlüsse Nr. 581/15/CONS, 529/14/CONS und 451/20/CONS.

³³⁶ *Delibera n. 588/14/CONS - Ordinanza-ingiunzione nei confronti della società Euromidia s.r.l. per la violazione degli articoli 11 e 13 dell’allegato A alla delibera n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008, recante “Regolamento per l’organizzazione e la tenuta del registro degli operatori di comunicazione” e successive modificazioni, di cui al procedimento sanzionatorio n. 17/14/ISP*, <https://www.agcom.it/documents/10179/1859873/Delibera+588-14-CONS-14-CONS/5a1fd28c-cd83-4232-90fd-959ee75b575b?version=1.1>.

³³⁷ *Delibera n. 587/14/CONS - Ordinanza-ingiunzione nei confronti della società Netgate s.r.l. per la violazione degli articoli 11 e 13 dell’allegato A alla delibera n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008, recante “Regolamento per l’organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione” e successive modificazioni, di cui al procedimento sanzionatorio n. 10/14/ISP*, <https://www.agcom.it/documents/10179/1859873/Delibera+587-14-CONS/b3e7f6a6-9fb6-47c1-8cd9-d56b89529f95?version=1.1>.

5.7.3. Weitere Entwicklungen

Was Video-Sharing-Plattformen betrifft, so gelten nach Artikel 28a Absatz 6 der Richtlinie 2010/13 in der geänderten Fassung von Richtlinie 2018/1808 (im Folgenden: die AVMD-Richtlinie)³³⁸ für die EU-Mitgliedstaaten folgende Auflagen: Die Mitgliedstaaten erstellen eine Liste der in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen oder als niedergelassen geltenden Video-Sharing-Plattform-Anbieter, halten sie auf dem neuesten Stand und übermitteln diese Liste sowie alle Aktualisierungen der Kommission. Die Kommission stellt sicher, dass solche Listen in einer zentralen Datenbank bereitgestellt werden, auf die die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen zugreifen können.

Am 22. April 2021 hat das italienische Parlament das *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020* verabschiedet (Europäisches Delegationsgesetz 2019-2020),³³⁹ das die italienische Regierung unter anderem ermächtigt, die Richtlinie 2018/1808 in italienisches Recht umzusetzen. Artikel 3 des Europäischen Delegationsgesetzes 2019-2020 ermächtigt die italienische Regierung, ein konsolidiertes Gesetz über digitale Mediendienste zu erlassen, um die Bestimmungen des konsolidierten Gesetzes über audiovisuelle und Hörfunkmediendienste zu aktualisieren (CLARMS).³⁴⁰ Das Gesetz soll auch Video-Sharing-Plattformen einbeziehen, um sicherzustellen, dass auch jüngste Entwicklungen auf dem Medienmarkt berücksichtigt werden.

Bis jetzt hat die italienische Regierung jedoch noch nicht das Gesetzesdekret für die Umsetzung der Richtlinie 2018/1808 verabschiedet, zu dem das Europäische Delegationsgesetz 2019-2020 sie ermächtigt. Es wird erwartet, dass dies bis Ende 2021 geschehen wird.

5.8. PL - Polen

Krzysztof Wojciechowski, Rechtsberater, Berater bei der TVP, Schlichter im polnischen Urheberrechtsausschuss, Dozent für weiterführende Studiengänge zu geistigem Eigentum, Universität Warschau

³³⁸ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

³³⁹ *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020*, www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/23/21G00063/sg.

³⁴⁰ Gesetzesdekret Nr. 177/2005 mit nachfolgenden Änderungen, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-07-31:177!vig=2021-06-18>.

5.8.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

Die polnische Verfassung von 1997³⁴¹ enthält Bestimmungen zur Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 54) und zur Medienfreiheit (Art. 14) sowie zu dem für den Schutz der Meinungsfreiheit, des Rechts auf Information und des öffentlichen Interesses im Rundfunkbereich zuständigen Organ (Art. 213) – der *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* (nationaler Rundfunkrat – KRRiT). Keine dieser Bestimmungen nimmt ausdrücklich auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor Bezug. Die Verfassungsbestimmung, die für die Transparenz des öffentlichen Lebens entscheidend ist und das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Informationen über Tätigkeiten der Behörden und von Personen, die öffentliche Ämter bekleiden, betrifft (Art. 61), findet auch Anwendung auf „[die] Tätigkeit der wirtschaftlichen und beruflichen Selbstverwaltungsorgane sowie anderer Personen und Organisationen, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Gewalt ausüben und Vermögen einer Gemeinde oder des Staates verwalten.“ Sie ist nicht auf andere Einrichtungen anwendbar, darunter private Mediendienstanbieter.

Einige Teile der Verfassung können jedoch für die Bestimmungen zur Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor maßgeblich sein. Obgleich die Verfassung unter anderen Freiheiten, Rechten und Pflichten des Menschen und des Staatsbürgers (Kapitel II) die Meinungs- und Informationsfreiheit garantiert (Art. 54), enthält sie die zusätzliche Bestimmung zur Medienfreiheit (Art. 14) in Kapitel I über die Republik. Folglich wird die Medienfreiheit als eines der Verfassungsprinzipien des Staatssystems verstanden. Diese Freiheit umfasst laut Auslegung des Verfassungsgerichtshofs drei Hauptaspekte: 1) die Freiheit, Medien zu gründen; 2) die Freiheit, Medientätigkeiten auszuführen; 3) die Freiheit, die Struktur der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor zu gestalten.³⁴² Der letzte Aspekt steht mit der Medienvielfalt in Verbindung, die für die öffentliche Debatte unverzichtbar ist. Nutznießer der Medienfreiheit werden definiert als „[die] Presse und andere [...] Mittel der gesellschaftlichen Kommunikation“. Die Komponente der „gesellschaftlichen Kommunikation“ dient zur Unterscheidung der Massenkommunikation von der individuellen Kommunikation, wird aber auch als Hinweis auf die gesellschaftliche Bedeutung der Medien gesehen. Laut Auslegung des Obersten Gerichts: „... spielen Mediendienstanbieter in einer demokratischen Gesellschaft eine wichtige Rolle, die besonders in Artikel 14 der Verfassung hervorgehoben wird [...]. Ihre Rolle ist nicht auf wirtschaftliche Tätigkeit und Gewinnerzielung beschränkt, sondern umfasst auch die Information der Bürgerinnen und Bürger über wichtige Ereignisse, die Meinungsbildung, die Bereitstellung von Unterhaltung und einen Beitrag zur Entwicklung und Förderung von Kultur. Die oft als Massenkommunikationsmittel bezeichneten Medien haben daher einen

³⁴¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Verfassung der Republik Polen) vom 2. April 1997, *Dziennik Ustaw* (Amtsblatt – Dz. U.) Nr. 78, Position 483, in geänderter Fassung. Konsolidierte Fassung (auf Polnisch): <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>. Deutsche Übersetzung: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm>.

³⁴² Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 09.11.2010, K 13/07, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy* (OTK ZU) 9A/2010, Position 98, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2013/07>.

wesentlichen Einfluss auf die Bildung von Ansichten, Haltungen sowie Sitten und Gebräuchen von Einzelpersonen.”³⁴³ Adressat der Verpflichtung zum Schutz der Medienfreiheit ist der Staat. Damit ist zunächst seine negative Verpflichtung der Nichteinmischung gemeint, mit anderen Worten der Verzicht auf Maßnahmen zur Einschränkung dieser Freiheit, es kann jedoch auch die positive Verpflichtung zum Handeln gemeint sein, falls die Medienfreiheit konkret gefährdet ist.³⁴⁴ Entsprechende Maßnahmen können regulatorische Schritte zum Schutz der Medienvielfalt umfassen, darunter das Vorgehen gegen übermäßige Konzentration auf dem Medienmarkt und/oder die Gewährleistung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor. Außerdem sollte die Position der verfassungsmäßigen Rundfunkaufsichtsbehörde (KRRiT) im Lichte dieser Verpflichtungen des Staates betrachtet werden. Der Grundsatz der Medienfreiheit als Meinungsfreiheit ist kein absolutes Prinzip und kann auf der Grundlage anderer Verfassungsbestimmungen, -prinzipien und -werte, insbesondere des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 31 Abs. 3 der Verfassung), Einschränkungen unterworfen werden.³⁴⁵

5.8.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht

5.8.2.1. Überblick

Vor der Umsetzung der Richtlinie 2018/1808 zur Änderung der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) waren im polnischen Recht nur in begrenztem Umfang speziell auf die Eigentumsverhältnisse in den Medien bezogene Transparenzbestimmungen vorhanden, und diese betrafen hauptsächlich die Registrierung der Presse und Rundfunklizenzen sowie die Kennzeichnung von Mediendienstanbietern (Impressum).

³⁴³ Urteil des Obersten Gerichts vom 18.10.2019, I NSK 60/18, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/1%20NSK%2060-18-1.pdf>.

³⁴⁴ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 30.10.2006, P 10/06, OTK ZU 9A/2006, Position 128, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2010/06>.

³⁴⁵ Beispiel: Obgleich die Registrierung der Presse als verhältnismäßig und der „informationellen und wirtschaftlichen Ordnung“ dienend anerkannt wurde (Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 20.02.2007, P 1/06, OTK ZU 2A/2007, Position 11, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%201/06>), wurden strafrechtliche Sanktionen bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung als unverhältnismäßig und somit verfassungswidrig eingestuft (Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 14.12.2011, SK 42/09, OTK ZU 10A/2011, Position 118, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2042/09>). Folglich wurde die Sanktion in ein Bußgeld umgewandelt (Art. 45 des Pressegesetzes in der geänderten Fassung von 2013).

Laut dem Pressegesetz von 1984 (in der geänderten Fassung)³⁴⁶ erfordert die Herausgabe einer Tageszeitung oder einer Zeitschrift die Registrierung beim für den Geschäftssitz des Verlags zuständigen Bezirksgericht.³⁴⁷ Das für Tageszeitungen und Zeitschriften (auch in elektronischer Form) geltende Registrierungssystem zielt vor allem auf den Schutz von Presstiteln ab. Es sorgt für die Aufnahme von Daten zum Chefredakteur sowie Sitz und Anschriften von Redaktionen und Herausgebern in ein Register.³⁴⁸ Register sind für die Öffentlichkeit zugänglich, doch bis vor Kurzem war es notwendig, den Lesesaal eines entsprechenden Gerichts zu besuchen, um Zugang zu erhalten. Die Selbstregulierungsinitiative der Presseverlage hat die Transparenz des Registers erheblich verbessert. Seit Juli 2020 wird es im Internet auf der Seite des *Press Club Polska* (polnischer Presseclub) zur Verfügung gestellt und vereint Daten aus Gerichtsregistern und dem ISSN (Internationale Standardnummer für fortlaufende Sammelwerke) -Register in der aktuellen Fassung der Nationalbibliothek.³⁴⁹

Das Pressegesetz sieht darüber hinaus die Impressumspflicht vor, welche Angaben zur Kennzeichnung u. a. des Herausgebers, der Redaktion und des Chefredakteurs an einer sichtbaren Stelle auf jedem Exemplar einer gedruckten Zeitschrift, Produkt einer Nachrichtenagentur oder ähnlichen Pressedruckern verlangt.³⁵⁰ Diese Pflicht gilt *mutatis mutandis* auch für Hörfunk- und Fernsehaufzeichnungen und Wochenschauen.³⁵¹

Das Rundfunkgesetz (RG) von 1992³⁵² enthält Art. 14a, der 2011 zur Umsetzung von Art. 5 der AVMD-RL hinzugefügt wurde, welcher die Identifizierung eines Dienstes und des Anbieters betrifft. Laut Art. 14a RG muss der Rundfunkveranstalter leichten, unmittelbaren und ständigen Zugang zu Informationen gewährleisten, die es dem Zuschauenden/Zuhörenden ermöglichen, den Programmdienst und den Rundfunkveranstalter zu identifizieren, insbesondere Zugang zu folgenden Informationen: 1) Name des Programmdienstes; 2) Nachname, Name oder vollständige Firmenbezeichnung des Rundfunkveranstalters; 3) Adresse des eingetragenen Firmensitzes; und 4) Kontaktdaten, einschließlich Postanschrift, E-Mail-Adresse und Website. Der Rundfunkveranstalter muss zudem die KRRiT als die in Angelegenheiten im Zusammenhang mit Hörfunk und Fernsehen zuständige Behörde angeben. Ähnliche Verpflichtungen werden Anbietern von abrufbaren audiovisuellen Mediendiensten in Art. 47c RG auferlegt. Mit der Revision des RG zur

³⁴⁶ *Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe* (Gesetz vom 26.01.1984 – Pressegesetz), konsolidierte Fassung; Dz. U. von 2018, Position 1914,

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19840050024/U/D19840024Lj.pdf>.

³⁴⁷ Art. 20 Abs. 1 des Pressegesetzes.

³⁴⁸ Art. 20 Abs. 2 des Pressegesetzes; *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie rejestru dzienników i czasopism* (Verordnung des Justizministeriums vom 09.07.1990 zum Register für Tageszeitungen und Zeitschriften), Dz. U. Nr. 46, Position 275, in geänderter Fassung.

³⁴⁹ <http://pressclub.pl/rejestr-dziennikow-i-czasopism/>.

³⁵⁰ Art. 27 Abs. 1 des Pressegesetzes. Angaben bezüglich Erscheinungsort und -datum, Namen der Druckerei, ISSN und Nummerierung sind ebenfalls erforderlich.

³⁵¹ Art. 27 Abs. 2 des Pressegesetzes.

³⁵² *Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji* (Rundfunkgesetz vom 29.12.1992), konsolidierte Fassung; Dz. U. 2020, Position 805;

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19930070034/U/D19930034Lj.pdf>;

englische Übersetzung:

http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/ustawa-o-radiofonii-i-telewizji-2016-eng_en.pdf.

Umsetzung der Richtlinie 2018/1808 werden diese Verpflichtungen ebenso auf Anbieter von Video-Sharing-Plattformen (VSP) ausgedehnt.³⁵³ Darüber hinaus sollten die Daten zur Identifizierung von Mediendiensten, die der Offenlegungspflicht unterliegen, auch Vor- und Nachnamen von Personen enthalten, die Mitglieder von Organen der Anbieter dieser Dienste sind.³⁵⁴

Die Bereitstellung ausführlicherer Informationen zu den Eigentumsverhältnissen von Rundfunkveranstaltern steht im Zusammenhang mit dem Lizenzierungsverfahren bei der KRRiT. Derartige Informationen sind durch zwei Arten von für die Rundfunklizenzierung geltenden Anforderungen rechtlich relevant. Die erste betrifft die Begrenzung von Beteiligungen ausländischer Einrichtungen auf 49 % in Unternehmen, denen die KRRiT eine Rundfunklizenz erteilen darf, mit Ausnahme von Einrichtungen aus EWR-Ländern.³⁵⁵ Die zweite bezieht sich auf die (begrenzten) Konzentrationsrechtlichen Bestimmungen, die in der Phase der Erteilung einer Rundfunklizenz, ihrer möglichen Aufhebung sowie bei Fusionen anzuwenden sind, die zu einer Übertragung von sich aus der Lizenz ergebenden Rechten führen. Die KRRiT darf keine Lizenz erteilen, „wenn die Übertragung eines Programmdienstes durch den Antragstellenden zur Folge haben könnte (...), dass der Antragstellende in dem entsprechenden Gebiet eine beherrschende Stellung in den Massenmedien erlangt“.³⁵⁶ Die Lizenz kann entzogen werden, wenn der Rundfunkveranstalter eine beherrschende Stellung erlangt oder eine andere Einrichtung die Kontrolle über die Tätigkeiten des Rundfunkveranstalters übernimmt.³⁵⁷ Unter vergleichbaren Umständen muss die KRRiT die Zustimmung zur Übertragung von Rechten gemäß der Rundfunklizenz im Fall einer Fusion verweigern.³⁵⁸ Folglich sehen die Bestimmungen zu den Anforderungen an einen Antrag für eine Rundfunklizenz die Verpflichtung eines Antragstellenden vor, Unterlagen zu den Mitgliedern von Geschäftsführungs-, Aufsichts- und Kontrollorganen des antragstellenden Unternehmens zu übermitteln, einschließlich ihrer Staatsbürgerschaft und ihres Wohnsitzes, sowie zur Struktur der Eigentumsverhältnisse des antragstellenden Unternehmens, einschließlich einer Liste von Aktionären mit Angabe ihres Anteils und Informationen zu Aktionären in Bezug auf ihre Anteile an und/oder Mitgliedschaften in Organen anderer Unternehmen und ebenso zu ihrer Staatsbürgerschaft und ihrem Wohnsitz.³⁵⁹ Rundfunkveranstalter müssen

³⁵³ Art. 47m RG – geändert durch das Gesetz vom 11.08.2021 zur Änderung des RG (zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1808).

³⁵⁴ In Bezug auf Rundfunkveranstalter – Art. 14a Abs. 1 Satz 2a, und auf Anbieter abrufbarer audiovisueller Mediendienste – Art. 47c Abs. 1 Satz 2a (geändert durch das Gesetz vom 11.08.2021 zur Änderung des RG).

³⁵⁵ Art. 35 RG. Diese Bestimmung wurde kürzlich im Zusammenhang mit der Verlängerung der Rundfunklizenz für den mittelbar zu *Discovery* gehörenden Nachrichtensender *TVN24* und dem Änderungsentwurf zum RG (Art. 35) zum Gegenstand einer Kontroverse. In dem Entwurf wurde die Beschränkung für Auslandskapital ausgeweitet, um EWR-Einrichtungen, die von Nicht-EWR-Einrichtungen geführt werden, auszuschließen – vgl. den Abschnitt „Weitere Entwicklungen“.

³⁵⁶ Art. 36 Abs. 2 Satz 2 RG.

³⁵⁷ Art. 38 Abs. 2 Satz 3 und 4 RG.

³⁵⁸ Art. 38a Abs. 3 Satz 2 RG.

³⁵⁹ *Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych* (Verordnung der KRRiT vom 04.01.2007 zum Inhalt eines Antrags zur Erteilung einer Rundfunklizenz und der detaillierten Vorgehensweise

den Vorsitz der KRRiT über jegliche Änderung der im Antrag für eine Rundfunklizenz übermittelten Daten innerhalb von 14 Tagen in Kenntnis setzen.³⁶⁰ Diese Verpflichtungen zielen eher darauf ab, es der KRRiT zu ermöglichen, ihre Befugnisse auszuüben, als gegenüber der breiten Öffentlichkeit die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor zu garantieren, da das Rundfunkgesetz keine Veröffentlichung dieser Daten vorsieht.

Die wichtigsten Veränderungen der regulatorischen Normen zur Transparenz der Eigentumsverhältnisse im (audiovisuellen) Mediensektor wurden im Zuge der Revision des Rundfunkgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1808 eingeführt. Das Änderungsgesetz wurde am 11. August 2021 vom Parlament verabschiedet³⁶¹ und ist am 1. November 2021 in Kraft getreten.

Durch das Gesetz zur Umsetzung der revidierten AVMD-RL wurde dem Rundfunkgesetz jeweils eine ähnliche Gruppe von Bestimmungen zur Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor im Hinblick auf Rundfunkveranstalter, Anbieter abrufbarer audiovisueller Mediendienste und Anbieter von Video-Sharing-Plattformen hinzugefügt, die auch Auswirkungen auf die Transparenz der gedruckten Presse hat, deren Eigentümer Anbieter von Mediendiensten oder VSP sind.

Angesichts des begrenzten Umfangs und der geringen Bedeutung der (oben dargestellten) Bestimmungen, die vor der im Jahr 2021 erfolgten Umsetzung der Richtlinie 2018/1808 für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor maßgeblich waren, betreffen die weiteren Ausführungen – sofern nicht anders angegeben – lediglich diejenigen Bestimmungen, die Teil der Neufassung des Rundfunkgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie sind.

5.8.2.2. Regelungsadressaten

Die im Jahr 2021 zum Rundfunkgesetz hinzugefügten Transparenzpflichten betreffen die folgenden drei Kategorien von Einrichtungen: 1) Veranstalter von Hörfunk- und/oder Fernsehprogrammdiensten;³⁶² 2) Anbieter von abrufbaren audiovisuellen Mediendiensten;³⁶³ 3) Anbieter von Video-Sharing-Plattformen.³⁶⁴ Der subjektive Anwendungsbereich der

im Fall der Erteilung oder Aufhebung einer Lizenz für die Übertragung oder Weiterverbreitung von Hörfunk- und Fernsehsendungen), Dz. U. 2007, Nr. 5, Position 41, in geänderter Fassung.

³⁶⁰ Art. 37b RG.

³⁶¹ *Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii* (Gesetz vom 11.08.2021 zur Änderung des Rundfunkgesetzes und des Filmgesetzes), Dz. U. 2021, Position 1676, <https://dziennikustaw.gov.pl/D2021000167601.pdf> – vgl. Artikel 14a, 47c, 47m des RG. Die Neufassung wurde auf der Grundlage des Regierungsentwurfs vom 30.06.2021 verabschiedet, der mit Begründung und Folgenabschätzung verfügbar ist auf:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A0C68963FC1190C7C125870400393C4F/%24File/1340.pdf>. Die vom Kulturministerium durchgeführten Regierungsarbeiten, einschließlich der öffentlichen Konsultationen, sind auf der offiziellen Website des Gesetzgebungszentrums der Regierung dokumentiert: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12337952>.

³⁶² Art. 14a RG.

³⁶³ Art. 47c RG.

³⁶⁴ Art. 47m RG.

Verpflichtungen geht über den Geltungsbereich von Art. 5 Abs. 2 der revidierten AVMD-RL in dem Sinne hinaus, dass sie sich auch auf Hörfunk-(Audio-)Veranstalter und Anbieter von VSP erstrecken. Indirekt gilt die Verpflichtung teilweise auch für Presseverleger, da alle drei genannten Kategorien von Verpflichteten Informationen zu Tageszeitungen oder Zeitschriften zur Verfügung stellen müssen, die von ihnen oder von Einrichtungen, die zu derselben Kapitalgruppe gehören, veröffentlicht werden.

Im Hinblick auf den räumlichen Anwendungsbereich der Transparenzpflichten sieht das RG keine Ausnahmen vor (z.B. für regionale oder lokale Medien), was bedeutet, dass die Verpflichtungen in Anwendung der Kriterien zur Rechtshoheit in der AVMD-RL für alle Rundfunkveranstalter, abrufbaren AV-Mediendienste und VSP-Anbieter im polnischen Rechtsraum, wie im RG definiert³⁶⁵, gilt.

5.8.2.3. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln

Der Umfang an Informationen, bei denen Rundfunkveranstalter, Anbieter von abrufbaren AV-Mediendiensten und Anbieter von VSP ihrer Transparenzpflicht nachkommen müssen, hängt teilweise von der Rechtsform ab, in der sie ihr Geschäft betreiben. Diejenigen, die in Form einer Handelsgesellschaft tätig sind, haben die Pflicht, Informationen zu den Vornamen, Nachnamen und/oder Handelsnamen zur Verfügung zu stellen von:

- 1) Gesellschaftern – im Fall einer Offenen Handelsgesellschaft;
- 2) Komplementären – im Fall einer Kommanditgesellschaft;
- 3) Komplementären und Kommanditaktionären, deren Anteile 5 % des Grundkapitals des Anbieters übersteigen – im Fall einer Kommanditgesellschaft auf Aktien;
- 4) Gesellschaftern, deren Anteile 5 % des Grundkapitals des Anbieters übersteigen – im Fall einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung;
- 5) Aktionären, deren Anteile 5 % des Grundkapitals des Anbieters übersteigen – im Fall einer Aktiengesellschaft und einer Vereinfachten Aktiengesellschaft.³⁶⁶

Der Grenzwert von 5 % wurde wegen des begrenzten Einflusses eingeführt, den Kleinaktionäre in entsprechenden Handelsgesellschaften auf deren Tätigkeiten haben.³⁶⁷

Rundfunkveranstalter, Anbieter abrufbarer audiovisueller Mediendienste und Anbieter von VSP müssen außerdem Daten zur Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer des betreffenden Anbieters zur Verfügung stellen, die im Zentralregister der wirtschaftlichen Eigentümer veröffentlicht werden.³⁶⁸ Dieses Register wird auf der

³⁶⁵ Art. 1a RG.

³⁶⁶ In Bezug auf Rundfunkveranstalter – Art. 14a Abs. 1a, auf Anbieter abrufbarer audiovisueller Mediendienste – Art. 47c Abs. 1a und auf Anbieter von VSP – Art. 47m Abs. 2 des RG.

³⁶⁷ Regierungsentwurf zum Gesetz zur Änderung des Rundfunkgesetzes und des Filmgesetzes, 30.06.2021, Begründung, S. 11,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A0C68963FC1190C7C125870400393C4F/%24File/1340.pdf>.

³⁶⁸ In Bezug auf Rundfunkveranstalter – Art. 14a Abs. 1b, auf Anbieter abrufbarer audiovisueller Mediendienste – Art. 47c Abs. 1b, und auf Anbieter von VSP – Art. 47m Abs. 3 des RG.

Grundlage des Gesetzes zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung³⁶⁹ geführt. Das Gesetz dient der Umsetzung von EU-Richtlinie 2015/849³⁷⁰ und der Anwendung mehrerer EU-Verordnungen in diesem Bereich.³⁷¹ Die Offenlegungspflicht im Hinblick auf die Registerdaten gilt für ein breites Spektrum an Einrichtungen: 1) Offene Handelsgesellschaften; 2) Kommanditgesellschaften; 3) Kommanditgesellschaften auf Aktien; 4) Gesellschaften mit beschränkter Haftung; 5) Vereinfachte Aktiengesellschaften; 6) Aktiengesellschaften; 7) in Polen tätige Trusts; 8) Personengesellschaften mit beschränkter Haftung; 9) Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigungen; 10) Europäische Gesellschaften; 11) Genossenschaften; 12) Europäische Genossenschaften; 13) Vereine (eingetragen); und 14) Stiftungen.³⁷² Die meldepflichtigen Daten umfassen Daten zur Identifizierung von: 1) Verpflichteten und 2) wirtschaftlichen Eigentümern sowie Mitgliedern von Organen oder vertretungsberechtigten Gesellschaftern.³⁷³ Der Begriff des wirtschaftlichen Eigentümers ist definiert als jede natürliche Person, welche durch einen sich aus rechtlichen oder tatsächlichen Umständen ergebenden Anspruch, der einen entscheidenden Einfluss auf die Handlungen oder Aktivitäten eines Klienten ermöglicht, unmittelbar oder mittelbar Kontrolle über einen Klienten ausübt, oder jede natürliche Person, in deren Auftrag eine wirtschaftliche Tätigkeit oder Transaktion ausgeführt wird, einschließlich bestimmter im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts gesondert angeführter natürlicher Personen (vergleichbar mit Art. 3 Abs. 6 der Richtlinie 2015/849).³⁷⁴

Schließlich sind Rundfunkveranstalter, Anbieter abrufbarer audiovisueller Mediendienste und Anbieter von VSP dazu verpflichtet, eine Liste aller Mediendienste, VSP und Tageszeitungen und/oder Zeitschriften zur Verfügung zu stellen, die vom betreffenden Anbieter oder den (im Sinne des Wettbewerbsrechts) zu derselben Kapitalgruppe gehörenden Einrichtungen bereitgestellt oder veröffentlicht werden.³⁷⁵

5.8.2.4. Methoden der Offenlegung

Die in den neuen Bestimmungen der Artikel 14a Abs. 1a-1d, 47c Abs. 1a-1d und 47m Abs. 2-5 des RG im Hinblick auf die Transparenz vorgesehenen Angaben sollten auf den Websites der der Verpflichtung unterliegenden Anbieter auf eine Art und Weise zur Verfügung

³⁶⁹ *Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Gesetz vom 01.03.2018 zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung), konsolidierte Fassung: Dz. U., 2021, Position 1132, in geänderter Fassung, auch als „Geldwäschegesetz“ bezeichnet, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000723/U/D20180723Lj.pdf>; vgl. Artikel 55–71a.

³⁷⁰ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission, ABl EU L 41, 05.06.2015, S. 73; ABl EU L 156, 19.06.2018, S. 43, ABl EU L 334, 27.12.2019, S. 155.

³⁷¹ Diese werden in Fußnote 1, Punkt 2 des Geldwäschegesetzes aufgeführt.

³⁷² Art. 58 des Geldwäschegesetzes.

³⁷³ Art. 59 des Geldwäschegesetzes.

³⁷⁴ Art. 2. Abs. 2 Satz 1 des Geldwäschegesetzes.

³⁷⁵ In Bezug auf Rundfunkveranstalter – Art. 14a Abs. 1c und 1d, auf Anbieter abrufbarer audiovisueller Mediendienste – Art. 47c Abs. 1c und 1d und auf Anbieter von VSP – Art. 47m Abs. 4 und 5 des RG.

gestellt werden,³⁷⁶ die leichten, unmittelbaren und ständigen Zugang zu den relevanten Informationen ermöglicht.

In diesem Zusammenhang existiert keine spezielle Bestimmung zu Aktualisierungen. Man könnte dagegen allerdings anführen, dass „ständiger Zugang“ zu Informationen die Verpflichtung zur unverzüglichen Aktualisierung oder zumindest zur Aktualisierung ohne unangemessene Verzögerung beinhaltet. Was die im Zentralregister der wirtschaftlichen Eigentümer veröffentlichten Informationen betrifft, wird im Geldwäschegesetz eine Frist von sieben Tagen für Offenlegungen und Aktualisierungen gesetzt.³⁷⁷

Wie zuvor erwähnt, sollten Aktualisierungen von Daten, die der KRRiT von Rundfunkveranstaltern im Zusammenhang mit der Beantragung einer Lizenz zur Verfügung gestellt werden, innerhalb von 14 Tagen vorgenommen werden.³⁷⁸ Der Antragstellende kann darum ersuchen, dass Informationen, die ein Geschäftsgeheimnis darstellen, durch eine Geheimhaltungsklausel geschützt werden, sofern der Antragstellende eine umfassende Begründung für das Ersuchen liefert und eine Zusammenfassung der Informationen erstellt, die anderen Teilnehmenden zur Verfügung gestellt werden können.³⁷⁹

5.8.2.5. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln

Die Aufsicht über die oben dargestellten Transparenzbestimmungen für Rundfunkveranstalter, Anbieter abrufbarer audiovisueller Mediendienste und Anbieter von VSP zählt zu den Zuständigkeiten der KRRiT. Ihre Aufgaben umfassen die Überwachung der Tätigkeiten von Mediendienstanbietern und Anbietern von VSP im Rahmen der ihr gemäß dem RG übertragenen Befugnisse.³⁸⁰ Der Vorsitz der KRRiT kann von diesen Anbietern Materialien, Unterlagen und Informationen verlangen, die nötig sind, um die Einhaltung der Bestimmungen des RG durch einen Anbieter zu kontrollieren,³⁸¹ sowie einen Anbieter auffordern, Praktiken einzustellen, die gegen das Gesetz verstoßen.³⁸² Mittels einer Entschließung der KRRiT kann ihr Vorsitz eine Entscheidung erlassen, durch die eine Einstellung derartiger Praktiken angeordnet wird.³⁸³

³⁷⁶ In Bezug auf Rundfunkveranstalter – Art. 14a Abs. 1e, auf Anbieter abrufbarer audiovisueller Mediendienste – Art. 47c Abs. 1e und auf Anbieter von VSP – Art. 47m Abs. 7 des RG.

³⁷⁷ Art. 60 des Geldwäschegesetzes. Samstage, Sonntage und Feiertage sind jedoch von der Frist ausgenommen (Art. 60 Abs. 2).

³⁷⁸ Art. 37b RG.

³⁷⁹ Art. 36d RG.

³⁸⁰ Art. 6 Abs. 2 Satz 4 RG (mit der Revision zur Umsetzung von Richtlinie 2018/1808 mit Wirkung vom 01.11.2021 werden die in dieser und den drei folgenden Fußnoten genannten Bestimmungen auf VSP-Anbieter ausgedehnt).

³⁸¹ Art. 10 Abs. 2 RG.

³⁸² Art. 10 Abs. 3 RG.

³⁸³ Art. 10 Abs. 4 RG.

Wie erwähnt, ist die KRRiT ein Verfassungsorgan.³⁸⁴ Die Verfassung und das RG sehen bestimmte Schutzmaßnahmen in Bezug auf ihre Unabhängigkeit vor.³⁸⁵

5.8.2.6. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Im Fall der Nichteinhaltung der Transparenzpflichten sind Sanktionen vorgesehen – diese bestehen in Bußgeldern, die in Form eines Beschlusses des Vorsitzes der KRRiT verhängt werden. Bei Rundfunkveranstaltern, welche die in Art. 14a RG niedergelegten Transparenzpflichten nicht einhalten, beträgt die Höhe des Bußgelds bis zu 50 % der Jahresgebühr für das Nutzungsrecht an der zugeteilten Frequenz zur Bereitstellung des Programmdienstes, wobei Rundfunkveranstalter, die für das Frequenznutzungsrecht keine Gebühr zahlen, mit einem Bußgeld von bis zu 10 % des vom Rundfunkveranstalter erwirtschafteten Einkommens im vorangegangenen Steuerjahr haften.³⁸⁶ Im Fall eines Verstoßes gegen Offenlegungspflichten durch einen Anbieter eines abrufbaren audiovisuellen Mediendienstes oder eines Anbieters einer VSP würde ein Bußgeld in Höhe des bis zu 20-fachen des durchschnittlichen monatlichen Verdienstes verhängt.³⁸⁷ Die Höhe der Bußgelder sollte „unter gebührender Berücksichtigung der Schädlichkeit des Verstoßes und der bisherigen Tätigkeiten“ des entsprechenden Anbieters sowie seiner „finanziellen Leistungsfähigkeit“ festgelegt werden.

Weitere aus der Überwachung der Umsetzung der Transparenzanforderungen resultierende Rechtsfolgen können im Zusammenhang mit konzentrationsrechtlichen Bestimmungen stehen und/oder Beschränkungen des Anteils an ausländischem (Nicht-EWR-) Kapital in Einrichtungen, die eine Rundfunklizenz erhalten können sowie entsprechenden KRRiT-Befugnissen in Bezug auf die Erteilung einer Lizenz, ihre Aufhebung oder die Zustimmung zu einer Übertragung der Rechte gemäß der Lizenz im Fall einer Fusion.

5.8.3. Weitere Entwicklungen

In den letzten Jahren sind die Eigentumsverhältnisse im Mediensektor (anstatt deren Transparenz) und die Medienkonzentration zu einem politischen Thema geworden. In verschiedenen Erklärungen, insbesondere im Umfeld von politischen Kampagnen und Wahlkämpfen, kam die Idee der „Repolonisierung“ der Medien auf und wurde die Notwendigkeit wirksamerer Regelungen bezüglich der Medienkonzentration zum Ausdruck

³⁸⁴ Art. 213-215 der Verfassung.

³⁸⁵ z.B. Ernennung der Mitglieder jeweils zum Teil vom *Sejm* (Unterhaus des Parlaments), dem Senat und dem Präsidenten (Art. 214 Abs. 1 der Verfassung, Art. 7 Abs. 1 RG), Verbot der Mitgliedschaft von KRRiT-Mitgliedern in politischen Parteien (Art. 214 Abs. 2 der Verfassung) und einige andere Unvereinbarkeitsbeschränkungen (Art. 8 RG), befristete Amtszeit – 6 Jahre (Art. 7 Abs. 4 RG), Nichtwählbarkeit für die nächste volle Amtszeit (Art. 7 Abs. 5 RG), beschränkte Entlassungsmöglichkeiten (Artikel 7 Abs. 6 und 12 Abs. 3-5 RG) sowie Wahl des Vorsitzes der KRRiT durch ihre Mitglieder (Art. 7 Abs. 2b RG).

³⁸⁶ Art. 53 Abs. 1 RG.

³⁸⁷ Art. 53c Abs. 1 und Art. 53e Abs. 1 RG.

gebracht.³⁸⁸ In regulatorischer Hinsicht bleiben die begrenzten konzentrationsrechtlichen Bestimmungen im Rundfunkgesetz jedoch unverändert, und die zentrale Rolle des Wettbewerbsrechts (und der Wettbewerbsbehörde) bei Medienfusionen bleibt bestehen.³⁸⁹

Allerdings hat der *Sejm* (Unterhaus des Parlaments) im August 2021 im Anschluss an einen Entwurf der Abgeordnetenfraktion der Regierungspartei die Änderung des Rundfunkgesetzes beschlossen, durch welche die bestehende Beschränkung von ausländischen Beteiligungen an Unternehmen, die für eine Rundfunklizenz infrage kommen, strenger gestaltet werden soll, auch im Falle einer indirekten Kontrolle.³⁹⁰ Die Änderung wurde anschließend vom Senat (Oberhaus des Parlaments) abgelehnt.³⁹¹ Der *Sejm* lehnte die Entschließung des Senats ab.³⁹² Der Präsident legte jedoch entsprechend früheren Vorschlägen sein Veto gegen die Änderung ein.³⁹³ Die Revision sah die Anwendung der Beschränkung der ausländischen Beteiligung auf 49 % auch auf den mittelbaren Kapitalanteil ausländischer Einrichtungen vor³⁹⁴ und beschränkte die Berechtigung für eine Lizenz von im EWR niedergelassenen ausländischen Einrichtungen auf solche Gesellschaften, die nicht von Einrichtungen von außerhalb des EWR kontrolliert werden.³⁹⁵ In den Übergangsbestimmungen wird für Einrichtungen, die über Rundfunklizenzen verfügen, eine Frist von 6 Monaten festgelegt, in welcher diese ihre Kapitalstrukturen und/oder ihre Unternehmenssatzung in Einklang mit den neuen Bestimmungen bringen müssen.³⁹⁶ Diese Änderungen wurden von ihren Befürwortern als Klarstellung der bestehenden Bestimmungen dargestellt, die darauf abzielen, ihrer Umgehung entgegenzuwirken, Einrichtungen aus nicht-demokratischen Ländern daran zu hindern, die Kontrolle über Rundfunkveranstalter in Polen zu übernehmen, und außerdem die bestehenden Bestimmungen im Hinblick auf den Umgang mit polnischen und ausländischen Einrichtungen kohärenter zu gestalten.³⁹⁷ Allerdings wäre gegenwärtig die wichtigste praktische Auswirkung dieser revidierten Bestimmungen zu den Eigentumsverhältnissen im Mediensektor jene auf einen der größten privaten Rundfunkveranstalter (*TVN*), der über das EWR-Unternehmen dem US-Medienkonzern

³⁸⁸ Vgl. z.B. Wojciechowski, K., „Medienkonzentration in Polen“, *IRIS Spezial 2016-2, Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, EAI, Straßburg, 2016, S. 120/1.

³⁸⁹ Wojciechowski, K., *op.cit.*, S. 111–121; Wojciechowski, K., „Länderberichte: 5.6. PL – Polen“, *IRIS Special 2020-1, Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen*, EAI, Straßburg 2020, S. 102–111. Das wichtigste Praxisbeispiel für „Repolonisierung“ ist die Übernahme der *Polska Press* (eine regionale und lokale Pressegruppe) durch *PKN Orlen* (ein staatlich kontrolliertes Mineralöl- und Energieunternehmen) von der deutschen *Holding Verlagsgruppe Passau*, vgl. z.B. auf Englisch: <https://www.reuters.com/article/us-polskapress-m-a-pkn-orken-idUSKBN2C01DL>.

³⁹⁰ Gesetz vom 11.08.2021 zur Änderung des Rundfunkgesetzes: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1389_u/\\$file/1389_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1389_u/$file/1389_u.pdf), in weiteren Fußnoten als „RG-Revision“ bezeichnet.

³⁹¹ Beschluss des Senats vom 9. September 2021 zum Gesetz zur Änderung des Rundfunkgesetzes (mit Begründung), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1535>

³⁹² Abstimmung vom 17.12.2021.

³⁹³ Die Entscheidung wurde am 27.12.2021 verkündet; der Antrag an den Sejm mit Begründung ist vom 5.1.2022, <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-zawetowal-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji,47225>

³⁹⁴ Art. 35 Abs. 1 RG – wie im Parlamentsentwurf zur RG-Revision zur Änderung vorgeschlagen.

³⁹⁵ Artikel 35 Abs. 3 und 40a Abs. 5 RG – in der vorgeschlagenen geänderten Fassung.

³⁹⁶ Art. 2 Abs. 1 der RG-Revision.

³⁹⁷ Begründung des Entwurfs zur Änderung des Rundfunkgesetzes, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8COA008B82EDF7BFC125870C0053905C/%24File/1389.pdf>.

Discovery gehört. Zudem fiel der Zeitpunkt des Revisionsentwurfs mit dem bevorstehenden Ablauf der Rundfunklizenz des Nachrichtensenders von TVN (TVN24) zusammen, deren Verlängerung seit langem anstand, und schließlich im September 2021 von KRRiT für die nächsten 10 Jahre bewilligt wurde.³⁹⁸ Folglich wurde die Revision in öffentlichen Debatten oft „*lex TVN*“ genannt. Sie hat zu öffentlichen Protesten und heftigen politischen Diskussionen geführt. Kritiker der Revision betrachten sie als eine Einschränkung der Medienfreiheit und einen Eingriff in ausländische Investitionen.³⁹⁹ In der Begründung des präsidentialen Vetos wurde auf den Grundsatz der Medienfreiheit (Art. 14 der Verfassung) und den Investitionsschutz des 1990 mit den USA abgeschlossenen bilateralen Vertrages sowie - im Rahmen der Übergangsbestimmungen - auf die aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 2 der Verfassung) abgeleiteten Grundsätze des Schutzes laufender Interessen und erworbener Rechte verwiesen. Gleichzeitig sah der Präsident die Notwendigkeit, die Begrenzung des ausländischen Eigentums an Rundfunkveranstaltern außerhalb des EWR in Zukunft auch auf die indirekte Kontrolle anzuwenden, sofern dies in einem transparenten Gesetzgebungsverfahren und unter Berücksichtigung der bestehenden Investitionen erfolgt.

Es bleibt abzuwarten, ob weitere gesetzgeberische oder gerichtliche Schritte in dieser Angelegenheit unternommen werden und wie sich die Regulierungspraxis von KRRiT im Zusammenhang mit der Zulassung von Rundfunkveranstaltern mit Nicht-EWR-Eigentum in Polen entwickeln wird.

Das Medieneigentum in Polen könnte also Gegenstand weiterer Diskussionen und Entwicklungen sein.

³⁹⁸ Die Lizenz wurde vom Vorsitzenden des KRRiT am 21.09.2021 erteilt. Am selben Tag verabschiedete KRRiT die (nicht verbindliche) Entschließung (230/2021) zur „Festlegung der Regeln für den Rundfunk (...) in Polen in Bezug auf (...) Nicht-EWR-Einrichtungen“, in der festgestellt wird, dass indirektes Eigentum von Nicht-EWR-Einrichtungen an Rundfunkveranstaltern, die eine Lizenz besitzen, problematisch ist und weitere regulatorische, legislative und/oder gerichtliche Maßnahmen erfordert,

<https://www.gov.pl/web/krrit/uchwala-krrit-w-sprawie-podjecia-dzialan-majacych-na-celu-uporzadkowanie-zasad-rozpowszechniania-programow-radiowych-i-telewizyjnych-w-polsce-w-zakresie-mozliwosci-dzialania-podmiotow-spoza-europejskiego-obszaru-gospodarczego>.

³⁹⁹ Für weitere Informationen siehe zum Beispiel A. Witkowska, [PL] „*Lex TVN*“. Ist die Unabhängigkeit der Medien in Polen bedroht?, IRIS 2021-8:1/2, <http://merlin.obs.coe.int/article/9297>.

5.9. RU - Russische Föderation

Roman Lukyanov, Semenov&Pevzner

5.9.1. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

Die Verfassung der Russischen Föderation enthält grundlegende Garantien für die Freiheit der Meinungsäußerung und definiert die Grundsätze der Informationsverbreitung. Gemäß Artikel 29 der Verfassung gelten folgende Grundsätze und Vorschriften:

- Jeder hat das Recht, seine Meinung frei zu äußern;
- Propaganda, Aufstachelung zu sozial, rassistisch, national oder religiös motiviertem Hass oder Aufstachelung zu Gewalt sind verboten;
- niemand kann gezwungen werden, seine Meinungen oder Überzeugungen öffentlich zum Ausdruck zu bringen oder zu widerrufen;
- jeder hat das Recht, sich frei und mit legalen Mitteln Informationen zu beschaffen, zu erhalten, zu übermitteln, zu produzieren und zu verbreiten;
- die Freiheit der Kommunikation ist garantiert; eine Zensur findet nicht statt.

Zu Transparenz von Medieneigentum enthält die Verfassung der Russischen Föderation jedoch keine Vorschriften.

Interessant ist, dass das Verfassungsgericht der Russischen Föderation in seiner Entscheidung Nr. 4-P vom 17. Januar 2019⁴⁰⁰ (über die Klage von *E. G. Finkelstein* gegen die Einschränkung seiner Gesellschaftsrechte im Hinblick auf sein Medieneigentum) ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 7. Juli 2012 in der Rechtssache *Centro Europa 7 S.r.l. und Di Stefano gegen Italien*⁴⁰¹ zitiert. Der Gerichtshof für Menschenrechte war in der Entscheidung über die Rechtssache zu dem Schluss gekommen, dass es Aufgabe des Staates ist, einen geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsrahmen zu schaffen, um einen wirksamen Medienpluralismus und Wettbewerb auf dem audiovisuellen Sektor garantieren zu können. Mit dem Verweis auf die Stellungnahme des EGMR wollte das Verfassungsgericht der Russischen Föderation offensichtlich die russische Regierung - wenn auch nur andeutungsweise - an ihre verfassungsrechtliche Verpflichtung erinnern, Vorschriften für mehr Transparenz beim Medieneigentum einzuführen, obwohl das Urteil des Straßburger Gerichts vom Verfassungsgericht in einem anderen Zusammenhang zitiert wurde.

⁴⁰⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2019 г. № 4-П “По делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации” в связи с жалобой гражданина Е.Г. Финкельштейна,
<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72050606/>.

⁴⁰¹ Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Große Kammer), 7. Juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy*, Nr. 38433/09,
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22%3A%2238433%2F09%22%2C%22itemid%22%3A%22001-111399%22%7D>.

5.9.2. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht⁴⁰²

5.9.2.1. Überblick

Das Medienrecht der Russischen Föderation enthält keine speziellen Bestimmungen zu Transparenz von Medieneigentum. In den letzten Jahren sind die Gesetzesnormen zu Medieneigentum/Beteiligungen oder audiovisuellen Diensten immer restriktiver geworden und schreiben ein spezielles Verfahren für die Offenlegung von Informationen über das Medieneigentum vor, ebenso wie ein Verfahren für eine Eigentumsvereinbarung: Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Artikel 19.1 des Gesetzes der Russischen Föderation vom 27. Dezember 1991 Nr. 2124-I „*О средствах массовой информации*“ („Über die Massenmedien“) (in der geänderten Fassung vom 1. Januar 2021)⁴⁰³ und Artikel 10.5 des Gesetzes der Russischen Föderation vom 27. Juli 2006 Nr. 149-FZ „*Об информации, информационных технологиях и о защите информации*“ („Über Information, Informationstechnologien und den Schutz der Information“) (in der geänderten Fassung vom 20. März 2021)⁴⁰⁴. Nach dem Gesetz vom 29. April 2008 Nr. 57-FZ „*О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства*“ („Über ausländische Investitionen in Unternehmen der Wirtschaft, die für die Verteidigung und Sicherheit des Staates von strategischer Bedeutung sind“)⁴⁰⁵ gelten als Aktivitäten von strategischer Bedeutung für die Verteidigung und die Sicherheit des Landes: Fernseh- oder Hörfunk, der in ein Gebiet ausgestrahlt wird, in dem mindestens die Hälfte der Bevölkerung einer bestimmten Region („Gebietskörperschaft der Föderation“) Russlands lebt; Transaktionen, bei denen ein ausländischer Investor oder eine Gruppe von Personen direkt oder indirekt mindestens 50% der Stimmrechte eines Unternehmens erwirbt, das von

⁴⁰² Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle hat sich mit diesem Thema bereits in zwei Veröffentlichungen befasst, siehe Golovanov D., *Der rechtliche Rahmen für ausländische Beteiligungen an russischen Medien*, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018, <https://rm.coe.int/the-legal-framework-concerning-foreign-ownership-in-russian-media/16808ee8be> und Richter A., „Ausländische Agenten“ im russischen Medienrecht, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2020, <https://rm.coe.int/iris-extra-2020en-foreign-agents-in-russian-media-law/1680a0cd08>.

⁴⁰³ Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" (с изменениями и дополнениями) (Gesetz der Russischen Föderation vom 27. Dezember 1991 Nr. 2124-I „Über die Massenmedien“ (in der geänderten Fassung vom 1. Januar 2021)), <http://ivo.garant.ru/#/document/10164247/paragraph/282:0>.

⁴⁰⁴ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (с изменениями и дополнениями) (Artikel 10.5 des Gesetzes der Russischen Föderation vom 27. Juli 2006 Nr. 149-FZ „Über Information, Informationstechnologien und Datenschutz“ (in der geänderten Fassung vom 20. März 2021)), <http://ivo.garant.ru/#/document/12148555/paragraph/3471:0>.

⁴⁰⁵ Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. N 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" (с изменениями и дополнениями) (Föderationsgesetz vom 29. April 2008 Nr. 57-FZ „Über ausländische Investitionen in Unternehmen der Wirtschaft, die für die Verteidigung und Sicherheit des Staates von strategischer Bedeutung sind“), <http://ivo.garant.ru/#/document/12160212/paragraph/3780:0>.

strategischer Bedeutung ist. Solche Transaktionen müssen vor Abschluss von der zuständigen Behörde genehmigt werden.

Für die Transparenz von Medieneigentum, das sich im Besitz von nichtrussischen Staatsbürgern befindet, enthält die Gesetzgebung der Russischen Föderation getrennte Anforderungen.

5.9.2.2. Regelungsadressaten

Die Vorschriften für Transparenz von Medieneigentum gelten für Medien (Gründer von Massenmedien, Redaktionen, Rundfunkgesellschaften) und audiovisuelle Dienste (Inhaber audiovisueller Dienste). Die Anforderungen an das Medieneigentum sind auf die Russische Föderation beschränkt.

Massenmedien und audiovisuelle Dienste werden im russischen Medienrecht definiert als:

- Printmedien, Online-Dienste, Fernsehkanäle, Radiokanäle, Fernsehprogramme, Radioprogramme, Videoprogramme, Wochenschaun und jede andere Form einer periodischen Verbreitung von Masseninformationen unter einem permanenten Namen/Titel (Artikel 2 des Gesetzes „*О средствах массовой информации*“ („Über die Massenmedien“));
- Ein audiovisueller Dienst wird definiert als eine Website im Internet und/oder Informationssysteme oder Computerprogramme, über die audiovisuelle Inhalte im Internet verbreitet werden und zu denen der Zugang entweder kostenpflichtig ist oder über Werbung finanziert wird und die täglich von mehr als 100.000 Besuchern auf dem Gebiet der Russischen Föderation genutzt werden (Teil 1 von Artikel 10.5 des Gesetzes „*Об информации, информационных технологиях и о защите информации*“ („Über Information, Informationstechnologien und Datenschutz“)).

5.9.2.3. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln

Artikel 19.1 des Gesetzes „*О средствах массовой информации*“ („Über die Massenmedien“)⁴⁰⁶ führt im Mediensektor der Russischen Föderation erhebliche Einschränkungen beim Medieneigentum für ausländische Investoren ein: Ein ausländischer Staat, eine internationale Organisation (ebenso wie eine Organisation unter ihrer Kontrolle), eine ausländische juristische Person sowie russische Organisationen, bei denen eine ausländische Körperschaft direkt oder indirekt mehr als 20% des Gesellschaftskapitals kontrolliert, ein ausländischer Bürger, ein Staatenloser, ein Bürger der Russischen Föderation, der eine zweite Staatsangehörigkeit besitzt, darf nicht (weder direkt noch indirekt und auch nicht durch kontrollierte Personen oder über Eigentum) mehr als 20% der Anteile halten, verwalten oder kontrollieren, die ein Gesellschafter (Mitglied, Anteilseigner) in der Gründungsgesellschaft eines Massenmediums, der Redaktion eines Massenmediums oder einer Rundfunkorganisation (juristische Person) hält.

⁴⁰⁶ Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" (с изменениями и дополнениями) ("Über die Massenmedien"), <http://ivo.garant.ru/#/document/10164247/paragraph/636514:1>.

Die Regierung der Russischen Föderation hat eigens eine Verordnung erlassen, welche die Liste der Dokumente enthält, die von ausländischen Investoren vorgelegt werden müssen (Verordnung Nr. 1107 vom 15. Oktober 2015)⁴⁰⁷. Dazu zählen:

- beglaubigte Kopien des Gründungsdokuments juristischer Personen;
- ein Auszug aus dem Aktionärsregister, die Liste der Gesellschafter einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung;
- ein Dokument, das im Einklang mit den Rechtsvorschriften des Landes, in dem die Gründer (Gesellschafter) einer juristischen Person registriert sind, Informationen über das genehmigte Aktienkapital einer juristischen Person oder Anteile an diesem Kapital enthält;
- ein Auszug aus dem Handelsregister des Landes, in dem die Gesellschaft registriert ist oder ein anderes gleichwertiges Dokument im Einklang mit den Rechtsvorschriften des Landes, in dem die Gründer (Gesellschafter) einer juristischen Person registriert sind;
- eine beglaubigte Kopie eines Personalausweises (für Einzelpersonen);
- die Kopie eines Dokuments, aus dem hervorgeht, dass ein Bürger der Russischen Föderation eine zweite Staatsangehörigkeit oder eine Aufenthaltsgenehmigung hat, oder ein anderes gültiges Dokument, das sein Recht auf eine permanente Niederlassung in einem ausländischen Staat bestätigt (vom Antragsteller unaufgefordert vorzulegen);
- Dokumente, die die direkte oder indirekte Kontrolle belegen (falls zutreffend).

Dieser letzte Punkt (Dokumente, die die direkte oder indirekte Kontrolle belegen) wird in der Verordnung der Regierung der Russischen Föderation nicht weiter ausgeführt.

Artikel 19.2 des Gesetzes „О средствах массовой информации“ („Über die Massenmedien“) schreibt vor: Erhalten die Redaktionsmitarbeiter eines Massenmediums, ein Verleger oder ein Rundfunkveranstalter Mittel eines ausländischen Staates, einer internationalen Organisation, einer ausländischen Organisation oder einer gemeinnützigen Organisation, die nach den Rechtsvorschriften der Russischen Föderation als „ausländische Agenten“ eingestuft werden, muss die Redaktion eines solchen Massenmediums, Rundfunkveranstalters oder Verlegers mit Pflicht zur Quartalsberichterstattung spätestens am zehnten Tag des dem Berichtszeitraum folgenden Monats Informationen über den Erhalt der Mittel zur Verfügung stellen, indem es die ausführende Bundesbehörde für die Kontrolle von und Aufsicht über die Massenmedien, Massenkommunikation, Informationstechnologie und Kommunikation entsprechend informiert.

Die Liste der Dokumente, die von den genannten Personen oder Organisationen vorgelegt werden müssen, wird in der Verordnung der Regierung der Russischen Föderation Nr. 368 vom 28. April 2016 aufgeführt. Diese Dokumente sind:

- Name des Empfängers;

⁴⁰⁷ Постановление Правительства РФ от 16 октября 2015 г. N 1107 "Об утверждении перечня документов, свидетельствующих о соблюдении учредителями (участниками) средств массовой информации, редакциями средств массовой информации, организациями (юридическими лицами), осуществляющими вещание, требований статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", <https://base.garant.ru/71220532/>.

- Bankverbindungen des Empfängers;
- Begründung für den Erhalt der Mittel;
- Zahlungsbelege mit detaillierten Angaben;
- Kopien der Dokumente, aus denen die Gründe für die Zahlungen hervorgehen (falls zutreffend);
- Kopien der Dokumente, die den Eingang oder die Gutschrift der Mittel belegen;
- Auszüge aus dem Handelsregister des Niederlassungsstaates oder ein anderes gleichwertiges Dokument im Einklang mit den Rechtsvorschriften des Niederlassungsstaates des Gründers (Gesellschafter) der juristischen Person des Absenders.

Nach Teil 7 von Artikel 10.5 des Föderationsgesetzes „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“ („Über Information, Informationstechnologien und Datenschutz“) haben die im Folgenden aufgeführten Personen oder Organisationen das Recht, direkt oder indirekt mehr als 20% der Anteile an dem genehmigten Kapital des Eigentümers eines audiovisuellen Dienstes zu besitzen, zu verwalten oder zu kontrollieren (sofern mit der Regierungskommission eine Vereinbarung über das Eigentum, das Management oder die Kontrolle geschlossen wurde): ein ausländischer Staat, eine internationale Organisation (sowie eine Organisation unter ihrer Kontrolle), eine ausländische juristische Person, eine russische juristische Person, ein ausländischer Anteilseigner, dessen Beteiligung am genehmigten Kapital mehr als 20% beträgt, ein ausländischer Bürger, ein Staatenloser, ein Bürger der Russischen Föderation mit doppelter Staatsangehörigkeit, die Tochtergesellschaften dieser Personen, die eine Informationsressource besitzen, über die audiovisuelle Werke im Internet verbreitet werden und deren Nutzer auf dem Gebiet der Russischen Föderation weniger als 50% der Gesamtzahl der Nutzer dieses Unternehmens betragen.

Gemäß Teil 11 von Artikel 10.5 des Gesetzes der Russischen Föderation „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“ („Über Information, Informationstechnologie und Datenschutz“) wird die Liste der Dokumente, die bestätigen, dass der Eigentümer eines audiovisuellen Dienstes diese Anforderungen einhält, in der Verordnung Nr. 1413 der Regierung der Russischen Föderation vom 22. November 2017 aufgeführt. Diese Dokumente sind:

- Beglaubigte Kopien der Gründungsdokumente ausländischer juristischer Personen mit russischer Übersetzung gemäß dem Verfahren, das von den Rechtsvorschriften der Russischen Föderation festgelegt wurde;
- die Gründungsdokumente der russischen juristischen Personen (auf eigene Initiative des Antragstellers vorzulegen);
- ein Auszug aus dem Aktionärsregister;
- Liste der Gesellschafter einer Gesellschaft mit begrenzter Haftung (auf eigene Initiative des Antragstellers vorzulegen);
- ein Dokument, das Informationen über das genehmigte Aktienkapital einer juristischen Person oder über Anteile an dem genehmigten Aktienkapital enthält, gemäß den Rechtsvorschriften des Landes, in dem die Gründer (Gesellschafter) der juristischen Person registriert sind;

- ein Auszug aus dem Handelsregister des Gründungslands oder ein anderes gleichwertiges Dokument gemäß den Rechtsvorschriften des Landes, in dem die Gründer (Gesellschafter) der juristischen Person registriert sind;
- Kopie des Personalausweises (für Privatpersonen);
- Kopie eines Dokuments, aus dem hervorgeht, dass die Behörden der Russischen Föderation über die doppelte Staatsbürgerschaft eines Bürgers der Russischen Föderation oder über die Aufenthaltserlaubnis eines anderen Landes informiert wurden, oder ein anderes gültiges Dokument über das permanente Aufenthaltsrecht in einem ausländischen Staat (auf eigene Initiative des Antragstellers vorzulegen);
- Dokumente über die direkte oder indirekte Kontrolle (falls zutreffend);
- die Entscheidung der Regierungskommission über die Genehmigung des Eigentums, der Verwaltung oder der Kontrolle von mehr als 20% der Anteile an dem genehmigten Kapital des Eigentümers eines audiovisuellen Dienstes, falls eine solche Entscheidung erforderlich ist.

Außerdem muss der Eigentümer eines audiovisuellen Dienstes folgende Informationen offenlegen:

- über den Eigentümer eines audiovisuellen Dienstes: für Bürger der Russischen Föderation Vor- und Nachname, gegebenenfalls Name des Vaters, Meldeadresse am Wohnort oder Adresse des tatsächlichen Wohnsitzes; für russische juristische Personen den vollen Namen und Namenskürzel einschließlich des Firmennamens, Rechtsform der Organisation, Geschäftsadresse, Steueridentifikationsnummer, staatliche Registrierungsnummer, Vor- und Nachname, Name des Vaters des Geschäftsführers der juristischen Person, weitere Kontaktpersonen; für Einzelunternehmer Vor- und Nachname, Name des Vaters, Meldeadresse am Wohnsitz, Steueridentifikationsnummer, staatliche Registrierungsnummer; für ausländische juristische Personen vollständiger Name, Registrierungsland, Steueridentifikationsnummer und Handelsregisternummer des Registrierungslands, Geschäftsadresse; für ausländische Bürger, Staatenlose oder Bürger der Russischen Föderation mit doppelter Staatsbürgerschaft Vor- und Nachname, Name des Vaters, Art und Nummer des Identitätsdokuments sowie Name des ausstellenden Landes, Meldeadresse am Wohnort, E-Mail-Adresse, Telefonnummer und eventuell Faxnummer;
- über einen audiovisuellen Dienst: Name des audiovisuellen Dienstes, Domainname einer Informationsressource, die audiovisuelle Werke über das Internet verbreitet, die Anzahl der Nutzer eines audiovisuellen Dienstes auf dem Gebiet der Russischen Föderation (in Prozent der Gesamtzahl der Nutzer).

5.9.2.4. Methoden der Offenlegung

Alle Informationen und Dokumente müssen an eine zentrale Stelle eingesandt werden, und zwar an den „Föderalen Dienst für die Aufsicht im Bereich Kommunikation, Informationstechnologie und Massenkommunikation“ (Roskomnadzor – die russische Medienaufsichtsbehörde). Die Dokumente können sowohl in Papierform als auch in elektronischer Form eingereicht werden. Normalerweise hat nur die Roskomnadzor Zugriff

auf die Daten. Die Informationen sollten regelmäßig aktualisiert werden (alle vier Monate oder ad hoc – bei Änderungen in der Eigentumsstruktur).

5.9.2.5. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln

Für die Überwachung der genannten Anforderungen ist der „Föderale Dienst für die Aufsicht im Bereich Kommunikation, Informationstechnologie und Massenkommunikation“ (Roskomnadzor) zuständig. Es gibt keine besonderen gesetzlichen Anforderungen für diese Behörde. Die Roskomnadzor ist direkt der russischen Regierung unterstellt.

Aufgabe der Behörde ist in erster Linie die Prüfung der Daten, die von den Medienunternehmen eingereicht werden. Allerdings hat die Roskomnadzor noch weitere Befugnisse.

Gemäß Ziffer 6 der Verordnung der Regierung der Russischen Föderation vom 16. März 2009 Nr. 228 „Über den föderalen Dienst für die Aufsicht im Bereich Kommunikation, Informationstechnologie und Massenkommunikation“⁴⁰⁸ hat die Roskomnadzor das Recht:

- die Informationen anzufordern und entgegenzunehmen, die erforderlich sind, um Angelegenheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich zu entscheiden;
- Ermittlungen in Bezug auf Angelegenheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich durchzuführen;
- im Einklang mit dem Verfahren und in den Fällen, die in den Rechtsvorschriften der Russischen Föderation festgelegt sind, präventive und restriktive Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich anzuwenden, um zu verhindern, dass juristische Personen oder Einzelpersonen gegen gesetzliche Verpflichtungen in diesem Bereich verstoßen und/oder um die Folgen solcher Verstöße abzuwenden.

Darüber hinaus hat die Roskomnadzor im Einklang mit Ziffer 2 Teil 14 von Artikel 10.5 des Föderationsgesetzes „О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций“ („Über Information, Informationstechnologien und Datenschutz“) das Recht, vor Gericht die Sperrung des Zugangs für einen audiovisuellen Dienst zu beantragen, wenn der Eigentümer den Pflichten zur Offenlegung der Informationen über ausländische Personen – Anteilseigner des audiovisuellen Dienstes nicht nachgekommen ist.

Gemäß Artikel 31.7 des Gesetzes „О средствах массовой информации“ („Über die Massenmedien“) kann die Roskomnadzor auch bei Gericht den Entzug der Lizenz beantragen, wenn die Anforderungen zur Offenlegung der Informationen über ausländische Personen – Gründer von Medien nicht eingehalten wurden.

⁴⁰⁸ Постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. N 228 "О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций" (с изменениями и дополнениями), <https://base.garant.ru/195117/>.

5.9.2.6. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Gemäß Artikel 13.15.1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten der Russischen Föderation wird die Nichtübermittlung oder verspätete Einreichung der Informationen über den Erhalt von Finanzmitteln (deren Übermittlung in den Rechtsvorschriften des Gesetzes über Massenmedien vorgeschrieben ist) durch Massenmedien, Rundfunkgesellschaften oder Zeitungsverlage mit einem Bußgeld zwischen RUB 30.000-50.000 (ca. EUR 365–607) bestraft; bei juristischen Personen beträgt die Höhe der Bußgelder das ein- bis zweifache des Betrags der Mittel, die ein Massenmedium, eine Rundfunkgesellschaft oder ein Verlag erhalten hat. Bei wiederholtem Verstoß gegen die Offenlegungspflichten erhöht sich das Bußgeld auf RUB 60.000-80.000; für juristische Personen auf den drei- bis vierfachen Betrag der Mittel, die ein Massenmedium, ein Rundfunkveranstalter oder ein Verlag erhalten hat und deren Erhalt im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Russischen Föderation über die Massenmedien gemeldet werden muss.

Gemäß Artikel 19.7.10-2 des Gesetzes der Russischen Föderation über Ordnungswidrigkeiten⁴⁰⁹ beträgt das Bußgeld bei einem Verstoß eines audiovisuellen Dienstes gegen die Anforderungen der Roskomnadzor für Bürger RUB 50.000-100.000; für verantwortliche Personen RUB 200.000-400.000; für juristische Personen RUB 600.000 bis 1 Mio. Bei wiederholten Verstößen erhöht sich das Bußgeld für Bürger auf RUB 200.000-300.000; für verantwortliche Personen auf RUB 500.000-700.000 (ca. EUR 6071-8500); für juristische Personen auf RUB 1,5 Mio. bis 3 Mio. Die Bußgelder gelten auch für die Nicht-Offenlegung von Informationen über ausländisches Eigentum an audiovisuellen Diensten.

Darüber hinaus hat die Roskomnadzor das Recht, weitere Sanktionen zu verhängen, wenn gegen die Pflicht zur Offenlegung verstoßen wurde oder falsche Angaben über ausländische Beteiligungen am Medieneigentum vorgelegt wurden. Zum Beispiel:

- Sperrung des Zugangs zu einem audiovisuellen Dienst in der Russischen Föderation;
- Entzug der Lizenz.

5.9.3. Weitere Entwicklungen

Generell muss man darauf hinweisen, dass es in der Russischen Föderation nur Vorschriften zu Transparenz von ausländischem Medieneigentum gibt. In diesen Fällen legt das Gesetz spezielle Mechanismen zur Sicherstellung der Transparenz fest. Für russisches Eigentum gibt es dagegen keinerlei Transparenzvorschriften.

⁴⁰⁹ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/12b1fd004937e30d015b03d5496a7d4c5b80c6f3/.

6. Vergleichende Analyse

Sebastian Zeitmann, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

6.1. Einleitung

Gegenstand der neun Länderberichte dieser Ausgabe der IRIS Spezial sind mit Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Polen und Spanien sechs Mitgliedstaaten der EU, daneben mit dem Vereinigten Königreich (UK) ein kürzlich aus der Union ausgetretener Europarats-Mitgliedstaat und mit der Schweiz und Russland zwei weitere Mitgliedstaaten des Europarates. Von diesen ist die Schweiz als EFTA-Mitglied über ihre bilateralen Verträge mit der EU wirtschaftlich eng an jene angebunden.

Die Berichtsstaaten decken die größten (Medien-)Märkte und Sprachräume Europas ab. Zugleich weisen sie im Hinblick auf Medieneigentumsstrukturen und Konzentrationsdichte Unterschiede auf, was sich zum Beispiel in einer hohen Konzentration des Medieneigentums auf dem italienischen Markt zeigt. Der EU-Mitgliedstaat Irland ist besonders interessant, weil sich dort die EU-Hauptniederlassung vieler der großen internationalen digitalen Medienakteure befindet. In einigen der Berichtsstaaten unterliegt privates Medieneigentum einem stärkeren staatlichen Zugriff als in anderen, z.B. in Russland oder Polen. Insbesondere in Polen ist die Entwicklung mit der Übernahme der größten Printmediengruppe durch einen staatsnahen Mineralölkonzern und laufender Gesetzgebungsprozesse mit Blick auf Medieneigentum besonders dynamisch und aktuell.

6.2. Transparenz von Medieneigentum im Verfassungsrecht

Regelmäßig ergibt sich aus der im Verfassungsrecht der Berichtsstaaten grundrechtlich verankerten Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Presse- bzw. Medienfreiheit der Grundsatz eines pluralistischen Medienwesens, wie es auch durch die Rechtsprechung des EGMR als Element des Art. 10 EMRK anerkannt ist. Fast nirgendwo finden sich aber spezifische verfassungsrechtliche Regelungen zur Transparenz von Medieneigentum, ebenso wenig wie im EU-Primärrecht. Eine Ausnahme davon greift bei den Berichtsstaaten nur für die italienische Verfassung, deren Art. 21 den Grundsatz der Transparenz von Medieneigentum ausdrücklich verankert. Demgegenüber findet sich ein die öffentliche Verwaltung betreffender Transparenzgrundsatz in vielen Verfassungen. Auch in den Fällen, in denen es keine solche Grundsätze gibt, ergeben sich aus dem Verfassungsrecht relevante Ge- und Verbote, die auch transparenzfördernd wirken. Das betrifft auch das UK, das über keine geschriebene Verfassung verfügt. Es gibt auch Beispiele von Verfassungsgerichten – wie etwa im Fall des französischen Verfassungsrats –, die unterstrichen haben, dass Transparenz notwendig ist, um dem Pluralitätsgrundsatz im Medienbereich zur praktischen Wirksamkeit zu verhelfen.

6.3. Transparenzregeln in Bezug auf das Medieneigentum im innerstaatlichen Recht

Jenseits des Verfassungsrechts beinhalten die Rechtssysteme der meisten Berichtsstaaten unterschiedlich weit reichende Regeln hinsichtlich der Transparenz von Medieneigentum. Lediglich in Irland existieren keine speziellen einfachgesetzlichen Vorschriften. In den anderen abgedeckten Staaten finden sich einschlägige Vorgaben direkt im Medienrecht und ergeben sich daneben aus dem Wettbewerbs- bzw. Kartellrecht, Gesellschaftsrecht oder Außenwirtschaftsrecht. In Deutschland fällt das Medienrecht selbst nicht in die Zuständigkeit des Bundes, sondern ist Sache der Länder, wobei aber auch wirtschaftsrechtsbezogene Gesetzgebung des Bundes Relevanz für den Medienbereich, insbesondere den Online-Sektor, hat. Auch in der Schweiz liegt ein Großteil der Zuständigkeit für Medienpolitik bei den Kantonen; dort sind eine Offenlegungspflicht bezüglich des Eigentums für Printerzeugnisse jedoch zusätzlich föderal medienkonzentrations- sowie strafrechtlich verankert. Zusätzlich treten in der Schweiz zu den gesetzlichen Vorgaben die medienethischen Regeln des Journalistenkodexes mit relevanten Hinweisen zu Offenlegungen. Im UK existieren nur wenige einschlägige medienspezifische Regelungen. Dort ergeben sich aber weitere direkte oder indirekte Offenlegungspflichten aus allgemein anwendbaren Vorschriften. Auch in Italien sind entsprechende zusätzliche Regelungen in Resolutionen der Aufsichtsbehörde zu finden. In Irland wird Medieneigentümer-Transparenz wegen des Fehlens einfachgesetzlicher Bestimmungen primär durch Verwaltungshandeln der zuständigen Behörde gewährleistet.

Mit Blick auf die EU-Mitgliedstaaten sowie das UK, das die Richtlinie ebenfalls umgesetzt hat, ist die durch Richtlinie (EU) 2018/1808 novellierte AVMD-Richtlinie hervorzuheben, deren mitgliedstaatliche Umsetzung die einschlägigen Vorschriften mitgeprägt hat, obwohl die Richtlinie Gestaltungsspielräume anerkennt und bezüglich der Offenlegung des Medieneigentums die Einführung den Mitgliedstaaten überlässt. So haben sich einzelne Staaten, wie etwa das UK, an den bloßen Mindestvorgaben der Richtlinie zur Information über den Anbieter eines audiovisuellen Mediendienstes orientiert, während andere Staaten darüberhinausgehende Vorgaben mit Informationen zu den Eigentumsverhältnissen in ihren Rechtssystemen verankert haben. In einigen EU-Staaten ist die Umsetzung noch nicht abgeschlossen. Dies betrifft von den Berichtsstaaten Spanien, Irland und Italien.

Die genannten Regeln über die Transparenz der Eigentümerstrukturen beziehen sich grundsätzlich auf Medienunternehmen. Jedoch sind nicht in jedem Staat alle Medien gleichermaßen von den Vorgaben betroffen (s. zu den Regelungsadressaten den nächsten Abschnitt). Derartige Transparenzregeln verfolgen Ziele im öffentlichen Interesse. So steht die Verhinderung von Konzentration in den Eigentümerstrukturen zur Sicherung der Vielfalt der Medien an oberster Stelle. Weiterhin soll die Transparenz um die Interessen hinter Medienunternehmen gewährleistet und der „unsichtbare“ Einfluss von Partikularinteressen und ungeeigneter Akteure auf einen Medienmarkt verhindert werden. Letztlich steht dahinter auch die Zielvorgabe, auf diesem Wege eine unzulässige Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch einen Medieninhaber zu verhindern und eine freie und unverfälschte Meinungsbildung zu ermöglichen. Auch soll gewährleistet werden, dass

Verantwortliche die für die Lizenzerteilung sowie den Betrieb des Mediendienstes vorgesehenen Anforderungen erfüllen. In einzelnen der Berichtsstaaten bestimmt neben diesen Zielen allgemein die Begrenzung von Eigentum an einem Medienunternehmen durch Angehörige eines Drittstaats die Ausrichtung der staatlichen Vorgaben, wie im Fall Polens bezüglich Angehöriger eines Nicht-EWR-Staats oder im Falle Russlands jeglicher Drittstaaten. Transparenzverpflichtungen sind zudem zumindest in einigen Berichtsstaaten darauf ausgerichtet, die journalistische Unabhängigkeit zu stärken. Vereinzelt werden Verstöße gegen Offenlegungspflichten auch (medien-)strafrechtlich sanktioniert (zu den Sanktionen s. unten).

Aus diesen Gründen sind Offenlegungspflichten, etwa durch ein Impressum und darüber hinaus Registrierungspflichten durch Eintragung von Eigentumsverhältnissen, auch für solche Medien vorgesehen, die ohne Lizenzerteilung angeboten werden können. Soweit eine Vergabe von Lizenzen erforderlich ist, ist die Erfüllung der Transparenzvorgaben Voraussetzung für diese.

6.3.1. Regelungsadressaten

Mit Blick auf die Regelungsadressaten ist zwischen den Rechtstexten, die Medieneigentümer-Transparenz ausdrücklich vorsehen sowie jenen, aus denen sich diese nur ergibt, zu unterscheiden.

Wettbewerbs- und gesellschaftsrechtliche Vorgaben greifen für alle ausschließlich oder teilweise in einem (Medien-)Markt agierenden Unternehmen und Unternehmensvereinigungen und nicht nur begrenzt auf Medienunternehmen. Im deutschen Kartellrecht sind jedoch ausdrückliche Anwendungsausnahmen für bestimmte Vereinbarungen zwischen Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen vorgesehen. Auch außenwirtschaftsrechtliche Bestimmungen sind nicht auf Medienakteure beschränkt, sondern betreffen jedes Unternehmen, dessen Erwerb die öffentliche Ordnung oder Sicherheit des betreffenden Berichtsstaats bzw. bei EU-Staaten auch anderer Mitgliedsstaaten bzw. Projekte von Unionsinteresse zu beeinträchtigen geeignet ist.

Anders ist dies bei den medienrechtlichen Vorschriften, die öffentlich-rechtliche wie private Medienunternehmen adressieren. Darunter fallen allgemein Rundfunkveranstalter, Presseunternehmen (auch online), Telemedien wie Intermediäre, Online-Suchmaschinen, Abrufdienste oder Video-Sharing-Plattformen (VSP), aber auch infrastrukturegebundene Medienplattformen wie Fernsehkabelnetze. Nicht immer unterliegen alle Medienunternehmen entsprechenden Verpflichtungen. In Spanien etwa sind nur AVMD-Anbieter von den Transparenzregelungen umfasst, Presseherausgeber und Onlinemedienanbieter hingegen nicht. Abrufdienste oder VSP wiederum sind in der Schweiz und in Russland, die als Nicht-EU-Staaten die AVMD-Richtlinie nicht beachten müssen und zumindest bislang keine vergleichbaren Vorschriften erlassen haben, von einschlägigen Verpflichtungen ausgenommen; auch in Frankreich sind VSP mit Blick auf Transparenz ihrer Eigentümerstrukturen nicht erfasst. In Russland bestehen darüber hinaus *de minimis* Vorgaben, nach denen nur „Massenmedien“ bzw. Onlinedienste mit einer täglichen Mindestnutzerzahl umfasst sind; ähnliche Vorgaben finden sich etwa für

Schweizer Radio- und Fernsehangebote von geringer publizistischer Tragweite bzw. jährlichem Betriebsaufwand unterhalb eines festgesetzten Grenzwerts, die von den Pflichten ausgenommen sind. In Russland gilt darüber hinaus die Einschränkung, dass Transparenzvorgaben nur bei ausländischem Einfluss auf ein Medienunternehmen greifen. Vereinzelt ist der Adressatenkreis in den Staaten deutlich weiter gefasst, etwa in Italien mit Werbeagenturen, Unternehmen, die Radio- oder Fernsehprogramme produzieren bzw. vertreiben sowie nationalen Presseagenturen. In Spanien unterfallen nicht nur die Haupteigentümer, sondern auch signifikante Anteilseigner den Regelungen. Bei der Frage der Anwendbarkeit der unterschiedlichen nationalen Vorschriften auf Medienunternehmen ist zudem zu beachten, dass Fernsehveranstalter aufgrund des Herkunftslandsprinzips nur die Vorgaben des Mitgliedstaats zu beachten haben, unter dessen Rechtshoheit sie fallen. In den anderen Berichtsstaaten, im UK seit 31.12.2020 ebenfalls, greift hingegen das Bestimmungslandsprinzip, im UK jedoch mit Ausnahme für Staaten, die dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarates beigetreten sind.

Die verschiedenen Medienakteure – „klassische“ lineare Anbieter, Online-Anbieter, Presseunternehmen – werden, sofern sie überhaupt einschlägigen Regelungen unterfallen, rechtlich regelmäßig als voneinander unterschiedlich behandelt, was sich in verschiedenen Rechtsgrundlagen und direkter bzw. indirekter Adressatenstellung äußert. Im UK kommt es etwa bei digitalen Anbietern auf ihre Selbsteinschätzung an, ob sie unter den Anwendungsbereich der Normen fallen. Eine wichtige Entwicklung bei den Rechtsgrundlagen ist, dass diese den Adressatenkreis stetig auf Onlinedienste erweitern, wie bereits durch die in der AVMD-Richtlinie eingeführte Möglichkeit, die für alle erfassten Anbieter gelten kann, geschehen und im UK etwa im Entwurf der *Online Safety Bill* vorgesehen.

6.3.2. Anwendungsbereich und Inhalt der Regeln

Was den materiellen Anwendungsbereich der in den Berichtsstaaten vorgesehenen Regeln betrifft, bestehen typischerweise Erfordernisse der Offenlegung von Medieneigentümerstrukturen zur Erteilung von Lizenzen durch die zuständigen Aufsichtsbehörden sowie bereits allgemein zur Registrierung eines Unternehmens gemäß dem Gesellschaftsrecht. In Italien sind derartige Offenlegungen auch Voraussetzung für eventuelle Beihilfen oder sonstige Unterstützungsleistungen. Unterschiede bestehen für die verschiedenartigen Normadressaten, auch mit Blick auf ihre Rechtsform, sowie im Hinblick darauf, ob sich die Regeln auf eine bloße Unternehmensregistrierung oder eine Lizenzerteilung beziehen. Während für letztere medienspezifische Daten übermittelt werden müssen, sind die für eine (gesellschaftsrechtliche) Registrierung erforderlichen Informationen typischerweise weiter gefasst, etwa mit Blick auf Unternehmenstyp, Geschäftsaktivitäten, Haftungsform, Nennkapital und Anteilseigner oder Unternehmensleitung. In Bezug auf Anteilseigner oder Unternehmensleitung sind mindestens persönliche Daten wie Anschrift, Geburtsdatum und Nationalität beizubringen; in Irland ist daneben etwa die Sozialversicherungsnummer der Anteilseigner zu benennen.

Für juristische Personen werden oft weitere Voraussetzungen mit Blick auf die von ihnen ausgegebenen Aktien aufgestellt.

Die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Akteure zeigt sich beispielhaft im UK, wo Abrufdienste und VSP teilweise anderen Regelungen unterliegen als etwa Fernsehveranstalter. In EU-/EWR-Staaten können Zulassungen als Rundfunkveranstalter nur an dort ansässige natürliche oder juristische Personen erteilt werden. Die Staatsferne des Rundfunks bedingt in Deutschland ein mit Ausnahmen versehenes Zulassungsverbot an juristische Personen des öffentlichen Rechts und politische Parteien/Wählervereinigungen unabhängig von ihrer Herkunft. Ähnliche Restriktionen bestehen im UK. Weitreichende Beschränkungen gelten auch in Russland, insbesondere für „Massenmedien“, während die Vorgaben für internetbasierte Angebote weniger streng sind. Die Zuständigkeit für Lizenzerteilungen liegt bei staatlichen Stellen, die in Deutschland und der Schweiz auf Ebene der Gliedstaaten angesiedelt sind.

Zu den offenzulegenden Informationen zählen neben den vollen Namen natürlicher bzw. Unternehmensnamen juristischer Personen die Kontaktdaten wie etwa private und geschäftliche Hausanschrift, Telefonnummern und digitale Kommunikationswege wie E-Mail-Adressen und Webseite. Bei juristischen Personen sind typischerweise Verwaltungsgremien und Geschäftsführung sowie die Identität ihrer Mitglieder, unmittelbare und mittelbare Beteiligungen sowie Kapital- und Stimmrechtsverhältnisse aller bzw. der signifikant beteiligten Unternehmen inklusive deren Kontaktdaten, teilweise auch (signifikante) aktive und indirekte Beteiligungen an anderen juristischen Personen bzw. Einfluss auf diese, aufzuführen. Auch Gesellschaftsverträge und sonstige Vereinbarungen sind vereinzelt beizubringen. Weitere Daten, die in verschiedenen, aber nicht allen, Berichtsstaaten vorgelegt werden müssen, betreffen Nationalität(en) natürlicher Personen, ihre Steueridentifikationsnummern oder Identitätsdokumente. Mit Blick auf die medienunternehmerische Tätigkeit sind etwa Ort, Art, Schwerpunkte und Zielgruppen der Tätigkeit, die Anzahl der angestellten Mitarbeiter bzw. Journalisten, Einkommensquellen und (detaillierte) Angaben zur Höhe der Einnahmen oder Informationen zu früheren Insolvenzen/Bankrotten anzugeben. Insbesondere in Russland ist der Nachweis von direkten und indirekten Einkommensquellen aus Drittstaaten grundlegend. Im Zuge dessen ist die Angabe weiterer Details, wie etwa Bankkontodaten, hinter der Finanzierung stehende Motivation bzw. Gründe und vollständige bzw. detaillierte individuelle Transaktionsnachweise, erforderlich; selbst Handelsregisterauszüge der Drittstaatenbeteiligten aus ihren Herkunftsländern sind beizubringen. Für Russland gilt daneben, dass einzureichende Unterlagen aus Drittstaaten, wie etwa Gesellschaftsverträge, als beglaubigte Kopien in russischer Sprache vorgelegt werden müssen. In Spanien ist medienrechtlich vorgesehen, zukünftig auch den Anteil von Frauen im Unternehmensvorstand benennen zu müssen. Abrufdienste müssen im UK neben den allgemeinen oben genannten Angaben ihre Abrufplattformen/-kanäle wie Apps oder Webseiten mitteilen, VSP weiterhin ihren Namen, das Datum der Aufnahme ihres Angebots und eine Kontaktperson für die Öffentlichkeit. Letzteres wird für VSP zunehmend auch in anderen Berichtsstaaten verpflichtend. In Polen und Russland sind von VSP ähnliche Angaben zu erbringen, wobei in Russland zusätzlich Marktanteile offenzulegen sind.

Häufig werden schriftliche Vollständigkeitserklärungen zu den Angaben verlangt. Änderungen der Daten müssen den zustehenden Behörden entweder im Vorfeld gemeldet

oder zumindest nachgereicht werden. So unterliegen etwa (signifikante) Änderungen an Eigentums- oder Kontrollverhältnissen einer Anmeldung (DE) oder Notifizierung (CH, UK). Anderenfalls können Zulassungen widerrufen bzw. abhängig von den Auswirkungen der Änderungen erteilte Lizenzen abgeändert werden. Die einschlägigen Notifizierungsfristen sind unterschiedlich ausgestaltet. Sie betragen etwa im UK für Abrufdienste und VSP zehn Werktagen vor Aufnahme der relevanten Tätigkeit, in Deutschland bei infrastrukturgebundenen Medienplattformen einen Monat. Für nachträgliche Notifizierungen belaufen sich die Fristen auf einen Zeitraum zwischen einer Woche (PL) und einen Monat (CH, ES) nach Eintritt der Änderungen. Oftmals muss in regelmäßigen Abständen die Aktualität der übermittelten Daten bestätigt werden, in Deutschland, der Schweiz und im UK etwa jährlich; auch in Italien bestehen jährliche Berichtspflichten, wobei grundlegende Angaben stets, bestimmte Informationen hingegen nur bei zwischenzeitlichen Änderungen im Datenmaterial übermittelt werden müssen. In Russland bestehen quartalsweise Aktualisierungspflichten.

Daneben bestehen Vorschriften, die zur Ermittlung vorherrschender Meinungsmacht *de minimis* Grenzen etwa mit Blick auf den Zuschaueranteil aller einem Unternehmen entsprechend gesellschaftsrechtlichen Eigentümerverhältnissen zurechenbaren Rundfunkaktivitäten wie Fernsehprogramme setzen. Eine solche Marktkonzentration führt in Deutschland zu einem Zulassungshindernis für weitere diesem Unternehmen zurechenbare Programme. Vereinzelt bestehen Regelungen, die „Doppelmonopole“ in Form von Cross-Ownership von Presse- und Rundfunkunternehmen primär auf regionaler und lokaler Ebene verhindern sollen, etwa in den meisten deutschen Bundesländern.⁴¹⁰

Auch in Mediensektoren, für die keine Lizenzpflicht greift, bestehen Offenlegungspflichten in Form von unterschiedlich weit reichenden Impressumspflichten, wonach Presseerzeugnisse stets oder regelmäßig einen bestimmten Informationsumfang zu den verantwortlichen Herausgebern enthalten müssen. An die Nutzer gerichtete Offenlegungspflichten bestehen aber auch für Abrufdienste und VSP, die auf ihren Abrufplattformen/-kanälen Kontaktdaten und Aufsichtsbehörde als Beschwerdestelle angeben müssen. Vor allem in Spanien wie auch anderswo in Umsetzung der Vorgaben der AVMD-RL stehen diesbezüglich weit reichende neue Vorgaben vor ihrer Verabschiedung.

Bedeutung hat Transparenz in Bezug auf das Medieneigentum in hohem Maße auch im Wettbewerbsrecht. Dies zeigt sich insbesondere an der Rechtslage in Irland, die Medieneigentumstransparenz primär aus dem Wettbewerbsrecht ableitet. Demnach sind Kenntnisse der Eigentumsverhältnisse wichtig, um Missbrauch wirtschaftlicher Macht und eine übermäßige Einschränkung der Medienvielfalt zu verhindern. Diese können nämlich auch durch fusionsbedingte Veränderungen der Marktstruktur herbeigeführt werden. Eine Kontrolle von Fusionen auf ihre Auswirkung für Medienpluralismus ist ohne Transparenz der Eigentumsverhältnisse nicht wirksam möglich. In der EU sind die mitgliedstaatlichen Kartellbehörden jedoch nur dann zur Prüfung befugt, wenn nicht im jeweiligen Fall die Europäische Kommission aufgrund des Erreichens bestimmter Umsatzschwellen für die Fusionskontrolle zuständig ist, zu deren Ermittlung erneut Transparenz Voraussetzung ist. In Polen sind Rundfunkveranstalter, Abrufdienste und VSP zur Ermittlung

⁴¹⁰ <https://rm.coe.int/medieneigentum-marktrealitaeten-und-regulierungsmassnahmen/168078996b>.

wettbewerbsrechtlich relevanter Marktmacht verpflichtet, eine Liste aller ihrer Medien- und Presserzeugnisse zu veröffentlichen, wozu auch Erzeugnisse derselben Unternehmensgruppe gehören; ähnliche Regeln existieren in Frankreich.

Im Außenwirtschaftsrecht wiederum sind Transparenzregeln relevant, um zu ermitteln, ob hinter einem Unternehmen Drittstaatsangehörige – bzw. in der EU Unionsfremde – stehen oder die strategische Kontrolle innehaben. Insbesondere bei Medienunternehmen, die zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen, sind entsprechende Kontrollen wichtig, auch um die oben genannten Transparenzziele erreichen zu können. Die maßgebliche Höhe der unmittelbaren oder mittelbaren Stimmrechtsanteile des Erwerbers nach dem Erwerb bewegt sich in den Berichtsstaaten in einer Bandbreite zwischen 5 Prozent (ES) und 40 Prozent (FR), wobei diese Zahlen in Spanien und Russland im Medienrecht, in Frankreich im Gesellschaftsrecht und in Deutschland (10 Prozent) im Außenwirtschaftsrecht verankert sind.

6.3.3. Methoden der Offenlegung

Die Transparenzerfordernisse in den Berichtsstaaten gehen in hohem Maße mit einer Offenlegungspflicht der Medienakteure nicht nur gegenüber den zuständigen Aufsichtsbehörden einher, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit. Diese hat aber nicht überall gleichermaßen und zwingend uneingeschränkt Zugriff auf die Daten. In einigen Berichtsstaaten sind bestimmte Datenabrufe, in Spanien sogar alle, kostenpflichtig. Zudem werden die Informationen nicht überall in einem offenen und weiterverwendbaren Format zur Verfügung gestellt. In Polen war der Zugang bis ins Jahr 2020 nur in Räumlichkeiten zuständiger Gerichte möglich. In Russland wiederum sind die Daten grundsätzlich nur der Aufsichtsbehörde vorbehalten. Wettbewerbs- und außenwirtschaftsrechtliche Daten sind im Regelfall ebenfalls der Öffentlichkeit vorenthalten. Wo aber Informationspflichten auch gegenüber der Öffentlichkeit bestehen, wird ihnen in hohem Maße durch die zuständigen Aufsichtsbehörden, teilweise auch durch andere staatliche Stellen oder durch beauftragte Private, nachgekommen, zudem sind die Medienunternehmen selbst in der Verantwortung, für die Zugänglichkeit der Daten zu sorgen.

Im Zuge der Lizenzierung ist gegenüber den Aufsichtsbehörden durch die Medienunternehmen mancherorts, wie in Deutschland, die Schriftform zu wahren. Häufig ist aber mittlerweile (auch) eine elektronische Datenübermittlung, etwa durch Onlineportale der zuständigen Behörden, möglich. Im UK stehen Abrufdiensten beide Übermittlungswege offen; VSP müssen sich dort grundsätzlich über ein Onlineportal der Aufsichtsbehörde registrieren. In Deutschland werden den Medienunternehmen durch die zuständigen Einrichtungen entsprechende Formulare zur Verfügung gestellt. Mit Blick auf Änderungen und regelmäßig zu erstellende Berichte ist dies von den Berichtsstaaten zumindest in Italien ausdrücklich der Fall.

Der Öffentlichkeit werden Mediendaten häufig durch online abrufbare Datenbanken und Register der zuständigen Behörden – oder wie in Irland behördlich beauftragten Privaten – zugänglich gemacht. Diese informieren etwa über verantwortliche Personen, Kontaktdaten und Beteiligungsverhältnisse in Bezug auf die unterschiedlichen

Medienakteure. Teilweise werden auch Informationen über von Aufsichtsbehörden verhängte Strafen wegen Verstoßes gegen Transparenzvorgaben mitgeteilt. Wo keine allgemeinen medienpezifischen Datenbanken bestehen, wie im UK, sind grundlegende Informationen über allgemeine Gesellschaftsregister abrufbar. Auch im UK besteht allerdings eine von der Aufsichtsbehörde erstellte Liste der Abrufdienste mit den wichtigsten Daten; für VSP ist eine solche Liste vorgesehen; Kerndaten von Lizenznehmern und eine Übersicht über diese werden daneben auf der Webseite der Behörde veröffentlicht und monatlich aktualisiert. In Irland ist im Drei-Jahres-Turnus durch das zuständige Ministerium ein Bericht zu erstellen und im Internet zu veröffentlichen, der Eigentümer- und Kontrollstrukturen für im Land tätige Medienunternehmen und im Berichtszeitraum erfolgte Änderungen dieser darlegt und eine Analyse ihrer Auswirkungen auf die Medienvielfalt vornimmt. Die Mediendatenbank wird dort jährlich aktualisiert. Ähnliche Berichte und spezialisierte Online-Transparenzangebote bestehen in der Schweiz.

Regelmäßig unterliegen die an die Behörden mitgeteilten Daten mit Blick auf ihre öffentliche Zugänglichmachung Beschränkungen: Angaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer natürlichen oder juristischen Person oder übermittelte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind von Veröffentlichungspflichten ausgenommen. In einzelnen Berichtsstaaten, wie Polen und dem UK, müssen dazu entsprechende Anträge gestellt werden, denen aber nicht zwingend vollumfänglich entsprochen werden muss.

Daneben bestehen die im vorherigen Abschnitt bereits dargelegten Offenlegungspflichten auf den Webseiten bestimmter Medienakteure, die auf einfache, direkte und dauerhafte Weise einen breiten Zugriff durch die Öffentlichkeit gewährleisten sollen.

6.3.4. Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln

Medienrechtliche Vorgaben werden in den meisten Berichtsstaaten durch die zuständigen in der EU stets unabhängigen (die schweizerische BAKOM ist hingegen nicht unabhängig) Aufsichtsbehörden überwacht. Diese nehmen – erforderlichenfalls in Zusammenarbeit mit zuständigen Gerichten, wie in Russland – auch die Aufgaben wie die Ermittlung der Eigentumsverhältnisse mit Blick auf Lizenzerteilung und -entzug im Rahmen der Kontrolle der Medienunternehmen wahr und kommen den aufgezeigten Veröffentlichungspflichten nach. In Deutschland sind diese auf Landesebene angesiedelt, bedienen sich aber bei bundesweiten Sachverhalten koordinierenden Einrichtungen auf Bundesebene. Auffällig ist die Verantwortlichkeit des Wirtschaftsministeriums in Spanien. In Irland fehlt es mangels spezieller medienrechtlicher Vorschriften an einer echten Aufsichtsbehörde, die über die Lizenzerteilung hinausgehend eine für Medienunternehmen spezifische Kontrolle ausübt. Eine allgemeine Aufsicht erfolgt dort über verschiedene für das Gesellschaftsregister zuständige Behörden.

Für wettbewerbs- und gesellschaftsrechtliche Vorgaben sind die zuständigen Kartell- und Registrierungsbehörden verantwortlich; außenwirtschaftsrechtlich erfolgt die Kontrolle durch das zuständige Ministerium auf zentralstaatlicher Ebene. Wo erforderlich,

arbeiten medien- und wettbewerbsrechtliche Behörden zusammen; in Italien kooperiert die Aufsichtsbehörde auch mit der Finanzpolizei.

6.3.5. Sanktionen und rechtliche Konsequenzen

Mit Blick auf Sanktionen muss zunächst unterschieden werden zwischen Verstößen gegen Transparenzpflichten im Lizenzierungsprozess und solchen, die sich außerhalb dessen ergeben, also nach Lizenzvergabe oder in lizenzierungsfreien Sachverhalten. Daneben treten insbesondere wettbewerbsrechtliche Verstöße.

Medienrechtlich droht in erster Linie die Versagung der Lizenzerteilung oder deren zeitliche Verkürzung/Einschränkung, Ergänzung, Suspendierung oder Rücknahme/Entzug. Auch Unbedenklichkeitsbescheinigungen, wo diese wie in Deutschland vorgesehen sind, können versagt werden. Milder sind die im UK und der Schweiz vorgelagerten Vollstreckungsbescheide bzw. Verfügungen durch die Aufsichtsbehörden, mit denen die Medienunternehmen zunächst aufgefordert werden, ihre Verletzungshandlung abzustellen. Regelmäßig unterliegen die überwiegend als Ordnungswidrigkeit, vereinzelt – etwa im UK oder unter Umständen in Frankreich – auch als Straftat qualifizierten Verletzungen Sanktionen finanzieller Natur. Die Höchstsätze liegen etwa bei RUB 3 Millionen (russische Rubel, ca. EUR 35.000), EUR 250.000 (IT), GBP 250.000 (britische Pfund, ca. EUR 292.000) oder (höchstens) 5 Prozent des relevanten Umsatzes, wobei der höhere Wert herangezogen wird (UK), EUR 500.000 (DE) und EUR 1 Million (ES). Relative Geldstrafen in Höhe von maximal 10 Prozent des Jahresumsatzes gibt es auch in Polen und der Schweiz. Im UK, in Italien und in Russland können Betroffene auch für einen festgelegten Zeitraum ganz von der Lizenzerteilung ausgeschlossen werden. In Irland können Verstöße gegen gesellschaftsrechtliche Transparenzpflichten neben einer Geldstrafe von bis zu EUR 500.000 Haftstrafen bis zu 12 Monaten nach sich ziehen. In Italien sind Haftstrafen bis zu 5 Jahren möglich.

In der Schweiz können daneben Maßnahmen gegen bestehende Medienkonzentration ergriffen werden, die sich aus Transparenzverstößen ergeben haben, etwa durch Verpflichtung zu Einräumung von Sendezeit an Dritte oder Anpassung organisatorischer und unternehmerischer Strukturen des betroffenen Unternehmens.

Insbesondere aus der Schweiz und aus Spanien ist berichtet worden, dass Sanktionen noch nicht verhängt wurden, während Geldstrafen in Italien bislang stets moderat ausfallen.

Verstöße in wettbewerbs- oder außenwirtschaftsrechtlichen Verfahren können in eine Untersagung der geplanten Übernahme bzw. des angestrebten Zusammenschlusses von Medienunternehmen führen.

6.4. Ausblick

Nicht zuletzt mit Blick auf neue Medienakteure bleibt die rechtliche Entwicklung in zahlreichen Berichtsstaaten dynamisch. In Spanien, Irland und Italien laufen Gesetzgebungsprozesse in Umsetzung der AVMD-RL, die sich auch auf Transparenzverpflichtungen hinsichtlich Medieneigentums beziehen. Auch davon unabhängig verlaufende legislative Anpassungen tragen der Dynamik der Digitalwirtschaft und dem Wachstum ihrer großen Plattformen Rechnung. Das geplante *Digital Services*-Paket der EU wird je nach endgültiger Ausgestaltung voraussichtlich weitere relevante Änderungen in den Mitgliedstaaten bringen. Da der Prozess noch am Anfang steht, kann mit unmittelbaren Auswirkungen auf die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen vorerst nicht gerechnet werden. Auch in der Schweiz und im UK ist mit Rechtsetzung in zum hier betrachteten Thema relevanten Sachbereichen zu rechnen. Vielfach wird mit den vorgesehenen Änderungen an den für diese Unternehmen einschlägigen Rechtsnormen auch eine größere Transparenz angestrebt.

7. Schlussfolgerungen

Mark D. Cole, Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht an der Universität Luxemburg und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) /Sebastian Zeitmann, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

Diese Ausgabe der IRIS Spezial beschäftigt sich mit der Frage, welche Vorgaben sich aus Europarecht und beispielhaft betrachteten innerstaatlichen Ansätzen für Transparenz von Medieneigentum ergeben. Die Analyse nimmt als Ausgangspunkt die Gründe, warum es überhaupt Transparenzvorgaben gibt und wie entsprechende rechtliche Verpflichtungen begründet werden. Abschließend soll noch einmal die Frage gestellt werden, wem transparente Medieneigentumsstrukturen nutzen. Dabei gibt es unterschiedliche Antworten und „Profiteure“ solcher Transparenz.

Da ist zunächst die Gesellschaft selbst zu nennen: Wo Transparenz ihrem Hauptziel der Medienpluralität dient, profitieren die Medienkonsumentinnen und -konsumenten von einem vielfältigen und ausgewogenen Angebot, das die verschiedenen Meinungen und Positionen transportiert und nicht konzentriert auf einseitige Interessen ausgerichtet ist. Mit anderen Worten ermöglicht Transparenz in dieser Hinsicht überhaupt erst die Abbildung vielfältiger Strukturen, die hinter dem Medienangebot stehen. Der damit verbundene Wettbewerb fördert auch die Qualität des Gesamtangebots der Medien. Transparenz ermöglicht damit von Verbraucherseite eine Überprüfung und Überwachung von Medien und fördert damit die Stärkung von Vertrauen auch in die so angebotenen Inhalte.

Auch für die Medienunternehmen und -organisationen können sich aus einem transparent ausgestalteten System Vorteile ergeben. Einerseits trägt Transparenz zu einem Marktumfeld bei, das von offenem und fairem Wettbewerb geprägt ist. Andererseits ermöglichen die den Medienanbietern auferlegten Transparenz- und Offenlegungspflichten aber auch den Nachweis eigener Unabhängigkeit und können damit als Indikatoren auch eines qualitativen und jedenfalls das Inhaltsspektrum erweiternden Angebotes genutzt werden.

Insbesondere wird durch eine transparente Marktabbildung den Aufsichtsbehörden und anderen staatlichen oder überstaatlichen Stellen die Verwirklichung ihrer (Kontroll-)Aufgaben erleichtert. Anhand der ihnen gegenüber offenzulegenden Informationen und Daten können sie etwa das Vorliegen rundfunkrechtlicher Zulassungsvoraussetzungen prüfen und nach objektiven Kriterien die Rundfunkzulassungen vergeben oder entziehen, wenn sich die Ausgangslage verändert. Ebenso können wettbewerbsrechtlich relevante Entscheidungen etwa mit Blick auf Unternehmenszusammenschlüsse oder missbräuchliche Verhaltensweisen erst mit dem Vorhandensein der entsprechenden Informationen getroffen werden und Berichtspflichten erleichtern dies, indem nicht auf individuelle Informationsanforderungen im Ermittlungsverfahren abgestellt werden muss. Auch bei der Frage der Adressierung von Aufsichtsmaßnahmen oder in entsprechenden

Anwendungsfällen sogar strafrechtlichen Ermittlungen oder Sanktionen helfen transparente Informationen über den Anbieter einer leichten und zügigen Adressierung.

In den letzten Jahren ist der Einführung von erweiterten Transparenzpflichten konsequenterweise viel Aufmerksamkeit zuteil geworden. In zahlreichen Rechtsakten sind allgemeine oder spezifische Transparenz- und Offenlegungsverpflichtungen eingeführt worden. Zwar kann aus den EU-Verträgen oder der EMRK nur ein allgemeiner, aber kein medienspezifischer Transparenzgrundsatz direkt entnommen werden. Jedoch gibt es unterschiedliche sekundärrechtliche Ansätze der EU mit dem Ziel, Eigentümerstrukturen von Medienunternehmen offenzulegen. Allerdings sind diese nicht durchgehend für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbindlich, sondern bieten teilweise nur Möglichkeiten zur Harmonisierung. So regelt die AVMD-Richtlinie etwa verpflichtend, dass Mediendiensteanbieter bestimmten Impressumspflichten unterliegen, die sich insbesondere auf die Identifikations- und Kontaktmöglichkeit des Anbieters beziehen. Darüber hinausgehende Offenlegungspflichten hinsichtlich der Eigentümer des Medienanbieters und somit Art und Umfang wirtschaftlichen Einflusses auf einen solchen Anbieter sind nicht verpflichtend, vielmehr ermöglicht die Richtlinie lediglich solche erweiterten Pflichten. Den Mitgliedstaaten steht es aber frei zu entscheiden, ob sie entsprechende Regelungen erlassen oder davon Abstand nehmen. Dieser Ansatz zeigt aber, dass insgesamt der besonderen Bedeutung von Transparenzvorschriften im Mediensektor – wegen des Einflusses der Medien auf den Meinungsbildungsprozess – zunehmend Rechnung getragen wird. Dass aber aufgrund der nicht bindenden Vorgabe Mitgliedstaaten auch fehlende Transparenzvorschriften in diesem Sektor weiter aufrecht erhalten können, wie es etwa für den in dieser Ausgabe besprochenen Berichtsstaat Irland der Fall ist, ist die Folge des aktuellen Standes des Unionsrechts. Eine harmonisierte Rechtslage zumindest innerhalb der Union kann somit nicht direkt erreicht werden.

Vor dem Hintergrund der grundrechtlich verankerten Informations- und Pressefreiheit gewinnen die angestrebten Ziele von Transparenzvorschriften im Mediensektor zusätzliches Gewicht. Jedoch ist Transparenz von Medieneigentum verfassungsrechtlich regelmäßig – mit Ausnahme des Berichtsstaats Italien – nicht ausdrücklich verankert. Stattdessen finden sich vielfach, aber nicht in jedem Berichtsstaat, spezifische einfachgesetzliche Regelungen, teilweise in Umsetzung von oder Bezugnahme auf entsprechende Unionsrechtsakte.

So finden sich unterschiedliche Ansätze im Sekundärrecht der EU in Rechtsgebieten, die nicht unmittelbar den Mediensektor adressieren. Beispiele sind die EU-Geldwäscherichtlinie und die gerade auch für Medienunternehmen besonders relevante DSGVO, in denen sich Ansätze zur Transparenz von Eigentümerstrukturen finden und die entweder unmittelbar oder durch Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten Wirkung entfalten. Die Geldwäscherichtlinie ist jedoch nicht spezifisch auf Mediendiensteanbieter zugeschnitten. Die DSGVO hat einen sehr bestimmten Anwendungsbereich, was auch für andere einschlägige Rechtsakte wie die Urheberrechts-Richtlinie oder insbesondere die P2B-Verordnung mit Transparenzverpflichtungen für Online-Anbieter gilt.

Das Wettbewerbsrecht der EU greift, soweit es um Unternehmenszusammenschlüsse geht, nur oberhalb bestimmter Aufgreifschwelen und damit bei den „großen“ binnenmarktrelevanten Fällen. Für darunter liegende

wettbewerbsrechtliche (sowie außenwirtschaftsrechtliche) Sachverhalte greift das insoweit nicht harmonisierte Recht der 27 Mitgliedstaaten. In dieser IRIS Spezial werden neben einigen EU-Mitgliedstaaten (wie erwähnt Irland und Italien, zudem Deutschland, Frankreich, Polen und Spanien) auch exemplarisch drei weitere Europaratsstaaten (Russland, Schweiz, Vereinigtes Königreich) näher beleuchtet und auch hier bestätigt sich das Bild, dass sowohl medienrechtlich als auch bezüglich nicht medienbezogener Transparenzverpflichtungen eigenständige Ansätze im jeweiligen Rechtssystem vorzufinden sind, so dass die gesamteuropäische Rechtslage uneinheitlich ist.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung aktuell noch immer sehr dynamisch ist, soweit es um Transparenz bezüglich Anbieter audiovisueller Mediendienste geht. Der Umsetzungsprozess der 2018 revidierten AVMD-Richtlinie in innerstaatliches Recht ist zum Zeitpunkt dieser Publikation noch nicht abgeschlossen, und trotz des Fehlens eines entsprechenden Umsetzungsbefehls in Art. 5 Abs. 2 planen einige der Berichtsstaaten im Zuge der Umsetzung weiter reichende Transparenz- und Offenlegungspflichten als die reinen Impressumspflichten aus Art. 5 Abs. 1. Auch außerhalb des geografischen Anwendungsbereichs der Richtlinie gibt es teilweise eine Orientierung an deren Vorgaben, wie es für den Berichtsstaat Vereinigtes Königreich aufgezeigt werden konnte. Dennoch verbleibt es auch zukünftig bei einer Gesamtlage in Europa, dass Regelungsadressaten und Umfang der von den Anbietern offenzulegenden Informationen jenseits eines Kernbestands von Daten, der überall verlangt wird, von Staat zu Staat unterschiedlich bleiben können, weil die Richtlinie entsprechenden Spielraum belässt bzw. nur in einer begrenzten Zahl von Staaten bindend ist. Insbesondere bezüglich Abrufdiensten und Video-Sharing-Plattform-Anbietern ergeben sich in einzelnen Berichtsstaaten (noch) Ausnahmen von den Offenlegungspflichten wie sie für Anbieter linearer Dienste gelten, wobei der Anwendungsbereich der Regeln zunehmend auch auf sie ausgedehnt wird.

Transparenz über Eigentumsstrukturen kann auch beschränkend wirken, wenn etwa strenge Vorgaben bestehen, welche Art ausländischer Beteiligung an Medienunternehmen zulässig ist. Insbesondere in den Berichtsstaaten Polen und Russland können wie hier in der Ausgabe aufgezeigt, die umfassenden Regelungen durch die Offenlegungspflicht zu Hemmnissen bezüglich einer Lizenzerteilung führen. Im Bericht über die Situation in Russland wird darauf hingewiesen, dass nichtrussische Anbieter durch das einschlägige Recht schlechter gestellt werden als einheimische.

Unterschiede ergeben sich nicht nur bezüglich der materiellen Regelungen, sondern auch mit Blick auf die Überwachung und Beaufsichtigung der Regeln. Bestimmte Aspekte sind aber zumindest in der EU vereinheitlicht, etwa die Unabhängigkeit der zuständigen Aufsichtsbehörden. Für den Nicht-EU-Mitgliedstaat Schweiz ist aber aufgezeigt worden, dass die für die Einhaltung der Transparenzvorgaben zuständige staatliche Stelle nicht unabhängig strukturiert ist. Auch die Sanktionen wegen Verstoßes gegen die Transparenzregeln werden uneinheitlich gehandhabt: Bei Anbietern, die einer Lizenzierung unterliegen, ist deren Versagung bei Nichterfüllung der Bedingungen ebenso möglich wie eine Suspendierung oder der endgültige Entzug einer einmal erteilten Lizenz. Die Höhe der daneben möglichen Geldstrafen weicht jedoch von Staat zu Staat zum Teil weitreichend ab. Dies ergibt sich auch daraus, dass einzelne Staaten neben absoluten Strafen auch relative, umsatzbezogene Strafzahlungen verhängen können, bei denen eine Obergrenze nicht

besteht. Teilweise drohen noch strengere Konsequenzen wie der Ausschluss von zukünftigen Lizenzerteilungen oder Haftstrafen der Verantwortlichen.

Große Unterschiede bestehen bei den Methoden, mittels deren die Offenlegung erreicht wird. Insbesondere gilt dies für das Verfügbarmachen der entsprechenden Daten für die Öffentlichkeit, weniger soweit es um Meldeverpflichtungen an die zuständigen Behörden geht. Im Hinblick auf die Übermittlung an die Aufsichtsbehörden ist nicht überall bereits eine digitalisierte Möglichkeit eingeführt und es wird weiterhin auf die Schriftform abgestellt. Vielfach ist eine Kommunikation über Onlineportale aber bereits Standard. Für die Allgemeinheit ergeben sich Zugangsschwierigkeiten etwa dadurch, dass es keine medienspezifischen Datenbanken gibt, auf die Zugriff genommen werden kann oder diese nicht vollständig oder aktuell sind. In einigen Staaten ist die Öffentlichkeit auf die allgemeinen Unternehmensregister angewiesen, die aber oftmals nur eingeschränkte Kategorien von Daten umfassen. Zudem sind Abrufe teilweise kostenpflichtig, und zumindest in Spanien weist der Bericht auf, dass die hohen Gebühren prohibitive Wirkung gegen die Geltendmachung von Informationsansprüchen haben können. Im Übrigen zeigt sich anhand der Offenlegung gegenüber der Allgemeinheit in mancherlei Hinsicht der Konflikt zwischen Transparenzabsicht und Datenschutzerwägungen, der zugunsten eines höheren Datenschutzes dazu führen kann, dass einzelne Informationen dem öffentlichen Zugriff entzogen bleiben.

Besonders wichtig ist es hervorzuheben, dass mehrere aktuelle Legislativverfahren in der EU Transparenz in den Fokus nehmen und zentrale Vorschriften dazu enthalten sind. Einerseits geht es dabei um das intensiv diskutierte Digitale Dienste-Paket mit den Verordnungsvorschlägen für einen *Digital Services Act* und einen *Digital Markets Act*, andererseits um geplante Vorschriften zur Regulierung künstlicher Intelligenz. Die Anwendungsbereiche der neuen Regelungen würden sich nach dem Stand der Vorschläge nur auf digitale Anbieter und solche, die mit künstlicher Intelligenz arbeiten, beziehen und damit nicht notwendigerweise auf Medienunternehmen und sind insbesondere nicht medienübergreifend ausgestaltet.

Weitreichend sind auch die unterschiedlichen Empfehlungen und Erklärungen des Europarates zu Medienpluralismus und Medienkonzentration. Wenngleich diese für die Mitgliedstaaten des Europarates nicht unmittelbar rechtlich bindend sind, vermögen sie den öffentlichen Diskurs und letztlich nationale Gesetzgebungsprozesse zu beeinflussen.

Neben den Transparenzaktivitäten, die durch staatliche Stellen gewährleistet oder gefördert werden, gibt es auch private Initiativen oder offiziell beauftragte Dritte, die entsprechende Datenbanken unterhalten und verfügbar machen, wie es etwa für den Berichtsstaat Irland der Fall ist. Daneben existieren Akteure, die entweder internationalen Organisationen – etwa dem Europarat – oder Forschungseinrichtungen wie Universitäten zugeordnet oder die als Nichtregierungsorganisationen organisiert sind. Mit ihren Datenbanken und Berichten stellen sie eine wichtige Informationsquelle für Politik, Regulierungsbehörden, Forschung und nicht zuletzt auch die Zivilgesellschaft dar. Entsprechende Initiativen werden vielfach von der EU unterstützt oder von dieser Ebene angestoßen. Mit der Ausschreibung eines Transparenzprojekts hat die Europäische Kommission Ende 2020 signalisiert, dass sie zukünftig noch stärker mit dem Ziel der

Förderung von Medienfreiheit in dem Bereich von Offenlegungspflichten tätig werden möchte.

In Abwandlung des Zitats von *Niklas Luhmann*, das diese Ausgabe der IRIS Spezial einleitet:

Wenn wir über das, was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, durch die Medien wissen, dann müssen wir auch von den und über die Medien wissen.

Auch der *public watchdog* braucht selbst einen solchen: Des *watchdog's watchdog* ist die Gesellschaft im Luhmann'schen Sinne und damit wir alle.

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

30
Jahre

Europäische
Audiovisuelle
Informationsstelle

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE