

Kapitel IV

Regulierung crossmedialer Aktivitäten in ausländischen Medienordnungen

1 Einführung

Die geplante, aber letztlich unterbliebene Übernahme der ProSiebenSat.1 Media AG durch die Axel Springer AG hat Aufmerksamkeit auf die Frage gelenkt, wie Aktivitäten jenseits des Rundfunks bei der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht zu berücksichtigen sind.⁸⁷⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur die Notwendigkeit einer medienspezifischen Kontrolle betont, sondern deutlich gemacht, dass dabei auch drohenden Vermachtungen entgegenzuwirken ist, die durch eine Kombination des Einflusses auf unterschiedliche Medien entstehen.⁸⁸⁰ Ob und ggf. wie der Gesetzgeber zu reagieren hat, hängt von den konkreten Marktsituationen ab.

Das Verfahren um ProSiebenSat.1 und Springer Ende 2005/Anfang 2006 hat auch eine Diskussion um die Reform des Rechts zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht ausgelöst. Für derartige Reformen kann als Anschauungsmaterial interessant sein, wie andere Staaten mit diesem Problem umgehen. Die zunehmende crossmediale Verschränkung unternehmerischer Aktivitäten ist keinesfalls auf Deutschland beschränkt, sondern stellt einen internationalen Trend dar. Vergleiche mit dem Ausland oder zwischen ausländischen Systemen haben aber mit der nötigen Vorsicht zu erfolgen, da nicht nur die verfassungsrechtlichen Situationen unterschiedlich sind, sondern sich auch die gewachsenen Medienstrukturen und damit die Nutzungsgewohnheiten, die Struktur der Märkte und schließlich die Einflüsse unterschiedlicher Unternehmen verschieden darstellen können.

Im Folgenden wird zunächst ein grober Überblick über spezifische Regeln zu crossmedialen Verflechtungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und größerer nicht-europäischer Medienmärkte gegeben.⁸⁸¹ Anschließend werden sechs Länder mit interessanten Regelungsmodellen oder weiterführenden aktuellen Diskussionen über eine Reform der Medienordnung vertiefend vorgestellt. Dies sind Italien, Frankreich, die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Österreich und die USA.

Zu beachten ist bei der Lektüre, dass Regelungen zur Kontrolle crossmedialer Aktivitäten unterschiedliche rechtliche Anknüpfungspunkte haben können; sie können das allgemeine Wettbewerbs- und Kartellrecht modifizieren, Bestandteil eines spezifischen Medienrechts sein oder aber in einer Verschränkung von beidem wirken.

Wir sprechen von besonderem Medienkonzentrationsrecht, wenn in den Ländern für die wirtschaftliche Betätigung von Medienunternehmen bzw. deren Zusammenschlüsse spezielle Vorschriften existieren, die das allgemeine Wettbewerbs- und Kartellrecht modifizieren oder neben dieses treten. Von einem intermediären Konzentrationsrecht soll im Folgenden die Rede sein,

⁸⁷⁹ Vgl. etwa die Reformvorschläge in Schulz/Held, Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht.

⁸⁸⁰ BVerfGE 73, 118 (175).

⁸⁸¹ Bei der Zuordnung kann es zu Mehrfachnennungen kommen, wenn die Landesregelungen ausdifferenziert sind und in verschiedenen Bereichen unterschiedlichen Konzepten folgen.

wenn es spezielle Regelungen gibt, die die wirtschaftliche Betätigung von Medienunternehmen bzw. deren Zusammenschlüsse auf unterschiedlichen Medienmärkten betreffen, nicht aber bei der regionalen Differenzierung von Märkten, wenn es um dasselbe Medium geht.

2 Beschränkungen crossmedialer Aktivitäten in EU-Mitgliedstaaten

2.1 Länder ohne intermediäres Konzentrationsrecht

Auch wenn in fast allen europäischen Mitgliedstaaten ein besonderes Medienkonzentrationsrecht existiert, finden sich nur in wenig mehr als der Hälfte aller Länder auch Regeln, die crossmediale Aktivitäten explizit adressieren.

Zu den Ländern ohne spezifisches intermediäres Konzentrationsrecht gehören z. B. Belgien, Luxemburg, Dänemark, Portugal, Spanien, Finnland, Schweden, Lettland, Litauen, Polen und Tschechien.

Die Gründe dafür können sehr unterschiedlich sein. Zum einen kann bislang eine crossmediale Verknüpfung einfach noch nicht zum Problem geworden sein. Zum anderen können sich Begrenzungen aus dem spezifischen Verständnis der Medienfreiheit selbst ergeben. So sieht man etwa in Schweden in der im *Regeringsformen* garantierten Meinungs- und Rundfunkfreiheit teilweise grundsätzliche Hindernisse für Konzentrationsbeschränkungen überhaupt.⁸⁸² In Polen wurde erstmals 2002 umfassend über die Einführung crossmedialer Beschränkungen diskutiert, die fraglichen Regelungen wurden aber bei der Verabschiedung des neuen Mediengesetzes im Jahre 2004 nicht integriert. Dies mag nicht zuletzt daran gelegen haben, dass sich um die genaue Ausgestaltung der Konzentrationsregeln ein Bestechungsskandal entwickelte.⁸⁸³

In einigen Ländern findet sich außerdem kein besonderes Medienkonzentrationsrecht, so dass allein das allgemeine Wettbewerbs- und Kartellrecht Anwendung findet. Dies ist zum Beispiel der Fall in Dänemark, Finnland und Litauen.

2.2 Länder mit absoluten Verschränkungsverboten

In einer Gruppe von Ländern werden crossmediale Betätigungen generell und unabhängig von der Höhe der Beteiligung an einem Unternehmen, der Marktmacht oder der Anzahl der Lizenzen verboten. Dies ist der Fall in Estland und der Slowakei.

In einigen Staaten besteht ein derartiges absolutes Verbot lediglich im Hinblick auf bestimmte Beteiligungsformen. So ist in Slowenien zum Beispiel der gleichzeitige Besitz eines Radio- und eines Fernsehsenders untersagt, und auch bestimmte Kombinationen von Presse- und Rundfunkunternehmen sind nicht erlaubt, soweit bestimmte Unternehmensanteils Grenzen überschritten sind (s. u.).⁸⁸⁴ Außereuropäische Beispiele für ein derartiges Regelungskonzept sind z. B. Australien (hier sind ebenfalls Beteiligungen von Hörfunksendern an Fernsehsendern verboten)⁸⁸⁵ sowie die USA (kleine Medienmärkte).⁸⁸⁶

⁸⁸² Kevin (u. a.), Die Information der Bürger in der EU, S. 185, abrufbar unter [http://www.epra.org/content/english/press/papers/Die Information der B%FCrger in der EU FINAL.pdf](http://www.epra.org/content/english/press/papers/Die%20Information%20der%20B%FCrger%20in%20der%20EU%20FINAL.pdf). Allerdings wird dem Problem der Medienkonzentration allgemein Aufmerksamkeit geschenkt; vgl. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3011/a/19030>.

⁸⁸³ Vgl. die Darstellung bei Kevin (u. a.), Die Information der Bürger in der EU, S. 166 f.

⁸⁸⁴ Kevin (u. a.), Die Information der Bürger in der EU, S. 204.

⁸⁸⁵ Siehe hierzu insbesondere http://www.aph.gov.au/library/INTGUIDE/SP/media_regulations.htm.

⁸⁸⁶ Die entsprechenden FCC rules wurden allerdings von einem Gericht außer Kraft gesetzt; neue Regelungen wurden noch nicht erlassen.

Vorteile derartiger Regelungen werden darin gesehen, dass sie wenig komplex und damit einfach anwend- und durchsetzbar sind und im Ergebnis effektiv verhindern können, dass sich durch die Kombination von Einfluss auf unterschiedlichen Märkten Meinungsmacht akkumuliert. Allerdings tragen derartige Modelle den (berechtigten) Interessen der Medienunternehmen an der Nutzung von Synergieeffekten und der *economies of scale* kaum Rechnung. Zudem sind sie auf bestimmte – meist traditionelle – Medienmärkte beschränkt und damit nicht in der Lage, Risiken zu adressieren, die sich aus der Entstehung neuer potenziell meinungsmächtiger Medien ergeben.

Ein modifiziertes Regelungskonzept besteht darin, crossmediale Beteiligungen zu verbieten, allerdings nur dann, wenn das betreffende Unternehmen auf den relevanten Märkten einen bestimmten Marktanteil überschreitet. Regelungen dieser Art findet man zum Beispiel in den folgenden Staaten:

- In den Niederlanden darf ein Rundfunkunternehmen durch seine Beteiligungen nur maximal 25 % des Pressemarktes kontrollieren.
- In Österreich wird eine bundesweite Fernsehlizenz dann nicht erteilt, wenn das Unternehmen in einem bestimmten anderen Medienmarkt eine Reichweite von 30 % der Zuhörer oder Leser erreicht.
- Im Vereinigten Königreich wird eine Channel-3-Lizenz dann verweigert, wenn das Unternehmen schon einen Pressemarktanteil von 20 % hält.
- In Italien darf ein Medienunternehmen nur maximal 20 % des Medienmarktvolumens auf sich vereinen.

Im Gegensatz zu den absoluten Verschränkungsverboten wird hier den Interessen der Medienunternehmen stärker Rechnung getragen.

2.3 Markt- oder zahlenmäßige Beschränkung von crossmedialen Aktivitäten

In einigen Staaten wird nur eine bestimmte Anzahl von crossmedialen Betätigungen erlaubt, wobei sich die Beschränkung auf die Märkte, in denen Aktivitäten gehalten werden dürfen, oder auf die Zahl der Lizenzen selbst beziehen kann. Beispiele für derartige Regelungen finden sich in:

- In Frankreich existiert die im besonderen Teil noch näher vorgestellte „Zwei-von-drei“-Regelung.
- Griechenland hat eine dem französischen Modell vergleichbare Regelung getroffen.
- In Malta darf ein Unternehmen maximal eine Radio- und eine Fernsehlizenz halten sowie einen Shoppingkanal betreiben.⁸⁸⁷
- In den USA sind nach einer Order der FCC auf mittleren Medienmärkten nur bestimmte Kombinationen erlaubt (näher hierzu unter VIII).

Regelungen dieser Art enthalten klarere Vorgaben für Medienunternehmen, allerdings können sie – dies zeigt die Kritik in Frankreich – nicht immer wirksam verhindern, dass ein Medienunternehmen eine marktstarke Stellung in zwei wichtigen Medienmärkten in einem Gebiet erlangt und damit maßgeblichen Einfluss auf die Meinungsbildung nehmen kann.

⁸⁸⁷ Vgl. Part III Nr. 10 des Rundfunkgesetzes von Malta, abrufbar unter <http://www.ba-malta.org/>.

2.4 Beschränkung der Beteiligungshöhe

In anderen Staaten werden crossmediale Beteiligungen dergestalt reguliert, dass zwar keine zahlenmäßige Obergrenze für Beteiligungen normiert wird. Ein Unternehmen, dessen Beteiligung an einem Medienanbieter einen bestimmten Prozentwert überschreitet, darf sich aber nicht unbegrenzt an einem Anbieter auf einem Medienmarkt beteiligen:

- In Slowenien darf ein Unternehmen nur dann Anteile an einem Presseunternehmen halten oder erwerben, wenn es nicht mehr als 20 % der Anteile an einem Radio- oder Fernsehunternehmen hält. Gleiches gilt auch im umgekehrten Fall.⁸⁸⁸
- In Zypern darf keine Hörfunklizenz an ein Unternehmen vergeben werden, das mehr als 5 % der Anteile an einem Verlagshaus, einer Zeitung oder einem landesweiten Fernsehsender hält.⁸⁸⁹
- In Ungarn dürfen Unternehmen, die eine Kontrollmehrheit an einer Tageszeitung halten, keinen Mehrheitsanteil an einem Rundfunkveranstalter oder Unternehmen, das mit Inhalten handelt, erwerben, dessen Sendebereich sich mit dem Verbreitungsbereich der Zeitung überschneidet.⁸⁹⁰
- Im Vereinigten Königreich dürfen z. B. Verleger von nationalen Zeitungen mit einem Marktanteil von 20 % nur bis zu 20 % an einem Rundfunkveranstalter, der eine Channel-3-Lizenz besitzt, halten.

Ein derartiges System ermöglicht es Unternehmen, Synergieeffekte durch crossmediale Verschränkungen zu realisieren, versucht aber dennoch, vorherrschenden Einfluss von Unternehmen zu begrenzen. Voraussetzung dafür ist, dass die Beteiligungen hinreichend transparent sind; es besteht ein Anreiz, durch Verschachtelungen von Unternehmen die Obergrenze zu umgehen.

2.5 Einzelfallentscheidungen

In bestimmten Staaten wird die Entscheidung über die Zulässigkeit crossmedialer Aktivitäten aufgrund eines gesetzlichen Kriteriumbündels im Einzelfall im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Medienmärkte getroffen. Dies ist der Fall in folgenden Staaten:

- Irland (Irland wendet einen der Regelung in Großbritannien vergleichbaren „public interest test“ an),
- Österreich (vgl. hierzu § 13 Abs. 1 des Kartellgesetzes sowie die Darstellung im Länderteil),
- Vereinigtes Königreich (zum in den deregulierten Bereichen angewandten „public interest test“ vgl. die Darstellung im Länderteil).

Regelungen dieser Art erlauben es, flexibel auf Marktsituationen und Veränderungen der Medienlandschaft zu reagieren, so dass der Handlungsspielraum für Medienunternehmen nur eingeschränkt wird, wenn tatsächlich Gefahren für die Meinungsvielfalt gegeben sind. Die Flexibilität hat aber ihren Preis in Form von schwerer Vorhersehbarkeit der Entscheidungen und verhältnismäßig hohem Aufwand für die Entscheidungsfindung im Einzelfall.

Im Folgenden sollen einige Staaten im Hinblick auf ihre Regelungen über crossmediale Aktivitäten genauer betrachtet werden. Die Darstellungen beruhen auf Dokumentenanalysen. Da sich aus den gesetzlichen Grundlagen und ihrer Beschreibung das tatsächliche Funktionieren von

⁸⁸⁸ Vgl. Kevin (u. a.), Die Information der Bürger der EU, S. 204.

⁸⁸⁹ Vgl. Kevin (u. a.), Die Information der Bürger der EU, S. 240.

⁸⁹⁰ Vgl. Kevin (u. a.), Die Information der Bürger der EU, S. 231.

Regulierung besonders bei komplexen Vorgängen nicht immer erkennen lässt, wurden in Zweifelsfällen nationale Experten für die jeweilige Rechtsordnung konsultiert.⁸⁹¹

3 Frankreich

3.1 Medienangebote und Mediensystem

Im Bereich des Fernseh- und Rundfunks ist das Angebot von drei Akteuren geprägt, diese Struktur hält sich bereits seit einigen Jahren. Die Akteure sind France Television (2005: 37,9 % Marktanteil), TF1 (2005: 32,3 % Marktanteil) und RTL/Suez (2005: 12,6 % Marktanteil).⁸⁹²

Die Presselandschaft in Frankreich ist durch eine Vielzahl von Titeln (mehr als 80 Zeitungen erscheinen täglich) geprägt, wobei nur dreizehn überregional erscheinen. Von der Gesamtauflage der Tagespresse entfielen 2005 auf Socpresse 20,2 %, Amaury 10,3 %, Ouest-France 9,3 %, Le Monde 7,2 % und Hachette 4,8 %.⁸⁹³

Innerhalb der kommerziellen Radioangebote dominieren ebenfalls drei große Unternehmen. Diese sind Lagardère Active (2005: 14,5 % Zuhöreranteil), NRJ (2005: 18,4 % Zuhöreranteil) und die RTL Group (2005: 17,6 % Zuhöreranteil).⁸⁹⁴

3.2 Rechtliche Grundlage der Kontrolle von Meinungsmacht

Ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht in Deutschland hat die Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel (CCF; Oberstes Verfassungsgericht) die Medienordnung entscheidend geprägt.⁸⁹⁵ In Art. 11 der Menschenrechtserklärung, in der die französischen Grundrechte verankert sind, wird die Rundfunkfreiheit zwar nicht explizit erwähnt, aber als „audiovisuelle Kommunikationsfreiheit“ anerkannt.⁸⁹⁶ Wiederum ähnlich wie in Deutschland wird die Rundfunkfreiheit nicht lediglich als individuelles Abwehrrecht verstanden, das den Inhabern der Rundfunkfreiheit Schutz vor staatlichen Eingriffen bietet, sondern als objektive Garantie, die auch die Sicherung von Meinungsvielfalt im Rundfunk durch gesetzliche Ausgestaltung zum Inhalt hat.

Anders als in Deutschland existieren indes keine ausführlichen, vom Verfassungsgericht aus der Menschenrechtserklärung abgeleiteten Vorgaben für die Ausgestaltung einer positiven Rundfunkordnung.⁸⁹⁷ Im Hinblick auf die Notwendigkeit von Konzentrationsregeln hat der CCF allerdings ausgeführt, dass diese nicht nur den audiovisuellen Bereich, sondern auch die Verflechtung mit anderen Medienbereichen – explizit der Presse – berücksichtigen müssen.⁸⁹⁸

891 Wir danken Prof. Daniela Memmo (Università di Bologna), Dr. Natascha Just (Universität Wien), Prof. Nico van Eijk (Instituut voor Informatierecht, Universiteit van Amsterdam), Prof. Peter Humphreys (University of Manchester), Dr. Philipp Plog (Buse Heberer Fromm – Rechtsanwälte), Andre Stein (MPA candidate at Harvard's Kennedy School of Government).

892 Vgl. http://www.mediametrie.fr/resultats.php?rubrique=tv&resultat_id=219.

893 Vgl. http://www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf, S. 44.

894 Vgl. http://www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf, S. 44.

895 Mailänder, Konzentrationskontrolle, S. 61.

896 Vgl. insb. CCF, Décision no. 82–141 vom 27.07.1982, J.O. vom 29.07.1982, S. 2422, 2423, und Décision no. 84–176 vom 25.07.1984, J.O. vom 28.07.1984, S. 2492, 2493.

897 Vgl. Mailänder, Konzentrationskontrolle, S. 63.

898 Insb. CCF, Décision no. 86–217 vom 18.09.1986, J.O. vom 19.09.1986, S. 11294, 11297, in dem der CCF das erst kurz vorher in Kraft getretene Medienkonzentrationsrecht für verfassungswidrig erklärte, weil dieses intermediäre Konzentrationsgefahren zwischen dem Presse- und Rundfunkmarkt nicht berücksichtigte. Der CCF stützte diesen Gestaltungsauftrag außerdem auf Art. 34 der französischen Verfassung, der den Gesetzgeber zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung von Grundrechten verpflichtet; vgl. hierzu Schellenberg, Konzentrationsbekämpfung, S. 88. Dieser Entscheidung ging ein sehr ähnliches Urteil des CCF für den Pressebereich voraus, in dem es die fehlende Kontrolle indirekter Beteiligungen rügte; vgl. CCF, Décision no. 86–210 vom 29.7.1986, hierzu insb. Schellenberg, AöR 1994, S. 427 (432).

Vor diesem Hintergrund dient das französische Medienkonzentrationsrecht – wenn man die deutsche Diktion verwendet – der Erhaltung kommunikativer Chancengerechtigkeit. Allerdings werden bei den Entscheidungen auch andere Ziele berücksichtigt, etwa die Stärkung der nationalen Rundfunklandschaft und auch die Konkurrenzfähigkeit französischer Unternehmen mit ausländischen Konkurrenten.⁸⁹⁹

3.3 Medienspezifisches Konzentrationsrecht

Die Konzentrationskontrolle setzt bei der Lizenzverteilung an,⁹⁰⁰ es wird also bei jeder Antragstellung geprüft, welche Folgen für die Medienlandschaft zu erwarten sind. Jede konzentrationsrechtlich relevante Betätigung eines Rundfunkveranstalters löst eine erneute Überprüfung der Beteiligungsverhältnisse aus.

Die Regelungen zu crossmedialen Verbänden sind in das spezielle Medienkonzentrationsrecht integriert. Maßgeblich hierfür sind die Art. 38 bis 41-4 des Loi relative à liberté de communication (LLC, das französische Rundfunkgesetz). Darüber hinaus findet neben dem speziellen medienrechtlichen Konzentrationsrecht des LLC auch das allgemeine Wettbewerbsrecht Anwendung (Art. 41-4 LLC). Das Medienkonzentrationsrecht gilt als verschachtelt, es greift verschiedene Sachverhalte als Anlass für Konzentrationsbeschränkungen auf. Die Regelungen begrenzen zum einen die Beteiligungen an einzelnen Veranstaltern:

- Art. 39 LLC: Niemand darf mehr als 49 % der Anteile an einem landesweiten, terrestrisch analog oder digital betriebenen Fernsehunternehmen haben, wenn ein Mindestzuschaueranteil von 2,5 % überschritten wird.
- Hat eine Person mehr als 15 % eines landesweiten analogen terrestrischen Fernsehens inne, darf sie nicht mehr als 15 % bei einem anderen Lizenzinhaber erwerben.
- Bei mindestens 5 % bei 2 Rundfunkbetreibern ist die zusätzliche Beteiligungsgrenze ebenfalls 5 %.
- Die 5 %- und 15 %-Regelung gilt nicht für digitalen Rundfunk.
- Bei ausschließlicher Verbreitung über Satellit ist die Beteiligungsgrenze 50 %.
- Im regionalen Bereich gilt eine Beteiligungsgrenze von 33 %.

Zum anderen begrenzen sie die Anzahl der Programme eines Veranstalters:

- Art. 41 II LLC: Pro Veranstalter nur ein landesweites Programm.
- Bei digitalem Rundfunk kann ein Veranstalter hingegen bis zu sieben terrestrisch verbreitete landesweite Programme betreiben.
- Keine Beschränkung im regionalen Rundfunk, sofern sich die Verbreitungsgebiete nicht überlappen.
- Keine Beschränkungen für Kabel, weniger restriktive Schranken für Satellit.

Zur Kontrolle besteht nach Art. 38 LLC eine umfassende Anzeigepflicht der Unternehmen, sobald sie mehr als 10 % der Kapital- oder Stimmrechtsanteile an einem Rundfunkveranstalter erwerben.

⁸⁹⁹ Vgl. hierzu Schellenberg, Konzentrationsbekämpfung, S. 84.

⁹⁰⁰ Vgl. Plog, Zugang zum digitalen Fernsehen in Frankreich, S. 75 ff.

3.4 Regelungskonzept für crossmediale Meinungsmacht

Das heutige crossmediale Konzentrationsrecht existiert seit 1986. Dem gingen verschiedene Urteile des CCF voraus,⁹⁰¹ der auch später starken Einfluss auf die Entwicklung des Konzentrationsrechts nahm.⁹⁰² Während das ursprüngliche Rundfunkgesetz stärker auf inhaltliche Elemente abstellte, also Veranstalter zur gleichgewichtigen Berücksichtigung unterschiedlicher Auffassungen in ihrem Programm verpflichtete und nur rudimentäre Elemente zur Sicherung von Außenpluralismus vorsah, existiert nun ein differenziertes System der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht.

Der crossmediale Ansatz spiegelt sich in der so genannten „Zwei-von-drei-Regelung“ (früher zwei von vier) wider, nach der ein Rundfunkbetreiber aus einem Katalog mehrerer Beteiligungen nur zwei verwirklichen darf. Anknüpfungspunkt ist also die Veranstaltung von Rundfunk.

Das crossmediale Medienkonzentrationsrecht kennt zwei Differenzierungen, nämlich die zwischen analogem und digitalem Rundfunk und die zwischen landesweiter und regionaler bzw. lokaler Verbreitung. Die maßgeblichen Vorschriften finden sich dabei in Art. 41-1 bis Art. 41-2 LLC.

Analoges terrestrisches landesweites Fernsehen und Radio

Eine weitere Lizenz wird für einen Veranstalter gemäß Art. 41-1 LLC dann nicht erteilt, wenn er mehr als zwei der folgenden Bedingungen erfüllen würde:

- Er ist Inhaber einer oder mehrerer Lizenzen für analoges terrestrisches Fernsehen, dessen technische Reichweite mehr als 4 Mio. Einwohner beträgt (potenzieller Marktanteil).
- Er ist Inhaber einer oder mehrerer Lizenzen für terrestrisches Radio, das bei der Ausstrahlung mehr als 30 Mio. Einwohner erreicht.
- Er ist Herausgeber einer Tageszeitung bzw. kontrolliert diese, und die Tageszeitung hat eine Verbreitung von mehr als 20 % des nationalen Gesamtmarktes.

Die Lizenz kann ausnahmsweise dennoch erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass der Antragsteller innerhalb von sechs Monaten seine Beteiligungen auf die vorgegebene Zahl von höchstens zwei reduziert.

Digitales terrestrisches landesweites Fernsehen und Radio

Die gleichen Regelungen für analoges terrestrisches landesweites Fernsehen und Radio gelten gemäß Art. 41-1-1 LLC auch für das digitale, d. h., bei der Lizenz werden dieselben Bedingungen geprüft.

Analoges regionales oder lokales Fernsehen und Radio

Im Bereich des analogen regionalen oder lokalen Rundfunks wird gemäß Art. 41-2 LLC eine Lizenz verweigert, wenn der Antragsteller dadurch mehr als zwei der folgenden Bedingungen erfüllen würde:

- Er ist Inhaber einer oder mehrerer Lizenzen für analoges landesweit bzw. regional und lokal verbreitetes Fernsehen in dem betroffenen Gebiet.
- Er ist Inhaber einer oder mehrerer Lizenzen für terrestrisches, landesweit bzw. regional und lokal verbreitetes Radio, wenn der erreichbare Gesamthöreranteil in dem betreffenden

901 Vgl. z.B. CCF, Décision no. 82–141 vom 27.07.1982, J.O. vom 29.07.1982, S.2422, 2423; Décision no. 86–217 vom 18.09.1986, J.O. vom 19.09.1986, S.11294, 11297. Weitere Nachweise zur Rechtsprechungspraxis finden sich bei Schellenberg, AÖR 1994, S.427 (429).

902 Siehe hierzu schon Fn.898.

Gebiet 10 % des potenziellen Programmhöreranteils aller öffentlich-rechtlichen oder kommerziellen Sender in diesem Gebiet überschreiten würde.

- Er ist Herausgeber einer Tageszeitung mit landesweiter oder nicht-landesweiter Verbreitung, die in dem betreffenden Gebiet verbreitet wird, oder kontrolliert diese.

Auch hier kann die Lizenz ausnahmsweise erteilt werden, wenn innerhalb eines halben Jahres die Beteiligung auf die vorgegebenen Höchstgrenzen reduziert wird.

Digitales regionales oder lokales Fernsehen und Radio

Ebenso wie bei landesweiten Angeboten wird auch bei regionalem und lokalem Fernsehen bzw. Hörfunk auf die Regelungen für analogen Rundfunk Bezug genommen (vgl. Art. 41-2-1), d.h., die o.g. Kriterien gelten auch hier.

3.5 Die bisherige „Zwei-von-vier-Regelung“

Für die Diskussion in Deutschland mag interessant sein, dass bis 2004 eine „Zwei-von-vier-Regelung“ galt, bei der neben den drei genannten Kriterien noch ein weiteres Betätigungsfeld genannt wurde, nämlich die Verbreitung eines Kabelrundfunkprogrammes mit einer Reichweite von mehr als 6 Mio. Einwohnern. Im Zuge der Liberalisierung der Medienordnung wurde diese Beschränkung aufgehoben. Als Grund wird die beabsichtigte Gleichstellung mit der Satellitenverbreitung genannt, die ebenfalls nicht der „Zwei-von-vier-Regelung“ unterlag.

3.6 Verfahren und Rechtsfolgen

Da das Konzentrationsrecht an die Lizenz anknüpft, hat der CSA die Möglichkeit der Kontrolle, bevor die Rundfunkveranstaltung beginnt bzw. bevor der konzentrationsrechtlich relevante Vorgang umgesetzt wird. Der CSA kann umfassend Informations- und Auskunftsrechte geltend machen; kommen Rundfunkveranstalter diesen nicht nach, kann ihre Zulassung versagt werden. Auch im Falle einer unterlassenen Information über konzentrationsrechtlich relevante Änderungen der Beteiligungsverhältnisse nach der Zulassung stehen nach Art. 42 LLC Sanktionsinstrumente zur Verfügung, die über den öffentlichen Verweis bis zum Widerruf der Zulassung führen kann.

3.7 Reformvorschläge der Lancelot-Kommission

Im Januar 2006 legte eine eigens hierfür eingesetzte Kommission einen Bericht über Konzentrationsprozesse im Medienbereich, den sog. *Lancelot-Report*, vor.⁹⁰³ Diese nahm ausführlich zu den geltenden französischen Medienkonzentrationsregeln Stellung. Für die hier interessierenden cross-medialen Beschränkungen wurden folgende Reformvorschläge gemacht:

Für Medienunternehmen mit nationaler Reichweite soll die bisherige 2-von-3-Regelung entfallen und durch eine sog. „drei Drittel, zwei Drittel, ein Drittel“-Regelung ersetzt werden.⁹⁰⁴ Diese Anteile beziehen sich auf die in einem Mediensektor zulässige Höchstzahl an Lizenzen, Zuhörern oder Marktanteilen. Solange also z. B. ein Rundfunkunternehmen nur im Rundfunksektor tätig ist, kann es dort die Höchstzahl an Lizenzen bzw. Marktanteilen voll ausschöpfen. Will das Unternehmen auch auf dem Pressemarkt tätig werden, so darf es hier nur noch 2/3 des dort maximalen zulässigen Marktanteils, im konkreten Fall also 2/3 von 30 %, innehaben. Wird das Rundfunk-

⁹⁰³ Ministère de la Culture et de la Communication, *Les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, 2006, abrufbar unter www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf.

⁹⁰⁴ Ministère de la Culture et de la Communication, S.84 f.

unternehmen darüber hinaus noch im Radiomarkt tätig, so darf es nun nur noch 1/3 der dort zulässigen potenziellen Höchstzahl an Zuhörern erreichen.

Im regionalen Bereich soll die „Zwei-von-drei“-Regelung ebenfalls abgeschafft werden. An ihre Stelle soll ein absolutes Verbot der Kumulierung der Inhaberschaft eines lokalen Rundfunksenders und einer lokalen Zeitung im selben Gebiet treten, sofern diese jeweils mehr als 50 % Marktanteil haben.⁹⁰⁵

3.8 Merkmale des französischen Modells

Die Regelungen in Frankreich sind für die Diskussion in Deutschland vor allem deshalb interessant, weil der verfassungsrechtliche Rahmen zumindest vergleichbar ist. Man hat sich für relativ starre Konzentrationsregeln entschieden, die allerdings verhältnismäßig anwendungssicher erscheinen. Sie knüpfen bei den crossmedialen Regelungen nicht in erster Linie an Beteiligungsverhältnisse oder Zuschauermarktanteile an, sondern folgen dem Modell der Begrenzung von Mehrfachveranstaltungen. Bei den Kriterien wird allerdings auch auf die technischen Reichweiten der Medien abgestellt.

Vorteilhaft für die beteiligten Medienunternehmen ist, dass diese sich aus einem Katalog möglicher Beteiligungen die für sie interessanteste Kombination auswählen können.⁹⁰⁶

Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitungen werden in das Mehr-Medien-Modell einbezogen. Andere Presseerzeugnisse und weitere Medienmärkte wie etwa aus den Bereichen Werbung, Rechtehandel oder Internet-Kommunikation werden von der medienpezifischen Konzentrationskontrolle nicht erfasst. Daneben findet allerdings das allgemeine Kartellrecht Anwendung.

Die französische Regelung schließt allerdings gerade im lokalen Bereich Doppelmonopole nicht aus,⁹⁰⁷ Inhaber einer Tageszeitung können auch den einzigen regionalen Radio- oder Fernsehsender beherrschen.

4 Großbritannien

4.1 Medienangebote und Mediensystem

In Großbritannien wurde bereits 1954 neben der BBC ein privater kommerzieller Bereich eingeführt: Independent Television (ITV). Die durch den Television Act von 1954 gegründete Independent Television Authority, die 1973 in die Independent Broadcasting Authority umbenannt wurde, war nicht nur Regulierer, sondern sie betrieb auch die Sendeanlagen im privaten Bereich und konnte als Rundfunkanbieter die Sendungen und die Werbung vorher überprüfen und in die Festsetzung der Programmpläne eingreifen. Mit dem Broadcasting Act von 1990 wurden die Aufsichtsbehörden für Fernsehen (Independent Television Commission) und Hörfunk (Radio Authority) gegründet. Beide waren nun reine Regulierungsbehörden, das Sendernetz der IBA wurde an ein privates Unternehmen verkauft.

ITV wurde 1990 offiziell in „Channel 3“ umbenannt, die Regulierungsbehörde vergibt „Channel 3 Licences“. 2006 existierten 15 lizenzierte regionale Fernsehveranstalter, die in verschiedenen Regionen Großbritanniens senden. Elf dieser 15 Veranstalter gehören einem Unternehmen: ITV plc. Außerdem gibt es einen nationalen „breakfast provider“: GMTV, ein Unternehmen, das zu 75 %

905 Ministère de la Culture et de la Communication, S. 86.

906 Holznagel/Grünwald, Meinungsvielfalt, S. 61.

907 Dies wird teilweise als größte Schwachstelle des Systems angesehen; vgl. Ministère de la Culture et de la Communication, S. 86.

ITV plc. und zu 25 % zu Walt Disney gehört. ITV besitzt ferner zwei weitere Kanäle, ITV2 und ITV3, die über alle digitalen Plattformen frei empfangbar sind.

Channel 3 hatte 2005 einen Marktanteil von insgesamt 21,5 %. 1982 wurde ein weiterer terrestrischer, werbefinanzierter Kanal eingerichtet: Channel 4; er ist nicht in Privatbesitz, sondern eine öffentliche Einrichtung. Channel 5 (jetzt: „Five“) gehört RTL und hatte 2005 einen Marktanteil von 6,4 %. Daneben existieren u. a. noch der digitale Satellitenrundfunkbetreiber BSkyB. 2006 fusionierten die Anbieter von Pay-TV im Kabel NTL und Telewest.

Darüber hinaus existiert mit BBC1 und BBC2 auch ein starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der 2005 zusammen mehr als 32 % der Zuschaueranteile hielt (BBC1: 23,3 %, BBC2: 9,4 %).⁹⁰⁸

Im nationalen Bereich dominieren den Pressemarkt vier große Unternehmen. Diese sind News International (eine Tochtergesellschaft von Rupert Murdochs News Corporation) (Sun, Times, Sunday Times, News of the World; Marktanteil März 2005: 35 %), Trinity Mirror (Mirror, Sunday Mirror, People, Daily Record; Marktanteil März 2005: 25 %), Northern & Shell (Express, Express on Sunday, Star; Marktanteil März 2005: 14 %) sowie Daily Mail & General Trust (Mail, Mail on Sunday; Marktanteil März 2005: 19 %).⁹⁰⁹

Im regionalen und lokalen Markt existieren geschätzte 1.280 Zeitungen aus unterschiedlichen Sparten. Allerdings ist hier die Konzentration recht stark.⁹¹⁰ Darüber hinaus sind die meisten lokalen Märkte durch ein Monopol geprägt.

4.2 Rechtliche Grundlage der Kontrolle von Meinungsmacht

Über eine schriftlich niedergelegte Verfassung verfügt Großbritannien – abgesehen von historischen Dokumenten wie der Petition of Rights von 1628 – nicht; allerdings wurde durch den Human Rights Act von 1998 die Europäische Menschenrechtskonvention in nationales Recht umgesetzt.

Durch den Communications Act 2003⁹¹¹ wurden die Konzentrationsregeln elementar verändert. Zuvor gab es auch in Großbritannien ein Zuschaueranteilsmodell, wobei der zulässige Anteil bei 15 % lag. Diese Regelung wurde durch den Communications Act 2003 komplett aufgehoben (vgl. sec. 350). Nach „Schedule 14“ des Communications Act 2003 gelten nun spezielle Konzentrationsregeln mit Blick auf „Channel 3 services“ (inkl. Cross-Media-Ownership-Regeln), „Radio multiplex services“ und „Local sound programme services“.

Die Aufsichtsbehörden wurden zusammengelegt, zuständig für den gesamten Bereich elektronischer Kommunikation ist nun das Office of Communications (Ofcom).

4.3 Medienspezifisches Konzentrationsrecht

4.3.1 Allgemeines Konzentrationsrecht

Abgesehen vom „public interest test“ (s. u.) und den Vorgaben zur crossmedialen Beteiligung in Schedule 14 des Communications Act 2003 (s. u.) gibt es keine Beschränkungen für Zusammenschlüsse im Fernsehbereich mehr.

Für Fusionen im Hörfunkbereich gelten hingegen noch spezielle Regelungen, die sich aus Schedule 14 des Communications Act 2003 und der Media Ownership Order (Media Ownership

⁹⁰⁸ Vgl. <http://www.barb.co.uk/tvfacts.cfm?fullstory=true&includepage=share&flag=tvfacts>.

⁹⁰⁹ Vgl. <http://www.magforum.com/papers/nationals.htm>.

⁹¹⁰ Ward, A mapping study, S.201.

⁹¹¹ Abrufbar unter <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>.

Description of licence	Number of points
The licence in question	4 points
Each local sound broadcasting licence under which is provided a service whose potential audience includes 75 per cent. or more of the potential audience of the service in question	4 points
Each local sound broadcasting licence under which is provided a service whose potential audience includes at least 25 per cent. of, but less than 75 per cent. of, the potential audience of the service in question	2 points
Each local sound broadcasting licence under which is provided a service whose potential audience includes at least 5 per cent. of, but less than 25 per cent. of, the potential audience of the service in question	1 point

Tabelle IV – 1: Punktesystem der Media Ownership Order für Local Sound Broadcasting Licences

(Local Radio and Appointed News Provider) Order 2003)⁹¹² ergeben. Nach Schedule 14 des Communications Act 2003 darf

- eine Person nicht mehr als eine nationale „radio multiplex licence“ halten,
- eine Person keine zwei „local radio multiplex licences“ besitzen, wenn sich die Versorgungsgebiete („coverage areas“) derart überschneiden, dass die potenzielle Zuhörerschaft des einen Versorgungsgebiets zur Hälfte oder mehr identisch ist mit der des anderen Versorgungsgebiets.

Die Media Ownership Order enthält Beschränkungen für „Local Sound Broadcasting Licences“ und für „Local Digital Sound Programme Services“:

Wer mindestens zwei „local sound broadcasting licences“ hält, darf unter bestimmten Umständen keine weitere Lizenz dieser Art erhalten. Entscheidend hierfür ist u. a., ob das „limit on concentration“ überschritten ist. Hierfür enthält die Media Ownership Order ein Punktesystem. Zur Bestimmung, ob das Konzentrationslimit überschritten ist, sind zwei Werte in Beziehung zu setzen. Für den ersten Wert werden die Punkte zusammengerechnet, die die Lizenzen des relevanten Unternehmens betreffen. Der zweite Wert ist die Summe aller Lizenzen, die den in Tabelle IV – 1 genannten Kriterien entsprechen. Macht der erste Wert mehr als 55 % des zweiten Werts aus, ist das Konzentrationslimit überschritten.

Ein ähnliches Punktesystem kommt auch bei Local Digital Sound Programme Services zur Anwendung.

4.3.2 Crossmediale Beschränkungen

Nach den Cross-Media-Ownership-Regeln darf keine Lizenz für einen „Channel 3 service“ erhalten, wer nationale Zeitungen (eine oder mehrere) mit einem Marktanteil von insgesamt 20 % oder mehr verlegt. Eine vergleichbare Beschränkung gibt es für regionale „Channel 3 services“: Auch hier ist von einer Lizenz ausgeschlossen, wer lokale Zeitungen mit einem lokalen Marktanteil von insgesamt 20 % oder mehr verlegt.

Verleger von nationalen Zeitungen mit einem Marktanteil von 20 % dürfen sich nur bis zu 20 % an einem Rundfunkveranstalter, der eine Channel-3-Lizenz besitzt, beteiligen (dies gilt auch für eine Beteiligung von Unternehmen, an denen wiederum ein Zeitungsverleger mit einem mindestens 20 %igen Marktanteil mit über 20 % beteiligt ist). Eine 20 %-Begrenzung gilt auch für

912 Abrufbar unter <http://www.opsi.gov.uk/si/si2003/20033299.htm>.

die Beteiligung von Channel-3-Lizenzinhabern an nationalen Zeitungsverlegern mit einem Marktanteil von insgesamt 20 % oder mehr.

Auch die Media Ownership Order enthält Regeln zu Cross-Media-Ownerships. Hier findet ebenfalls das oben genannte Punktesystem Anwendung auf Personen, die eine „local sound broadcasting licence“ erhalten wollen und eine lokale Zeitung oder mehrere Zeitungen mit einem „local market share“ von insgesamt 50 % oder mehr im jeweiligen Verbreitungsgebiet vertreiben oder eine Lizenz für einen regional Channel-3-Service halten und sich mindestens 50 % des potenziellen Publikums mit dem einer der Radiosender überschneiden, für die das relevante Unternehmen eine Lizenz besitzt (inklusive des Senders, für den die neue Lizenz beantragt wird).

Darüber hinaus unterliegen „Media Mergers“ einem so genannten „public interest test“ (vgl. sec. 375 ff. des Communications Act 2003, wodurch der Enterprise Act 2002 (vor allem section 58) ergänzt wird). Zuvor gab es bereits einen „public interest test“ für Pressefusionen. Das neue, durch den Communications Act 2003 eingeführte Regime gilt auch für den Rundfunkbereich. Während das Office of Fair Trading (OFT) für Wettbewerbsfragen zuständig ist, sind Fragen der Medienvielfalt Aufgabe des Office of Communications (Ofcom) (plurality test). Es kommt zu einer Abwägung zwischen dem wirtschaftlichen Nutzen und den Auswirkungen u. a. auf Vielfalt und Wettbewerb. Im Bereich von Rundfunk und Cross-Media kommt der „public interest test“ nach dem Willen der Minister, die die relevanten gesetzlichen Änderungen in das Parlament eingebracht haben, grundsätzlich nur in den Bereichen zur Anwendung, in denen es vorher „media ownership rules“ gab, die aber komplett aufgehoben wurden.⁹¹³

Im Rahmen der Fusionskontrolle nach dem Enterprise Act 2002⁹¹⁴ berät Ofcom den Secretary of State in der Frage, ob eine Fusion im Medienbereich im öffentlichen Interesse liegt. Der Secretary of State entscheidet, ob er die Fusion der „Competition Commission“ meldet.⁹¹⁵

Damit beruht die Konzentrationskontrolle nun stärker auf „Case-by-Case“-Entscheidungen.⁹¹⁶

Voraussetzung für die Durchführung des Tests ist das Vorliegen einer „relevant merger situation“ oder einer „special merger situation“, wie sie im Enterprise Act 2002 definiert sind.⁹¹⁷ Eine „relevant merger situation“ setzt voraus, dass eines der beiden folgenden Kriterien erfüllt ist:

- Der Umsatz des übernommenen Unternehmens in Großbritannien überschreitet 70 Millionen Pfund oder
- die Fusion würde zur Schaffung oder zur Verstärkung eines Marktanteils von 25 % oder mehr beim Vertrieb von Waren oder dem Angebot von Dienstleistungen in Großbritannien oder einem wesentlichen Teil von Großbritannien führen.

Sind diese Schwellenwerte nicht erfüllt, kann dennoch eine „special merger situation“ vorliegen, die eine Intervention ermöglicht. Voraussetzung hierfür ist u. a., dass eines der an der Fusion beteiligten Unternehmen bei Zeitungen bzw. Rundfunk einen Marktanteil von mindestens 25 % in Großbritannien oder einem wesentlichen Teil von Großbritannien hat. Liegt eine „special merger situation“ vor, findet die Überprüfung nur unter speziellen „public interest“-Kriterien statt – allerdings ohne Berücksichtigung von Fragen des wirtschaftlichen Wettbewerbs.

⁹¹³ Vgl. das Guidance Document 2004 des Secretary of State for the Department of Trade and Industry: „Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspapers and other media mergers“; abrufbar unter <http://www.dti.gov.uk/files/file14331.pdf>, S. 5.

⁹¹⁴ Abrufbar unter <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020040.htm>.

⁹¹⁵ Abrufbar unter http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/pi_test/pi_test.pdf.

⁹¹⁶ OSI, Television across Europe, S. 1633 ff., abrufbar unter http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/index.

⁹¹⁷ Vgl. http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/pi_test/pi_legal.

Im Fall einer Fusion im Rundfunkbereich oder einer Cross-Media-Fusion sind u.a. folgende Gesichtspunkte zu beachten (sec. 375 des Communications Act 2003; sec. 58(2C) Enterprise Act 2002):

- die Wahrung einer hinreichenden Anbietervielfalt (landesweit und regional),
- die Wahrung eines breiten Angebots von Rundfunk, das als Ganzes eine hohe Qualität und Vielfalt aufweist,
- Verpflichtung der Unternehmen zur Wahrung im Gesetz genannter Programmstandards.⁹¹⁸

Allgemein wurde erwartet, dass die Übernahme der Telegraph Group der Hollinger Group (u.a. Daily Telegraph, Marktanteil 2003: 7,6 %) durch die Gebrüder Barclay in 2004 der erste Fall einer Anwendung des Public-Interest-Tests durch die Ofcom werden würde. Allerdings wurde der Fall nicht vorgelegt, da die Marktanteile nicht als erheblich angesehen wurden.⁹¹⁹

4.4 Verfahren und Rechtsfolgen

Die intramediären Beschränkungen im Radiobereich und die crossmedialen Beschränkungen für Verbindungen zwischen Channel-3-Rundfunkanbietern und Zeitungsverlegern setzen bei den Rundfunklizenzen an. Wird gegen die genannten Beschränkungen verstoßen, erteilt Ofcom keine Lizenz.

Beim Public-Interest-Test kommt Ofcom nur eine beratende Funktion zu. Der Secretary of State entscheidet, ob er die Fusion der „Competition Commission“ meldet.

4.5 Charakteristika des britischen Modells

Die Reform der Medienordnung im Jahr 2003 war von dem Gedanken geprägt, die wirtschaftlichen Kräfte möglichst nicht mehr als nötig zu bremsen. Im Zuge der Reform fand eine Deregulierung auch im Hinblick auf Konzentrationsprozesse statt. Dies hat dazu geführt, dass auch im Medienbereich die Fusionskontrolle primär dem Secretary of State und der Competition Commission obliegt, auch wenn der Regulierer für den Kommunikationsbereich, Ofcom, weiterhin Einfluss behält.

Cross-Media-Ownership-Regeln existieren im Fernsbereich für Channel-3-Veranstalter; hier werden die Aktivitäten auf dem Zeitungsmarkt beschränkt.

Ein Punktesystem sieht das Konzept bei der Kontrolle im Hörfunkbereich vor. Es führt zu Vorhersehbarkeit und ermöglicht es, die Konkurrenzsituation auf dem Markt zu berücksichtigen. Allerdings wird dadurch das Modell sehr verkompliziert.

Durch den „public interest test“ verlagert sich die Konzentrationskontrolle auf eine Case-by-Case-Basis. Dadurch kann auf Marktsituationen flexibel reagiert werden. Voraussetzung ist aber, dass eine „relevant merger situation“ oder eine „special merger situation“ vorliegt. Das Verfahren wurde ins Kartellrecht verlagert, auch wenn weiterhin medienrechtliche Kriterien über das Ofcom eingebracht werden können.

⁹¹⁸ Nähere Erläuterungen dieser Punkte finden sich im Guidance Document 2004 des Secretary of State for the Department of Trade and Industry: „Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspapers and other media mergers“.

⁹¹⁹ Vgl. Kevin (u.a.), Die Information der Bürger in der EU, S. 94.

5 Italien

5.1 Medienangebote und Mediensystem

Der nationale Fernsehmarkt ist hochgradig konzentriert und von einem stabilen Duopol des öffentlichen Senders RAI und der privaten Mediaset-Gruppe geprägt. 2005 erreichten sie zusammen einen Zuschauermarktanteil von 85 %.⁹²⁰ Wesentliche Anteilsveränderungen haben in den vergangenen Jahren kaum stattgefunden und wenn, dann nur innerhalb der beiden Mediengruppen.⁹²¹

Die Fernsehveranstalterin Mediaset S. p. A., die zu der von der Familie Berlusconi beherrschten Fininvest-Gruppe gehört, betreibt in Italien die drei größten kommerziellen Free-TV-Sender Canale 5, Italia 1 und Rete 4. Sie ist im Rechthehandel sowie in der Werbezeitenvermarktung aktiv. Ebenso betreibt RAI drei Sender (RAI 1, RAI 2, RAI 3).

Daneben gibt es aber auf lokaler und regionaler Ebene ein breit gefächertes Programmangebot. Hier existieren geschätzte 650 Fernsehstationen, die allerdings teilweise in Netzwerken zusammengefasst sind.⁹²²

Im italienischen Pressemarkt hielten die zehn größten nationalen Tageszeitungen Ende 2003 die Mehrheit der gesamten Marktanteile.⁹²³ Tageszeitungen in Italien sind sowohl allgemeine Zeitungen mit einem breiten Themenspektrum als auch solche, die sich nur einem Themengebiet – Wirtschaft, Sport, Unterhaltung – widmen.

Hauptakteure des italienischen Pressemarktes sind die Gruppen RCS MediaGroup und Gruppo Editoriale L'Espresso.

Beide Medienunternehmen haben sich in letzter Zeit verstärkt im Radiomarkt betätigt, allerdings kaum Interessen am Fernsehmarkt gezeigt.⁹²⁴

5.2 Rechtliche Grundlage der Kontrolle von Meinungsmacht

Vergleichbar mit der deutschen Situation ist die italienische Rundfunkordnung stark durch das Verfassungsrecht und die Verfassungsrechtsprechung geprägt worden.⁹²⁵ Art. 21 der italienischen Verfassung gewährleistet die Kommunikationsfreiheiten. Auch wenn Rundfunk als Medium nicht ausdrücklich genannt wird, ist nach der Rechtsprechung des Corte Costituzionale (dem italienischen Verfassungsgericht) der Rundfunk ebenso wie die Presse vom Grundrechtsschutz umfasst.⁹²⁶ Wiederum vergleichbar der Entwicklung in Deutschland ebnete die Verfassungsrechtsprechung in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts den Weg von einem staatlichen Rundfunkmonopol zur Einführung privaten Rundfunks in Italien.⁹²⁷ Das Gericht hat die Möglichkeit privater Rundfunkveranstaltung allerdings an die Existenz wirksamer Konzentrationsbeschränkungen geknüpft und

⁹²⁰ Vgl. http://www.agcom.it/rel_06/eng/rel_06_eng.pdf, S. 13.

⁹²¹ Ward, A mapping study, S. 98.

⁹²² Ward, A mapping study, S. 98; Hans-Bredow-Institut, Internationales Handbuch Medien 2004/2005, S. 377.

⁹²³ 2002/Anfang 2003 fast 60 %, Ward, A mapping study, S. 94.

⁹²⁴ Ward, A mapping study, S. 105.

⁹²⁵ Zur Entwicklung der Rechtsprechung des Corte Costituzionale vgl. Schellenberg, Rundfunk-Konzentrationsbekämpfung, S. 120 ff., sowie ders., AöR 1994, S. 427 ff.

⁹²⁶ Grundlegend CC Nr. 59/1960, Giurisprudenza Costituzionale I 1960, 759 ff. Seitdem st. Rsp.

⁹²⁷ Nachdem der Gesetzgeber das staatliche Rundfunkmonopol 1975 im Kabelbereich aufgegeben hatte, stellte der Corte Costituzionale in seinem Urteil CC Nr. 202/1996, Giurisprudenza Costituzionale I 1976, 1267 ff. aus dem Jahre 1976 fest, dass es auch im lokalen terrestrischen Bereich ausreichend Übertragungswege gäbe und die Gefahr einer privaten Monopolbildung daher gering sei. Auf nationaler Ebene verlangte das Gericht 1981 die Einführung einer wirksamen Konzentrationskontrolle, ehe es der Aufhebung des staatlichen Monopols zustimmen konnte; vgl. CC Nr. 148/1981, Giurisprudenza Costituzionale I 1981, 1379 ff.

dabei auch auf die Notwendigkeit einer Kontrolle der Verbindung von Unternehmen unterschiedlicher Sektoren der Informationsindustrie hingewiesen.⁹²⁸

Auffällig ist allerdings die häufig nur geringe Wirkung, die diese Verfassungsrechtsprechung hatte.⁹²⁹ So wurden, trotz vielfacher Ermahnungen seit den frühen 80er Jahren des letzten Jahrhunderts, erst 1990 erstmals umfassende Konzentrationsbeschränkungen durch den Gesetzgeber eingeführt.⁹³⁰ Und selbst diese Regelungen werden häufig als reine „photocopy laws“⁹³¹ bezeichnet, die lediglich den Status quo anerkannten und die tatsächlichen Verhältnisse in der italienischen Medienlandschaft legalisierten.⁹³²

Regelungsziel der hier interessierenden Vorschriften ist nach Art. 2 Abs. 1 des Kommunikationsgesetzes von 1997, dass kein Rundfunkveranstalter eine dominante Stellung (*posizioni dominanti*) im Rundfunkmarkt erlangen darf. Die Verwirklichung von Medienpluralismus wird vom Verfassungsgericht als fundamentaler Wert aus Art. 21 der italienischen Verfassung abgeleitet.⁹³³

Die dazu entwickelte Mediengesetzgebung wird als verworren und unübersichtlich kritisiert, da sie auf unterschiedlichen Gesetzen beruht, bei denen teilweise ungeklärt ist, ob sie durch nachfolgende Gesetzesregelungen aufgehoben wurden oder parallel zu den Neuregelungen gelten.⁹³⁴ Die maßgeblichen Gesetze sind:

- das Rundfunkgesetz vom 6. 8. 1990,⁹³⁵
- das Kommunikationsgesetz vom 31. 07. 1997,⁹³⁶
- die Reformen der beiden vorgenannten Gesetze durch das Mediengesetz vom Herbst 2003 (*legge Gasparri*), das am 3. 5. 2004 in Kraft trat.⁹³⁷

5.3 Medienspezifisches Konzentrationsrecht

Da das Verhältnis der Gesetze zueinander nicht vollständig klar ist, werden sie im Folgenden in chronologischer Reihenfolge vorgestellt.

5.3.1 Das Rundfunkgesetz vom 06. 08. 1990

Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts wurde ein abgestuftes System von Regelungen zur Verhinderung einer dominanten Stellung im Rundfunkmarkt eingeführt, das auch die Verflechtung von Rundfunk und Presse und Rundfunk und Werbeunternehmen sowie die Akkumulation der Ressourcen im Rundfunkbereich beschränkt.

928 Vgl. insbesondere CC. Nr. 148/1981, *Giurisprudenza Costituzionale* I 1981, 1379, 1409. Hier heißt es wörtlich, der Gesetzgeber habe ein System zu schaffen, „um effektiv die Bildung von monopolistischen und oligopolistischen Konzentrationen zu verhindern, nicht nur im Bereich des Zusammenschlusses der verschiedenen Veranstalter, sondern auch im Bereich der Verbindungen zwischen Unternehmen, die in den unterschiedlichen Sektoren der Informationsindustrie herrschen, die Werbebranche eingeschlossen.“ In einer Entscheidung aus dem Jahr 1988 ergänzte das Gericht seine Anforderungen um die Notwendigkeit von Transparenzvorschriften; vgl. CC. Nr. 826/1988, *Giurisprudenza Costituzionale* I 1989, 3893, 3939.

929 Vgl. hierzu Schellenberg, *Rundfunk-Konzentrationsbekämpfung*, S. 132 f.

930 Pfeifer, *Fernsehordnung in Italien*, S. 50, wirft dem italienischen Gesetzgeber diesbezüglich sogar eine Verschleppungstaktik vor.

931 Vgl. S. 5 des Abschlussberichts des OSCE-Sonderbeauftragten Miklós Haraszti, der im April 2004 im Auftrag der OSCE die Situation im italienischen Rundfunksektor untersuchte. Der Bericht ist abrufbar unter http://www1.osce.org/documents/rfm/2005/06/15459_en.pdf; so auch Pfeifer, *Fernsehordnung in Italien*, S. 105.

932 Vgl. Mailänder, *Konzentrationskontrolle*, S. 311, am Beispiel des Rundfunkgesetzes vom 6. 8. 1990; kritisch zum *legge Gasparri* auch die Analyse der European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *CDL(2005)10*, S. 12, abrufbar unter <http://www.venice.coe.int>.

933 Grundlegend CC. Nr. 826/1988, *Giurisprudenza Costituzionale* I 1989, 3893, 3939.

934 Vgl. Rauen, *Media Perspektiven* 1999, S. 82 (83).

935 Gesetz Nr. 223 vom 06. 08. 1990, in Kraft seit 24. 08. 1990. Ausführlich hierzu Wrangel, *GRUR Int* 1991, S. 870 ff.

936 Gesetz Nr. 249 vom 31. 07. 1997, in Kraft seit 30. 04. 1998.

937 Gesetz Nr. 112 vom 24. 12. 2003, in Kraft seit 03. 05. 2004.

Im Hinblick auf die hier interessanten Regelungen zur Begrenzung crossmedialer Aktivitäten sieht Art. 15 Abs. 1 folgende für die Verflechtung von Rundfunk und Presse geltende Regelung vor:

- Wer mehr als 16 % der Auflage der Tagespresse kontrolliert, erhält keine Lizenz für einen landesweiten Fernsehsender.
- Wer mehr als 8 % der Auflage der Tagespresse kontrolliert, erhält maximal eine Lizenz für einen landesweiten Fernsehsender.
- Wer bis zu 8 % der Auflage der Tagespresse kontrolliert, erhält höchstens zwei Lizenzen für einen landesweiten Fernsehsender.⁹³⁸

Erwähnenswert ist, dass gemäß Art. 19 Abs. 1 erst dann von einem landesweiten Rundfunksender ausgegangen wird, wenn dieser mehr als 10 Millionen Zuschauer erreicht. Lokale Fernsehsender werden von Art. 15 Abs. 1 nicht erfasst.⁹³⁹

Im Hinblick auf die Verflechtung von Rundfunk und Werbeunternehmen ist in Art. 15 Abs. 7 festgelegt, dass, wenn ein Werbeunternehmen von einem Rundfunkunternehmen beherrscht wird bzw. von diesem abhängig ist, dieses in seiner Tätigkeit im Wesentlichen auf dieses eine Rundfunkunternehmen beschränkt sein muss; unabhängig davon darf ein Werbeunternehmen nur maximal drei nationale Sender oder aber zwei nationale und drei lokale Sender oder aber einen nationalen und sechs lokale Sender bedienen.

Zudem findet sich eine Regelung zur so genannten Ressourcenakkumulation. Ein reines Medienunternehmen⁹⁴⁰ darf nur maximal 25 % des Gesamtumsatzes des Medienbereichs auf sich vereinen. Der Medienbereich wird durch Art. 15 Abs. 3 definiert als die Einnahmen aus dem Verkauf von Tageszeitungen und Zeitschriften, der Nutzung von audiovisuellen Produkten, Abonnements, Werbung und Rundfunkgebühren. Das Gesetz zieht somit Rückschlüsse von der Höhe des mit einem Medium erzielten Umsatzes auf die Anzahl der Rezipienten und damit auf die Beeinflussung der Meinungsbildung.⁹⁴¹

5.3.2 Kommunikationsgesetz vom 31. 07. 1997

Das Rundfunkgesetz von 1990 war schwerwiegender Kritik durch das Verfassungsgericht ausgesetzt und wurde vor allem mit Blick auf die Konzentrationsrechtlichen Regelungen teilweise für verfassungswidrig erklärt.⁹⁴² Das daraufhin erlassene Kommunikationsgesetz von 1997 tritt ergänzend neben die Konzentrationsregelungen im Rundfunkgesetz von 1990, dessen Regelungen also weiterhin gelten, sofern sie nicht durch neuere ersetzt wurden. Dieses Verhältnis ist allerdings umstritten.

Das Kommunikationsgesetz von 1997 normiert in Art. 2 Abs. 1 den Grundsatz, dass eine marktbeherrschende Stellung von Rundfunkunternehmen verhindert werden muss, wobei von einer Marktbeherrschung ab einem Anteil von 30 % der Einnahmen im Rundfunkmarkt ausgegangen

⁹³⁸ Die Einführung eines ursprünglich ebenfalls diskutierten absoluten Verschränkungsverbot wurde letztlich verworfen; vgl. hierzu Pfeifer, Rundfunkordnung in Italien, S. 107.

⁹³⁹ Pfeifer, Rundfunkordnung in Italien, S. 109, sowie Geffert, Medienkonzentrationsrecht, S. 94, sehen hierin auch eine der größten Schwachstellen dieser Regelung, da so ein lokaler Rundfunksender nicht daran gehindert ist, ein Meinungsmonopol in einem Gebiet mit immerhin bis zu 10 Millionen Einwohnern zu errichten.

⁹⁴⁰ Als „reine“ Medienunternehmen gelten solche, die mindestens zwei Drittel ihrer Gesamteinnahmen im Bereich der Massenkommunikation erwirtschaften.

⁹⁴¹ Mailänder, Konzentrationskontrolle, S. 310 f.

⁹⁴² Vgl. CC. Nr. 420/94, Gazzetta Ufficiale 1. serie speciale Nr. 51, S. 45 ff.; eine Wiedergabe der wichtigsten Entscheidungsgründe findet sich bei Pfeifer, Fernsehordnung in Italien, S. 52 f.

wird. Das System knüpft also nicht an Zuschaueranteile, sondern an Erlöse an.⁹⁴³ Zu diesen Einnahmen zählen die Rundfunkgebühr des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die Werbeeinnahmen des privaten Rundfunks.

Im Hinblick auf crossmediale Aktivitäten normiert Art. 2 Abs. 8 lit. d, dass durch die Beteiligung an Rundfunkunternehmen und Verlagen für periodische und tägliche Presseerzeugnisse ein Unternehmen nicht mehr als 20 % der Gesamtressourcen aus beiden Bereichen erwirtschaften darf. Zu den Gesamtressourcen gehören Einnahmen aus Teleshopping, Sponsoring, die Rundfunkgebühr des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Pay-TV-Gebühren, Verkauf und Abonnement von Zeitschriften und Zeitungen sowie Einnahmen aus dem elektronischen Verlagswesen.⁹⁴⁴ der Buchmarkt wird, ebenso wie im Rundfunkgesetz von 1990, nicht erfasst.⁹⁴⁵ Nach Art. 2 Abs. 8 lit. e S. 1 trifft die Regelung für die Verflechtung auch für den Werbemarkt zu, für den die Beschränkungen des Absatzes 8 lit. a–d entsprechend gelten. Die Regelung des Art. 2 Abs. 8 lit. e S. 2 wird nach herrschender Meinung so ausgelegt, dass ein Werbeunternehmen, das mit einem nationalen Rundfunkveranstalter verbunden ist, nicht mehr für weitere nationale Unternehmen tätig werden darf, also allenfalls noch für lokale Rundfunkanbieter.

5.3.3 Legge Gasparri 2003

Das Legge Gasparri ist wiederum als Reaktion auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichts aus dem Jahre 2002 erlassen worden, das die verstärkte Konzentration im Medienbereich kritisierte.⁹⁴⁶ Es ersetzt teilweise die bisherigen Konzentrationsregeln und tritt im Übrigen als zusätzliches Gesetz neben diese.⁹⁴⁷

Kernpunkt der Regelung ist die Schaffung eines so genannten integrierten Kommunikationssystems (*sistema integrato delle comunicazioni*) durch Art. 15 Abs. 2. Die Marktanteilsbegrenzung wird neu geregelt, Einzeleigner dürfen nun nicht mehr als 20 % des Gesamtumsatzes des durch das Gesetz definierten Marktes auf sich vereinigen. Damit ist zwar eine geringere Aufgreifschwelle als im Gesetz von 1997, das bei 30 % ansetzte, vorgesehen, allerdings war der Markt dort auf den Fernsehbereich beschränkt. Im Konzept des integrierten Kommunikationssystems umfasst dieses gemäß Art. 2 Nr. 1 lit. g nunmehr auch alle Umsätze in den Sparten Zeitungen und Zeitschriften, Verlagswesen inklusive Veröffentlichungen im Internet, Radio und Fernsehen, Kino, Werbung und Sponsorship.

Neu sind auch die Begrenzungen für Telekommunikationsbetreiber. Vereinen diese mehr als 40 % der Einkünfte des Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen auf sich, so dürfen sie nur maximal 10 % der Einkünfte im gesamten integrierten Kommunikationssystem erreichen.⁹⁴⁸

Gemäß Art. 15 Abs. 6 werden die sonstigen crossmedialen Beschränkungen zwischen Rundfunkveranstaltern und Presseunternehmen aufgehoben; diese Regelung gilt ab dem 1. 1. 2011.

Ergänzt werden diese Vorschriften durch Transparenzgebote in Art. 5.

943 Mailänder, Konzentrationskontrolle, S. 312.

944 Holznagel/Grünwald, Meinungsvielfalt, S. 74.

945 Pfeifer, Fernsehordnung in Italien, S. 111 f., vermutet, dass dies im Interesse des Medienunternehmens Fininvest erfolgte, da dieses sonst sehr nahe an die Grenze des Art. 15 Abs. 2 gekommen wäre.

946 Vgl. CC. Nr. 446/2002.

947 Vgl. hierzu die Analyse des legge Gasparri durch die European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL(2005)10, S. 2.

948 Vgl. Kevin (u.a.), Die Information der Bürger in der EU, S. 105.

5.4 Verfahren und Rechtsfolgen

Die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmung obliegt der Medienaufsichtsbehörde AGCOM⁹⁴⁹ und knüpft an die Rundfunklizenzen an. Übertritt ein Rundfunkveranstalter die zulässigen Grenzen, kann die AGCOM die in Art. 31 Abs. 6 des Rundfunkgesetzes vorgesehenen Sanktionen ergreifen. Vereinigt ein Medienunternehmen mehr als 20 % des Gesamtumsatzes auf sich, so sind außerdem alle Rechtsakte, die weiteren Umsatz generieren, nichtig. Die Nichtigkeit kann nach allgemeinen italienischen Prozessgrundsätzen allerdings nur geltend machen, wer ein besonderes Rechtsschutzinteresse hat, wer also in einem Recht verletzt ist bzw. einen Schaden an rechtlich anerkanntem Vermögen geltend machen kann. Dazu gehört aber z. B. nicht die Aufsichtsbehörde AGCOM.⁹⁵⁰

Die AGCOM ist verpflichtet, die Einhaltung der Konzentrationsbestimmungen in Zeitabständen von nicht länger als 12 Monaten zu überprüfen. Diese Kontrolle wird durch eine Anzeigepflicht der im Medienmarkt tätigen Unternehmen gemäß Art. 2 Abs. 3 des Kommunikationsgesetzes ergänzt.

5.5 Charakteristika des italienischen Modells

Das italienische Modell erscheint bemerkenswert, da es abweichend von anderen Modellen wie etwa in Deutschland nicht auf Nutzung abstellt, sondern das entscheidende Maß der erwirtschaftete Umsatz darstellt. Dies lässt sich für unterschiedliche Medien gleichförmig erheben und bildet somit eine im Prinzip geeignete Grundlage, auch crossmediale Betätigungen einzubeziehen. Dies ist nach den Buchstaben des Gesetzes auch der Fall.

Dennoch besteht weitgehend die Auffassung, dass die Regeln in Italien ihr Ziel, effektive Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht zu gewährleisten, nicht erreichen.⁹⁵¹ Kritiker führen sogar an, die Regelungen würden vielmehr dazu führen, das Duopol von RAI und Mediaset abzusichern. Insbesondere der Einsatz des integrierten Kommunikationssystems führe nicht zu einer effektiven Konzentrationsbekämpfung, da der im Vergleich zu anderen Ländern extrem weit gefasste Kommunikationsmarkt sogar noch eine Expansion der existierenden Medienkonzerne ermögliche, nicht aber ihre Aktivitäten begrenze.⁹⁵² Häufig wird in der Literatur auch kritisiert, dass die Einbeziehung bzw. der Ausschluss bestimmter Medien in das integrierte Kommunikationssystem sich nicht an deren Bedeutung für die Meinungsbildung orientiert, sondern teilweise willkürlich bzw. im Interesse einzelner, besonders einflussreicher Marktteilnehmer erfolgt.⁹⁵³

Nach dem Regierungswechsel in Italien ist eine Reform des Medienrechts angedacht. Ein von Minister Gentiloni vorgelegter Gesetzesentwurf enthält auch Änderungen des Konzentrationsrechts.⁹⁵⁴

949 Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

950 Vgl. Geffert, Medienkonzentrations- und Medienwettbewerbsrecht in Italien, S. 95; Schellenberg, Rundfunk-Konzentrationsbekämpfung, S. 137; Wrangel, GRUR Int. 1991, S. 870 (875).

951 Vgl. z. B. die Analyse des legge Gasparri durch die European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL(2005)10, S. 11.

952 Geffert, Medienkonzentrations- und Medienwettbewerbsrecht in Italien, S. 184. Es wird geschätzt, dass durch die Ausweitung des Bezugsmarktes das Fernsehimperium Mediaset Einnahmesteigerungen von ein bis zwei Milliarden Euro erzielen wird; vgl. hierzu Hess, AfP 2004, S. 231 (239); Fedele Confalonieri, Präsident von Mediaset, epd medien Nr. 23 vom 27.03.2004, S. 26.

953 Eine umfassende Kritik der zur Berechnung des Umsatzes herangezogenen Medien am Beispiel des Art. 15 Abs. 3 des Rundfunkgesetzes 1990 äußert z. B. Pfeifer, Fernsehordnung in Italien, S. 110 f.; kritisch hierzu auch Geffert, Medienkonzentrationsrecht, die darauf hinweist, dass Art. 15 Abs. 1 zwar keine Politmagazine erfasse, dafür aber auch täglich erscheinende Zeitungen ohne jeglichen politischen Inhalt wie z. B. Sportzeitungen.

954 Vgl. <http://www.comunicazioni.it/it/index.php?ldPag=1133>.

6 Niederlande

6.1 Medienangebote und Mediensystem

Das niederländische Commissariaat voor de Media (CvdM), die Medienaufsichtsbehörde, hat in ihrem ersten Konzentrationsbericht vom März 2002 die fast kabalistische Bedeutung der Zahl „drei“ für die niederländischen Medienmärkte hervorgehoben: Von den durch die CvdM beobachteten Märkten sind drei besonders relevant: Tageszeitungen, Fernsehen und Kabel, auf jedem dieser Märkte existieren drei große Anbieter; im Rundfunkbereich hat jeder der drei Anbieter jeweils drei Programme.⁹⁵⁵ Nach dem Medienkonzentrationsbericht für das Jahr 2005 stellten sich die Beteiligungsverhältnisse wie folgt dar:

Die drei größten Anbieter im Rundfunkbereich sind Publieke Omroep (2005: Marktanteil von 33,3 %), RTL/Nederland (die bis 2004 noch RTL/de Holland Media Group hieß, 2005: Marktanteil von 23,5 %) sowie SBS (2005: Marktanteil von 17,1 %).⁹⁵⁶

Traditionell ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Niederlanden stark; allerdings gibt es seit einigen Jahren erhebliche Diskussionen über die Erfüllung seines Programmauftrages und im Vergleich zu anderen Staaten drastische Sparauflagen.

Auf dem Pressemarkt existieren sieben nationale und 21 regionale Zeitungen, von denen die landesweit verbreitete Zeitung De Telegraaf mit 17,4 % den größten Marktanteil hat.⁹⁵⁷ Die Medienkonzentration ist aber auch hier hoch, ein Großteil der Zeitungen steht im Eigentum von einem der drei Hauptakteure NV Holdingmaatschappij De Telegraaf (34,2 % Marktanteil), PCM Uitgevers NV (19,5 % Marktanteil) und Wegener NV (22,2 % Marktanteil).⁹⁵⁸

Auch crossmediale Beteiligungen sind verbreitet. So besitzt z. B. die Telegraaf-Gruppe 25,13 % des Presseunternehmens Koninklijke Wegener und 20 % von der SBS Broadcasting S. a. r. I.⁹⁵⁹

6.2 Rechtliche Grundlage der Kontrolle von Meinungsmacht

Wie in anderen Staaten existiert auch in den Niederlanden eine verfassungsrechtliche Absicherung der Rundfunkfreiheit, Art. 7 Abs. 2 Grondwet (niederländisches Grundgesetz), die sogar explizit das Gebot an den Gesetzgeber enthält, den Rundfunk durch einfaches Gesetz auszugestalten. Da in den Niederlanden kein Verfassungsgericht über die Einhaltung der Regelungen des Grondwet wacht, sondern die Interpretation der Verfassung Aufgabe des Parlaments ist, existiert allerdings keine elaborierte Rechtsprechung wie etwa in Italien oder in Deutschland, aus der Vorgaben für die Medienkonzentration abgeleitet werden könnten.⁹⁶⁰

Art. 7 Abs. 2 Grondwet definiert nicht explizit, was Inhalt einer gesetzlichen Rundfunkordnung zu sein hat, ob etwa Vorgaben zur Sicherung von Pluralismus zwingend erforderlich sind. Allerdings wird aus Art. 22 Abs. 2 Grondwet ein Gebot der Sicherung von Meinungsvielfalt abgeleitet, denn dort wird festgelegt, dass der Staat die Voraussetzungen für soziale und kulturelle Entfaltung schaffen muss.⁹⁶¹

⁹⁵⁵ Commissariaat voor de Media, Mediaconcentratie in Beeld, Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2001, S. 1, abrufbar unter <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2002-doc-12601a.pdf>.

⁹⁵⁶ Mediamonitor für 2005, S. 41.; abrufbar unter http://www.mediamonitor.nl/HTML/documents/mcib2005_cvdM_nov2006.pdf.

⁹⁵⁷ Mediamonitor für 2005, S. 33.

⁹⁵⁸ Commissariat voor de Media, Concentration and Diversity of the Dutch Media 2002, S. 20.

⁹⁵⁹ Mediaconcentratie in Beeld: Concentratie en Pluriformiteit van de Nederlandse Media 2005, November 2006, S. 17 f.; abrufbar unter http://www.mediamonitor.nl/HTML/documents/mcib2005_cvdM_nov2006.pdf.

⁹⁶⁰ Mailänder, Konzentrationskontrolle, S. 80.

⁹⁶¹ Art. 22 Abs. 3 lautet: „Der Staat und die anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften schaffen Voraussetzungen für die soziale und kulturelle Entfaltung und für die Freizeitgestaltung.“

6.3 Medienspezifisches Konzentrationsrecht

6.3.1 Allgemeines Konzentrationsrecht

Es existieren keine medienspezifischen Regelungen zur intramediären Konzentrationskontrolle; ihre Einführung wurde in den Niederlanden 1999 ausführlich diskutiert, damals aber als nicht erforderlich abgelehnt.⁹⁶² Allerdings kam es zur Einrichtung eines Monitorings der Konzentration im Medienbereich, diese Aufgabe wurde dem CvdM übertragen.

Für die Fusionskontrolle findet das allgemeine Kartell- und Wettbewerbsrecht Anwendung, wobei für Medienunternehmen keine anderen Schwellenwerte gelten als für andere Unternehmen auch. Die niederländische Wettbewerbsaufsichtsbehörde (NMa) ist auch in diesem Bereich zuständig; die NMa hat allerdings das CvdM bei crossmedialen Beteiligungen in die Entscheidung einzubeziehen. Darüber hinaus ist teilweise auch die Behörde für Post und Telekommunikation (OPTA) für Zusammenschlüsse zuständig. Wegen dieser Kompetenzüberschneidungen obliegt den Behörden eine enge Zusammenarbeit in diesem Bereich.

In ihrer Agenda 2006 hat die NMa erstmals angekündigt, dem Mediensektor besondere Aufmerksamkeit zu widmen, um den dort stattfindenden Veränderungen gerecht werden zu können.

Für den Radiobereich existiert lediglich eine Regelung in Art. 82 f., wonach jedes Unternehmen das gleiche Programm nur auf jeweils einer FM-Frequenz ausstrahlen darf. Für den digitalen Bereich finden sich nur für Multiplexanlagen einige Regelungen.

6.3.2 Crossmediale Beschränkungen

Im niederländischen Mediengesetz finden sich in Art. 71 b und c konkrete Vorgaben für crossmediale Beteiligungen. Sie sind allerdings auf Verbindungen von Fernseh- und Rundfunkveranstaltern mit Presseunternehmen beschränkt. Die bis 1997 geltende Beschränkung auch für den Zusammenschluss von Rundfunkveranstaltern und Kabelnetzbetreibern (vormals Art. 70 a) ist entfallen; Grund war die Überzeugung, dass angesichts der steigenden Kapazitäten der Kabelnetze und bestehender Must-Carry-Verpflichtungen dem Entstehen vorherrschender Meinungsmacht in diesem Bereich ausreichend entgegengewirkt werde.

Heute gelten dementsprechend folgende Beschränkungen:

- Gemäß Art. 71 b lit. c darf ein Rundfunkveranstalter bzw. eine oder mehrere juristische Personen, mit denen er eine „gemeinsame Gruppe“ bildet, individuell oder gemeinsam nicht mehr als 25 % des Marktes für Tageszeitungen (verkaufte Auflage) kontrollieren.
- Gemäß Art. 71 b lit. d dürfen auch Unternehmen, die mehr als 25 % des Marktes für Tageszeitungen (verkaufte Auflage) halten, nicht mehr als 1/3 der Stimmrechte an einem Rundfunkveranstalter besitzen.

Gemäß Art. 71 b lit. e gilt in regionalen und lokalen Märkten, dass ein Rundfunkveranstalter eine Obergrenze von 50 % Marktanteil des Marktes für Tageszeitungen oder sonstige Zeitungen nicht überschreiten darf. Diese Beschränkung gilt dann nicht, wenn im gleichen Gebiet noch ein anderer Rundfunkveranstalter tätig ist und hierdurch ein plurales Medienangebot gewährleistet wird.

Gemäß Art. 71 d Nr. 1 findet die Konzentrationskontrolle außerdem keine Anwendung auf Programme, die „special broadcasting purposes“ (vgl. hierzu Art. 1 lit. I des Rundfunkgesetzes, gemeint sind verschlüsselte Programme) dienen bzw. hauptsächlich Kabeltext ausstrahlen.

962 Vgl. Kevin (u. a.), Die Information der Bürger in der EU, S. 145.

6.4 Verfahren und Rechtsfolgen

Werden die genannten Vorgaben für crossmediale Beschränkungen nicht eingehalten, so kann gemäß Art. 71 b das CvdM die Erteilung einer beantragten Lizenz verweigern. Darüber hinaus soll das CvdM gemäß Art. 71 c Nr. 1 auch eine bestehende Lizenz widerrufen, wenn der Rundfunkveranstalter oder eine bzw. mehrere der juristischen Personen, mit denen er eine gemeinsame Gruppe bildet, gemeinsam oder individuell mehr als 25 % des Marktes für Tageszeitungen für zwei Jahre hält bzw. halten.

Der Erwerb von 50 % Marktanteil auf einem regionalen Zeitungsmarkt kann – da diese Alternative nicht erwähnt wird – nicht zur Entziehung der Genehmigung führen. Möglich ist hier aber, dass das CvdM die Verlängerung der Lizenz nach Ablauf von deren Geltungsdauer (5 Jahre) verweigert.

6.5 Reform und Änderungsvorschläge

In seinem Konzentrationsbericht vom Mai 2003 hat das CvdM einen hohen Grad an Medienkonzentration in den Niederlanden festgestellt und Reformvorschläge für den Rechtsrahmen unterbreitet.⁹⁶³ Zu den Vorschlägen gehört die Einführung einer Regelung, die an Zuschauermarktanteile anknüpft und eine Höchstgrenze von 30 % einführt. Damit soll gewährleistet werden, dass es mindestens drei Anbieter gibt, die miteinander konkurrieren.

Gleichzeitig empfiehlt das CvdM, die crossmedialen Beschränkungen zu lockern, damit Unternehmen Synergieeffekte besser nutzen können.⁹⁶⁴ Allerdings sollen auch in diesem Bereich Höchstgrenzen für Marktanteile eingeführt werden. Als Beispiel werden 30 % des nationalen Tageszeitungsmarktes und 10 % des Rundfunkmarktes genannt.⁹⁶⁵

Daneben hat sich der wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik 2005 mit einer Reform der Medienpolitik in Zeiten der Digitalisierungen und Konvergenz beschäftigt.⁹⁶⁶ Auch von ihm sind Vorschläge für die Behandlung crossmedialer Vernetzungen entwickelt worden. Grundlage der Empfehlungen ist die Erkenntnis, dass Digitalisierung und fortschreitende Konvergenz der Medien zu einer Austauschbarkeit der Empfangstechnik für Inhalte geführt haben. Der Bericht sieht es vor diesem Hintergrund als Problem an, dass die bisherigen Politiken sich stark auf spezifische Medien konzentrieren und dementsprechend angesichts technischer Veränderungen schnell veralten. Zudem würden durch die geltenden Regelungen wünschenswerte Zusammenschlüsse zur Erzielung von Skalen-Effekten verhindert. Es sei auch fraglich, ob man mit den geltenden Regelungen noch effektiv Pluralismussicherung betreiben könne.

Dementsprechend wird ein Wechseln von einer medienorientierten zu einer inhaltsorientierten Politik vorgeschlagen. Die Regelungen sollten weniger bei der Technik ansetzen, sondern bei der Funktion, die ein bestimmter Medieninhalt erfüllt. Es wird zwischen unterschiedlichen Angebotstypen differenziert, nämlich Nachrichten und aktuelle Geschehnisse, Meinungen und Debatten, spezielle Informationen, Kultur, Kunst, Erziehung, Unterhaltung und Werbung.

Der Ansatz ist so konzipiert, dass Pluralismus nicht mehr im Hinblick auf ein einzelnes Medium beurteilt wird, sondern medienübergreifend. Als Maßstäbe sind „social risks“ und „public risks“ im Hinblick auf die oben genannten Angebote ausschlaggebend. Dies kann zum einen dazu führen, dass bei der Beurteilung von Einflüssen eines Unternehmens auf die Meinungsmacht nicht nur die Eigenschaft, Programmveranstalter zu sein, einbezogen wird, sondern auch zu berücksichtigen

⁹⁶³ Die Studie ist abrufbar unter www.mediamonitor.nl.

⁹⁶⁴ Commissariat voor de Media, Concentration and Diversity of the Dutch Media 2002, S.42.

⁹⁶⁵ Kevin (u.a.), Die Information der Bürger in der EU, S.152.

⁹⁶⁶ Die englische Version des Berichts ist abrufbar unter <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=3458>.

ist, inwieweit die Inhalte etwa durch eine eigene Nachrichtenagentur produziert oder auch noch über andere Distributionskanäle verbreitet werden. Auf der anderen Seite ist bei der Beurteilung dem Bericht zufolge mit einzubeziehen, ob ein Verlust an Pluralität in einem Medienbereich durch Entwicklungen in anderen ausgeglichen wird, also etwa ein Weniger an unterschiedlichen Nachrichtenformaten im Fernsehen dadurch ausgeglichen wird, dass es unabhängige Nachrichtenangebote im World Wide Web gibt, die aus der Sicht der Rezipienten eine vergleichbare Funktion erfüllen.

Deutlich wird in dem Bericht, dass als gesellschaftlich relevante Funktion der Medien vor allem die Versorgung mit Nachrichten, Hintergründen und Meinungen gesehen wird, wie sie auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk – diese Verbindung wird explizit gezogen – als Aufgabe auferlegt ist. Konsequenterweise wird in dem Bericht auch stark auf den Nachrichtenmarkt fokussiert und ein permanentes Monitoring dieses Marktes durch eine unabhängige Organisation vorgeschlagen.

Inzwischen hat auch die niederländische Regierung umfassend zu den Reformvorschlägen Stellung bezogen und sich unter anderem auch zu einer Reform der Crossmedia-Regelungen geäußert.⁹⁶⁷

Nach einem aktuellen Gesetzesvorschlag der Regierung aus 2006 soll Zeitungsverlagen ein externes Wachstum verwehrt werden, wenn sie dadurch mehr als 35 % des Tageszeitungsmarktes erreichen. Ein Unternehmen darf hiernach auf den drei großen Medienmärkten (Zeitungen, Fernsehen, Radio) bis zu einer Grenze von 90 % beteiligt sein (also etwa 35 % auf dem Zeitungsmarkt, 20 % auf dem Radiomarkt und 35 % auf dem Fernsehmarkt). Dieses Gesetz soll zunächst bis 2010 in Kraft sein; 2009 soll eine Evaluierung stattfinden.⁹⁶⁸

6.6 Charakteristika des niederländischen Modells

In seiner derzeitigen Ausformung ist der Rechtsrahmen im Hinblick auf crossmediale Vernetzungen auf Verbindungen von Rundfunk und Presse konzentriert. Insoweit unterscheidet er sich in der Konzeption nicht stark von Modellen in anderen Staaten.

Interessant ist allerdings die aktuelle Diskussion über einen grundsätzlichen Politikwechsel in diesem Bereich. Der Bericht des wissenschaftlichen Rates für Regierungspolitik erscheint in seiner Fokussierung auf Nachrichtenformate schwer auf die deutsche Situation übertragbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Prozess individueller und öffentlicher Meinungsbildung weit, keineswegs auf spezifisch politische Inhalte beschränkt. Zudem ist Rundfunkverfassungsrechtlich weitgehend anerkannt, dass keineswegs nur Nachrichtenformate zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung Relevantes beitragen, sondern dass dies auch durch Unterhaltungsformate maßgeblich geschieht. Dennoch spielt auch hierzulande der Bereich der Nachrichtenberichterstattung eine maßgebliche Rolle bei der Frage, ob vorherrschende Meinungsmacht besteht.

Beachtenswert ist der crossmediale Ansatz, der vom Rat für Regulierungspolitik für den Nachrichtenmarkt vorgeschlagen wurde. Angestrebt wird eine Plattform-Neutralität, die letztlich auf die Zahl unabhängiger Nachrichtenquellen rekurriert und nicht auf die Zahl der unterschiedlichen Plattformen, auf denen die Inhalte verbreitet werden. Vor- und nachgelagerte Bereiche sollen dem Vorschlag zufolge berücksichtigt werden. Die dafür erforderliche Abgrenzung des Nachrichtenmarktes wird allerdings sicherlich nicht einfach sein, das CvdM stellt auf zeitliche Nähe zum Ereignis, die geografische Vielfalt und die Themenvielfalt ab.⁹⁶⁹

⁹⁶⁷ Die Antwort der Regierung ist abrufbar unter www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=3549.

⁹⁶⁸ Vgl. <http://www.minocw.nl/documenten/AZ06M484327a.pdf>.

⁹⁶⁹ Commissariat voor de Media; Konzentrationsbericht der KEK 2004, S. 38.

7 Österreich

7.1 Medienangebote und Mediensystem

Österreich gehört zu den Ländern in Europa, in denen privater Rundfunk erst vergleichsweise spät eingeführt wurde. Am 5. Juli 2001 wurde im Nationalrat ein Privatfernsehgesetz beschlossen, das die Zulassung zur Sendung auf einer bundesweiten terrestrischen Frequenz und für Ballungsraumsender in Wien, Linz und Salzburg vorsieht; zuvor konnten private Sender im Kabel aufgrund des am 20. März 1997 beschlossenen Kabel- und Satellitenrundfunkgesetzes zugelassen werden; das erste Regionalradiogesetz wurde 1993 erlassen.

Die erste und bisher einzige Lizenz für bundesweit terrestrisch verbreitetes Privatfernsehen wurde am 1. Februar 2002 an die ATV Privatfernseh-GmbH (an der u. a. die deutsche Tele München GmbH beteiligt ist) vergeben, die am 1. Juni 2003 unter dem Sendernamen ATV-plus den Programmbetrieb aufnahm; ATV war zuvor schon in einen Großteil der Kabelnetze eingespeist gewesen.⁹⁷⁰ Seit dem 1. Januar 2006 heißt das terrestrische Programm ATV.

2005 betrug der Zuschauermarktanteil von ATV/ATV-plus 2,4 %. Auch nach Einführung privaten Fernsehens ist der öffentliche Rundfunk vergleichsweise stark: Der Marktanteil des ORF betrug 2005 48,2 % Marktanteil. Eine Rahmenbedingung für die Entwicklung des Privatfunks in Österreich sind die empfangbaren Programme aus Deutschland. Die über Satellit verbreiteten Angebote von ProSieben und Sat.1 mit österreichischem Programmfenster hatten 2005 Zuschauermarktanteile von 4,5 % bzw. 6,4 %. RTL kam mit seinem Fenster-Sender 2005 auf 5,7 %. Insgesamt hatten 2005 ausländische Sender einen Marktanteil von 46,9 % (46,1 % deutschsprachige Sender).⁹⁷¹

Die Frequenzen in den Ballungsräumen gingen an Salzburg TV, LT1 (Linz) und Puls City TV (Wien).

Der Pressebereich zeichnet sich in Österreich durch die Dominanz einer Zeitungsgruppe aus. 1988 gründeten die damals größten Zeitungen des Landes, die „Kronen Zeitung“ und der „Kurier“, unter Beteiligung der deutschen WAZ-Gruppe das Unternehmen Mediaprint, 2001 fusionierten die Verlags- und Vertriebsgesellschaft Mediaprint und der News-Verlag.

Die Tagesreichweite der „Kronen Zeitung“ lag 2005 bei 44,9 %. Danach folgte die „Kleine Zeitung“ der Styria Media AG, obwohl sie nur in den Bundesländern Steiermark, Kärnten und Osttirol erscheint (12,2 % Tagesreichweite). An dritter Stelle bei den Tagesreichweiten lag 2005 der „Kurier“ mit 11,3 %. Andere Tageszeitungen kamen 2005 nur auf einstellige Prozentwerte bei den Tagesreichweiten („Der Standard“: 5,9 %, „Die Presse“ (Styria Media AG): 4,8 %, „Salzburger Nachrichten“: 4,3 %, „Wirtschaftsblatt“ (98 % Styria Media AG): 1,5 %).⁹⁷²

Krone Verlag und Styria Media AG sind auch auf dem Radiomarkt vertreten: „Kronehit“ erreichte im zweiten Halbjahr 2005 und im ersten Halbjahr 2006 einen Marktanteil (bei allen Hörern ab 10 Jahren) von 3 %.⁹⁷³ Am 06. 12. 2004 erteilte die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) der Kronehit Radio BetriebsgmbH die erste Zulassung für die Veranstaltung von bundesweitem privatem Hörfunk. Die bundesweite Zulassung entstand durch die Übertragung der Einzelzulassungen von insgesamt elf Hörfunkveranstaltern des Kronehit-Verbundes mit ihren 28 Übertragungskapazitäten auf die neu gegründete Kapitalgesellschaft Kronehit Radio BetriebsgmbH. Die rechtliche Basis für die Erteilung einer bundesweiten Zulassung für privaten terrestrischen Hörfunk bildet die mit 01.08.2004 in Kraft getretene Novelle zum Privatradiogesetz.

⁹⁷⁰ Steinmaurer, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, S. 512 f.

⁹⁷¹ RTR, Kommunikationsbericht 2005, S. 137, abrufbar unter [http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio_Berichte_nach%20Kategorie_Berichte_KBericht2005/\\$file/KommBericht_2005_D.PDF](http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio_Berichte_nach%20Kategorie_Berichte_KBericht2005/$file/KommBericht_2005_D.PDF).

⁹⁷² RTR, Kommunikationsbericht 2005, S. 145.

⁹⁷³ Daten nach „Radiotest“, <http://mediaresearch.orf.at>.

Die Styria Media AG ist an mehreren Radiostationen, darunter Antenne Kärnten, Antenne Steiermark, und dem Fenstersender Sat.1 Österreich beteiligt. Der Marktanteil der Radiosender des ORF betrug im zweiten Halbjahr 2005 und im ersten Halbjahr 2006 (bei allen Hörern ab 10 Jahren) 79 %.⁹⁷⁴

Der österreichische Kabelmarkt ist stark regionalisiert; die UPC Telekabel GmbH kommt aber auf einen hohen Marktanteil.

7.2 Rechtliche Grundlage der Kontrolle von Meinungsmacht

Meinungsfreiheit wird durch Art. 13 des Staatsgrundgesetzes vom 21. 12. 1867 garantiert.⁹⁷⁵ Außerdem hat die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Österreich Verfassungsrang.

Daneben hat das Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks⁹⁷⁶ Relevanz (ein Gesetz mit Verfassungsrang); nach Art. 1 Abs. 2 sind die näheren Bestimmungen für den Rundfunk und seine Organisation bundesgesetzlich festzulegen. Rundfunk ist gemäß Art. 1 Abs. 3 eine öffentliche Aufgabe.

Regeln zur Meinungsmachtkontrolle finden sich einerseits im Privatradiogesetz und Privatfernsehgesetz und andererseits im Kartellgesetz. Nach § 13 des Kartellgesetzes ist ein Medienzusammenschluss zu untersagen, wenn zu erwarten ist, dass durch den Zusammenschluss die Medienvielfalt beeinträchtigt wird.

7.3 Medienspezifisches Konzentrationsrecht

7.3.1 Allgemeines Konzentrationsrecht

Die Regulierung stellt bei der Verhinderung von Meinungsmacht auf die verschiedenen Versorgungsgebiete in Österreich ab.

Nach § 11 Abs. 1 Privatfernsehgesetz kann eine Person oder Personengesellschaft Inhaber mehrerer Zulassungen für analoges terrestrisches Fernsehen sein, solange sich die von den Zulassungen umfassten Versorgungsgebiete nicht überschneiden. Ferner dürfen sich die einer Person oder Personengesellschaft zuzurechnenden Versorgungsgebiete für analoges terrestrisches Fernsehen nicht überschneiden.

Ein Versorgungsgebiet ist einer Person dann zuzurechnen, wenn sie bei einem Zulassungsinhaber unmittelbar alternativ über folgende Beteiligungen oder Einflussmöglichkeiten verfügt: 25 % der Kapitalanteile oder Stimmrechte, beherrschender Einfluss oder bestimmte im Handelsgesetzbuch geregelte Einflussmöglichkeiten. Für digitale terrestrisch verbreitete Programme gilt § 11 Abs. 5: Hiernach darf eine Person oder Personengesellschaft oder Personengesellschaften desselben Medienverbundes denselben Ort des Bundesgebietes, abgesehen von technisch unvermeidbaren Überschneidungen (spill over), mit nicht mehr als zwei digitalen terrestrischen Fernsehprogrammen versorgen.

Auch für den Radiobereich gilt, dass Zulassungen nicht dazu führen dürfen, dass eine Person oder eine Personengesellschaft Zulassungen für sich überschneidende Versorgungsgebiete erhalten oder dass die einer Person oder Personengesellschaft zuzurechnenden Versorgungsgebiete sich überschneiden.

⁹⁷⁴ Daten nach „Radiotest“, <http://mediaresearch.orf.at>.

⁹⁷⁵ Vgl. auch den Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung von 1918, StGBI. Nr. 3 (Zensurverbot).

⁹⁷⁶ <http://www.bundeskanzleramt.at/2004/4/14/bvgrundfunk.pdf>.

Für Medienverbände (mindestens zwei Personen oder Personengesellschaften (davon jedenfalls ein Medieninhaber), die mit bestimmten Einfluss- und Beteiligungsverhältnissen miteinander verbunden sind) gilt § 9 Abs. 2 des Privatradiogesetzes: Hiernach darf die Einwohnerzahl in den einem Medienverbund zuzurechnenden – sich überschneidenden – Versorgungsgebieten zwölf Millionen nicht überschreiten, wobei die Einwohnerzahl in den einer Person oder Personengesellschaft des Medienverbundes zuzurechnenden Versorgungsgebieten acht Millionen nicht überschreiten darf (die Gesamtbevölkerung von Österreich beträgt mehr als acht Millionen Einwohner). Ein Versorgungsgebiet ist einem Medienverbund zuzurechnen, wenn eine Person oder Personengesellschaft des Medienverbundes selbst Zulassungsinhaber für dieses Versorgungsgebiet ist oder bei einem Zulassungsinhaber unmittelbar alternativ über folgende Beteiligungen oder Einflussmöglichkeiten verfügt: 25 % der Kapitalanteile oder Stimmrechte, beherrschender Einfluss oder bestimmte im Handelsgesetzbuch geregelte Einflussmöglichkeiten.

Ein Versorgungsgebiet ist sowohl im Privatfernsehgesetz als auch im Privatradiogesetz definiert als der in der Zulassung durch Angabe der Übertragungskapazität sowie der zu versorgenden (Radio: Gemeinde-)Gebiete umschriebene geografische Raum.

Nach § 9 Abs. 3 des Privatradiogesetzes dürfen Personen oder Personengesellschaften desselben Medienverbundes denselben Ort des Bundesgebietes, abgesehen von technisch unvermeidbaren Überschneidungen (spill over), nicht mehr als zweimal versorgen.

7.3.2 Crossmediale Beschränkungen

Grenzen für crossmediale Beteiligungen enthält § 11 des Privatfernsehgesetzes. Nach § 11 Abs. 2 ist ein Medieninhaber von der Veranstaltung von Rundfunk nach dem Privatfernsehgesetz ausgeschlossen, wenn er in einem der folgenden Märkte die nachstehenden bundesweiten Reichweiten oder Versorgungsgrade überschreitet:

- terrestrischer Hörfunk (mehr als 30 % Reichweite),
- Tagespresse (mehr als 30 % Reichweite),
- Wochenpresse (mehr als 30 % Reichweite),
- Kabelnetze (mehr als 30 % Versorgungsgrad der Bevölkerung mittels Kabelnetzen).

Von der Veranstaltung von nicht-bundesweitem terrestrischem Fernsehen ist ein Medienanbieter ausgeschlossen, wenn er *in mehr als einem* der genannten Märkte die Reichweiten oder Versorgungsgrade überschreitet, wobei auf die Reichweiten und Versorgungsgrade im jeweiligen Versorgungsgebiet abzustellen ist.

Nach § 11 Abs. 4 Privatfernsehgesetz dürfen Personen oder Personengesellschaften desselben Medienverbundes denselben Ort des Bundesgebietes, abgesehen von technisch unvermeidbaren Überschneidungen (spill over), mit nicht mehr als einem terrestrischen Hörfunkprogramm und einem analogen terrestrischen Fernsehprogramm versorgen.

Neben den Regelungen im Privatfernsehgesetz finden die des allgemeinen Kartellrechts Anwendung. Das Kartellgesetz enthält spezielle Vorschriften für Medienzusammenschlüsse. Für diese ist die Umsatzgrenze, die zur Anmeldepflicht von Zusammenschlüssen führt, niedriger als für andere Unternehmen. Nach § 8 des Kartellgesetzes ist ein Zusammenschluss ein Medienzusammenschluss, wenn mindestens zwei der beteiligten Unternehmer bzw. Unternehmen zu einer der folgenden Gruppen gehören:

- Medienunternehmen (Unternehmen, in denen die inhaltliche Gestaltung des Mediums besorgt wird und seine Herstellung und Verbreitung besorgt oder veranlasst werden) oder Mediendienste (Unternehmen, die Medienunternehmen wiederkehrend mit Beiträgen in Wort, Schrift, Ton oder Bild versorgen);

- Medienhilfsunternehmen (Verlage, sofern sie nicht Medienunternehmen sind, Druckereien und Unternehmen der Druckvorstufe, Unternehmen, die Werbeaufträge beschaffen oder vermitteln, Unternehmen, die den Vertrieb von Medienstücken im Großen besorgen, Filmverleihunternehmen);
- Unternehmen, die an einem Medienunternehmen, Mediendienst oder Medienhilfsunternehmen einzeln oder gemeinsam mittelbar oder unmittelbar zu mindestens 25 % beteiligt sind.

Nach § 8 Abs. 3 Kartellgesetz gilt ein Zusammenschluss auch dann als Medienzusammenschluss, wenn nur eines der beteiligten Unternehmen die genannten Voraussetzungen erfüllt und an mindestens einem weiteren am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen ein oder mehrere Medienunternehmen, Mediendienste oder Medienhilfsunternehmen mittelbar oder unmittelbar insgesamt zu mindestens 25 % beteiligt sind.

Ein Zusammenschluss ist laut § 12 des Kartellgesetzes zu untersagen, wenn zu erwarten ist, dass durch den Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. Nach § 13 Abs. 1 des Kartellgesetzes ist ein Medienzusammenschluss auch dann zu untersagen, wenn zu erwarten ist, dass durch den Zusammenschluss die Medienvielfalt beeinträchtigt wird. Eine Ausnahme gilt, wenn der Zusammenschluss zur Erhaltung oder Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen notwendig und volkswirtschaftlich gerechtfertigt ist. Unter Medienvielfalt ist laut § 13 Abs. 2 des Kartellgesetzes eine Vielfalt von selbstständigen Medienunternehmen zu verstehen, die nicht miteinander verbunden sind und durch die eine Berichterstattung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Meinungen gewährleistet wird. Nach den Erläuterungen zu dieser Bestimmung soll klargestellt werden, dass mit „Medienvielfalt“ eben nicht nur eine Vielfalt von Titeln gemeint ist, sondern auch zu beachten ist, ob die Medien voneinander in ihrer Berichterstattung unabhängig sind. Verlangt wird hierfür ausdrücklich, dass dies auch durch eine entsprechende Eigentümerstruktur sichergestellt wird.⁹⁷⁷

Die Präzisierung des Begriffs der Medienvielfalt wurde durch die Kartellgesetz-Novelle in 2002 vorgenommen. Anlass für die Präzisierung war die umstrittene Genehmigung des unter FORMIL bekannt gewordenen Zusammenschlusses der Nachrichtenmagazine Format und Profil.

7.4 Verfahren und Rechtsfolgen

Die Lizenzierung von Radio- und Fernsehprogrammen setzt voraus, dass die Antragsteller ihre Eigentumsverhältnisse offen legen. Von der Einhaltung der genannten Beschränkungen hängt es ab, ob eine Lizenz erteilt wird. Auch nach der Lizenzerteilung sind Änderungen der Eigentumsverhältnisse der Regulierungsbehörde „KommAustria“ unverzüglich anzuzeigen. Überschreitet die Änderung der Beteiligungsverhältnisse 50 %, müssen die Änderungen vorab angezeigt werden. Die Regulierungsbehörde hat innerhalb einer bestimmten Frist festzustellen, ob unter den geänderten Verhältnissen weiterhin den Zulassungsvoraussetzungen entsprochen wird. Die Zulassung ist nach Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung zu widerrufen, wenn der Fernsehveranstalter entgegen dieser Feststellung eine Übertragung der Anteile vorgenommen hat.

Auch § 25 des Mediengesetzes enthält Offenlegungspflichten hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse.

Zuständig für die Fusionskontrolle nach dem Kartellgesetz sind die Bundeswettbewerbsbehörde und der Bundeskartellanwalt, die Ende 2002 in Verbindung mit der Reform des österreichischen Wettbewerbsrechts etabliert wurden, sowie das Kartellgericht.

⁹⁷⁷ Vgl. „Rundfunk- und Medienrecht in Österreich im Überblick“ abrufbar unter <http://www.austria.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4075>.

7.5 Charakteristika des österreichischen Modells

Anknüpfungspunkt für die medienspezifische Konzentrationskontrolle im Privatfernsehgesetz und im Privatradiogesetz ist es wie in vielen anderen Staaten auch, dass ein Unternehmen Fernsehveranstalter oder Hörfunkveranstalter ist. Die Beschränkungen für die Veranstaltung von Fernsehen beziehen sich nur auf den terrestrischen Bereich; sie haben zur Folge, dass bundesweit und in den regionalen Versorgungsgebieten sowie in sich teilweise überschneidenden regionalen Versorgungsgebieten Personen und Personengesellschaften keine Lizenzen für zwei analoge Programme erhalten können; bei digitalen terrestrischen Programmen ist die Zahl auf zwei begrenzt.

Für die Veranstaltung von Radioprogrammen gilt grundsätzlich auch die Beschränkung auf ein zugelassenes Programm pro Versorgungsgebiet sowie pro sich teilweise überschneidender Versorgungsgebiete. Für Medienverbände (mindestens zwei Personen oder Personengesellschaften (davon jedenfalls ein Medieninhaber), die mit bestimmten Einfluss- und Beteiligungsverhältnissen miteinander verbunden sind) gelten spezifische Bestimmungen, die dazu führen, dass sich die Versorgungsgebiete von zwei Unternehmen desselben Medienverbandes überschneiden dürfen, sofern diese beiden Unternehmen nur mittelbar (z. B. Unternehmen und „Enkelunternehmen“) miteinander verbunden sind (bei einer unmittelbaren Beteiligung darf eine Überschneidung nicht stattfinden).⁹⁷⁸ Es gelten aber Beschränkungen mit Blick auf die Einwohnerzahl der einem Medienverband zuzurechnenden Versorgungsgebiete. Außerdem dürfen Personen oder Personengesellschaften desselben Medienverbandes denselben Ort des Bundesgebietes nicht mehr als zweimal versorgen.

Die Regeln zu Cross-Ownership im Privatfernsehgesetz sind auf terrestrisches Fernsehen ausgerichtet. Bundesweit ist es marktstarken Anbietern anderer Medien (terrestrischer Hörfunk, Tagespresse, Wochenpresse) und marktstarken Kabelnetzbetreibern untersagt, Rundfunk zu veranstalten; im nicht-bundesweiten Bereich ist ein Medieninhaber von der Veranstaltung von terrestrischem Fernsehen ausgeschlossen, wenn er im jeweiligen Verbreitungsgebiet in mehr als einem der genannten Märkte (terrestrischer Hörfunk, Tagespresse, Wochenpresse, Kabelnetz) eine Reichweite bzw. einen Versorgungsgrad von 30 % überschreitet.

Auffällig ist, dass als relevanter Markt bei gedruckten Medien auch die Wochenpresse einbezogen ist und dass auch der Betrieb von Kabelanlagen berücksichtigt wird. Online-Medien werden aber in der medienrechtlichen Regulierung nicht einbezogen.

Außerdem gilt die Regelung, dass Personen oder Personengesellschaften desselben Medienverbandes denselben Ort des Bundesgebietes, abgesehen von technisch unvermeidbaren Überschneidungen (spill over), mit nicht mehr als einem terrestrischen Hörfunkprogramm und einem analogen terrestrischen Fernsehprogramm versorgen dürfen.

Bemerkenswert ist schließlich die Spezialvorschrift zur Sicherung von Medienvielfalt im Kartellgesetz, die auch bei Pressefusionen und crossmedialen Zusammenschlüssen zur Anwendung kommen kann; auch bestimmte vor- und nachgelagerte Bereiche werden erfasst; es bleibt abzuwarten, wie die Bundeswettbewerbsbehörde mit dieser Generalklausel umgeht.

8 USA

8.1 Medienangebote und Mediensystem

Der Rundfunkmarkt ist durch Networks geprägt, die zu großen Medienkonzernen gehören: ABC: Disney, NBC: NBC Universal, Inc. (80 % General Electric und 20 % Vivendi), CBS: CBS Corporation, Fox-Television: Rupert Murdochs News Corporation. Die Konzerne sind multimedial aktiv, wie die Tabelle an drei Beispielen zeigt:

978 Vgl. „Rundfunk- und Medienrecht in Österreich im Überblick“.

General Electric, u. a.	Disney, u. a.	CBS Corporation, u. a.
Network: NBC Universal Fernseh- und Radiostationen: NBC Stations, Telemundo Stations Kabelfernsekanäle (u. a. CNBC (auch über Satellit), MSNBC)	Network: ABC Fernseh- und Radiostationen: Kabelfernsekanäle (u. a. Disney Channel) Film: Buena Vista Motion Pictures Group: Walt Disney Pictures, Touchstone Pictures, Hollywood Pictures; Miramax Films, Pixar Animations Studios Musik: u. a. Buena Vista Music Group, Walt Disney Records, Hollywood Records, Lyric Street Records Buchverlage Zeitschriften (u. a. 50 % US Weekly) Walt Disney Internet Group	Networks: CBS, UPN (ab September 2006: The CW (50 % mit Warner Bros. Entertainment)) Fernseh- und Radiostationen: Kabelfernsekanäle (Showtime Networks, The Movie Channel) Fernsehstudioateliers: CBS Studio Center, CBS Television City Verlag: Simon & Schuster

Tabelle IV – 2: Multimediale Aktivitäten von General Electric, Disney und CBS Corporation im Überblick

Die lokalen Stationen sind wirtschaftlich unabhängig von den Networks, beziehen aber ihr Programmmaterial (inkl. Werbeeinblendungen) größtenteils von ihnen; daneben gibt es unabhängige Stationen, die häufig alte Networkproduktionen wiederholen oder Minoritäten (insbesondere die Spanisch sprechende) mit speziellen Programmen versorgen;⁹⁷⁹ in den großen Städten besitzen die Networks auch eigene Stationen.

Öffentliches Fernsehen – Public Broadcasting Service, PBS – führt eher ein Nischendasein.

Eine wichtige Rolle spielt die Kabelübertragung: Rund 60 % der Haushalte in den USA beziehen ihr Programm aus dem Kabel.⁹⁸⁰ Der Kabelmarkt ist konzentriert: An erster Stelle steht Comcast (übernahm die Kabelfernsehsparte von AT&T) – 2006: 21,7 Mio. „basic cable subscribers“; an zweiter Stelle: Time Warner Cable – 2006: 11 Mio. „basic cable subscribers“. Zu den Kabelfernsehangeboten gehören so genannte „Basic Cable“; dies sind Programme, für die bei den Zuschauern über die Kabelgebühr hinaus keine weiteren Kosten anfallen; Bsp.: CNN (Time Warner), MTV (Viacom); darüber hinaus können Pay-TV-Angebote abonniert werden.

Im Radiomarkt zeigt sich folgendes Bild: Clear Channel Communications, Cumulus Media, Inc., Disney, Emmis, Entercom Communications und Viacom gehörten 2004 zusammen genommen etwa 18 % aller Radiostationen in den USA. Clear Channel besitzt über 1.200 Radiostationen und erreicht damit den überwiegenden Teil der Märkte in den USA.⁹⁸¹

Die Zahl der in den USA erscheinenden Zeitungen lag 2005 bei 1.452 mit einer Gesamtauflage werktags von 55,3 Mio. verkauften Exemplaren.⁹⁸² Nur wenige Zeitungen erscheinen überregional. Der US-Zeitungsmarkt konzentriert sich: Nur zehn Verlagshäuser kontrollieren mehr als die Hälfte der US-Zeitungen. Zu den auflagenstärksten Tageszeitungen gehören USA Today (2005: Marktanteil von 44 % bei allen nationalen Zeitungen⁹⁸³), Wall Street Journal, New York Times, Los Angeles Times und Washington Post.⁹⁸⁴

979 Kleinsteuber, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, S. 1087.

980 Vgl. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/UsaVereinigteStaaten/Kultur-UndBildungspolitik.html>. Vgl. auch Kleinsteuber, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, S. 1087.

981 Vgl. <http://www.thinkandask.com/news/mediagiants.html>.

982 Vgl. <http://www.naa.org/thesource/14.asp#number>.

983 Vgl. http://www.usatoday.com/media_kit/usatoday/au_market_share.htm.

984 Kleinsteuber, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, S. 1083.

8.2 Rechtliche Grundlage der Kontrolle von Meinungsmacht

Titel 47 des US Code enthält Beschränkungen hinsichtlich der Zulassung ausländischer Rundfunkveranstalter und deren Beteiligungen an nationalen Rundfunkveranstaltern (§ 310) sowie „ownership restrictions“ für Kabelbetreiber (§ 533). Kabelbetreiber dürfen keine Lizenz für „multichannel multipoint distribution service“ (kabellose Verbreitungsart über Funk (Mikrowellen)) erhalten und grundsätzlich kein Satellitenfernsehen anbieten; das Verbot für Kabelbetreiber, in ihrem Verbreitungsgebiet eine TV-Lizenz zu erwerben, wurde durch den Telecommunications Act 1996 aufgehoben; das Gesetz verpflichtete außerdem die FCC, das bis dahin geltende Verbot einer Network-Beteiligung an Kabelunternehmen aufzuheben.⁹⁸⁵ Die Notwendigkeit von Regelungen zu „Media Ownership“ ist – auch mit Blick auf crossmediale Vermachtungen – verfassungsrechtlich anerkannt.⁹⁸⁶

Die weiteren Konzentrationsregeln wurden von der Federal Communications Commission (FCC) erlassen. Die FCC ist eine unabhängige Behörde, die vom Parlament ermächtigt ist, eigene „rules“ zu erlassen; sie entscheidet in Streitfragen gerichtsähnlich und ist für die Lizenzvergabe an lokale Stationen zuständig.

Anknüpfungspunkt für Regeln zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht sind die TV-Stationen, die Networks werden nur indirekt reguliert. In den „rules“ der FCC wird es den TV-Stationen untersagt, sich einem Unternehmen anzuschließen, das mehr als eines der vier großen Networks (ABC, CBS, NBC, Fox) besitzt. Aufgrund des Telecommunications Act 1996 hat die FCC die Regel aufgehoben, wonach es TV-Stationen untersagt war, sich einem Unternehmen anzuschließen, das eines der vier großen Networks und ein „emerging English-language network“ besitzt. Diese Regelung betraf im Wesentlichen UPN (ursprünglich United Paramount Network) und WB Television Network (u. a. Time Warner). UPN gehört nun zur CBS Corporation.

Direkte Konzentrationsregeln gelten für die lokalen TV-Stationen. Die FCC stellt bei ihrer Betrachtung auf „Designated Market Areas“ (DMA) ab, die die Grundlage von „Ratings“ sind, die von „Nielsen Media Research“ durchgeführt werden. Eine DMA bezieht im Fernsehen alle Regionen ein, in denen dieselben Fernsehsender empfangen werden können. Derzeit werden 210 DMAs in den USA gezählt.

Die Konzentrationsregeln der FCC beziehen sich zum einen auf die einzelnen Märkte (wie viele Stationen auf einem Markt dürfen von einem Unternehmen gehalten werden; welche crossmedialen Verbindungen sind zulässig) und zum anderen auf eine nationalweite Betrachtung (wie viel Prozent aller Fernsehhaushalte dürfen von Sendern erreicht werden, die einem Unternehmen zuzurechnen sind).

Der Telecommunications Act 1996 enthielt Vorgaben zur Änderung der Konzentrationsregeln durch die FCC und schreibt außerdem vor, dass die FCC die Konzentrationsregeln alle zwei Jahre überprüft (Sec. 202). Jede Regel ist aufzuheben oder zu ändern, die sich nicht mehr als im öffentlichen Interesse erforderlich erweist. In Folge einer umfangreichen Überprüfung hat die FCC mit ihrer 2003 erlassenen „Biennial Review Order“ eine weitgehende Modifizierung der bisherigen

⁹⁸⁵ Bender, Cross-Media-Ownerships, S. 266 f.; Kühn, Meinungsvielfalt im Rundfunk, S. 204 f.

⁹⁸⁶ Vgl. U. S. Supreme Court, FCC v. NATIONAL CITIZENS COMM. FOR BROADCASTING, 436 U.S. 775 (1978), II B; abrufbar unter <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?navby=case&court=US&vol=436&invol=775&pageno=796>.

Vorgaben vorgenommen. In darauf folgenden Gerichtsentscheidungen wurden aber diese neuen Regelungen teilweise außer Kraft gesetzt.⁹⁸⁷

Als Ziele der Konzentrationsregeln nennt die FCC:

- Wettbewerb (competition),
- Vielfalt (diversity),
- Regionalität (localism).

In ihrer Order aus dem Jahr 2003 stellt die FCC außerdem auf „Regulatory Certainty“ ab.

Wettbewerb wird von der FCC als effektivster Weg herausgestellt, um Marktergebnisse zu erzielen, die am besten dem öffentlichen Interesse dienen. Wettbewerb bezog sich in früheren Zeiten primär auf den Werbemarkt. Nun stellt die FCC aber heraus, dass bei einer Betrachtung des Werbemarkts zu sehr die Werbetreibenden und weniger die Nutzer im Mittelpunkt stehen und dass andere Formen der Finanzierung von Rundfunk an Bedeutung gewinnen. Stattdessen wird erwogen, auf den „delivered video market“ abzustellen.⁹⁸⁸

Bei der Vielfaltsicherung können laut FCC fünf Dimensionen unterschieden werden:

- Meinungsvielfalt („viewpoint“),
- Vielfalt an Stationen etc. auf einem Markt („outlet“),
- Programmvietfalt („program“),
- Quellenvielfalt („source“),
- Berücksichtigung von Minderheiten („minority“),
- „female ownership diversity“.

Bei der Meinungsvielfalt stellt die FCC vor allem auf Nachrichten und „public affairs programming“ ab:

„Although we agree that entertainment programs can contribute to our goal of viewpoint diversity, we will focus on the news component of viewpoint diversity where the record permits us to do so. Our objective of promoting program diversity in this proceeding subsumes the viewpoint diversity contained within entertainment programming.“⁹⁸⁹

Nach Auffassung der FCC ist bei nationalen Themen auf nationaler Ebene von größerer Meinungsvielfalt als bei lokalen Themen auszugehen, da es auf nationaler Ebene mehr Quellen gebe (Internet, Kabelfernsehen, DBS).⁹⁹⁰ „Outlet diversity“ meint nach dem Verständnis der FCC, dass auf dem

987 Vgl. <http://www.fcc.gov/ownership/>. Auf Antrag des Prometheus Radio Project erließ der Court of Appeals for the Third Circuit eine einstweilige Anordnung, die die Anwendbarkeit der neuen FCC-Regeln bis zur endgültigen Entscheidung aufschob (vgl. United States Court of Appeals for the Third Circuit, No.03-3388, Prometheus Radio Project./ Federal Communications Commission; United States of America, 3. September 2003, die Order ist abrufbar unter <http://www.mediaaccess.org/3rdCircStay.pdf>). Diese einstweilige Anordnung wurde im Urteil vom 24. Juni 2004 aufrechterhalten (abrufbar unter http://www.mediaaccess.org/prometheus_decision/033388p.pdf). Die daraufhin erhobene Revision mehrerer Medienunternehmen zum Supreme Court wurde von diesem am 13.06.2005 abgelehnt (vgl. Media General v. FCC, 04-1020; National Association of Broadcasters v. FCC, 04-1033; Tribune Co. v. FCC, 04-1036; Newspaper Association of America, 04-1045; FCC v. Prometheus Radio Project, 04-1168; sowie Sinclair Broadcast Group v. FCC, 04-1177).

988 FCC, Notice of Proposed Rulemaking, 2002 Biennial Regulatory Review – Review of the Commission’s Broadcast Ownership Rules and Other Rules adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, Cross-Ownership of Broadcast Stations and Newspapers, Rules and Policies Concerning Multiple Ownership of Radio Broadcast Stations in Local Markets, Definition of Radio Markets, 17 FCC Rcd 18503 (2002) Rn. 89; abrufbar unter http://www.sba.gov/advo/laws/comments/dfcc03_0408.pdf.

989 FCC, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking in the Matter of 2002 Biennial Regulatory Review – Review of the Commission’s Broadcast Ownership rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996. 18 FCC Rcd. 13620 (2003) („Biennial Review Order“), Rn. 34; abrufbar unter <http://www.mediaaccess.org/programs/diversity/MOR&O.pdf>.

990 FCC, Biennial Review Order, Rn. 35.

jeweiligen Markt eine Vielzahl unabhängiger Firmen tätig sind. Sie sei kein Ziel an sich, sondern vielmehr ein Mittel, um Meinungsvielfalt zu erreichen.

Auch die Existenz regionaler Inhalte wird von der FCC als ein Ziel von Konzentrationsregeln angesehen. Hierfür sei die Auswahl von Programmen, die auf lokale Bedürfnisse und Interessen eingehen, sowie Quantität und Qualität von lokalen Nachrichten relevant.⁹⁹¹

Aus Gründen der Rechtssicherheit spricht sich die FCC schließlich für allgemeine Regeln anstelle eines Case-by-Case-Ansatzes aus.

8.3 Medienspezifisches Konzentrationsrecht

Auf der Basis dieses Zielverständnisses hat die FCC die Konzentrationsregelungen vor Erlass der Biennial Review Order (2003) untersucht. Mit einem auf dem zur Berechnung ökonomischer Marktmacht verwendeten Herfindahl-Hirschmann-Index basierenden Ansatz hat die FCC einen Vielfaltindex erstellt. Sie hat verschiedene Märkte betrachtet und untersucht, inwieweit sich der Vielfaltindex durch potenzielle (auch crossmediale) Zusammenschlüsse verändern würde. Dabei wurde berücksichtigt, auf welchen Wegen Nutzer zu Informationen gelangen (basierend auf einer Studie zur Mediennutzung, die von Nielsen durchgeführt wurde). Die FCC kam zu dem Schluss, dass Magazine und Kabelfernsehen keine erhebliche Quelle für lokale Nachrichten und lokale aktuelle Geschehnisse seien. In den Vielfaltindex wurden daher Fernseh-, Radio-, Zeitungs- und Internetnutzung einbezogen. Ausgehend von der Annahme, dass nicht alle Medien von gleicher Bedeutung für die Meinungsvielfalt sind, wurden auf Grundlage der Nutzungsstatistiken aus der Nielson-Studie Gewichtungen vorgenommen für Fernsehen (33,8 %), Radio (24,9 %), Zeitungen (28,8 %) und Internet (12,5 %). Der Nutzeranteil der einzelnen Anbieter wurde nicht einbezogen; vielmehr wurde angenommen, dass jeder Anbieter in jedem Markt potenziell den gleichen Anteil erreichen kann (abgestellt wurde also allein auf die technische Reichweite).⁹⁹²

8.3.1 Allgemeines Konzentrationsrecht

8.3.1.1 Anknüpfungspunkt Fernsehen

Die Regelungen für Fernsehveranstalter haben sich wie folgt entwickelt:

In Bezug auf die einzelnen Märkte untersagte ursprünglich die „one-to-a-market-rule“ grundsätzlich die Beteiligung an mehr als einer Fernsehstation auf demselben Markt.⁹⁹³ 1999 war der Besitz von zwei Fernsehstationen im gleichen Markt dann erlaubt, wenn eine der beiden Stationen nicht zu den vier reichweitenstärksten im jeweiligen Markt gehörte und außerdem weiterhin mindestens acht weitere unabhängige Fernsehsender existierten. Die Regelung der FCC aus 2003 differenzierte danach, wie viele Fernsehsender insgesamt in einem Markt existieren: Sind es 17 oder weniger, ist der Besitz von bis zu zwei Stationen erlaubt; sind es 18 oder mehr Fernsehstationen, darf ein Unternehmen bis zu drei Stationen halten. Hierbei werden auch nicht-kommerzielle Stationen mitgezählt. Es bleibt dabei, dass nur eine der einem Unternehmen zuzurechnenden Stationen zu den vier reichweitenstärksten im jeweiligen Markt gehören darf (was u. a. zur Folge hat, dass in Märkten mit nur vier Stationen ein Unternehmen nur eine Station halten darf).

991 FCC, Biennial Review Order Order, Rn. 78.

992 Vgl. Jonathan D. Levy, Australian and US Approaches to Media Ownership Regulation, 2004; abrufbar unter <http://web.ssi.umich.edu/tprc/papers/2004/343/TPRC2JDL2004.pdf>.

993 Kühn, Meinungsvielfalt im Rundfunk, S. 202.

Auf nationaler Ebene darf nach der Biennial Review Order ein Unternehmen mit seinen Sendern nicht mehr als einen bestimmten Prozentsatz der Fernsehhaushalte in einem bestimmten Markt erreichen. Dabei werden dem Unternehmen sämtliche Fernsehhaushalte jedes lokalen Marktes zugerechnet, in dem das Unternehmen einen Sender besitzt. Es kommt dabei allein auf die technische Erreichbarkeit der Zuschauer an, nicht aber auf den tatsächlichen Zuschaueranteil. Das heißt, es wird auf alle potenziellen Zuschauer abgestellt. Der zulässige Prozentsatz wurde von der FCC von 35 % auf 45 % erhöht, im Dezember 2003 vom Kongress aber wieder auf 39 % gesenkt.

8.3.1.2 Anknüpfungspunkt Radio

Begrenzungen für Radiobeteiligungen sind im Telecommunications Act of 1996 geregelt. Hiernach sind zulässig:

- in einem Radiomarkt mit 14 oder weniger Radio-Stationen: bis zu fünf Sender in einer Hand (aber nur jeweils bis zu drei AM- und FM-Stationen und nicht mehr als die Hälfte der Radiostationen in einem Sendegebiet),
- in einem Radiomarkt mit 15 bis 20 Stationen: bis zu sechs Sender (aber jeweils nur bis zu vier AM- und FM-Stationen),
- in einem Radiomarkt mit 30–40 Sendern: bis zu sieben Sender (aber jeweils nur bis zu vier AM- und FM-Stationen),
- in einem Radiomarkt mit über 45 Sendern: bis zu acht Stationen (aber jeweils nur bis zu fünf AM- und FM-Stationen).⁹⁹⁴

Die FCC hat in der Biennial Review Order 2003 auch hier – von den Gerichten aufgehobene – neue Regelungen vorgesehen, die Beteiligungen im Radiobereich betreffen:

- Die FCC ist nicht von den im Telecommunications Act 1996 vorgesehenen Begrenzungen abgewichen, hat aber eine andere Marktdefinition vorgenommen: Sie definiert Radiomärkte basierend auf kommerziellen Erwägungen (geographie-basierte Marktabgrenzungen, die von „Arbitron“ entwickelt wurden, einem Unternehmen, das Marktdaten für Werbetreibende im Radio erhebt). Zuvor wurde die so genannte „signal contour overlap method“ angewendet (ein lokaler Markt war hiernach bestimmt durch die Anzahl der Stationen, deren grundsätzliche Versorgungsgebiete („community contours“) sich mit denen derjenigen Stationen überschneiden, deren geplante gemeinsame Zugehörigkeit zu einem Unternehmen in Frage steht).
- Außerdem wollte die FCC nicht-kommerzielle Anbieter in die Berechnungen einbeziehen (auch Stationen außerhalb des Marktes, die eine bestimmte Anzahl an Zuhörern innerhalb des Marktes erreichen).

8.3.2 Crossmediale Beschränkungen

Auch eine Liberalisierung der „cross media rules“ sahen die neuen Regelungen der FCC vor: Verbindungen von Fernseh- und Radio-Sendern waren ursprünglich unter bestimmten Umständen erlaubt, aber die „common ownership“ von Radio bzw. Fernsehen und Zeitungen war grundsätzlich untersagt. Hier stellte die FCC nach den neuen – von Gerichten außer Kraft gesetzten – Regeln auf die Größe des jeweiligen Fernsehmarktes ab:

⁹⁹⁴ Vgl. Telecommunications Act of 1996, § 202 (b).

- Kleine Märkte: In Märkten mit drei oder weniger Fernsehstationen sind Cross-Ownerships zwischen Fernsehen, Radio und Tageszeitungen untersagt.
- Mittlere Märkte: Gibt es auf einem Markt zwischen vier und acht Fernsehstationen, sind folgende Kombinationen alternativ erlaubt:
 - eine Tageszeitung, eine Fernsehstation und bis zu der Hälfte der nach den Regeln für lokalen Hörfunk erlaubten Radio-Stationen, oder
 - eine Tageszeitung, Radiostationen (bis zur nach den Regeln für lokalen Hörfunk geltenden Grenze), aber keine Fernsehstation, oder
 - zwei Fernsehstationen (sofern dies nach den sonstigen Konzentrationsregeln zulässig ist), Radiostationen (bis zur nach den Regeln für lokalen Hörfunk geltenden Grenze), aber keine Tageszeitung.
- Große Märkte: In Märkten mit neun oder mehr Fernsehstationen sind Cross-Ownerships zwischen Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitungen unbeschränkt erlaubt.

In der Entscheidung *Prometheus Radio Project v. Federal Communications Commission* hat der US Court of Appeals for the Third Circuit die Verwendung des Vielfaltsindex grundsätzlich nicht kritisiert.⁹⁹⁵ Das Gericht hat aber bemängelt, dass es inkonsistent sei, Nutzungsdaten dafür zu verwenden, die Gewichtungen der einzelnen Medien festzulegen, nicht aber auf die Nutzerzahlen des einzelnen Anbieters abzustellen. Die FCC hatte argumentiert, dass sich die Nutzerzahlen einzelner Anbieter ständig ändern und daher nicht als Grundlage für eine Novellierung der Konzentrationsvorgaben in den FCC-Rules eignen würden. Außerdem kritisierte das Gericht die Einbeziehung des Internets als eine Quelle lokaler Nachrichten und Informationen über aktuelle lokale Ereignisse (zwar gebe es im Internet lokale Nachrichtenangebote, diese seien aber im Wesentlichen Ableger von Zeitungen oder Rundfunkanbietern). Die von der FCC gesetzten Konzentrationsgrenzen hielt das Gericht für nicht nachvollziehbar, weil einige Fusionen, die nach den neuen Regeln erlaubt wären, den von der FCC errechneten Vielfaltsindex stärker veränderten als Fusionen, die nach den neuen Regeln verboten wären.

8.4 Verfahren und Rechtsfolgen

Lokale Hörfunk- und Fernsehveranstalter bedürfen einer Lizenz durch die FCC. Von der Einhaltung der genannten Vorgaben hängt es ab, ob die Lizenz erteilt wird.

8.5 Charakteristika des US-amerikanischen Modells

Durch die Möglichkeit der FCC, Regeln zur Konkretisierung der „ownership rules“ zu formulieren, sind detaillierte und vorhersehbare Regelungen möglich. Auch die Ziele der Regulierung sind ausdifferenziert.

Wegen der Bedeutung der lokalen Märkte wird ein Ansatz gewählt, der auf die Wettbewerbssituation im jeweiligen Markt abstellt. Nationale Networks werden indirekt reguliert. Der Ansatz ist auf Fernseh- und Radioangebote konzentriert, so dass die multimedialen Aktivitäten der großen Medienunternehmen nur insoweit begrenzt werden. Auf nationaler Ebene geht die FCC davon aus, dass hinreichend viele unterschiedliche Quellen zur Verfügung stehen und so „Outlet-Diversity“ gegeben ist.

⁹⁹⁵ Kläger war das Prometheus Radio Project, eine nicht-kommerzielle Organisation, die nicht-kommerzielle Rundfunkanbieter unterstützt und sich öffentlich für Themen wie Konzentrationskontrolle engagiert.

Der „Trend“ ging in den letzten Jahren insgesamt eher zu einer gesetzlich vorgegebenen Lockerung von Beschränkungen.

Durch Gerichtsentscheidungen ist die FCC genötigt, ihre Regeln zu überarbeiten. Sie hat am 24. Juli 2006 eine „Notice of Proposed Rulemaking“ veröffentlicht, die interessierte Kreise einlädt, zur Überarbeitung der Regeln in Bezug auf Media Ownership Stellung zu nehmen. Dabei macht sie deutlich, dass sie an den Zielen der Ownership-Regeln festhalten will (competition, diversity and localism). Im Hinblick auf die multimedialen Verflechtungen begrüßt die FCC, dass das Gericht im *Prometheus*-Fall⁹⁹⁶ die Aufhebung des starren Cross-Ownership-Verbotes Zeitung/Rundfunk bestätigt hat. Unklar bleibt, wie die FCC mit der harschen Kritik des Gerichtes an dem Vielfaltsindex umgeht. Das Gericht hatte kritisiert, dass Internet-Dienste als relevante Quelle („Outlet“) für die Meinungsbildung in lokalen Angelegenheiten von der FCC einbezogen werden, Kabelnetzbetrieb aber nicht. Dabei verwies es auf die unterschiedlichen Typen von Diensten im Netz, etwa Medienangebote auf der einen und Chats auf der anderen Seite. Man könne nicht generell sagen, dass Internet-Dienste – in der deutschen Diktion – Medium und Faktor der Meinungsbildung seien („aggregator function“ and „distillation function“).⁹⁹⁷ Die FCC muss nun auf diese Kritik reagieren.

9 Ergebnisse und Ausblick

Der Überblick über die europäischen und nicht-europäischen Regelungen zu crossmedialen Verschränkungen zeigt zunächst, dass viele – wenn auch keineswegs alle – der betrachteten Staaten Regelungen geschaffen haben, um zu verhindern, dass sich aus der Kombination unterschiedlicher Medien ein übermäßiger Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung ergeben kann.

Anknüpfungspunkt für derartige Regelungen sind grundsätzlich Beteiligungen im Bereich Hörfunk und bzw. oder Fernsehen. Wo, wie in Österreich, das Kartellrecht auch Meinungsvielfaltsaspekte berücksichtigt, ist dies allerdings grundsätzlich auch dort zu prüfen, wo Fusionen ohne Rundfunkbeteiligung angemeldet werden. Es existiert kein Konzept in den untersuchten Staaten, bei denen alle Medien in gleicher Weise im Sinne eines Gesamtmedienmodells in eine medien-spezifische Kontrolle einbezogen würden, wobei das italienische bereits von einem sehr weiten Medienmarkt – allerdings mit dem Rundfunk als Anknüpfungspunkt – ausgeht. Dort, wo Regelungen existieren, beziehen sie sich typischerweise auf klassische Medien, entweder existieren

996 S.o. Fn.987.

997 In der *Prometheus*-Entscheidung heißt es hierzu unter D 2: „The Commission does not cite, nor does the record contain, persuasive evidence that there is a significant presence of independent local news sites on the Internet. According to the record, most sources of local news on the Internet are the websites for newspapers and broadcast television stations. [...] Search-engine sponsored pages such as Yahoo! Local and about.com, which were suggested by commenters as sources of local news and information, may be useful for finding restaurant reviews and concert schedules, but this is not the type of „news and public affairs programming“ that the Commission said was „the clearest example of programming that can provide viewpoint diversity.“ [...] In terms of content, „the media“ provides (to different degrees, depending on the outlet) accuracy and depth in local news in a way that an individual posting in a chat room on a particular issue of local concern does not. But more importantly, media outlets have an entirely different character from individual or organizations' websites and thus contribute to viewpoint diversity in an entirely different way. They provide an aggregator function (bringing news/information to one place) as well as a distillation function (making a judgment as to what is interesting, important, entertaining, etc.). Individuals (such as political candidates) and entities (such as local governments or community organizations) may use the Internet to disseminate information and opinions about matters of local concern [...]. But local governments are not, themselves, „media outlets“ for viewpoint-diversity purposes. Like many entities, they just happen to use a particular media outlet — the Internet — to disseminate information. Similarly, advertiser-driven websites [...] hardly contribute to viewpoint diversity. Like local governments, the sponsors of these websites are not „media outlets“ just because they have „local information“ that they want the public to have — if they were, their advertisements in telephone directories would also have to count toward viewpoint diversity. ...“.

Beschränkungen für die Kombination von Hörfunk- und Fernsehaktivitäten und Rundfunk und Presse, typischerweise Tagespresse. Hier existieren zum Teil absolute Beteiligungsverbote.

Online-Aktivitäten werden derzeit noch so gut wie gar nicht in die Kontrolle einbezogen. Die amerikanische FCC hat den Online-Bereich in ihrem Vielfaltsindex berücksichtigt. Bei der Neufassung ihrer *rules* wird sie dies allerdings überarbeiten müssen, da ein Gericht Regelungen auch aus dem Grund für unwirksam erklärt hat, dass die FCC Online-Aktivitäten zu undifferenziert einbezogen hat, da nach Auffassung des Gerichtes nur bestimmte Online-Angebote wirklich zur Vielfalt beitragen. Im lokalen Bereich sah das Gericht z. B. keine spezifischen Informationsangebote. Modelle, die auf eine Einzelfallbeurteilung abstellen, lassen jedenfalls Raum dafür, auch die Entwicklung im Online-Bereich einzubeziehen.

Der Umgang mit digitalen Rundfunkangeboten ist sehr unterschiedlich. So bezieht Frankreich sie mit eigenen Regelungen ein. In den Niederlanden sind die Regelungen nur auf analog übertragene Angebote anwendbar, es gibt allerdings Auflagen für die Inhaber der Multiplex-Lizenz.

Der Durchgang durch die Konzepte zeigt auch, dass die Gesetzgeber mit einer Abwägungsfrage zu kämpfen haben: Je spezifischer das Modell auf Marktsituationen angepasst wird, um das Ziel der Verhinderung übermäßiger Meinungsmacht zu erreichen und die Wirtschaftsunternehmen nicht mehr als nötig einzuschränken, desto komplexer wird das Modell und damit auch potenziell schwerfälliger.

In einigen Staaten ist in den letzten Jahren auch der Trend zu beobachten, Schranken für Medienbetätigungen eher abzubauen. Dies kann im Bereich der Vielfaltsicherung unterschiedliche Gründe haben, entweder starke nationale Player entstehen zu lassen oder überhaupt wirtschaftliche Spielräume zu vergrößern, kann aber auch der Kenntnis geschuldet sein, dass die Digitalisierung neue Möglichkeiten schafft, den traditionellen Playern im Medienbereich Konkurrenz zu machen.

In einigen der betrachteten Länder existieren derzeit Diskussionen über eine Reform des Modells der Medienkonzentrationskontrolle, die auch crossmediale Aktivitäten einbezieht. Dabei verdient der Vorschlag des niederländischen Wissenschaftsrats für Regierungspolitik (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*) Beachtung, der zwar in seiner Konzentration auf den Nachrichtenmarkt schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht auf Deutschland übertragbar ist, aber dessen ungeachtet in interessanter Weise eine Abkehr von einer Plattform-bezogenen Betrachtung hin zu einer Konzeption vorschlägt, bei der die Zahl der unabhängigen Nachrichtenquellen ebenso wie die unterschiedlichen „Outlets“ für Informationen betrachtet werden.

Die Berücksichtigung der medienrelevanten verwandten Märkte in § 26 Abs. 2 RStV bietet im Vergleich zu den anderen Staaten – vielleicht mit Ausnahme des ganz anders konstruierten integrierten Kommunikationssystems in Italien – eine umfassende Möglichkeit, andere Aktivitäten bei der Kontrolle der Meinungsmacht einzubeziehen. Es finden sich aber Ansätze in anderen Staaten, die die Beschränkungen und die einbezogenen Medienmärkte konkreter benennen und differenzierter regeln. Dies könnte einen Ansatzpunkt für die – gesetzliche oder untergesetzliche – Weiterentwicklung des deutschen Systems liefern.

Literatur

- Bender, Gunnar*: Cross-Media-Ownership, Münster: 1997.
- Commissariaat voor de Media*: Concentration and Diversity of the Dutch Media 2002, abrufbar unter: www.mediamonitor.nl/html/documents/mcib2002_englishfullversion_cvdm_mei2003.pdf.
- Commissariaat voor de Media*: Mediaconcentratie in Beeld, Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2001, abrufbar www.minocw.nl/documenten/brief2k-2002-doc-12601a.pdf.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, CDL(2005)10, abrufbar unter <http://www.venice.coe.int>.
- Geffert, Alexandra*: Medienkonzentrations- und Medienwettbewerbsrecht in Italien, Bern: 2004.
- Hans-Bredow-Institut (Hrsg.)*: Internationales Handbuch Medien 2004/2005, 27. Auflage, Baden-Baden: 2004.
- Hess, Wolfgang*: Medienkartellrecht in AfP 2004, S. 231 ff.
- Holznagel, Bernd / Grünwald, Andreas*: Meinungsvielfalt im kommerziellen Fernsehen. Medienspezifische Konzentrationskontrolle in Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, den U.S.A. und auf der Ebene von Europarat und Europäischer Gemeinschaft, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Band 19, Berlin: 2001.
- Kevin, Deirdre / Ader, Thorsten / Fueg, Oliver Carsten / Pertzimidou, Eleftheria / Schoenthal, Max*: Abschlussbericht der Studie „Die Information der Bürger in der EU: Pflichten der Medien und der Institutionen im Hinblick auf das Recht des Bürgers auf umfassende und objektive Informationen“, 2004, abrufbar unter www.epra.org.
- Kühn, Michael*: Meinungsvielfalt im Rundfunk, München: 2003.
- Levy, Jonathan D.*: Australian and US Approaches to Media Ownership Regulation 2004, abrufbar unter <http://web.si.umich.edu/tprc/papers/2004/343/TPRC2JDL2004.pdf>.
- Mailänder, Peter*: Konzentrationskontrolle zur Sicherung von Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, Baden-Baden: 2000.
- Ministère de la Culture et de la Communication*, Les problèmes de concentration dans le domain des médias, 2006, abrufbar unter www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf.
- Open Society Institute*: Television across Europe 2005, abrufbar unter www.eumap.org/topics/media/television_europe.
- Pfeifer, Bruno*: Fernsehordnung in Italien – Status Quo und Reform, Berlin: 1999.
- Plog, Philipp*: Zugang zum digitalen Fernsehen in Frankreich, Baden-Baden: 2005.
- Rauen, Birgid*: Italien Duopol RAI/Mediaset vor digitalen Herausforderungen, in *Media Perspektiven* 1999, S. 82 ff.
- RTR*: Kommunikationsbericht 2005, abrufbar unter [www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio_Berichte_nach_Kategorie_Berichte_KBericht2005/\\$file/KommBericht_2005_D.PDF](http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio_Berichte_nach_Kategorie_Berichte_KBericht2005/$file/KommBericht_2005_D.PDF).
- Schellenberg, Martin*: Pluralismus: Zu einem medienrechtlichen Leitmotiv in Frankreich und Italien, in *AÖR* 119 (1994), S. 427 ff.
- Schellenberg, Martin*: Rundfunk-Konzentrationsbekämpfung zur Sicherung des Pluralismus im Rechtsvergleich: Rundfunkstaatsvertrag 1997 und Landesmediengesetze im Vergleich mit den Kontrollsystemen in Frankreich, Italien und Großbritannien, Baden-Baden: 1997.
- Schulz, Wolfgang / Held, Thorsten*: Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht, Berlin: 2006.
- Secretary of State for the Department of Trade and Industry*: „Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspapers and other media mergers“; abrufbar unter www.dti.gov.uk/files/file14331.pdf.
- Ward, David (zusammen mit dem Commissariaat voor de Media)*: A mapping study of media concentration and ownership in ten european countries, 2004, abrufbar unter www.mediamonitor.nl/html/documents/mappingstudy_ward_jun2004.pdf.
- Wrangel, Philipp*: Die Fusionskontrolle des italienischen Rundfunkgesetzes, in *GRUR Int.* 1991, S. 870 ff.