

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter, A. Glaser,
A. Griffel, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley, R. Matteotti,
D. Moeckli, M. Oesch, J. Reich, M. Simonek und F. Uhlmann

Patricia Martina Hager

Rundfunkvielfalt und Medienkonzentration

**Rechtliche Mechanismen zur Sicherung der
Diversität in Radio und Fernsehen**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Dank	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Literaturverzeichnis	XXIX
Materialienverzeichnis	LV
Einleitung	1
§ 1 Publizistische Vielfalt im Rundfunk	5
A. Forderung nach publizistischer Vielfalt	6
I. Sicherung von inhaltlicher Vielfalt als Zielwert der Medienpolitik	6
II. Verfassungsmässige Forderung nach Rundfunkvielfalt	7
III. Keine verfassungsmässige Forderung nach Pressevielfalt	8
B. Instrumente zur Sicherung der publizistischen Vielfalt	10
C. Publizistische Vielfalt und Medienkonzentration	12
D. Fazit	14
§ 2 Formen und Folgen der Medienkonzentration	15
A. Begriff der Medienkonzentration	15
B. Formen von Medienkonzentration	16
I. Horizontale Medienkonzentration	17
II. Vertikale Konzentration	17
III. Crossmediale Konzentration	18
IV. Konglomerate Konzentration	18
V. Kooperationen zwischen Medienunternehmen	19
C. Ursachen der Medienkonzentration	21
D. Folgen der Medienkonzentration	24
I. Medienunternehmen im wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerb	25
1. Wirtschaftlicher Wettbewerb	25
2. Publizistischer Wettbewerb	26
3. Die «Doppelnatur» von Medienunternehmen	28
4. Medien als mehrseitige Märkte	28

II. Folgen der Medienkonzentration auf den ökonomischen Wettbewerb	29
1. Folgen horizontaler Konzentration auf den ökonomischen Wettbewerb	29
2. Folgen vertikaler Konzentration auf den ökonomischen Wettbewerb	31
3. Folgen konglomerater Konzentration auf den ökonomischen Wettbewerb	33
4. Folgen crossmedialer Konzentration auf den ökonomischen Wettbewerb	35
5. Fazit	36
III. Publizistische Folgen der Medienkonzentration	36
1. Publizistische Folgen horizontaler Medienkonzentration	36
2. Publizistische Folgen vertikaler Medienkonzentration	39
3. Publizistische Folgen crossmedialer Medienkonzentration	40
4. Publizistische Folgen konglomerater Medienkonzentration	44
5. Publizistische Folgen von Kooperationen	44
6. Fazit	44
E. Ausmass der Rundfunkkonzentration in der Schweiz	46
I. Die schweizerische Rundfunklandschaft	46
1. Allgemeine Strukturmerkmale	46
2. Der öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter	48
3. Die privaten Rundfunkanbieter	51
a. UKW-konzessionierte Radiosender und konzessionierte Regionalfernsehsender	51
b. DAB-konzessionierte Programme	53
c. Gemeldete Programme	54
II. Messbarkeit von Medienkonzentration	55
III. Zum Stand der Rundfunkkonzentration in der Schweiz	57
1. Horizontale Rundfunkkonzentration	57
a. Horizontale Konzentration im Radiosektor	58
b. Horizontale Konzentration im Fernsehsektor	61
c. Fazit	63
2. Vertikale Rundfunkkonzentration	63
3. Crossmediale Medienkonzentration	66
4. Konglomerate Konzentration	69
5. Exkurs: Konzentration auf den Presse- und Onlinenachrichtenmärkten	69
6. Fazit	71

F. Folgerungen	71
§ 3 Rechtliche Massnahmen zur Sicherung der Rundfunkvielfalt	73
A. Kartellrechtliche Regelungen	74
I. Fusionskontrolle	74
1. Grundlegendes	74
2. Fusionskontrolle als Instrument zur Vielfaltssicherung?	76
II. Unzulässige Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen	79
III. Fazit	80
B. Konzentrationsrechtliche Regelungen im RTVG	80
I. Art. 74 RTVG: Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt	82
1. Grundlegendes	82
2. Änderungen infolge der RTVG-Teilrevision	84
3. Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung	84
a. Abgrenzung der relevanten Medienmärkte	86
i. Kartellrechtliche Abgrenzung von Medienmärkten	86
ii. Publizistische Abgrenzung von Medienmärkten	87
iii. Abgrenzung im Rahmen von Art. 74 RTVG vor der Teilrevision	88
iv. Abgrenzung im Rahmen von Art. 74 RTVG unter neuem Recht	90
b. Beherrschende Stellung	91
4. Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung	92
5. Würdigung	96
a. Unbestimmtheit des Tatbestandes	96
i. Unbestimmte Auf- und Eingreifkriterien	97
ii. Unbestimmte Rechtsbegriffe	97
b. Verflechtung von Medien- und Kartellrecht	99
c. Parallele Zuständigkeit von Weko und Bakom	100
d. Notwendigkeit des Tatbestandes	101
e. Zwischenfazit	102
II. Art. 75 RTVG: Massnahmen	103
1. Grundlegendes	103
2. Die Interventionsmöglichkeiten	104
a. Einräumung von Sendezeit	105
b. Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit anderen Marktteilnehmern	106

c.	Massnahmen gegen Konzernjournalismus	106
d.	Anpassung der unternehmerischen und organisatorischen Strukturen	107
3.	Würdigung	108
III.	Art. 44 RTVG: Konzessionsvoraussetzungen	109
1.	Grundlegendes	109
2.	Art. 44 Abs. 1 lit. g RTVG	109
3.	Streichung von Art. 44 Abs. 1 lit. g RTVG infolge der Teilrevision RTVG	110
4.	Art. 44 Abs. 3 RTVG	111
5.	Lockerung von Art. 44 Abs. 3 RTVG infolge der Teilrevision	112
6.	Würdigung	113
IV.	Art. 45 Abs. 3 RTVG: Selektions- und Präferenzkriterium	114
1.	Grundlegendes	114
2.	Bereicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt	115
3.	Würdigung	116
V.	Fazit	117
C.	Binnenpluralistische Regelungen	120
I.	Art. 4 RTVG: Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebot	121
1.	Sachgerechtigkeitsgebot	122
2.	Vielfaltsgebot	123
3.	Verfahrensrechtliche Aspekte	125
4.	Fazit	126
II.	Programmauftrag der privaten konzessionierten Veranstalter	127
1.	Grundlegendes	127
2.	Bedeutung des Programmauftrags im Rahmen der Konzessionierung	128
III.	Fazit	129
D.	Schlussfolgerungen	129
§ 4	Vielfaltssicherung im Rahmen der Konzessionsvergabe	131
A.	Vergabe von Rundfunkkonzessionen	131
I.	Erfüllung der Konzessionsvoraussetzungen (Qualifikationskriterium)	131
II.	Erfüllung des Leistungsauftrags (Selektionskriterium)	132
1.	Inputfaktoren	133
2.	Outputfaktoren	133
3.	Verbreitung	134

4. Besondere Kriterien für komplementäre Programme	134
III. Bereicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt (Präferenzkriterium)	135
IV. Fazit	135
B. Vielfaltssicherung bei der Neukonzessionierung 2008	136
I. Allgemeines	136
II. Radio-Konzessionsentscheide mit Konkurrenzbewerbungen	138
1. Versorgungsgebiet Genève	138
2. Versorgungsgebiet Arc Lémanique	139
3. Versorgungsgebiet Arc Jurassien	140
4. Versorgungsgebiet Aargau	141
5. Versorgungsgebiet Basel	142
6. Versorgungsgebiet Zürich-Glarus	143
7. Versorgungsgebiet Zürich	145
8. Versorgungsgebiet Südostschweiz	145
9. Zwischenfazit	146
III. TV-Konzessionsentscheide mit Konkurrenzbewerbungen	147
1. Versorgungsgebiet Vaud-Fribourg	147
2. Versorgungsgebiet Valais/Wallis	148
3. Versorgungsgebiet Arc Jurassien	148
4. Versorgungsgebiet Aargau-Solothurn	149
5. Versorgungsgebiet Innerschweiz	149
6. Versorgungsgebiet Zürich-Nordschweiz	150
7. Versorgungsgebiet Ostschweiz	151
8. Zwischenfazit	152
IV. Analyse der Konzessionsentscheide	152
1. Veränderung der Rundfunklandschaft nach der Konzessionierung	152
a. Veränderung der Radiolandschaft	152
b. Veränderung der Fernsehlandschaft	153
2. Einfluss der RTVG-Bestimmungen zur Vielfaltssicherung auf die Konzessionsentscheide	154
3. Grosse Medienhäuser im Konzessionierungsverfahren	155
a. Ringier AG	156
b. Tamedia AG	156
c. NZZ Mediengruppe	156
d. BT Gruppe	157
e. Somedia AG	157
f. Basler Zeitung Medien AG	157

g. Zwischenfazit	157
4. Fazit	158
C. Konzessionsentscheide vor dem BVGer	159
I. BVGer-Entscheid Radio LuNe/Radio Arc FM	159
II. BVGer-Entscheid Radio Energy Zürich/Radio 24/ Radio Zürisee/Radio 105Züri/Radio 1	160
III. BVGer-Entscheid Arc TV/Canal Alpha	161
IV. BVGer-Entscheid Radio AG/Radio Argovia	162
1. Erster Entscheid des BVGer	162
2. Neuurteilung durch das Bakom	163
a. Konzessionsvoraussetzung gemäss Art. 44 Abs. 1 lit. g RTVG	163
i. Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung	163
ii. Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung	164
b. Konzessionsvoraussetzung gemäss Art. 44 Abs. 3 RTVG	166
i. Allgemeines	166
ii. Beteiligungen der BT Gruppe	166
c. Zwischenfazit	168
3. Zweiter Entscheid des BVGer	168
V. BVGer-Entscheid Radio Südost/Radio Grischa	169
1. Erster Entscheid des BVGer	169
2. Neuurteilung durch das Bakom	169
3. Zweiter Entscheid des BVGer	171
VI. BVGer-Entscheid <i>Tele Säntis/TVO</i>	171
1. Erster Entscheid des BVGer	171
2. Neuurteilung durch das Bakom	171
3. Zweiter Entscheid des BVGer	172
a. Marktabgrenzung durch das Bakom	172
b. Korrekte Marktabgrenzung	173
c. Definition des Missbrauchsbegriffs	173
VII. Auswertung der Entscheide	174
1. Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt	174
2. Bereicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt	175
3. Beurteilung der Marktbeherrschung durch die Weko	175
D. Folgerungen	177

§ 5 Rechtfertigung des Rundfunkkonzentrationsrechts	179
A. Historische Aspekte	179
B. Verfassungsmässige Aspekte	183
I. Radio- und Fernsehartikel	183
II. Medienfreiheit	184
1. Allgemeines	184
2. Rundfunkfreiheit	185
III. Verfassungsmässigkeit des Rundfunkkonzentrationsrechts	187
C. Rechtfertigungsgründe einer staatlichen Rundfunkordnung	189
I. Knappheit der Frequenzen	190
II. Besondere Wirkung audiovisueller Medien	191
1. Wirkung von Informationen über das Radio	192
2. Die Wirkung von Informationen über das Fernsehen	193
3. Würdigung	194
III. Marktversagen im Rundfunkbereich	196
1. Externe Effekte	198
a. Externe Effekte im Allgemeinen	198
b. Externe Effekte von Medienprodukten	199
2. Öffentliche Güter	201
a. Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern	201
b. Eigenschaften von Rundfunkprogrammen	202
3. Strukturprobleme des Wettbewerbs	204
a. Grössenvorteile und natürliches Monopol	204
b. Strukturprobleme des Wettbewerbs im Rundfunk	205
c. Fernsehen als teures Medium	206
4. Informationsmängel	207
a. Informationsmängel im Allgemeinen	207
b. Informationsmängel auf den Rundfunkmärkten	208
5. Medien als meritorisches Gut	210
6. Würdigung	213
a. Ergebnisse	213
b. Marktversagen oder Staatsversagen?	214
IV. Fazit	216
D. Vielfalt von Angeboten und Meinungen durch ökonomischen Wettbewerb?	217
I. Die Vielfaltsvermutung	218

II. Die Medienkonzentrationsforschung	218
III. Der Financial Commitment Ansatz	219
1. Theoretische Grundlagen	221
2. Bedeutung der Vielfalt innerhalb des Financial Commitment Ansatzes	222
3. Forschungsergebnisse zum Financial Commitment Ansatz	223
4. Würdigung	225
IV. Die holländische Schule	226
1. Zusammenhang zwischen Vielfalt und Wettbewerb in der holländischen Schule	227
2. Forschungsergebnisse der holländischen Schule	228
a. Studien zum holländischen Fernsehmarkt	228
b. Studie zum europäischen Fernsehmarkt	231
c. Zwischenfazit	232
3. Würdigung	233
V. Program Choice Models	234
VI. Fazit	237
E. Rundfunkspezifische Forschung in der Schweiz	238
I. Radio-Programmstruktur und Wettbewerb	239
II. Radio-Programmanalysen	240
III. Qualität der Medien in der Schweiz	244
1. Allgemeines	244
2. Qualität des Rundfunks in der Schweiz	245
3. Qualitätsvergleich zwischen konzessionierten und nicht-konzessionierten privaten Radiosendern	247
IV. Fazit	247
F. Schlussfolgerungen	249
I. Rechtfertigung einer staatlichen Rundfunkregulierung	249
II. Rechtfertigung der öffentlichen Rundfunkfinanzierung	251
III. Rechtfertigung konzentrationsrechtlicher Regelungen	252
§ 6 Rechtsvergleich	255
A. Überblick	255
B. Sicherung von Medienvielfalt in Dänemark	258
I. Der dänische Rundfunksektor	259
1. Der Radiosektor	260
2. Der Fernsehsektor	262

3.	Eigentümerstruktur im Rundfunksektor	265
II.	Vergabe von Rundfunklizenzen	266
1.	Vergabe von Radiolizenzen	267
a.	Nationale Lizenzen	267
b.	Lokale Lizenzen	269
2.	Vergabe von Fernsehlicenzen	270
3.	Der Aspekt der Medienkonzentration im Rahmen der Lizenzvergabe	271
III.	Sicherung der Rundfunkvielfalt in Dänemark	272
1.	Kartellrechtliche Regelungen	272
a.	Fusionskontrolle	273
i.	Grundlegendes	273
ii.	Fusionskontrolle als Instrument zur Vielfaltssicherung?	274
b.	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	276
c.	Folgerungen	277
2.	Binnenpluralistische Regelungen	277
3.	Vielfaltssicherung im Rahmen der Lizenzvergabe	278
4.	Fazit	279
IV.	Folgerungen	279
1.	Mehrere Public-Service-Anbieter	280
2.	Keine konzentrationsrechtlichen Regelungen	281
3.	Private Rundfunksender in den Händen ausländischer Unternehmen	282
C.	Sicherung von Medienvielfalt in Grossbritannien	284
I.	Der britische Rundfunksektor	285
1.	Der Radiosektor	285
2.	Der Fernsehsektor	286
3.	Eigentümerstruktur im Rundfunksektor	289
II.	Vergabe von Rundfunklizenzen	289
1.	Vergabe von Radiolizenzen	290
2.	Vergabe von Fernsehlicenzen	293
a.	Channel-3-Lizenzen und Channel-5-Lizenzen (private Public-Service-Dienstleister)	293
b.	Lizenzen für die übrigen privaten Fernsehprogramme	294
3.	Fazit	297
III.	Sicherung der Rundfunkvielfalt in Grossbritannien	297

1. Kartellrechtliche Regelungen	298
a. Fusionskontrolle	299
i. Grundlegendes	299
ii. (Medien-)Fusionen im öffentlichen Interesse	301
iii. Fazit	304
b. Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	304
c. Folgerungen	305
2. Medienkonzentrationsrecht	306
a. Beschränkungen für den Besitz von Channel-3-Lizenzen	306
b. Konzentrationsrechtliche Regelungen für den Besitz von Radiolizenzen	307
3. Binnenpluralistische Regelungen	308
4. Vielfaltssicherung im Rahmen der Lizenzvergabe	309
5. Fazit	309
IV. Folgerungen	310
D. Vergleich mit der Rechtslage in der Schweiz	311
I. Rundfunkmärkte	311
II. Vergabe von Rundfunklizenzen	312
III. Sicherung der Rundfunkvielfalt	313
1. Kartellrechtliche Fusionskontrolle	313
2. Medienkonzentrationsrecht	313
3. Binnenpluralistische Regelungen	314
4. Vielfaltssicherung im Rahmen der Lizenzvergabe	315
IV. Folgerungen	315
E. Folgerungen für neue Ansätze in der Schweiz	316
I. Pluralitätssicherung ohne Medienkartell- und Medienkonzentrationsrecht	316
II. Pluralitätstest im Rahmen der Fusionskontrolle	318
III. Keine starren Regelung bezüglich horizontaler Rundfunkkonzentration	318
IV. Folgerungen	320
§ 7 Ergebnisse	321
A. Rundfunkvielfalt und Demokratie	321
B. Folgen von Konzentrationsprozessen im Medienbereich	321
C. Sicherung von Rundfunkvielfalt in der Schweiz	322

D.	Einfluss der konzentrationsrechtlichen Bestimmungen auf die Vergabe von Konzessionen	326
E.	Auslegung der Konzentrationsbestimmungen durch das BVGer	327
F.	Rechtfertigung einer staatlichen Rundfunkordnung	328
G.	Rechtfertigung des Rundfunkkonzentrationsrechts	330
H.	Vielfaltssicherung im Rechtsvergleich – Folgerungen für die Schweiz?	331
	Schlussfazit	335
	Stichwortverzeichnis	337