

Medienkonzentrationsrecht

Vielfaltsicherung in den Medien

von

Prof. Dr. Georgios Gounalakis, Dr. Georgios Zagouras

1. Auflage

Medienkonzentrationsrecht – Gounalakis / Zagouras

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Informationsrecht, Neue Medien



Verlag C.H. Beck München 2008

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 58190 8

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	XXI
Dokumentenverzeichnis	XLV
Kapitel 1. Verfassungsrechtliche Dimension der Medienkonzentration	1
§ 1. Medienkonzentration als verfassungsrechtliche Problemstellung	1
A. Sektorspezifische Maßstäbe	1
B. Vielfaltsicherung als zentrales Anliegen der Rundfunkfreiheit	2
§ 2. Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff	3
A. Terminologischer Ausgangspunkt: Rundfunk als Hörfunk und Fernsehen	3
B. Rundfunk im Lichte der Verfassung	4
I. Allgemeinheit	4
II. Elektronische Signalverbreitung	5
III. Darbietungen	6
IV. Funktionaler Rundfunkbegriff	7
V. Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff und Telemedien	7
C. Einfachgesetzlicher Rundfunkbegriff	8
§ 3. Rundfunkfreiheit als Anknüpfungspunkt der Vielfaltsicherung	9
A. Systematische Stellung der Rundfunkfreiheit in der Grundrechtsordnung	9
B. Rundfunkfreiheit als atypisches Grundrecht	10
§ 4. Objektivrechtlicher Gehalt der Rundfunkfreiheit	10
A. Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit	10
I. Rundfunkfreiheit im Kontext des demokratischen Willensbildungsprozesses	12
1) Rundfunk als Angelegenheit der Allgemeinheit	12
2) Schutz des Rundfunks als Institution	13
a) Bestandsschutz	13
b) Schutz vor mittelbaren Beeinträchtigungen	14
II. Erfordernis einer positiven Rundfunkordnung	14

B. Abwehrrechtliche Dimension der Rundfunkfreiheit	16
I. Sachlicher Schutzbereich	16
II. Träger der Rundfunkfreiheit	18
1) Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten	18
2) Private Rundfunkveranstalter	19
C. Staatsfreiheit des Rundfunks	19
I. Freiheit vor staatlicher und politischer Einflussnahme	19
II. Zulässigkeit hoheitlicher Maßnahmen	21
III. Auslandsrundfunk als Ausnahmetatbestand	22
§ 5. Sicherung der Meinungsvielfalt als verfassungsrechtliche Handlungsmaxime	22
A. Vielfaltsicherung als zentrales Anliegen der dualen Rund- funkordnung	22
I. Duale Rundfunkordnung als Koexistenz von öffentlich- rechtlichem und privatem Rundfunk	23
II. Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht als Aufgabe der dualen Rundfunkordnung	23
III. Unterscheidung zwischen inhaltlicher Ausgewogenheit und Vielfaltsicherung	24
B. Vielfaltsicherung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	25
I. Gebot inhaltlicher Ausgewogenheit	25
II. Organisatorische Vielfaltsicherung durch binnenplura- le Aufsichtsstrukturen	26
1) Intendant und Verwaltungsrat	26
2) Rundfunkrat	26
a) Zusammensetzung	26
b) Aufgaben und Funktion	27
3) Kritik am binnenpluralistischen Aufsichtsmodell im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	28
C. Vielfaltsicherung im privaten Rundfunk	28
I. Unterschiede zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk	28
1) Ausgewogenheitsanforderungen	28
2) System abgestufter Ausgewogenheitspflichten	29
3) Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitige Achtung	30
II. Wettbewerbsmodelle für den privaten Rundfunk	30
III. Modelle der Vielfaltsicherung	31
1) Binnenpluralistisches Modell	31
2) Außenplurales Modell	32
IV. Landesmedienanstalten als binnenplural verfasste Me- dienaufsicht	33

§ 6. Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht im privaten Rundfunk	34
A. Vielfaltsicherung als Präventivaufgabe	34
B. Abstraktes Gefährdungspotential vorherrschender Meinungsmacht	35
C. Vorherrschende Meinungsmacht als unbestimmter Rechtsbegriff verfassungsrechtlichen Ursprungs	36
D. Rundfunkspezifische Fallgruppen	37
I. Meinungsmacht im Rundfunk	37
II. Crossmediale Sachverhalte	38
III. Einbeziehung mittelbar meinungsrelevanter Märkte	39
1) Verflechtung mit den Anbietern von Inhalten	39
2) Verflechtung mit Rechthändlern	40
3) Verflechtung mit Verlegern von Programmzeitschriften	40
4) Verflechtung mit Betreibern von Übertragungswe- gen	41
§ 7. Verhinderung von Informationsmonopolen	42
A. Verhinderung von Informationsmonopolen als Gemeinwohlerwägung oder Verfassungsauftrag?	42
B. Informationsmonopol als unbestimmter Rechtsbegriff	43
C. Mögliche Ursachen für Informationsmonopole	44
I. Generierung von Inhalten	44
II. Aufbereitung und Vervielfältigung von Informationen	45
1) Suchmaschinen und Informationsmonopole	46
2) Elektronische Programmführer und Informationsmonopole	47
III. Vertrieb der Inhalte über Kommunikationsplattformen	47
IV. Einzelfallabwägung	48
§ 8. Meinungsvielfalt im Pressewesen	49
A. Strukturbedingte Divergenz der Vielfaltsicherung in Rundfunk und Presse	49
I. Unterschiede zur Vielfaltsicherung im Rundfunk	49
II. Gründungsfreiheit	50
B. Verfassungsrechtlicher Pressebegriff	51
C. Träger der Pressefreiheit	53
D. Verfassungsrechtlicher Standort der Pressefreiheit	53
I. Pressefreiheit als institutionelle Garantie	54
1) Schutz vor unmittelbaren hoheitlichen Eingriffen	55
2) Schutz vor marktbezogenen Eingriffen	56
II. Abwehrrechtliche Dimension der Pressefreiheit	57
1) Originärer Schutzbereich	57
2) Hilfstätigkeiten	58

E. Verhinderung von Meinungsmonopolen als Aufgabe der Pressefreiheit	59
I. Vielfaltschutz als Aspekt der Pressefreiheit	59
1) Verbot von Meinungsmonopolen als Aliud zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht im Rundfunk	59
2) Externe Anbietervielfalt als Ordnungsmodell	60
3) Erstarbung zur legislatorischen Handlungspflicht	60
4) Rundfunklastigkeit des Antikonzentrationsrechts	61
5) Erforderlichkeit eines branchenübergreifenden Medienkonzentrationsrechts	61
II. Pressekonzentration als Problem der Vielfaltsicherung	62
1) Begriff der Pressekonzentration	62
2) Ursachen der Pressekonzentration	63
III. Grundrechtsimmanente Beschränkungen der Vielfaltsicherung im Bereich der Presse	64
IV. Pressespezifische Vielfaltsicherung durch modifiziertes Kartellrecht	65
§ 9. Kompetenzrechtliche Fragen	68
A. Telekommunikationskompetenzen des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG	69
B. Bundeskompetenz für das Recht der Wirtschaft aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	70
C. Bundeskompetenz zur Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG	70
D. Medienkompetenzen der Länder	71
Kapitel 2. Einfachgesetzliches Rundfunkkonzentrationsrecht	73
§ 10. Vorrang verfassungskonformer Auslegung des einfachen Rechts	73
§ 11. Gesetzssystematik des RStV	74
A. §§ 25 ff. RStV als Fernsehkonzentrationsrecht mit cross-medialen Bezügen	74
B. Regelungsstruktur der §§ 25 ff. RStV	75
§ 12. Vielfaltsicherung auf Programmebene nach § 25 RStV	76
A. Inhaltliche Vorgaben an die Programmgestaltung	76
B. Die Sicherung regionaler Meinungsvielfalt nach § 25 Abs. 3 RStV	78
§ 13. Materielles Rundfunkkonzentrationsrecht der §§ 26 ff. RStV	79
A. Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen nach § 26 RStV	79
I. Aufgaben und Struktur des Rundfunkkonzentrationsrechts	79

II. § 26 Abs. 1 RStV als Grundsatzentscheidung für das Modell außenpluralistischer Vielfaltsicherung	80
1) Systemwechsel vom Beteiligungsgrenzen- zum Marktanteilsmodell	80
2) Prinzip der externen Anbietervielfalt	81
B. Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht nach § 26 Abs. 1 RStV	82
I. Einfachgesetzliches Verbot vorherrschender Meinungsmacht	82
II. § 26 Abs. 1 RStV als Grundtatbestand der einfachgesetzlichen Vielfaltsicherung	82
1) Ursprünglich qualitativer Standpunkt der KEK	84
2) Quantitatives Normverständnis der KDLM	85
3) Quantitativ-qualitativer Ansatz	86
4) Qualitativ-quantitativer Ansatz	87
5) Diskussion	88
a) Historischer Normkontext	88
b) Normsystematik	90
c) Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte	90
d) Schlussbetrachtung	92
§ 14. Struktur und Inhalt der Vermutungsregelungen des § 26 Abs. 2 RStV	93
§ 15. Vermutungsregelung des § 26 Abs. 2 S. 1 RStV: Beschränkung des Zuschaueranteils auf 30 %	94
A. Obergrenze für horizontale Konzentration im Fernsehen	94
B. 30 %-Grenze als medienpolitischer Kompromiss	95
§ 16. Vermutungsregelungen des § 26 Abs. 2 S. 2 RStV	96
A. Der Schwellenwert von 25 % der Zuschaueranteile nach § 26 Abs. 2 S. 2 RStV	96
B. Vorherrschende Meinungsmacht im Fernsehen durch Beherrschung medienrelevanter verwandter Märkte nach § 26 Abs. 2 S. 2 Var. 1 RStV	97
I. Medienrelevante verwandte Märkte	98
1) Medienrelevanz und Verwandtschaft zum Fernsehmarkt	98
a) Gesetzgebungsgeschichte	98
b) Sinn und Zweck des § 26 Abs. 2 S. 2 Var. 1 RStV	99
c) Konventionelle Massenmedien	99
d) Vorgelagerte Märkte	100
e) Elektronische Programmführer und Navigationsdienste	100
f) Telekommunikationsmärkte	101

2) Eingrenzung des relevanten Marktes	102
II. Marktbeherrschende Stellung	103
C. Feststellung vorherrschender Meinungsmacht im Wege der Gesamtbeurteilung nach § 26 Abs. 2 S. 2 Var. 2 RStV	104
D. Bonusregelungen des § 26 Abs. 2 S. 3 RStV	106
I. Aufnahme von Fensterprogrammen nach § 25 Abs. 4 RStV	107
II. Aufnahme von Sendezeit für unabhängige Dritte nach § 26 Abs. 5 RStV	108
§ 17. Rechtsfolgen der Vermutungstatbestände	110
A. Verwaltungsrechtliche Betrachtungsweise	111
B. Zivilprozessuale Betrachtungsweise	112
C. Stellungnahme	113
§ 18. Bestimmung der Zuschaueranteile nach § 27 RStV	115
A. Keine gesetzlich vorgegebene Methode	115
B. Beschränkung auf deutschsprachige Programme	116
C. Erfassung transnationaler Meinungsmacht	117
D. Gesamtzuschauermarkt	117
E. Mitwirkungspflichten der Fernsehveranstalter	118
§ 19. Zurechnung von Programmen nach § 28 RStV	119
§ 20. Rundfunkkonzentrationsrechtliche Handlungstatbestände .	120
A. Vielfaltsicherung innerhalb des Zulassungsverfahrens nach § 37 RStV	121
B. Veränderung von Beteiligungsverhältnissen	121
§ 21. Konsequenzen vorherrschender Meinungsmacht	123
A. Verbot weiteren Wachstums auf dem Fernsehmarkt	123
B. Vielfaltfördernde Maßnahmen	124
I. Maßnahmen nach § 26 Abs. 4 S. 1 RStV	124
II. Vielfaltsichernde Maßnahmen nach § 30 RStV	125
1) Sendezeit für unabhängige Dritte nach § 31 RStV .	125
2) Einrichtung eines Programmbeirats nach § 32 RStV	125
a) Organisatorischer Rahmen	126
b) Aufgaben und Rechte	127
C. Widerruf von Zulassungen nach § 26 Abs. 4 RStV	128
§ 22. Bestimmung vorherrschender Meinungsmacht	128
A. Vorherrschende Meinungsmacht als unbestimmter Rechtsbegriff	128
I. Charakteristika verwaltungsrechtlicher unbestimmter Rechtsbegriffe	128
1) Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Ver- waltungsrecht	129
2) Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe	130

3) Kriterien für die Bestimmung vorherrschender Meinungsmacht i. S. v. § 26 Abs. 1 RStV	131
II. Gerichtliche Überprüfungsmaßstäbe	131
1) Grundsatz der vollumfänglichen gerichtlichen Überprüfbarkeit der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe	131
2) Beschränkte Kontrolldichte bei Beurteilungsspielräumen	132
3) Verminderte gerichtliche Kontrolldichte bei Werturteilen unabhängiger Expertenkommissionen	133
B. Konsequenzen für eine gerichtliche Überprüfung konzentrationsrechtlicher Entscheidungen	135
§ 23. Methodische Erfassung von Meinungsmacht	135
A. Methode der KEK	136
I. Grundproblematik der Greifbarmachung multimedialer Meinungsmacht	136
II. Kommunikationswissenschaftlicher Ansatz der KEK	136
III. Bestimmung crossmedialer Meinungsmacht in der Praxis der KEK	138
1) Gewichtungsfaktoren	139
a) Suggestivkraft	139
b) Breitenwirkung	140
c) Aktualität	141
d) Marktabgrenzung auf Grundlage von Mediengattungen	141
2) Praktische Umsetzung	142
a) Tageszeitungen	142
b) Programmzeitschriften	144
c) Publikumszeitschriften	145
d) Anzeigenblätter	146
e) Online-Aktivitäten	146
f) Hörfunk	147
g) Meinungsmacht medienrelevanter verwandter Branchen	148
h) Konkrete Umsetzung der Gewichtungsmaßstäbe im Wege der Addition	149
IV. Kritik an der Methode der KEK	150
1) Kommunikationswissenschaftliche Kritik	150
2) Juristische Kritik	152
B. Würdigung der Methode der KEK	152
§ 24. Verhältnismäßigkeit rundfunkkonzentrationsrechtlicher Entscheidungen	153
A. Geeignetheit	154

B. Erforderlichkeit	154
I. Veräußerung von Beteiligungen an Fernsehveranstaltern	155
II. Binnenplurale Ausgestaltung von Sendern	155
III. Verminderung der Marktstellung auf medienrelevanten verwandten Märkten	156
IV. Einräumung von Sendezeit für Dritte	157
V. Einrichtung eines Programmbeirats	157
C. Angemessenheit	158
§ 25. Administrativer Rahmen der Konzentrationskontrolle	159
A. Kompetenzverteilung zwischen KEK und Landesmedienanstalten als medienpolitische Fragestellung	159
B. Aufgabenverteilung zwischen KEK und Landesmedienanstalten	161
I. Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK).	161
1) Organisatorischer Rahmen der Vielfaltsicherung vor Schaffung der KEK	161
2) Aufgaben der KEK	162
3) Umstrukturierung der Medienaufsicht im Rahmen des zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags	162
4) Organisation und Zusammensetzung der KEK bis zum zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag	163
5) Organisation und Zusammensetzung der KEK nach dem 1. September 2008	165
a) Reorganisationsmaßnahmen	165
b) Kritik	166
6) KEK als Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt	167
7) Zuständigkeit der KEK	168
8) Verfahrensrechte der KEK	171
a) Allgemeine Auskunftsrechte der KEK	171
b) Private-Equity-Investoren und Verschwiegenheitsverpflichtungen	173
c) Vorlage von Plattformverträgen	174
II. Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM).	175
1) Aufgaben der KDLM	175
2) Abweichverfahren nach § 37 Abs. 2 RStV a.F.	176
Kapitel 3. Medienkonzentration und Kartellrecht	177
§ 26. Zieldivergenz von Antikonzentration- und Kartellrecht	177
A. Publizistische und ökonomische Wettbewerbsregulierung	177

I. Parallele Anwendbarkeit von Medienkonzentrations- und Kartellrecht	177
II. Präventive Zugangskontrolle	178
III. Kompetenzrechtliche Aspekte	179
B. Charakteristika des Antikonzentrationrechts	180
I. Vielfaltsicherung als Kernaufgabe des Rundfunkkonzentrationsrechts	180
II. Administrativer Rahmen	180
III. Verfassungslastigkeit des Rundfunkkonzentrationsrechts	181
IV. Rundfunkkonzentrationsrechtliches Verbot internen Wachstums	181
V. Marktanteilsbeschränkung	182
C. Charakteristika der kartellrechtlichen Zusammenschlusskontrolle	182
I. Wettbewerbsrechtliche Zielsetzungen	182
II. Zweck und Funktionen des Wettbewerbsrechts	184
III. Zusammenschlusskontrolle als ökonomische Wettbewerbsregulierung	185
IV. Keine wettbewerbsrechtliche Sanktionierung internen Wachstums	185
V. Unterschiedliche verfassungsrechtliche Implikationen	186
VI. Europäische Fusionskontrolle	187
§ 27. Besonderheiten bei der kartellrechtlichen Beurteilung von Medien	188
A. Marktabgrenzung	188
B. Unterscheidung in Rezipienten- und Werbemärkte	188
C. Mediale Märkte	189
I. Fernseh- und Hörfunkmärkte	189
II. Zeitungsmärkte	189
III. Zeitschriftenmärkte	190
§ 28. Materielles Medienkartellrecht	191
A. Medienkartellrecht als modifizierte Zusammenschlusskontrolle	191
I. Grundlagen der Zusammenschlusskontrolle	191
II. Zusammenschlusskategorien	191
1) Horizontale und vertikale Unternehmenszusammenschlüsse	191
2) Konglomerate Unternehmenszusammenschlüsse	192
B. Hintergründe der Medienkonzentration	192
I. Fortgeschrittene Pressekonzentration	192
II. Konzentration im Privatfernsehen	194

III. Konvergenzbedingte konglomerate Medienkonzentration	195
C. Schaffung des Medienkartellrechts als Reaktion auf die Pressekonzentration	197
§ 29. Medienfusionskontrolle	198
A. Zweck der Medienfusionskontrolle	198
B. Medienspezifische Bestimmung der Umsatzerlöse	199
§ 30. Pressefusionsrecht	199
§ 31. Rundfunkfusionsrecht	201
A. Rundfunkspezifische Modifikationen	201
B. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und Kartellrecht	201
§ 32. Verfassungsrechtliche Fragen des Medienkartellrechts	203
§ 33. „Lex Holtzbrinck“	204
§ 34. Zusammenwirken publizistischer und ökonomischer Wettbewerbsaufsicht am Beispiel des Zusammenschlussvorhabens Springer/ProSiebenSat.1	206
A. Medienkonzentrationsrechtliche Dimension	206
B. Kartellrechtliche Dimension	207
I. Auswirkungen auf den Fernsehwerbemarkt	207
II. Auswirkungen auf den bundesweiten Lesermarkt für Straßenverkaufszeitungen	208
1) Publizistische Cross-Promotion	209
2) Crossmediale Werbung zugunsten von Konzernprodukten	209
III. Auswirkungen auf den bundesweiten Anzeigenmarkt für Zeitungen	210
C. Gerichtliche Überprüfung	210
D. Verhältnis von Kartell- und Medienrecht	211
Kapitel 4. Ausblick – Europäische Pluralismussicherung	213
§ 35. Vielfaltsicherung als grenzüberschreitende Angelegenheit	213
§ 36. Kompetenzen zur Schaffung einer europäischen Vielfaltsicherung	214
A. Kompetenzzuweisungen	215
I. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	215
II. Koordinierungsmaßnahmen nach Art. 47 Abs. 2 EGV i. V.m. Art. 55 EGV	215
III. Angleichungsmaßnahmen nach Art. 95 Abs. 1 S.2 EGV	216
IV. Qualitative Anforderungen an Koordinierungs- bzw. Angleichungsmaßnahmen	217
B. Kompetenzausübungsschranken	218
§ 37. Schlussbemerkung	220
Stichwortverzeichnis	221