

Anja Zimmer

Wie Medienvielfalt zukunftsfest machen?

Bausteine für eine konvergente
Medienregulierung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

FES diskurs

FES diskurse sind umfangreiche Analysen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen. Auf Grundlage von empirischen Erkenntnissen sprechen sie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die Politik aus.

Über die Autorin

Dr. Anja Zimmer ist Medien- und Netzexpertin, Moderatorin und Rechtsanwältin, sie berät in politischen und strategischen Fragen. Zuvor war sie Direktorin der Medienanstalt Berlin-Brandenburg. → twitter.com/glossatorin.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Johanna Niesyto, Abteilung Analyse, Planung und Beratung

INHALT

4	1. EINLEITUNG: VIELFALTSSICHERUNG IST DEMOKRATIEPOLITIK
5	2. ANALYSE: DATEN, DATEN, DATEN
5	2.1 Aktuelle Marktsituation: Alles im grünen Bereich?
7	2.1.1 Anteile von Medienkonzernen am Meinungsmarkt
7	2.1.2 Entwicklungen einzelner Mediengattungen im Bundesgebiet
8	2.2. Trends in der Marktsituation: Neue Vielfaltssicherung gefragt!
9	2.2.1 Medienintermediäre und Plattformen
10	2.2.2 Lokale Medien
12	3. RECHTSLAGE: SICHERUNG VON MEDIENVIELFALT
12	3.1 Konzentrationskontrolle
14	3.2 Missbrauchskontrolle
17	3.3 Ausblick: Europäisches Recht
19	4. BAUSTEINE FÜR EINE KONVERGENTE MEDIENREGULIERUNG
24	Literaturverzeichnis
26	Abbildungsverzeichnis
26	Abkürzungsverzeichnis

EINLEITUNG: VIELFALTSSICHERUNG IST DEMOKRATIEPOLITIK

Die Frage, wie Medienvielfalt effektiv gesichert werden kann, beschäftigt die Medienpolitik von Beginn an. Denn ohne Vielfalt kann eine gelebte Demokratie nicht existieren. Medienvielfalt bildet das Fundament für eine Öffentlichkeit, in der sich Bürger_innen eine informierte eigene Meinung bilden, sich verständigen und an Gesellschaft teilhaben können. Oder wie das Bundesverfassungsgericht sagen würde: Vielfalt ist unerlässlich für demokratische Willensbildung, Zusammenhalt und Toleranz.

Die Trias aus **Unabhängigkeit der Medien, Schutz von Presse- und Meinungsfreiheit und Medienvielfalt** bildet die Grundvoraussetzung für politische und kulturelle Vielfalt und damit letztlich für eine pluralistische Gesellschaft, in der unterschiedliche Meinungen gehört werden, Bürger_innen sich frei und unbehindert informieren können und das Verständnis gesellschaftlicher Gruppen füreinander gefördert wird. Denn eine hohe Zahl unterschiedlicher Anbieter auf dem Medienmarkt fördert eine Vielfalt von Inhalten, Perspektiven und Meinungen – so weit die Theorie.

Wir brauchen neue Konzepte, die zu mehr Vielfaltssicherung führen, quasi eine vielfaltspolitische Wende einleiten.

Wie ist es aber aktuell um die Vielfalt bestellt? In Deutschland eigentlich ganz gut. Der mit Unterstützung der EU herausgegebene Media Pluralism Monitor des Centre for Media Pluralism and Media Freedom prüft Pluralismus unter anderem anhand von Marktvietalt. Deutschland wird ein mittleres Risiko (37 Prozent) bei der Marktvietalt bescheinigt (Holznagel/Kalbhenn 2021: 8). Noch sieht es also einigermaßen gut aus auf dem Medienmarkt. Allerdings müssen wir sicherstellen, dass das so bleibt. Und hier lauern einige Herausforderungen. Beispielsweise im Lokalen: Insbesondere durch die Krise der Tageszeitungen nimmt die Zahl originärer lokaler Angebote immer weiter ab. Blogs oder Podcasts können diese Lücke

(noch) nicht füllen. Oder im Digitalen: Angebote gibt es dort zwar zuhauf. Aber längst nicht alles wird im Wettbewerb um Aufmerksamkeit gefunden. Zudem kann die Macht großer Plattformen vielfaltsbegrenzend wirken. Die kartellrechtlichen Verfahren zum Google News Showcase oder zur Privilegierung von Informationen des Bundesgesundheitsministeriums zeigen, wie sehr ein marktbeherrschender Anbieter auf digitale Medienvietalt Einfluss nehmen kann. Dies belegt auch die jüngste Feststellung des Bundeskartellamts, wonach Google eine „überragende marktübergreifende Bedeutung“ zukommt. Gleiches dürfte beispielsweise für Facebook gelten. Soziale Medien haben zudem eine überragende Bedeutung bei der Auswahl, Auffindbarkeit und Qualität von Informationen. Wie lässt sich Vielfalt hier zeitgemäß und zukunftsfest sichern?

Medienentwicklung, Mediennutzung und Medienvietalt sind zusammenzudenken. Die Reformdebatten der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass die Digitalisierung eine echte vielfaltspolitische Wende in der Regulierung erfordert, bei der Europa-, Bundes- und Länderebenen einerseits und bisher getrennte Rechtsgebiete, wie das Kartell- und das Medienrecht, andererseits stärker zusammengedacht werden müssen. Es ist allerhöchste Zeit für eine **zeitgemäße Regulierung**, die alte Zöpfe abschneidet und neue Themen schnell mit ausreichenden Ressourcen angeht.

Mit dieser Publikation möchte die Friedrich-Ebert-Stiftung die Verantwortlichen darin bestärken, die Weiterentwicklung der Vielfaltssicherung noch mutiger als bislang zu gestalten: ganzheitlich, medienkonvergent und an den Nutzer_innen orientiert. Diese Analyse bietet in ihrem Fazit Bausteine für eine konvergente Medienregulierung, die auf Vielfaltssicherung abzielt und über den Tellerrand hinausblickt: Regulierung ist nur so gut wie ihre Durchsetzung. Daher wird eine „effiziente Rechtsdurchsetzung“ mit den dazu notwendigen Ressourcen und Reformen gefordert. Im 21. Jahrhundert muss Regulierung zudem wissensbasiert erfolgen. „Flächendeckende Studien zum Lokaljournalismus“ sind genauso wichtig wie eine enge Zusammenarbeit zwischen Regulierung und Wissenschaft. Dies sind nur einige der vorgeschlagenen Bausteine. Mit den hier erarbeiteten Empfehlungen hoffen wir dem Austausch zwischen Medien- und Digitalpolitik, Wissenschaft, Medien und Zivilgesellschaft weiteren Schwung zu verleihen. Denn wir brauchen **neue Konzepte**, die zu mehr Vielfaltssicherung führen, quasi eine **vieltaltspolitische Wende** einleiten.

ANALYSE: DATEN, DATEN, DATEN

Die gute Nachricht: Medienvielfalt ist messbar. Dazu gibt es unterschiedliche Methoden, qualitativ und quantitativ, nutzungs- oder gattungsspezifisch, bezogen auf informierende Nutzung oder jeden Medienkonsum, durch repräsentative Befragung oder Ermittlung der Eigentumsverhältnisse oder Marktstärke. Bei Letzterer können auch kartellrechtliche Überlegungen eine Rolle spielen.

Die schlechte Nachricht: Es bleibt kompliziert. Die unterschiedlichen Messmethoden sind kaum miteinander vergleichbar und beantworten sehr unterschiedliche Fragen. Der Medienvielfaltsmonitor der Landesmedienanstalten erhebt zweimal im Jahr die Anteile von Medienkonzernen am Meinungsmarkt (zuletzt MVM 2021-I). Dabei werden verschiedene Studien und Marktforschungstools miteinander verzahnt.¹ Allerdings ist es nicht einfach, so die aktuelle Marktsituation tatsächlich zu erfassen. Dazu fehlt es schlichtweg an medienübergreifenden Standards. Die Zahlen der Zuschauer_innen, Zuhörer_innen, Nutzer_innen und Leser_innen werden nach unterschiedlichen Messmethoden erhoben. Das macht die Ermittlung von Medienkonzentration für einen Gesamtmarkt schwierig (kritisch dazu Stark/Stegmann 2021). Auch wenn die

Daten daher nicht unbedingt als Grundlage für Regulierungsentscheidungen geeignet sind, zeigen sie doch Tendenzen und Entwicklungen. Die folgende Analyse kann also helfen, ein besseres Bild der aktuellen Medienmarktsituation zu geben.

2.1 AKTUELLE MARKTSITUATION: ALLES IM GRÜNEN BEREICH?

Der Media Pluralism Monitor fragt nach der Nachrichtenkonzentration. In der Terminologie der Medienanstalten wäre das Pendant die informierende Nutzung.² Um hier etwas mehr Licht ins Dunkel zu bringen, fragen die Landesmedienanstalten Nutzer_innen, wie sie sich informieren³ und was sie subjektiv für ihre wichtigste Informationsquelle halten (MVM 2021-I). Anhand einer Kombination aus Zuschauer_innen- und Reichweitenzahlen, der informierenden Tagesreichweite und der subjektiven Bedeutung einer Gattung als Informationsquelle wird dann die Meinungsbildungsrelevanz einzelner Medienunternehmen und ihrer Eigentümer ermittelt (zum Ganzen siehe

¹ Die Ergebnisse der Mediendatenbank der Landesmedienanstalten und verschiedener Reichweitenermittlungen (AGF/GfK, ma Audio, ma Pressemedien und Nielsen) werden zueinander in Bezug gesetzt und entsprechend ihrer Bedeutung für die Meinungsbildung gewichtet. Das Meinungsbildungsgewicht wird durch die GIM-Mediengewichtungsstudie ermittelt.

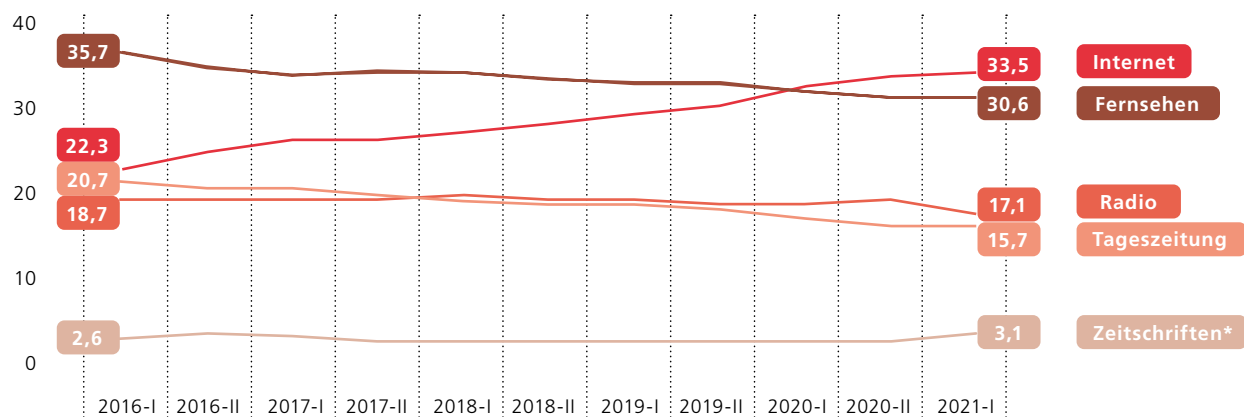
² Gemeint sind damit Informationen über das Zeitgeschehen in Politik, Wirtschaft und Kultur.

³ Frage: „Haben Sie gestern ... Tageszeitung gelesen / eine oder mehrere Zeitschriften, Nachrichtenmagazine oder Wochenzeitungen / ferngesehen / Radio gehört / das Internet genutzt und dabei Informationen ...?“ (MVM II: Folie 13).

ABB. 1

Meinungsbildungsgewicht der Medien im Trend

Die Online-Medien bauen ihren Vorteil gegenüber den klassischen Medien weiter aus. Aktueller Zugewinn geht vor allem zulasten von Radio. Tageszeitung und Zeitschriften vergleichsweise stabil.

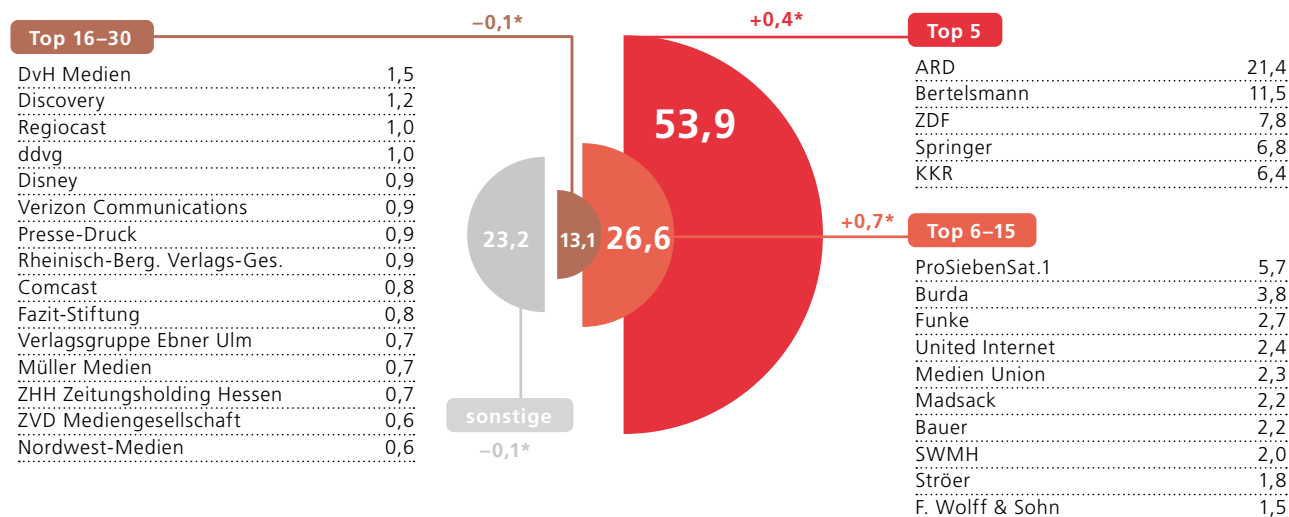


Angaben in Prozent. * Zeitschriften, Wochenzeitungen oder Nachrichtenmagazine; die Daten beziehen sich jeweils auf die letzten beiden Halbjahre (2021-I = 2. Halbjahr 2020 und 1. Halbjahr 2021).
Quelle: Mediengewichtsstudie 2021-I der Landesmedienanstalten, GfM; Basis: 70,635 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.660;
Medienvielfaltsmonitor 2021-I

ABB. 2

Anteile der Medienkonzerne am Meinungsmarkt – 1. Halbjahr 2021 (2021-I)

Gleiche Top 5 vorne wie zuletzt. In den Top 15 ist SWMH neu dabei. In Summe beläuft sich der Anteil der Öffentlich-Rechtlichen am Gesamtmarkt auf 29,6 % (zzgl. Deutschlandradio mit 0,5 %).

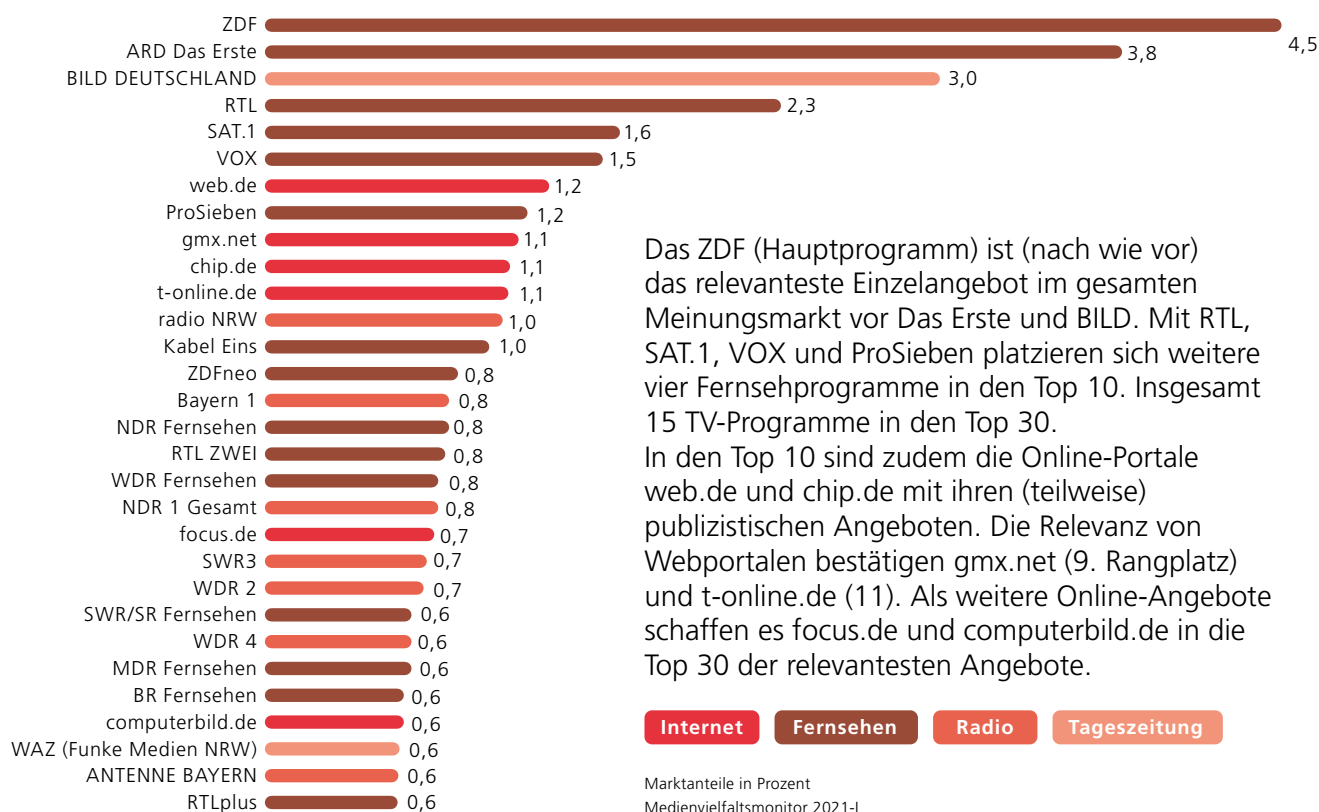


* Veränderung 2021-I zu 2020-II in Punkten

Angaben in Prozent. Hinweis: Die Summe der zurechenbaren Anteile beträgt mehr als 100 %, da Beteiligungsanteile von $\geq 25\%$ dem Unternehmen jeweils voll zugerechnet werden.
Die Reihenfolge bei gleichen Anteilen ergibt sich aus den ausgeblenden Nachkommastellen.
Medienvielfaltsmonitor 2021-I

ABB. 3

Top 30 Medienangebote im Meinungsmarkt gesamt in Deutschland



Berghofer 2021: 28; MVM 2021-I: Folie 8 ff.; zur Methodik siehe unter 3.1). Und hier kann Entwarnung gegeben werden.

2.1.1 ANTEILE VON MEDIENKONZERNEN AM MEINUNGSMARKT

Laut Medienvielfaltsmonitor erreichen die Top-5-Konzerne ARD, Bertelsmann, ZDF, Springer und Kohlberg Kravis Roberts (KKR) zusammen einen Marktanteil von rund 53,9 Prozent.⁴ Der mit Abstand größte Anteil kommt dabei mit knapp 30 Prozent den öffentlich-rechtlichen Sendern zu. Keines der Unternehmen kommt dabei in die Nähe einer kartellrechtlich bedenklichen Grenze. Selbst eine Fusion von Bertelsmann und Springer, der beiden größten privaten Player, würde (nur) zu einer Meinungsmacht von deutlich unter 20 Prozent führen. Der Trend ist zudem seit 2015 fast unverändert. **Auf dem Gesamtmarkt ist eine medienkonzentrationsrechtliche Gefahr folglich derzeit nicht ersichtlich.**

Dies gilt noch viel mehr, wenn einzelne Medienangebote betrachtet werden. Hier dominieren ZDF und Das Erste mit 4,5 Prozent und 3,8 Prozent Anteil am Meinungsmarkt. Bild Deutschland liegt mit 3,0 Prozent auf Platz 3. Andere Tageszeitungsverlage spielen eine deutlich geringere Rolle.

2.1.2 ENTWICKLUNGEN EINZELNER MEDIENGATTUNGEN IM BUNDESGBEIT

Die Marktanteile steigen, wenn man einzelne Mediengattungen in den Blick nimmt. Dabei muss dann aber immer auch die Bedeutung der jeweiligen Mediengattung für die Meinungsbildung mitgedacht werden.

Fernsehen und Video

Bewegt看bild ist nach wie vor das am längsten genutzte Medium. Personen ab 14 Jahren verbringen täglich im Durchschnitt 222 Minuten mit dem Anschauen bewegter Bilder. Das lineare Fernsehen ist mit 71 Prozent immer noch die wichtigste Nutzungsart (ARD/ZDF Forschungskommission

⁴ Der Medienvielfaltsmonitor geht aufgrund von Zurechnungen allerdings von einer Grundgesamtheit von 116,4 Prozent aus. Beteiligungen ab 25 Prozent können mehrfach zugerechnet werden. Um die Problematik zu verdeutlichen, hilft ein Blick auf die *Bild*: Sie wird Springer und dann noch einmal KKR zugerechnet, da KKR mehr als 25 Prozent der Anteile von Springer erworben hat. Ohne diese Zurechnung wären die Anteile deutlich kleiner. Die Top 5 etwa lägen rein rechnerisch nur bei 46,3 Prozent.

2021a). Immerhin können sie dabei ein großes Angebot nutzen: Nach letzter Zählung sind auf dem Fernsehmarkt 21 öffentlich-rechtliche und rund 202 private Anbieter bundesweit tätig (KEK 2022, 88).⁵ Insbesondere den öffentlich-rechtlichen Sendern kommt mit Zuschauer_innenanteilen von 31,9 Prozent (ARD) und 23,5 Prozent (ZDF) eine starke Stellung zu, gefolgt von den Sendern der Bertelsmann-Gruppe (21,3 Prozent) und von ProSieben-Sat.1 (16,1 Prozent) (MMV 2021-I: Folie 12).

In den letzten beiden Jahren hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Dominanz stetig ausgebaut. Dies sollte der Gesetzgeber im Blick behalten, allerdings nicht auf Grundlage des Medienkonzentrationsrechts. Das Augenmerk sollte hier einerseits der Erhaltung der Binnenpluralität und andererseits der Definition von Auftrag und Struktur sowie der Finanzierung gelten.

Radio und Audio

Auch Audioangeboten kommt eine große Bedeutung bei der Mediennutzung zu. Die tägliche Nutzung liegt im Durchschnitt bei 177 Minuten, das lineare Radio ist dabei mit 75 Prozent die wichtigste Nutzungsart (ARD/ZDF Forschungskommission 2021a). Das bestätigen die Studien der Medienanstalten. 94,7 Prozent der Bevölkerung hören Radio (Landesmedienanstalten/Kantar 2021: Folie 35). 70 Prozent nutzen regelmäßig Online-Audioangebote, also Musikstreaming, Webradio, Podcasts oder Hörbücher (BLM et al. 2021: Folie 4). Audio ist damit ein wichtiger Faktor für die Vielfalt.

Der Hörer_innenmarkt ist durch plurale Eigentümerstrukturen und eine Vielzahl regionaler Anbieter geprägt. Insgesamt ist er recht vielfältig aufgestellt. Allerdings dominieren auch hier die öffentlich-rechtlichen Sender mit einem Marktanteil von 51,8 Prozent sehr deutlich. Größter privater Anbieter ist die Regiocast mit 5,9 Prozent (MVM I: Folie 21). Das Programmangebot ist in den letzten 10 Jahren enorm gewachsen auf mehr als 400 UKW Sender, 300 DAB+ Sender und über 1000 Webradios (KEK 2022: 113). Trotz Verflechtungen innerhalb der Branche und auch gattungsübergreifend mit Fernseh- und Tageszeitungsanbietern sind Gefahren für die Vielfalt im Bundesgebiet nicht ersichtlich.

Presse

Ganz anders stellt sich dagegen die Nutzung von Textangeboten dar, sie werden im Durchschnitt nur 52 Minuten täglich genutzt. Gedruckte Zeitungen und Zeitschriften erreichen dabei pro Tag 19 Prozent der Menschen. Etwas mehr, nämlich 20 Prozent, lesen Text im Internet. Insbesondere bei jüngeren Menschen sinkt das Zeitbudget für Text langsam, aber kontinuierlich (ARD/ZDF Forschungskommission 2021a).

Auch hier scheinen keine allzu großen Gefahren für die Vielfalt zu lauern. So kommt dem größten Anbieter Springer (und damit KKR) zwar ein Marktanteil von derzeit 21,6 Prozent zu, dieser ist aber recht stabil. Dennoch werden bei Tageszeitungen seit Jahren Vielfaltsgefährdungen

gerügt (siehe zum Beispiel Röper 2020: 331 ff.). Konzentrationstendenzen sind vor allem im Lokalen erkennbar (siehe dazu unter 2.2.2).

Online-Medien

Die Bedeutung von Online-Medien für die Meinungsbildung steigt kontinuierlich. 2021 wurden sie täglich 136 Minuten genutzt (Personen ab 14 Jahren, ARD/ZDF Forschungskommission 2021b). Die informierende Nutzung ist von 20,6 Prozent im Jahr 2015 auf mittlerweile 33,5 Prozent gestiegen (GIM Mediengewichtungsstudie 2021-I: Folie 34). Die Medienkonzentration ist gering. Größter Anbieter ist Bertelsmann mit einem Marktanteil von zehn Prozent. 36,3 Prozent des Meinungsmarktes teilen sich Unternehmen mit weniger als einem Prozent Marktanteil (Spittka 2020: 37). Suchmaschinen und soziale Medien bleiben dabei allerdings außen vor, da sie selbst keine Inhalte anbieten (siehe dazu unter 2.2.1).

Keine Konzentrationstendenzen

Die Medienlandschaft in Deutschland ist – insbesondere wenn man aus der Vogelperspektive das Bundesgebiet in den Blick nimmt – vielfältig. Zwar gibt es einige größere Medienunternehmen, allen voran die öffentlich-rechtlichen Sender und einige größere private Anbieter wie Bertelsmann und der Springer-Konzern. **Im Gesamtmarkt lassen sich derzeit aber keine besorgniserregenden Konzentrationstendenzen erkennen.** Tatsächlich befindet sich Deutschland hier im „grünen Bereich“.

Das ist eine wichtige Erkenntnis bei der Beantwortung der Frage, auf welche Gebiete sich Medienregulierung konzentrieren sollte. Medienkonzentration auf einem bundesweiten Gesamtmarkt gehört nicht dazu. Gerade bei knappen Ressourcen verlangen andere Bereiche dringender nach Aufmerksamkeit. Dies gilt insbesondere für Plattformen und für das Lokale.

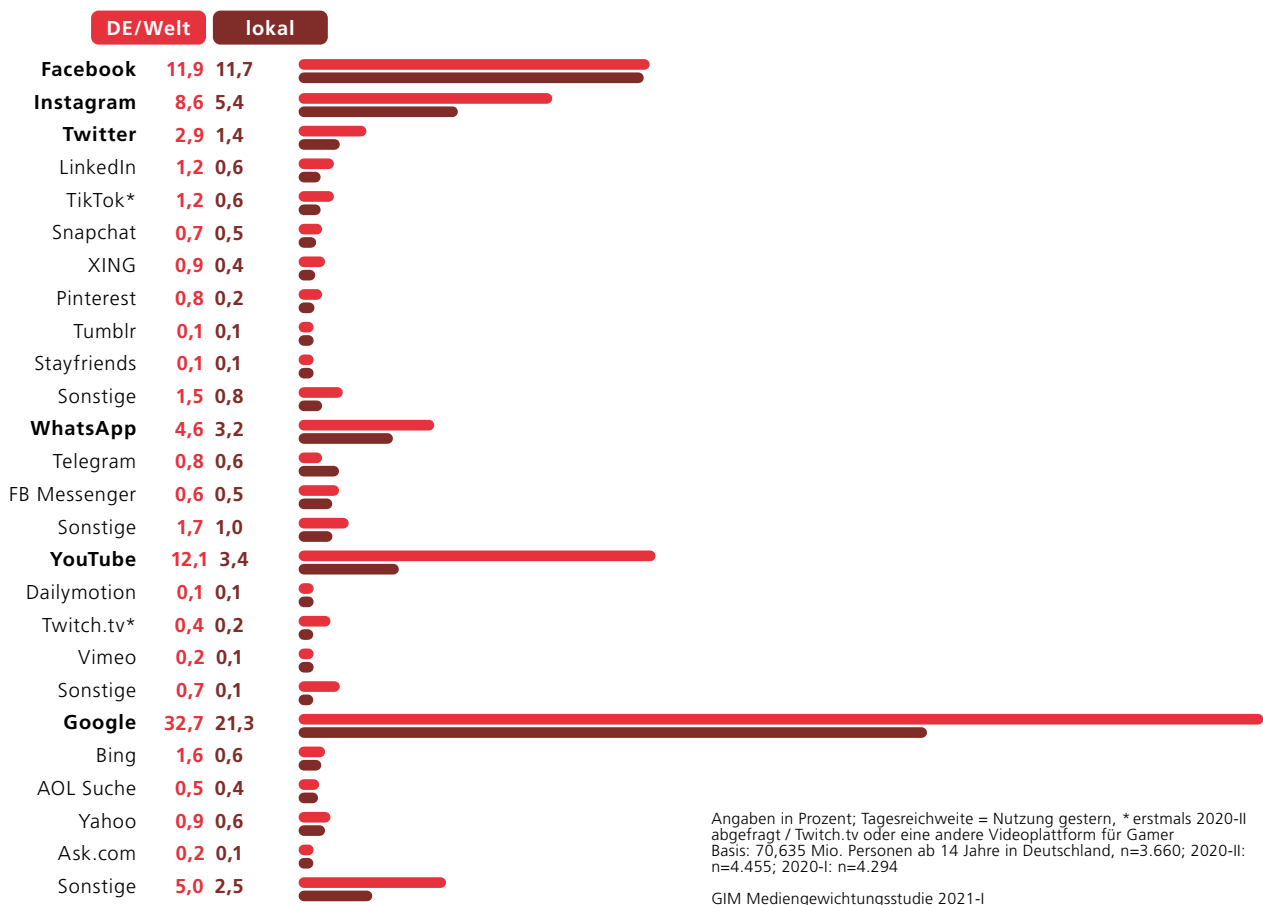
2.2. TRENDS IN DER MARKTSITUATION: NEUE VIELFALTSSICHERUNG GEFRAGT!

Marktvietalt setzt einen funktionierenden Medienmarkt voraus, der zum Beispiel durch geringe Nachrichtenkonzentration und keine zu großen Einflüsse von Online-Plattformen gekennzeichnet ist. Der Media Pluralism Monitor identifiziert unter anderem den Einfluss von Plattformen und ihre Tendenz zu Monopolen als Problem. Dementsprechend werden für den Medienpluralismus im Digitalen tendenziell höhere Risiken ausgewiesen (Holznagel/Kalbhenn 2021: 19). Unabhängigkeit ist aber auch eine Frage der Finanzierung. Nur finanziell gut aufgestellte Unternehmen können auf Dauer politische und wirtschaftliche Einflussnahmen abwehren. Auch hier schneidet Deutschland derzeit noch gut ab (Holznagel/Kalbhenn 2021: 8). Insbesondere im Lokalen wird die Finanzierung aber schwieriger. Deshalb werden im Folgenden diese beiden Themenbereiche (Digitales und Lokales) näher beleuchtet.

⁵ 2018 waren es noch 170 Anbieter (KEK 2018). Die Zahl ist damit deutlich gestiegen.

ABB. 4

Tagesreichweite informierende Nutzung Intermediäre – DE/Welt und lokal (2021-I)



2.2.1 MEDIENINTERMEDIÄRE UND PLATTFORMEN

Der Media Pluralism Monitor hat ausgesprochen, was wir subjektiv schon lange wissen. Bei der Frage nach der Meinungsmacht kommt Medienintermediären, häufig umgangssprachlich auch Plattformen genannt, eine ganz entscheidende Rolle zu. Dabei handelt es sich um Anbieter, die Zugang zu Inhalten vermitteln, aber bisher meist keine eigenen Inhalte anbieten. Sie können und sollten daher auch nicht der Regulierung für Inhalteanbieter unterliegen. Ebenso wenig können sie medienkonzentrationsrechtlich den Marktanteilen von Inhalteanbietern zugerechnet werden, jeder Versuch würde im Bereich des Spekulativen landen.⁶

Insbesondere Suchmaschinen und soziale Medien sind einerseits Gateopener, verschaffen sie doch Zugang zu einer neuen Vielfalt von Angeboten, andererseits Gatekee-

per, denn ihre Algorithmen haben maßgeblich Einfluss darauf, welche Inhalte wir zu sehen bekommen. Dabei werden sie immer häufiger für Informationen über Politik und Zeitgeschehen genutzt. Während die Meinungsmacht von Rundfunk und Tageszeitungen angesichts schwindender Auflagen und zurückgehender Nutzung sinkt, wächst die Bedeutung von Medienintermediären erheblich. Mehr als jede_r Zweite nutzt das Internet, um sich zu informieren (GIM Mediengewichtungsstudie 2021-I: Folie 16), dies erfolgt immer mehr über soziale Medien (siehe Gewichtungsstudie Intermediäre und Meinungsbildung 2021-I; Zimmer/Kunow 2020: 45 ff.).

Soziale Medien sind nicht nur ein Schauplatz politischer Debatten, sondern auch ein Ort für Desinformation und Hass (Knuth/Nezik 2021: 23). Nach einer Datenanalyse von Correctiv sind YouTube und Facebook die am häufigsten gemeldeten Plattformen für Falschinformation-

⁶ Das hat die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) in der Vergangenheit zwar durchaus anders gehandhabt und Rundfunkprogrammen eine vermeintliche Meinungsmacht von Plattformen wie Deutsche Telekom oder KDG/Vodafone zugerechnet (zum Beispiel KEK-Beschluss, KEK 915/2017, Ziffer 2.3). Methodisch ist das aber nur schwer zu begründen, zudem lässt sich kaum gerichtsfest bestimmen, welche Meinungsmacht der Plattform durch die Weiterverbreitung eines Programms tatsächlich zukommt.

nen (Echtermann 2021).⁷ (Bewusste) Falschinformationen und Verschwörungstheorien können toxische Wirkungen für die Meinungsfreiheit haben. Und auch wenn Intermediäre diese Informationen nicht selbst bereitstellen, sondern nur an ihrer Verbreitung mitwirken, kommt ihnen eine große Verantwortung für den demokratischen Diskurs zu.

39 Prozent der 14- bis 29-Jährigen können für einzelne Informationen nicht mehr präzise sagen, wo sie diese gelesen oder gehört haben. Mehr als jede_r zehnte Nutzer_in nennt als Quelle einen Intermediär und nicht den eigentlichen Urheber oder die Urheberin der Inhalte (Zimmer 2021b). Das zeigt, wie sehr wir publizistische Relevanz neu denken müssen. Das hat Auswirkungen auf die Medienvielfalt. Und der Disruptionsprozess wird weitergehen. Ohne Gegenmaßnahmen wird sich Journalismus wahrscheinlich nicht behaupten können. Zu diesem Ergebnis kommt auch die Bundesregierung in ihrem Medien- und Kommunikationsbericht (Bundesregierung 2021: 28).

Der Medienstaatsvertrag (MStV) unterscheidet zwischen Medienplattformen und Medienintermediären, sie werden in Artikel 2 MStV definiert. Umgangssprachlich – und auch im Kartellrecht – wird der Begriff „Plattform“ als Oberbegriff für beides verwendet, so auch in diesem Text.

Medienplattformen

Bei Medienplattformen handelt es sich um Angebote, die Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien und andere Telemedien zu einem Gesamtangebot zusammenfassen. Typische Beispiele sind das digitale Kabelangebot von Vodafone oder Magenta TV der Deutschen Telekom.

Medienintermediäre

Als Medienintermediäre werden Anbieter verstanden, die (journalistisch-redaktionelle) Informationen aggregieren, selektieren und allgemein zugänglich präsentieren. Von Medienplattformen unterscheiden sie sich durch ihre Zugangsoffenheit – oder wie der Medienstaatsvertrag sagt: Informationen werden nicht zu einem Gesamtangebot zusammengefasst. Beispiele sind Suchmaschinen und soziale Medien (Facebook, Twitter, YouTube).

2.2.2 LOKALE MEDIEN

Auch auf lokaler Ebene sieht es für die Medienvielfalt nicht überall rosig aus. Während über 100 Fernsehkanäle und zahlreiche überregionale Tages- und Wochenzeitungen über das Zeitgeschehen in Deutschland und der Welt berichten, ist man im Lokalen an vielen Orten froh, wenn es überhaupt noch eine Lokalausgabe der Zeitung oder einen

lokalen Radio- oder Fernsehsender gibt, von lokaler Medienvielfalt ganz zu schweigen. Das Internet hilft hier wenig. Originäre lokale Angebote, die sich wirtschaftlich tragen, sind dünn gesät (vgl. Kunow 2019: 39). Gleichzeitig ist das Informationsbedürfnis der Bevölkerung hoch. An einem Durchschnittstag informieren sich 71,6 Prozent der Bevölkerung über das lokale Zeitgeschehen (Kunow/Meyer-Tippach 2021: 41).

Trotz des großen Interesses befinden sich lokale Medien in einer seit Jahren andauernden wirtschaftlichen Krise. Die Rubrikenmärkte sind schon lange ins Internet abgewandert, auch die Werbung verlagert sich immer mehr zu Unternehmen wie Facebook und Google. Pay-Modelle haben es schwer. Die Abonnementzahlen von Zeitungen gehen dramatisch zurück. Zwar steigt gleichzeitig die Nutzung der Online-Angebote, allerdings die Zahlungsbereitschaft nicht im gleichen Maße. Kostenpflichtige digitale Produkte können die Abo- und Werberückgänge (noch) nicht auffangen. In vielen Bereichen wird daher der Ruf nach Förderung immer lauter. Die Probleme zeigen sich in fast allen Mediengattungen:

- Der **Lokalfernsehmarkt** ist vergleichsweise schwach ausgeprägt. Zwar sind mehr als 200 regionale und lokale private Anbieter lizenziert.⁸ Sie senden häufig nur stundenweise und verfügen oft über eine eher geringe Reichweite und auch keine hohe Resonanz bei den Zuschauer_innen (Meinungsbildungsgewicht 12,7 Prozent, GIM Mediengewichtungsstudie lokal 2021-1: Folie 10 f.; siehe auch Kunow/Meyer-Tippach 2021: 42). Die Veranstalter sind teilweise von Förderungen, nicht zuletzt der Landesmedienanstalten, abhängig.
- Wichtiges Medium sind nach wie vor die **Tageszeitungen und ihre digitalen Angebote** (Meinungsbildungsgewicht 28,8 Prozent, GIM Mediengewichtungsstudie lokal 2021-1: Folie 10 f.; dazu kommt die große Bedeutung der digitalen Angebote, die ein wichtiges Informationsmedium sind; siehe auch Kunow/Meyer-Tippach 2021: 44). Hier zeigen Langzeitstudien einen massiven Rückgang an Vielfalt durch Redaktionsschließungen und Kooperationen und Zulieferungen von ehemaligen Wettbewerbern, die zu identischen, zumindest aber weitgehend identischen Lokalteilen führen. Lokaljournalismus wird so zu einem raren Gut (Röper 2020: 331).
- Die insgesamt höchste Nutzung, wenn auch nicht die subjektiv höchste Relevanz kommt dem **Internet** zu (Meinungsbildungsgewicht 32,5 Prozent, GIM Mediengewichtungsstudie lokal 2021-1: Folie 10 f.). Diese Zahl ist allerdings mit Vorsicht zu genießen. Häufig wird

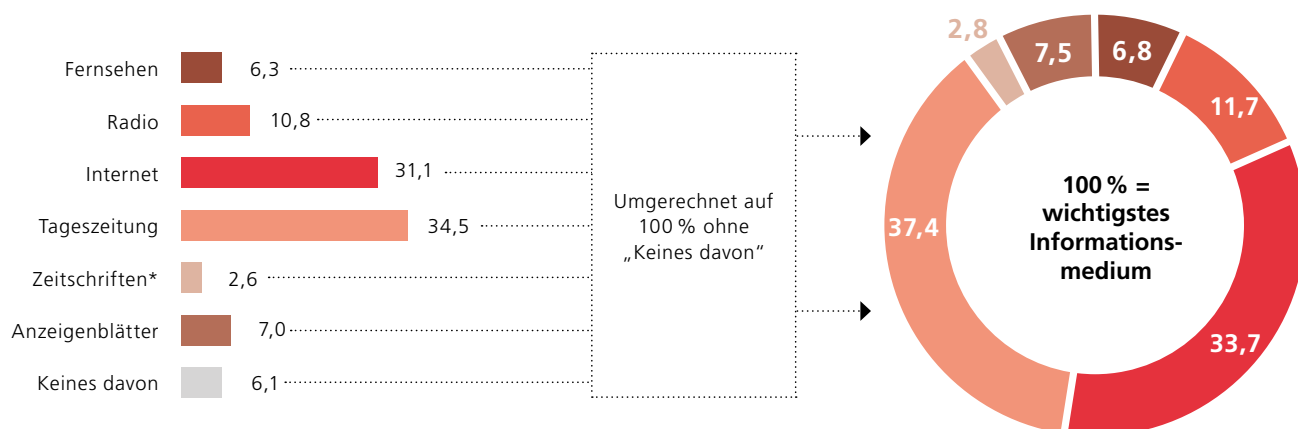
⁷ Allerdings sind zumindest bei YouTube-Empfehlungen Falschinformationen deutlich zurückgegangen. Eine Studie im Auftrag verschiedener Medienanstalten und der Berliner Senatskanzlei vom Februar 2021 kommt zu dem Ergebnis, dass die untersuchten YouTube-Empfehlungen kaum desinformative Inhalte verbreiten, auch wenn diese durchaus vereinzelt sichtbar gemacht wurden (Kantar 2021). Laut Correctiv spielt auch Telegram eine große Rolle bei der Verbreitung von Falschinformationen, allerdings werden sie wohl nur selten gemeldet (Echtermann 2021).

⁸ Regional sind sie vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und in den ostdeutschen Bundesländern tätig.

ABB. 5

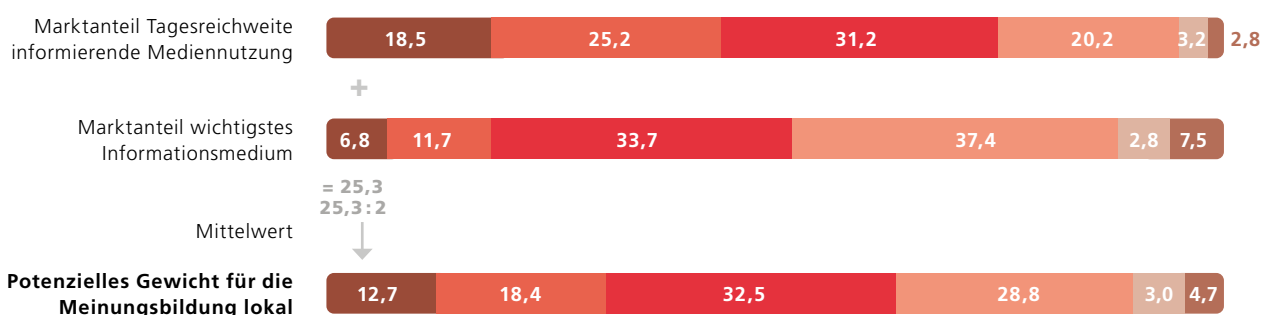
Wichtigstes Informationsmedium lokal – Marktanteile

Tageszeitung und Internet liegen bei der subjektiven Bedeutung für lokale Infos mit deutlichem Abstand auf Platz 1 und 2. Sie vereinen zusammen knapp drei Viertel auf sich. Das Radio liegt auf Platz 3.



Gewicht für die lokale Meinungsbildung

Aufgrund der hohen subjektiven Relevanz sind Internet und Tageszeitung auch insgesamt mit Abstand am „gewichtigen“ für die lokale Meinungsbildung.



eine bereits anderweitig veröffentlichte Information so auf einem weiteren Verbreitungsweg zum Nutzer gebracht, neue Quellen sind dagegen selten. Weiter zu nimmt die Nutzung von Wikipedia (Folie 37 ff.).

- Wirtschaftlich stabil ist der Radiomarkt. Die Bedeutung von **Radioangeboten** für die lokale Information darf nicht unterschätzt werden (18,4 Prozent Meinungsbildungsgewicht, GIM Mediengewichtungsstudie lokal 2021-1: Folie 10 f.), auch wenn sie deutlich hinter der von Tageszeitungen und dem Internet liegt. Radiosender sind schon immer eher regional aufgestellt. Insbesondere wer über eine UKW-Frequenz verfügt und von einem der beiden großen Vermarkter vermarktet wird, war in der Vergangenheit auch wirtschaftlich in der

Regel erfolgreich. Allerdings finden sich häufig Verflechtungen mit anderen Mediengattungen. In Bayern und Nordrhein-Westfalen (NRW) lassen sich durch eine enge Verbindung mit den Tageszeitungen Konzentrationstendenzen erkennen (KEK 2018). Diesen wird teilweise regional gegensteuert. Am weitesten geht NRW. Ein Zweisäulenmodell, das gesellschaftlichen Gruppen über Veranstaltergemeinschaften die Programmentscheidungen zuweist, soll den Einfluss von Tageszeitungsverlegern im Lokalfunk begrenzen. Ob dies in Zeiten der Digitalisierung noch der richtige Weg ist, wird in den nächsten Jahren geprüft werden müssen.

RECHTSLAGE: SICHERUNG VON MEDIENVIELFALT

In der deutschen Rechtstradition wird die Konzentration von Medienunternehmen als publizistische Gefahr für die Meinungsbildung gesehen. Dies geht unter anderem auf die Weimarer Republik und den Hugenberg-Konzern zurück, der durch die Parteinahme seiner Publikationen dem Nationalsozialismus Vorschub geleistet hat. Medienkonzentrationskontrolle gilt daher als unverzichtbar (siehe Beckmann/Müller 2021: Rz. 19).

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber zwar einen weiten Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung. Allerdings muss er die notwendigen Vorkehrungen treffen, um vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern. Was das konkret heißt, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem vierten Rundfunkurteil von 1986 erläutert: Verlangt werden effektive Maßnahmen zum Erhalt der Meinungsvielfalt. Das können auch Vorabmaßnahmen sein, da vorherrschende Meinungsmacht nur schwer wieder rückgängig gemacht werden kann. Vorkehrungen sind insbesondere dann notwendig, wenn die Entstehung medialer Meinungsmacht droht. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn Medienunternehmen aus verschiedenen Medienmärkten ihren Einfluss kombinieren. Strengere Anforderungen bestehen zudem im regionalen und lokalen Bereich, weil hier bereits zahlreiche Monopolstellungen von Zeitungunternehmen entstanden sind. Daher ist hier der Gefahr eines »Doppelmonopols« entgegenzuwirken

(BVerfGE 73, 118, 172 ff.; siehe auch Schulz/Held 2006: 9 f.).

Auf die Frage, wie mit Medienkonzentration und Medienmacht umgegangen werden soll, gibt es viele über unterschiedliche Rechtsgebiete verteilte Antworten. Angeknüpft wird dabei entweder ganz allgemein an der starken Stellung eines Anbieters oder konkreter an bestimmten Verhaltensweisen. In der digitalen Gesellschaft kommt dabei – anders als zur Zeit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – Medienintermediären eine besondere Bedeutung zu. Sie werden, ebenso wie größere Medienunternehmen, von vielen Seiten kritisch begleitet.

3.1 KONZENTRATIONSKONTROLLE

Wie mit Unternehmen umgegangen werden soll, denen eine zu große Macht zukommt, wird in der Medienregulierung und im Kartellrecht adressiert. Medienkonzentrationsrechtlich wird dabei an die Rundfunkzulassung angeknüpft, das Kartellrecht schaut sich Fusionen an. Beides erfolgt ex ante, also vorab. Damit ist es – zumindest in der Theorie – ein scharfes Schwert.

Kartellrechtliche Fusionskontrolle, §§ 35 ff. GWB

Das Kartellrecht ist hier breiter aufgestellt. Es knüpft an die Stellung im Markt an. Ab einer Umsatzschwelle von in

der Regel 500 Millionen Euro weltweit oder 50 Millionen Euro im Inland sind Fusionen zu untersagen, wenn anderfalls eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt würde. Für Medienunternehmen existieren dabei einige Sonderregelungen:

— **Niedrigere Umsatzschwellen:**

Aufgrund der im Vergleich zu anderen Wirtschaftssparten kleineren Unternehmensgrößen, etwa aufgrund von Regionalisierung und Lokalisierung, wurde die Aufgreifschwelle erhöht. Für Zeitungs- und Zeitschriftenverlage werden die tatsächlichen Umsätze mit dem Faktor 4 multipliziert, das Kartellrecht greift also bereits bei einem Viertel der Umsätze ein.⁹ Im Rundfunk gilt sogar der Faktor 8, und das nicht nur für Werbe- und Aboeinnahmen von privaten Sendern, sondern auch für Rundfunkbeiträge der Öffentlich-Rechtlichen. Damit dürfte beispielsweise eine Fusion von ARD und ZDF ausgeschlossen sein (zum Ganzen Bechtold/Bosch 2021, § 38 GWB, Rz. 7 f.).

— **Sanierungsfusionen:**

Eine Erleichterung oder, wie das Kartellrecht sagt, eine sektorspezifische Ausnahme, gibt es für die „Sanierung“ von Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen. Marktbeherrschende Unternehmen sollen kleine oder mittlere Verlage übernehmen können, wenn diese Verluste schreiben oder gar in ihrer Existenz gefährdet sind. Die Anforderungen an den Sanierungsfall sollen dabei nicht zu hoch angesetzt werden. Damit sollen vor allem Probleme lokaler Tageszeitungen gelöst werden, beispielsweise indem der Erstzeitung erlaubt wird, die Zweitzeitung zu übernehmen. Anders als ursprünglich angedacht, enthält die Vorschrift keine Verpflichtung, die redaktionellen Einheiten nach dem Zusammenschluss aufrechtzuerhalten (zum Ganzen Bechtold/Bosch 2021, § 36 GWB, Rz. 53 ff.). Auf Grundlage dieser Vorschrift hatte das Bundeskartellamt den Zusammenschluss von FAZ und *Frankfurter Rundschau* genehmigt (BKartA, Fallbericht B6 – 9/13).

Das Bundeskartellamt will wirtschaftliche Macht verhindern. Prüfungsgegenstand des Kartellrechts sind immer Märkte. Geschützt wird nicht die Vielfalt, sondern zum Beispiel der Anzeigenmarkt oder der Lesermarkt (siehe Bechtold/Bosch 2021, § 18 GWB, Rz. 20). Maßstab ist regelmäßig die Austauschbarkeit von Produkten. Dabei können aber auch Verbraucherschutzthemen eine Rolle spielen, sodass das Bundeskartellamt in vielen Fällen zwar andere Prämissen anwenden, aber letztlich zum gleichen Ergebnis kommen wird. Denn letztlich werden wirtschaftliche Macht und Meinungsmacht im Regelfall zusammenfallen. Lediglich bei sehr kleinen Märkten oder bei internem Wachstum mögen die Ergebnisse voneinander abweichen. Insgesamt gibt es aber derzeit wenige bis keine Fälle, in denen Zweifel bestehen, dass das Kartell-

recht Konzentrationstendenzen bei Medienunternehmen wirksam begegnen kann.

Medienkonzentrationsrecht

Vielfaltssicherung ist die DNA der Medienregulierung. Ein wichtiger Aspekt ist dabei der Umgang mit Unternehmen, die großen Einfluss auf die Meinungsbildung haben. Auf Ebene der Inhalteanbieter soll das Medienkonzentrationsrecht zu große publizistische Macht beschränken. Der Medienstaatsvertrag der Länder will dies mittels eines fernsehspezifischen Konzentrationsrechts erreichen, das sich vor allem am Anbieter orientiert. Es greift, wenn ein Unternehmen (auch) Fernsehen anbietet (§§ 59 ff. MStV). Ausgangspunkt ist der Zuschauer_innenanteil. Ab einem Zuschauer_innenanteil von 30 Prozent auf dem Fernsehmarkt bzw. von 25 Prozent, wenn gleichzeitig auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung besteht, wird vorherrschende Meinungsmacht vermutet. Der Zuschauer_innenanteil kann aber durch sogenannte vielfaltsichernde Maßnahmen, wie Drittsendezeiten oder einen Programmbeirat, reduziert werden. Eine Sonderregelung gilt für Nachrichtenprogramme, die ab einem Zuschauer_innenanteil von zehn Prozent vielfaltsichernde Maßnahmen ergreifen müssen. In der Theorie ist die Regelung ziemlich effektiv, denn es drohen mit dem Entzug der Zulassung und dem Verbot, weitere Programmbeteiligungen zu erwerben, harte Sanktionen.

In der Praxis kommt den Regelungen aber keine Relevanz zu. Die Zuschauer_innenanteile der Fernsehveranstalter liegen deutlich unter den Grenzen des Medienstaatsvertrags. Das einzige jemals erlassene Verbot, die Fusion von Springer und ProSieben.Sat1, haben die Verwaltungsgerichte wieder aufgehoben. Derzeit einziger Anwendungsfall wäre eine Fusion von Bertelsmann und ProSiebenSat.1. Man darf aber davon ausgehen, dass eine solche Fusion auch kartellrechtlich nicht zulässig wäre und daher sehr schnell vom Bundeskartellamt untersagt würde.

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.1.2014 – 6 C 2.13 –, siehe dazu auch Schulz/Held (2006): Die KEK rechnete in ihrer Entscheidung die Marktanteile auf medienrelevanten verwandten Märkten in Zuschauer_innenmarktanteile um, indem sie den Einfluss auf die Meinungsmacht im Vergleich zum Fernsehen gewichtete. Dies hatte vor Gericht keinen Bestand. Reinemann/Zieringer finden in einer neuen Untersuchung zur Meinungsmacht „**erhebliche konzeptionelle, theoretische und empirische Defizite**“, die so gravierend sind, dass „der Nutzen der Maßnahmen im Hinblick auf die formulierten Ziele begrenzt ist“. Gerügt werden unter anderem begriffliche Unschärfen, das Festhalten an einer einheitlichen Öffentlichkeit, die alleinige Fokussierung auf das Fernsehen, die unterschiedslose Berücksichtigung aller Inhalte unabhängig von ihrer politischen Relevanz oder die Verwendung fragwürdiger Berechnungsmodelle (2021: 6).

⁹ Ein Rechenbeispiel: Die kartellrechtliche Schwelle ist ein Umsatz von 50 Millionen Euro. Im Pressebereich wird der tatsächliche Umsatz mit dem Faktor 4 multipliziert. Die Eingriffsschwelle läge in diesem Beispiel bereits bei einem Umsatz von: 12,5 Millionen Euro = $\frac{1}{4}$.

Im Kreis der Länder ist umstritten, wie künftig mit dem Thema Medienkonzentration umgegangen werden soll. Zwar wird seit Jahren über ein Gesamtmarktmodell diskutiert, das andere Medienmärkte berücksichtigen soll. Bisher ist es aber nicht gelungen, ein solches Modell sinnvoll so mit Leben zu füllen, dass tatsächlich auf dem Markt bestehende Probleme gelöst werden (siehe dazu unter 3.1). Der Koalitionsvertrag der Regierung von Rheinland-Pfalz, dem Land, das seit jeher den Vorsitz der Rundfunkkommission innehat, wird nun die Bedeutung der Netz- und Plattformökonomie internationaler Medienkonzerne hervorgehoben, die – auch mithilfe von Algorithmen – Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen befördern. Diese Entwicklung mache „ein starkes Gegengewicht in der deutschen Medienlandschaft immer notwendiger“ (SPD et al. 2021). Das ist richtig. Allerdings stellt sich die Frage, ob das Medienkonzentrationsrecht hier der richtige – und durchsetzbare – Weg ist. Vieles spricht dafür, dass eine Kombination aus Kartellrecht und Missbrauchsregulierung zu besseren Ergebnissen führt.

3.2 MISSBRAUCHSKONTROLLE

Auch zur Missbrauchskontrolle finden sich Regelungen im Kartell- und Medienrecht. In beiden Fällen erfolgt sie ex post, also im Nachhinein. Eingriffe sind dadurch weniger schwerwiegend, betreffen sie doch nicht das gesamte Unternehmen, sondern im Regelfall nur bestimmte Aspekte. Gerade für Plattformen und Intermediäre mit ihrer Tendenz zu Monopolen ist die Missbrauchskontrolle ein wichtiges Regulativ.

Kartellrechtliches Behinderungs- und Diskriminierungsverbot

Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wurden in den letzten Jahren sehr weitgehende Änderungen beschlossen, die sehr deutlich Suchmaschinen und soziale Netze adressieren. Der Rechtsrahmen soll so der „digitalen Ökonomie angepasst werden (Bundestagsdrucksache 18/10207, 1). Die 9. GWB-Novelle 2017 adressiert erstmals ausdrücklich Netzwerkeffekte (§ 18 Abs. 3a GWB).

Netzwerkeffekte sind immer dann gegeben, wenn die Anzahl der Nutzer_innen unmittelbare Auswirkungen auf die Nützlichkeit des Produkts hat (Bacher et al. 2021, § 18 GWB, Rz. 62). Ein typisches Beispiel sind Suchmaschinen, die von der Anzahl an Suchanfragen und vorhandenen Daten profitieren, oder soziale Medien, deren Attraktivität sich unmittelbar aus der Anzahl von Nutzer_innen ergibt.

Noch weitreichender ist die im Januar 2021 in Kraft getretene 10. GWB-Novelle. Der Gesetzgeber hat hier ganz bewusst große Plattformen wie Google, Apple, Facebook und Amazon (GAFA) ins Visier genommen.

— Überraschende Marktmacht

Große Plattformen können künftig als „Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ (§ 19a GWB) bestimmt werden. Kriterien dafür sind unter anderem Marktbeherrschung, Finanzkraft, Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten und Einfluss auf die Geschäftstätigkeit Dritter. Das Bundeskartellamt hat das schnell aufgegriffen: Bereits im Januar hat es die überragende Marktmacht von Google festgestellt (Fallbericht vom 5.1.2022, B7-61/21). Und auch Facebook dürfte absehbar unter diese Kategorie fallen (Meldung vom 28.1.2021). Wenn es die überragende Bedeutung eines Unternehmens festgestellt hat, kann das Bundeskartellamt weitgehende Verbote verhängen. So kann es einem Unternehmen untersagen, eigene Angebote zu bevorzugen, andere Unternehmen beim Zugang zu behindern, eigene Angebote zu koppeln, bestimmte Produkte vorzuinstallieren oder die Interoperabilität zu verweigern. Auch dürfen durch Daten keine Marktzutrittschranken errichtet oder andere Unternehmen behindert werden, etwa indem Nutzer_innen gezwungen werden, einer weitreichenden Datennutzung zuzustimmen. Damit werden unter anderem die Verfahren des Bundeskartellamts gegen Amazon oder Facebook auf eine neue und bessere Rechtsgrundlage gestellt. Und auch für ein Missbrauchsverfahren gegen Google, in dem überprüft wird, was das Unternehmen mit den Daten der Nutzer_innen macht, dürfte das relevant werden.

— Überlegene Marktmacht

Aber auch ohne dass eine überragende Marktmacht festgestellt wird, verbietet das Kartellrecht Diskriminierung und unbillige Behinderung durch Unternehmen mit überlegener Marktmacht (§§ 19, 20 GWB). Mit der 10. GWB-Novelle sind einige zusätzliche Fallbeispiele dazugekommen. So wurde erstmals die Intermediationsmacht geregelt, also der „Vermittler“ ins Visier genommen. Er darf, wenn keine zumutbaren Ausweichmöglichkeiten bestehen, den Zugang unter anderem zu Absatzmärkten nicht unnötig erschweren.

— gesund.bund.de

Welche weitreichenden Folgen sich aus kartellrechtlichen Verboten ergeben können, zeigen zwei Entscheidungen des Landgerichts München, die es Google untersagen, bei der Suche nach Krankheiten in prominent hervorgehobenen Infoboxen (sogenannten Knowledge Panels) ausschließlich Informationen des Bundesgesundheitsministeriums anzuzeigen (Entscheidungen vom 10.2.2021, 37 O 15721/20 und 37 O 15720/20). Das Gericht sieht darin, dass die bestmögliche Position auf der Ergebnissseite der Google-Suche privaten Anbietern von Gesundheitsportalen von vornherein nicht zur Verfügung steht, eine Beschränkung des Wettbewerbs.

— Google News Showcase

Mit Google News Showcase wird ein weiteres, auch medienregulatorisch relevantes Verfahren gegen ein

GAFa-Unternehmen geführt. Das Bundeskartellamt überprüft ein neues Nachrichtenangebot von Google, das Presseverlagen die Möglichkeit gibt, ihre jeweiligen Inhalte in sogenannten Story-Panels in hervorgehobener Darstellung zu präsentieren. Geprüft wird, ob das fair passiert. Gesichtspunkte sind unter anderem eine mögliche Selbstbevorzugung Googles bzw. eine Behinderung konkurrierender Angebote Dritter. Das umfasst auch die Frage, ob ein diskriminierungsfreier Zugang für Presseverlage gewährleistet ist. Dabei kommt auch Fragen des Leistungsschutzrechts große Bedeutung zu.

Wie immer im Kartellrecht geht es bei alledem nicht um Medien- oder Meinungsvielfalt. Im Vordergrund steht immer die Frage, ob einem Anbieter ein Marktzugang erschwert wird. Ein solcher Anbieter kann aber, wie der Fall Google News Showcase zeigt, auch ein Medienunternehmen sein, dessen wirtschaftliche Aktivitäten beeinträchtigt werden. Auch wenn Auswirkungen auf die Informationsfreiheit oder die Meinungsbildung dabei bestenfalls indirekt berücksichtigt werden, kann das Kartellrecht trotzdem sehr schnell zu einfach durchsetzbaren Ergebnissen kommen. Die Medienregulierung wird in vielen Fällen nur nachgelagert tätig werden, dennoch kann sie andere Punkte aufgreifen und so zu wichtigen Erkenntnissen führen. Wie das Zusammenspiel funktioniert, wird anhand der beiden Google-Fälle illustriert.

Plattform- und Intermediärsregulierung

Die Macht der Vermittler soll mithilfe einer medienregulatorischen Missbrauchskontrolle begrenzt und so mehr Chancengleichheit bei der Verbreitung hergestellt werden. Die Regelungen sind teilweise deutlich schwächer ausgeprägt, als dies im Kartellrecht der Fall ist. Teilweise scheint es hier an Vertrauen zu fehlen. Dennoch stellt der seit November 2020 geltende Medienstaatsvertrag der Länder (MStV) für die europäische Medienregulierung ein Vorbild dar, das nun in Teilen von der EU-Kommission aufgegriffen wird. Der Medienstaatsvertrag unterscheidet zwischen Plattformen und Intermediären:

— Medienplattformen (§§ 78 ff. MStV)

Als Medienplattformen gelten Angebote, die über den Zugang von Rundfunk- und anderen Medienangeboten entscheiden. Sie unterliegen schon lange der Regulierung. Begründet lag dies in ihren knappen Ressourcen. Jahrzehntlang mussten die Medienanstalten über die Belegung zum Beispiel von Kabelnetzen entscheiden. Heute ist dies nur noch bei knappen terrestrischen Frequenzen wie UKW oder DAB+ der Fall. So analog, wie die Plattformen lange Zeit waren, ist auch die Regulierung. Nach Wegfall der Belegung durch die Medienanstalten wurden sogenannte Must-carry-Verpflichtungen geschaffen, die bis heute gelten. Daneben tritt eine Zugangsregulierung, die Diskriminierung und unbillige Behinderung verbietet. Angeschaut werden sollen dabei zum einen Zugangsbedingungen und Entgelte und zum anderen die eingesetzte Technik. Sie soll so verwendet werden, dass sie ein vielfältiges Angebot ermöglicht.

Erstmals spricht der Medienstaatsvertrag auch Public-Value-Angebote an.

— Google News Showcase

Plattformregulierung ist geübte Praxis der Medienanstalten. Künftig könnten aber auch Unternehmen wie Google in den Anwendungsbereich fallen, wenn sie zum Beispiel in einzelnen Bereichen ihres Angebots bewusst einzelne Inhalteanbieter auswählen. Auch hier dient Google News Showcase als Präzedenzfall. Ursprünglich unter dem Stichwort „Intermediärsregulierung“ gestartet, haben die Medienanstalten das Angebot letztlich als Plattform bewertet. Da redaktionell-journalistische Inhalte verschiedener deutscher Verlage in einem personalisierten Newsfeed bereitgestellt werden, handelt es sich um ein „geschlossenes Gesamtangebot“. Noch wichtiger: Verlage erhalten für ihre Inhalte eine Vergütung. In einem Vertrag werden die Rah-

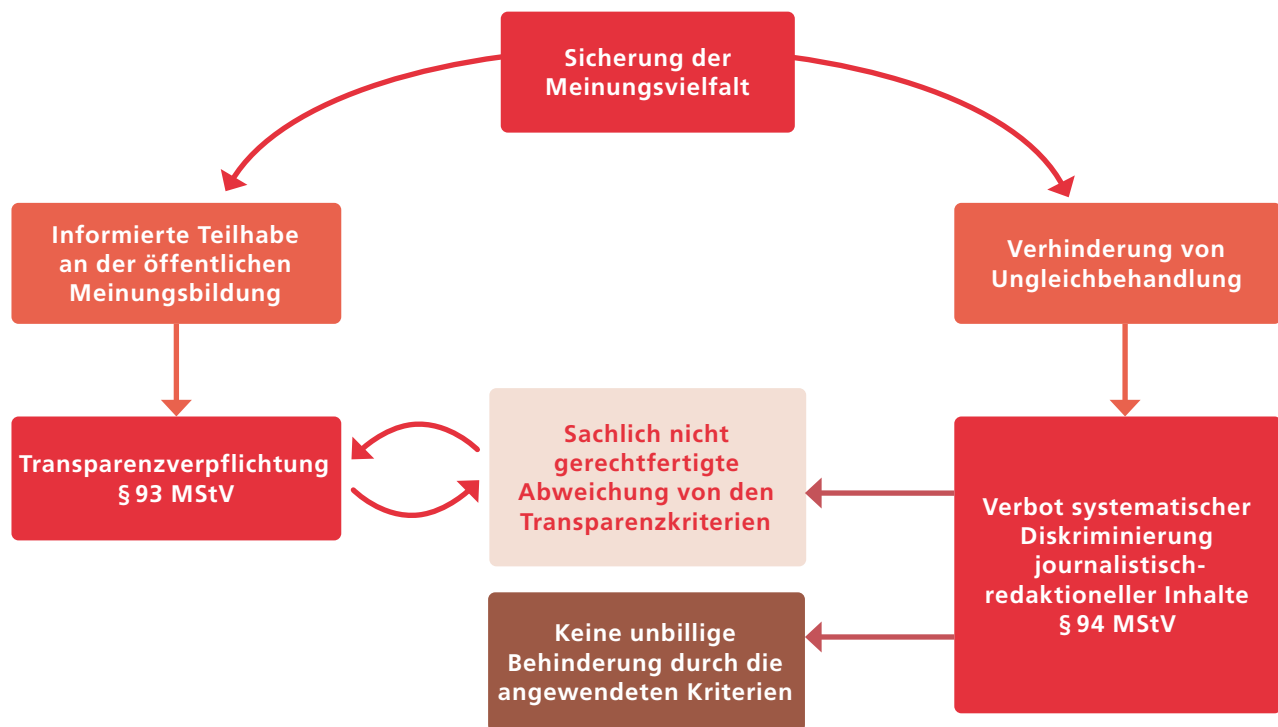
**Im Vordergrund steht
beim Kartellrecht immer
die Frage, ob einem
Anbieter ein Marktzugang
erschwert wird.**

menbedingungen, etwa Auswahl und Aktualisierungsfrequenz, geregelt. Das muss transparent und zu diskriminierungsfreien Konditionen erfolgen (siehe dazu die Kommission für Zulassung und Aufsicht [ZAK] vom 25.11.2021). Die Medienanstalten schauen sich hier ebenso wie das Bundeskartellamt etwaige Diskriminierungen an. Allerdings kommt es hier weniger auf Leistungsschutzrechte oder Anzeigenmärkte an, entscheidend ist die Vielfalt. Damit müsste geprüft werden, nach welchen Kriterien über die Nichtaufnahme von Angeboten entschieden wird. Auch Chancengleichheit und der Umgang mit lokalen Angeboten dürften dabei eine Rolle spielen. Auch wenn die Entscheidung dann länger dauert, dass solche Fragen überhaupt geprüft werden können, ist insbesondere in Zeiten schwieriger Finanzierung von journalistischen Angeboten ein wichtiges Signal.

— Medienintermediäre (§§ 91 ff. MStV)

Anders als Plattformen entscheiden Medienintermediäre nicht über den Zugang, sondern aggregieren, präsentieren und selektieren (auch) journalistisch-redaktionelle Inhalte. Das klingt nach wenig, dennoch darf ihre Bedeutung für die Meinungsvielfalt nicht unterschätzt werden. Algorithmen von Suchmaschinen und sozialen

Regulierung von Medienintermediären



Medien entscheiden nach eigenen Vorstellungen und vor allem Geschäftsmodellen darüber, welche der vielen im Netz verfügbaren Inhalte wie gefunden werden können. Für Intermediäre wurden daher mit dem neuen Medienstaatsvertrag erstmals Mindeststandards geschaffen, die allerdings nur deutlich abgeschwächte Regelungen enthalten. Neben Transparenz verlangt der Medienstaatsvertrag ein Mindestmaß an Diskriminierungsfreiheit (zum Ganzen Zimmer 2021a: 492 ff.).

Kernstück der Regulierung ist die **Transparenzverpflichtung**. Sie verlangt, wesentliche Kriterien für Auswahl und Sortierung offenzulegen. Dabei hat sie zwei Stoßrichtungen:

- Zum einen sollen Nutzer_innen in die Lage versetzt werden, die algorithmische Entscheidungsfindung besser zu verstehen. Ob das in der Praxis funktioniert, darf allerdings bezweifelt werden. Ein Großteil der Nutzer_innen wird die Transparenzhinweise kaum wahrnehmen. Laut einer Umfrage zu Datenschutzhinweisen lesen beispielsweise 73 Prozent der Nutzer_innen von Internetdiensten die Datenschutzerklärung nicht (Allensbach 2019).
- Zum anderen soll Anbietern journalistisch-redaktioneller Inhalte die Möglichkeit eingeräumt werden, Funktionsweisen von Medienintermediären zu erkennen. Da-

mit soll die Grundlage für die Diskriminierungsfreiheit gelegt werden.

Verboten ist ferner die **systematische Diskriminierung** journalistisch-redaktioneller Inhalte. Auch sie hat zwei Facetten:

- Einerseits dürfen Intermediäre nicht systematisch und ohne sachlich gerechtfertigten Grund von den veröffentlichten Transparenzkriterien abweichen, sie müssen sich also an ihre eigenen Aussagen halten. Nach welchen Kriterien sie gewichten, ist ihnen dabei zunächst freigestellt. Etwas polemisch kann man hier von einer Art „AGB-Kontrolle“ durch die Medienanstalten sprechen.
- Andererseits werden die Kriterien selbst einer rudimentären Kontrolle unterzogen, sie dürfen journalistisch-redaktionelle Angebote nicht systematisch unbillig behindern, also beispielsweise Angebote exklusiv besser platzieren.

Als zusätzliche Hürde hat der Gesetzgeber den Amtsermittlungsgrundsatz eingeschränkt. Die Medienanstalten dürfen nur auf Antrag eines Anbieters oder bei offensichtlichen Verstößen tätig werden.

Trotz all dieser Hürden gibt es auch zur Intermediärregulierung eine erste Entscheidung. Die bereits

vom Landgericht München untersagte Bevorzugung von Inhalten des Bundesgesundheitsministeriums „gesund.bund.de“ wurde auch von der ZAK als eine unbillige Behinderung anderer Anbieter journalistisch-redaktioneller Inhalte beanstandet. Konkrete Auswirkungen hat das jedoch nicht: „Da die Kooperation bereits aufgrund einer kartellrechtlichen Entscheidung beendet worden war, konnte auf den Erlass einer Untersagungsverfügung verzichtet werden“ (Pressemitteilung vom 16.6.2021). Hier hat die Entscheidung dann wohl nur noch historischen Wert.

Immerhin, insgesamt wurde ein Anfang gemacht. Allerdings ist bereits jetzt abzusehen, dass die Regelungen so nicht ausreichen werden, um langfristig bestehende Probleme zu lösen. Und auch Faktoren wie Zeit und Ressourcen müssen noch mehr in den Blick genommen werden.

3.3 AUSBLICK: EUROPÄISCHES RECHT

Auch der europäische Gesetzgeber hat erkannt, dass digitale Dienste einer anderen Regulierung bedürfen, und will dies mit dem Digitale-Dienste-Paket angehen. Das Paket soll aus zwei Bausteinen bestehen, dem Digital Services Act und dem Digital Markets Act. Beide sollen als Verordnung direkt Anwendung finden, das heißt, die Mitgliedsstaaten müssen sie nicht eigens in nationales Recht umwandeln. Über die finalen Inhalte wird noch verhandelt. Treten die Verordnungen so in Kraft, hätte dies weitreichende Folgen für Plattformen und Intermediäre. Auch das deutsche Medienrecht müsste in einigen Bereichen wohl umdenken. Was man auch immer von den einzelnen Regelungen halten mag, ihr großer Vorteil besteht darin, dass erstmals eine Chance bestünde, Regulierungsentscheidungen auch bei grenzüberschreitenden Sachverhalten (besser) durchzusetzen.

Digital Markets Act (DMA)

Der DMA (Gesetz über digitale Märkte) ist eher im kartellrechtlichen Bereich aufgehängt, er schafft sektorenübergreifende Sonderpflichten für zentrale Online-Plattformen, die eine Gatekeeper-Funktion übernehmen – und dies ungeachtet ihres Niederlassungsorts. Damit sind die GAFAs adressiert. Ziel ist es, gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen zu sichern. Geschützt sind daher insbesondere Geschäftskunden und Wettbewerber, also auch Medienunternehmen, denn ihnen bieten die Plattformen wichtige Distributions- und Finanzierungsmöglichkeiten. Materiell verpflichtet der DMA unter anderem dazu, eigene Angebote nicht zu bevorzugen und das Ranking unter fairen und diskriminierungsfreien Bedingungen vorzunehmen. Ein Wechsel zwischen Plattformen soll durch die effektive Möglichkeit zur Datenübertragung erleichtert werden. Durchgesetzt werden soll der DMA von der EU-Kommission (zum Ganzen siehe Monopolkommission 2021: 1 ff.).

Die Verordnung dringt in Bereiche vor, in denen das deutsche Kartellrecht spätestens seit der 10. GWB-Reform

schon angekommen ist. Die Regelungen sind in Teilen ähnlich, gehen teilweise weiter, bleiben in Teilen aber auch deutlich hinter dem deutschen Recht zurück. Dies wirft Fragen dazu auf, inwieweit nationale Regelungen über den DMA hinausgehen dürfen und welche Auswirkungen das auf die Kompetenzverteilung zwischen Bundeskartellamt und EU-Kommission hat. Hier muss nachgeschärft werden. Das GWB könnte ein Vorbild für nationale und europäische Regelungen sein. Besonderheiten des deutschen (Medien-)Marktes müssen dabei berücksichtigt werden können. Auch wenn Medienpluralismus nicht das Ziel der Regelungen ist, können so wichtige Impulse für die Vielfalt gegeben werden.

Digital Services Act (DSA)

Anders als der DMA nimmt der DSA (Gesetz über digitale Dienste) Verbraucher_innen und die Gesellschaft in den Blick. Ziel des DSA ist die bessere Bekämpfung illegaler

Der DMA setzt bei Marktmacht und Gatekeeper-Funktionen an, der DSA schützt Verbraucher_innen z.B. vor Desinformation.

Inhalte. Dafür wird die nunmehr über 20 Jahre alte E-Commerce-Richtlinie (endlich) aktualisiert. Plattformen, insbesondere solche mit sehr vielen Nutzer_innen – die Verordnung nennt sie „sehr große Online-Plattformen“ (VLOP) –, müssen Sorgfaltspflichten einhalten und erhalten dafür, wie auch jetzt schon, Haftungsprivilegien. Außerdem müssen sie ihre Empfehlungssysteme transparenter machen und den Nutzer_innen mehr Wahlmöglichkeiten einräumen. Für die hier aufgeworfene Frage, ob und wie Medienmacht zu begrenzen ist, enthält der DSA keine expliziten Regelungen. Allerdings bietet er einige interessante Ideen zur Durchsetzung, die insbesondere die Regulierung von Medienintermediären deutlich beflügeln könnten. Das betrifft vor allem zwei Punkte:

- **Datenzugang:** Zur besseren Überwachung sollen Aufsichtsbehörden und die Wissenschaft einen umfangreichen Datenzugang erhalten.
- **Risikomanagement:** Neben interne Prüfungen sollen eine externe Prüfung und eine öffentliche Rechenschaftspflicht treten.

Insgesamt reichen die Durchsetzungsmechanismen aber nicht aus. Und auch das Zusammenspiel mit dem deutschen Recht ist nicht sinnvoll gelöst. Es darf nicht passieren, dass wichtige deutsche Regelungen künftig keine Bedeutung mehr haben. Die explizite Absage an strengere, nationale Gesetzgebungen, die über die Regeln des DSA hinausgehen, und ein fehlendes Medienprivileg können die Medienvielfalt schwer beschädigen. Medien, die auf Basis professioneller, journalistisch-redaktioneller Grundsätze ihre Inhalte erstellen, müssen geschützt werden, Vielfalt besser gesichert werden. Medienvielfalt ist zu wichtig, um nur dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu folgen. Wie Vielfalt erreicht werden kann, ist stark von nationalen Besonderheiten geprägt. Eine europäische Nivellierung ist hier fehl am Platz. Das gilt auch dann, wenn die Durchsetzung am Ende doch noch im Schwerpunkt bei den Mitgliedsstaaten liegen sollte (vgl. dazu Schmid 2021: 54; Jaurisch 2021).

Media Freedom Act (MFA)

Mehr Transparenz soll schließlich der Media Freedom Act (MFA) schaffen, ein weiteres Gesetzgebungsvorhaben der EU-Kommission. Einen Textentwurf dazu gibt es noch nicht, immerhin hat die Kommission ein paar sehr allgemeine Überlegungen zur Diskussion gestellt (siehe Europäische Kommission 2021). Ganz grundsätzlich will sie dabei gegen Marktverzerrungen in der Medienbranche vorgehen. Im Fokus steht dabei zum einen die Frage, wie sich mehr Transparenz sicherstellen lässt. Hier zielt sie auf das Thema Medienkonzentration. Zum anderen will die Kommission den „transparenten und fairen Einsatz staatlicher Ressourcen“ gewahrt wissen. Damit zielt sie auf alles, was aus öffentlichen Mitteln gefördert wird, seien es Inserate oder andere Subventionen (zum Ganzen zum Beispiel Fanta 2021).

Avisiert sind hier sicherlich Staaten wie Polen oder Ungarn, in denen staatliche Einmischung leider mittlerweile Tagesgeschäft ist. Das ist ein wichtiges Ziel, allerdings muss die Kommission aufpassen, dass sie dabei nicht den Journalismus weiter schwächt. Denn insbesondere Lokaljournalismus wird es ohne staatliche Förderung sehr

**Nicht alles, was
gut klingt, ist am Ende
geeignet, Medienfreiheit
und Medienvielfalt
umfassend und effektiv
zu schützen.**

schwer haben (s. o. unter 2.2.2). Bayern und Rheinland-Pfalz haben sich daher bereits über einen Bundesratsantrag an die EU-Kommission gewandt und weisen zu Recht darauf hin, dass es sich bei Medienangeboten nicht (nur) um harmonisierungsbedürftige „Wirtschaftsgüter“ handelt. Nationale Besonderheiten und „gut funktionierende“ nationale pluralistische Mediensysteme wie in Deutschland dürfen nicht beschädigt werden, „indem Maßnahmen zur Sicherung von Medienfreiheit, -unabhängigkeit und -vielfalt auf nationaler Ebene zur Disposition gestellt werden“ (Bundesrat 2022: Ziffer 4). Die EU-Kommission sollte sich daher sehr genau überlegen, in welchem Umfang sie hier tätig werden will. Nicht alles, was gut klingt, ist am Ende geeignet, Medienfreiheit und Medienvielfalt umfassend und effektiv zu schützen.



4

BAUSTEINE FÜR EINE KONVERGENTE MEDIENREGULIERUNG

Innovationen, neue Entwicklungen und Angebote entstehen in immer höherer Geschwindigkeit, die Mediennutzung ändert sich rasant. Medienrecht und Medienregulierung haben es schwer, mit diesem Tempo mitzuhalten. Das gilt nicht nur für den Gesetzgeber, sondern auch für die Regulierung und noch viel mehr für die gerichtliche Überprüfung. Manche Verfahren dauern Jahre und schreiben am Ende zwar Rechtsgeschichte, haben aber kaum noch praktische Relevanz. Die folgenden Bausteine sollen dabei helfen, eine konvergente und zukunftsgerichtete Regulierung zu schaffen. Sie gehen aber in einigen Punkten über reine Regulierungsvorgaben hinaus, denn nur Regelungen, die auch zeitgerecht umgesetzt werden, können letztlich zur Vielfaltssicherung beitragen. Neben dem Was kommt damit auch das Wie zu Wort.

In der deutschen Rechtstradition wird die Konzentration von Medienunternehmen als publizistische Gefahr für die Meinungsbildung gesehen. Medienkonzentrationskontrolle gilt vielen als unverzichtbar (siehe Beckmann/Müller 2021: Rz. 19). In den vergangenen 100 Jahren ist aber viel

passiert. Zweifelsfrei gibt es heute mehr Angebote denn je. Neben klassische Medien sind zum Beispiel neue journalistische Formate, Blogs, User-Generated Content und der Informationsaustausch in eigenen Netzwerken getreten. Die Flut an verfügbaren Informationen wird durch Medienintermediäre strukturiert, deren Algorithmen mitbestimmen, welche Themen wir wahrnehmen, welche Reichweite Informationen erhalten und welche Medien in unserem Kommunikationsmix noch vorkommen. Vielfaltsicherung muss daher neu gedacht werden. Die Welt ist digital. Medienvielfalt muss es auch sein.

Eine fortschrittliche Regulierung muss der Digitalisierung und der damit verbundenen Medienkonvergenz Rechnung tragen. Eine fortschrittliche Vielfaltsicherung muss Medienentwicklungen und -nutzungen ganzheitlich im Blick haben und Wissen darüber fördern. Die folgenden 20 Bausteine sollen zur Vielfaltssicherung im 21. Jahrhundert beitragen:

1 Rolle des Medienkonzentrationsrechts überdenken

Schaut man sich die aktuellen Nutzungsszenarien an, spricht vieles dafür, dass medienkonzentrationsrechtliche Spezialregelungen für das Fernsehen nicht mehr erforderlich sind. Die Gefahren, die dort drohen, können im Zweifel durch das Kartellrecht aufgefangen werden. Auch ein bundesweites Gesamtmarktmodell erscheint nicht zwingend. Zum einen sind derzeit keine wirklichen Gefahren ersichtlich. Zum anderen ist ein Gesamtmarktmodell auch methodisch nur schwer umzusetzen, solange keine einheitlichen Messmethoden bestehen. Die derzeit von den Medienanstalten durchgeführten empirischen Befragungen zusammen mit einer manchmal mutigen Gewichtung liefern zwar interessante Erkenntnisse, dürften aber kaum als Grundlage für regulatorische Eingriffe geeignet sein. Wenn überhaupt müssten hier sehr weitgehende gesetzliche Festlegungen erfolgen, die einer sehr konkret bestehenden Gefahr entgegenwirken wollen – nur so würden sie den strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen standhalten. Ob diese bundesweit tatsächlich bestehen, erscheint fraglich. Die Ressourcen könnten dann für anderes genutzt werden.

Spezialregelungen für das Fernsehen sind vorgestrig.

2 Marktbeobachtung fortsetzen und weiter professionalisieren

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits 1986 weitergehende Regelungen für unnötig erklärt, wenn in der Praxis noch keine Monopole entstanden sind (BVerfGE 73, 118, 176). Und auch der Media Pluralism Monitor fordert Transparenz, zum Beispiel über Eigentumsverhältnisse. Die Beobachtung der Meinungsmärkte wird daher sehr wichtig bleiben. Sie erfolgt derzeit hauptsächlich durch die zahlreichen Studien der Medienanstalten, die wichtige Erkenntnisse für die weitere wissenschaftliche Forschung liefern und Auskünfte darüber geben, wie sich das Nutzungsverhalten in den letzten Jahren verändert hat. Zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht wird es hier vor allem darauf ankommen, wie sich die informierende Nutzung entwickelt. (Nur) wenn eine Nachrichtenmedienkonzentration droht, dürften weitere gesetzliche Regelungen erforderlich sein. Damit die Studien ihren Zweck erfüllen können, sind eine weitere Professionalisierung und ausreichende Finanzierung erforderlich.

3 Lokales stärker in den Blick nehmen

Dabei sollte aber auch das Lokale in den Blick genommen werden. Studien zur Situation des Lokaljournalismus existieren vereinzelt, zum Beispiel in NRW oder Berlin-Brandenburg. Regelmäßige und vor allem flächendeckende Untersuchungen fehlen aber. Studien, die sich auch Inhalt und Qualität anschauen, sind notwendig, denn nur so werden lokale Medienkonzentration und Vielfaltsreduktion rechtzeitig erkannt. Und nur Probleme, die erkannt werden, können auch gelöst werden. Entsprechende Studien sind möglich, aber nicht zum Nulltarif zu haben.

4 (Lokalen) Journalismus nachhaltig fördern

Konzentration und Marktmacht sind die eine Seite der Medaille, sie können aber kaum staatlich „verordnet“ werden, wenn das Geld dafür fehlt. Eine ausreichende Finanzierung ist daher die andere Seite. Denn wie man es auch dreht und wendet, Medienvielfalt, unabhängige recherchierende Redaktionen sind nur gewährleistet, wenn die notwendigen finanziellen Mittel dafür vorhanden sind. Dies ist aber schon seit Jahren in vielen Bereichen ausgesprochen schwierig. Nicht erst seit der Coronapandemie sehen sich lokale Medien großen Herausforderungen gegenüber. Hohe Kosten für die Erstellung lokaler Nachrichten bei relativ kleinen Verbreitungsgebieten fordern ihren Tribut. Der digitale Wandel tut das Seine dazu, wie die schwierigen Strukturanpassungen bei Tageszeitungen zeigen. Eine kluge staatsferne Förderung, die Informationsangebote in den Fokus nimmt, Crossmediales stärkt und nicht in Projektitis verfällt, ist dringend notwendig.

5 Öffentlich-rechtliche Informationsangebote stärken

Menschen informieren sich auf unterschiedlichen Wegen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist ein wichtiger Faktor bei dieser Informationsvermittlung. Seine Nachrichten- und Informationsangebote müssen erhalten und crossmedial verbreitet werden. Im dualen System ist er ein wichtiges Gegengewicht zu privaten Angeboten. Nicht durch Werbung finanziert, konkurriert er – zumindest in Teilen – im Werbemarkt nicht mit Intermediären und ihrer Datenmacht. Wie bei allen Medienangeboten muss seine Verbreitung sichergestellt werden. Das sollte aber nicht pauschal erfolgen, sondern unter den gleichen Bedingungen wie bei privaten Wettbewerbern. Im Fokus sollten hier die Informationsangebote stehen.

6 Auffindbarkeit von Public-Value-Angeboten sicherstellen

In Deutschland wird viel getan, um Medienfreiheit und Vielfalt zu schützen. Zur Vielfalt gehört aber auch, dass unabhängige Medienangebote gefunden werden. In der Flut der Angebote kann das für unabhängigen Journalismus besonders schwierig sein. Nicht immer favorisiert der Algorithmus sachliche, nicht alarmistisch berichtende Angebote. Nachrichten sind oft nicht besonders werbetauglich. Umso wichtiger ist es daher, die Auffindbarkeit von unabhängigem Journalismus sicherzustellen. Dazu sollten

Initiativen gestärkt werden, die zu mehr Auffindbarkeit führen. Das kann in Teilen über die Public-Value-Verfahren der Medienanstalten erfolgen. Mindestens genauso wichtig sind aber Brancheninitiativen, wie die Journalism Trust Initiative (JTI). Solche Projekte sollten gestärkt werden, zum Beispiel indem entsprechende Angebote leichter auffindbar werden.

7 Desinformation und Propaganda wirksam begrenzen

Wer sich mit Vielfaltssicherung beschäftigt, muss sich auch Angebote anschauen, die Vielfalt inhaltlich bedrohen. Desinformation ist eine solche Bedrohung. Für Nutzer_innen ist es wichtig, schnell zu erkennen, wie vertrauenswürdig der Absender einer Nachricht ist. Nachrichtenkompetenzprojekte können hier im Einzelfall helfen. Flächendeckend wird das aber schwierig.

Umso wichtiger ist es, klare Kante zu zeigen. Lügen und Propaganda, die unserer Gesellschaft ganz bewusst schaden sollen, die unsere Demokratie destabilisieren sollen, sind kein Journalismus. Das muss immer wieder deutlich gesagt werden. Wie weit Propaganda gehen kann, hat die russische Kriegspropagandamaschinerie mit ihren Trollfabriken und staatlich gelenkten vermeintlichen Medienangeboten seit Februar 2022 deutlich gezeigt. Desinformation und Propaganda dürfen nicht den gleichen Schutz genießen wie unabhängiger Journalismus. Aus gutem Grund fallen unwahre Tatsachenbehauptungen nicht unter den Schutz der Meinungsfreiheit. Das muss auch für ausländische Propagandakanäle gelten. Gegen Angriffe auf ihre Institutionen und ihr Existenzrecht muss sich unsere Demokratie wehren. Auch Verbote und digitale Abwehrstrategien müssen Teil dieser Verteidigung sein.

8 Souveränität der Nutzer_innen stärken (und dabei Transparenz der algorithmischen Entscheidungsfindung nicht überbewerten)

Medienregulierung basiert – ebenso wie beispielsweise der Verbraucher_innenschutz – auf souveränen, medienkompetenten Nutzer_innen. Wichtig ist dabei, wie wir mit dem Einfluss von Medienplattformen und -intermediären umgehen. Denn was Meinungsmacht betrifft, sind sie heute ein entscheidender Faktor. Sie beeinflussen – gewollt oder ungewollt – die Auswahl und Auffindbarkeit der Inhalte. Das ist grundsätzlich auch richtig, denn solche Entscheidungen kann und darf der Staat nicht treffen. Er muss aber in der Lage sein, etwaige Auswüchse zu begrenzen.

Derzeit setzt die Regulierung vor allem auf Transparenz. Das wird nicht reichen. Denn Transparenz kann schnell zur Placebo-Regulierung werden, die die Verantwortung komplett auf Nutzer_innen verlagert.

Nicht falsch verstehen: Transparenz ist ein immens wichtiger Punkt. Die Frage ist aber, wie weit sie wirklich gefördert wird, wenn die einzige Option ist, sich durch seitenlange Hinweise zu algorithmischen Entscheidungen zu klicken, die Nutzer_innen am Ende ohnehin nicht beeinflussen können. Nutzer_innen dürfen mit Recht mehr erwarten. Echte Souveränität heißt, Wahlmöglichkeiten zu stärken und Auswahloptionen zu schaffen.

9 Wirksame(re) Missbrauchskontrolle schaffen

Die Gefahren für Vielfalt und kommunikative Chancengleichheit werden bei Medienplattformen sehr klar, bei Medienintermediären aber nur in Ansätzen adressiert. Hier müssen wir deutlicher werden. Diskriminierungsfreiheit und das Verbot der unbilligen Behinderung sind wichtige Bausteine. Die aktuellen Regelungen im Medienstaatsvertrag springen aber zu kurz, schon wegen der vielen Vorbehalte und Einschränkungen. Damit sie handhabbarer werden, müssen sie klarer gefasst werden. Kommunikative Chancengleichheit sollte adressiert und Regelbeispiele ergänzt werden. Ihre Durchsetzung sollte mit einer Beweislastumkehr erleichtert werden.

Noch wichtiger ist es, sich die in die Empfehlungsalgorithmen für Medieninhalte einfließenden Grundsätze näher anzuschauen. Dabei können beispielsweise Punkte wie journalistisch-ethische Standards, Trennung von Werbung und redaktionellem Inhalt und Sorgfaltsmaßstäbe eine Rolle spielen. Aber auch kartellrechtliche Grundsätze, wie das Verbot, eigene Angebote zu bevorzugen, sollten einfließen. Diskutiert werden sollte zudem über den Umgang mit lokalen Medien, die per se über geringere, weil räumlich begrenzte Reichweite verfügen. Was das konkret bedeutet, wird zu diskutieren sein. Diese Diskussionen können nur gemeinsam mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft geführt werden (siehe dazu auch Baustein 13).

**Daten und
Netzwerkeffekte
schaffen nicht nur
Marktmacht,
sondern auch
Meinungsmacht.**

10 Datenmacht und Netzwerkeffekte adressieren

Die letzten Jahre haben gezeigt, wie wichtig Daten sind. Das Bundeskartellamt hat darauf bereits reagiert und erste Entscheidungen zur kartellrechtlichen Bedeutung der Datenmacht getroffen. Der GWB-Gesetzgeber ist dem mittlerweile gefolgt. Genauso muss auch die Medienregulierung die Möglichkeit erhalten, Datenmacht und Netzwerkeffekte zu adressieren und auszugleichen. Daten und Netzwerkeffekte schaffen nicht nur Marktmacht, sondern auch Meinungsmacht. Davon profitieren aber vor allem Plattformen, Intermediäre und in Teilen sehr große Medienanbieter. Für die Vielfalt sind aber auch kleinere Anbieter und lokale Angebote wichtig. Sie müssen besonders

geschützt werden. Auch hier lohnt ein Blick ins Kartellrecht, das zeigt, wie sich das, zum Beispiel durch Auflagen, Zugangsansprüche und als Ultima Ratio Bußgelder, erreichen lässt. Aber auch eine stärkere Datensouveränität der Nutzer_innen kann ein Weg sein, etwa indem sie selbst entscheiden, wem sie ihre Daten zur Verfügung stellen.

11 Vielfalt stärker im Design anlegen

Viel diskutiert wird die Frage, wie Plattformen und Intermediäre der Zukunft aussehen sollen. Initiativen wie Beyond Platforms suchen nach Wegen, wie zum Beispiel gemeinwohlorientierte Grundsätze und Public-Value-Inhalte stärker im Design von Plattformen verankert werden können. Sollte der Gesetzgeber das allein dem Markt überlassen oder zumindest grobe Leitlinien vorgeben und durch allgemeine Rahmenbedingungen vielfaltsfördernde

Medienvielfalt muss digital gedacht werden.

Angebote unterstützen? Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass in einem demokratischen Staat wesentliche Entscheidungen der Gesetzgeber trifft. Das muss auch für technische Infrastruktur gelten. Allerdings wird man hier Raum für Innovationen, Geschäftsmodelle und unternehmerische Verantwortung schützen müssen. Wenn auch der Weg unterschiedlich sein kann, muss das Ziel klar sein, nämlich ein faires und nutzer_innenfreundliches Design zu schaffen, das Wahlmöglichkeiten bietet. Hier kann regulierte Selbstregulierung helfen.

12 Interoperabilität und Datenportabilität erleichtern

Eine Wahl setzt Alternativen und damit (einfache) Wechselmöglichkeiten voraus. Das gilt für Nutzer_innen ebenso wie für Medienangebote. In der Praxis ist der Wechsel allerdings in vielen Bereichen schwierig.

Nutzer_innen werden durch Lock-in-Effekte behindert, etwa weil der Wechsel zu einem anderen Social-Media-Angebot sehr mühsam ist oder einen hohen Preis hat. Dieser muss nicht immer monetär sein. Auch der Verlust von Kontakten, Empfehlungen und gesammelten Informationen kann einschneidend sein. Und auch für Inhaltenanbieter wächst die Abhängigkeit. Sie müssen sich entscheiden, wie viel Energie sie in einzelne Plattformen investieren, wenn der gesamte Aufwand jederzeit zum Beispiel durch eine kleinere Änderung des Algorithmus hinfällig sein kann.

Hier müssen kluge Modelle gefunden werden, wie Investitionen von Nutzer_innen ebenso wie von Medienanbietern geschützt werden und gleichzeitig Datensouveränität gewahrt wird. Andere Rechtsgebiete haben sich bereits intensiver mit dem Thema beschäftigt. Das Kartellrecht unterbindet Lock-in-Effekte, wenn sie Auswirkungen auf den Wettbewerb haben. Die Telekommunikationsregulierung hat vorgemacht, wie eine anbieterübergreifende Kommunikation sichergestellt werden kann. Auch für die Vielfaltssicherung sind Interoperabilität durch einfache Wechselmöglichkeiten, offene Schnittstellen und der Wegfall vergleichbarer technischer Beschränkungen sowie Datenportabilität – anonym, über Treuhänder oder mit Zustimmung der Nutzer_innen – entscheidende Punkte. Und auch hier gibt es sicherlich unterschiedliche Wege, um das zu erreichen. Damit es erreicht wird, sollte der Gesetzgeber aber das Ziel vorgeben und den Weg dahin mit Regelbeispielen untermauern.

13 Regulierung evidenzbasiert ausgestalten

Dieses Papier zeigt: Regulierung wird immer komplexer. Um Vielfalt zu sichern, brauchen wir einen „Vielfaltsdialog“ unter Einbindung der Wissenschaft. Wir brauchen technische Expertise und Studien, die grundlegende Fragen tiefer gehend beleuchten, zum Beispiel wie Nutzer_innen sich über bestimmte Fragen informieren, welche Rolle sozialen Medien dabei zukommt, welche Entscheidungen Plattformen und Intermediäre nach welchen Kriterien treffen, welche Informationen ihnen zur Verfügung stehen und was tatsächlich wie automatisiert erfolgen kann. Hierzu wäre ein interdisziplinärer Thinktank hilfreich, der Regulierung mit Wissenschaft verzahnt.

14 Privilegierte Datenzugänge für Wissenschaft und Regulierung sicherstellen

Vieles von dem, was für eine evidenzbasierte Vielfaltsregulierung notwendig ist, wissen derzeit nur die Anbieter selbst. Das von ihnen kreierte Design von Algorithmen, die Anzahl der persönlichen Netzwerke, die Art und Weise, wie Menschen digitale Inhalte teilen, und die Architektur digitaler Medienintermediäre bestimmen darüber, wie Informationen aggregiert, selektiert und präsentiert werden. Aktuell verfügen nur Medienintermediäre über entsprechende Daten, nur sie können in unzähligen Versuchen testen, wie der Algorithmus wirkt. Diese Wissensasymmetrie zwischen Intermediär einerseits und Wissenschaft und Regulierung andererseits muss angegangen werden. Dazu müssen die notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Der DSA liefert erste Ansätze, die spezifiziert werden sollten.

15 Vielfaltssicherung als übergreifende Aufgabe verstehen

Diese Ausarbeitung hat zudem gezeigt, wie unterschiedlich Medien- und Kartellrecht an ähnliche Fragen herangehen. Diese Zersplitterung macht vieles komplexer. Das Bundeskartellamt denkt in Marktmacht, die Medienregulierung in Vielfalt. Beides führt aber letztlich recht oft zu gleichen Fragestellungen, aber nur manchmal zu gleichen Antworten.

ten. Eine engere für beide Seiten verpflichtende Zusammenarbeit ist daher dringend notwendig. Mehr Austausch kann erreicht werden, indem KEK und Teile der Monopolkommission zu einer neuen Einheit verschmolzen werden, die bei Fragen rund um Medien, Plattformen und Intermediäre Bundeskartellamt und Medienanstalten berät.

16 Staatsferne Regulierung erhalten

Vielfaltsregulierung hat immer mit Meinungsmacht, aber auch mit Meinungs- und Pressefreiheit zu tun. Sie muss daher zwingend staatsfern ausgestaltet sein. Das kann auch föderal funktionieren, setzt aber voraus, dass den Themen das notwendige Gewicht eingeräumt und den Institutionen Mittel und Ressourcen an die Hand gegeben werden.

17 Auditverfahren einführen

Nur ein Recht, das auch durchgesetzt wird, kann Dinge verändern. Häufig sind die Sachverhalte aber so komplex, dass sie nicht mit herkömmlichen Mitteln gelöst werden können. Hier müssen neue Wege beschritten werden, etwa durch Auditverfahren, die es ermöglichen, vor Ort zusammen mit den regulierten Unternehmen Probleme anzuschauen. Dies kann gut im Wege einer kooperativen Regulierung erfolgen, wie sie die Medienanstalten schon seit Langem praktizieren.

**Gesetze sind
nur so gut
wie ihre
Durchsetzung.**

18 Effiziente Rechtsdurchsetzung erleichtern

Das allein wird aber nicht reichen. Für den Fall, dass Probleme nicht kooperativ gelöst werden können, müssen die Ermittlungsbefugnisse gestärkt werden. Regulierungsbehörden sollten hier dem Bundeskartellamt gleichgestellt werden, also weiter gehende Auskunftsrechte erhalten und zum Beispiel Durchsuchungen vor Ort (im Kartellrecht „dawn raids“ genannt) durchführen, Beweismittel beschlagnahmen, Zeugen vernehmen können. Außerdem sind wirksame Sanktionen notwendig. Das Kartellrecht zeigt, wie gut Bußgelder wirken, wenn die Höhe abschreckend genug ist.

19 (Gerichts-)Verfahren beschleunigen

All das wird verpuffen, wenn die gerichtliche Überprüfung Jahre oder gar Jahrzehnte dauert. In der schnelllebigen Medienwelt haben Gerichtsentscheidungen, die nach fünf bis sechs Jahren ergehen, nur noch historischen

Wert. Die Probleme sind bis dahin längst andere. Zwingend notwendig sind daher eine sofortige Vollziehbarkeit von Bescheiden und schnelle Gerichtsverfahren, die sich zum Beispiel mit festen Fristen erreichen ließen, innerhalb deren Verwaltungsgerichte reagieren müssen. Eine bessere Ausstattung der Justiz wäre dafür Voraussetzung.

20 Ausreichende Ressourcen schaffen

Last but not least, Regulierung kostet Geld. Und das auf vielen Ebenen. Änderungen können nur erreicht werden, wenn wer auch immer sich letztlich um die Vielfaltsregulierung kümmern wird, ausreichende Mittel zur Verfügung hat. Und zwar für kluge, gut ausgebildete Menschen, die in der Lage sind und vor allem die Zeit haben, sich mit den komplexen Sachverhalten auseinanderzusetzen. Und für Forschung, die wichtige Erkenntnisse liefert. Denn wer ernsthaft weltweit agierende Großkonzerne mit Milliardenumsätzen regulieren will, schafft das nicht mit einer Berufsanfängerin oder einem Berufsanfänger am Freitagnachmittag.

Diese Themen gilt es anzugehen. Jetzt ist die Frage zu stellen, wie wirksame Regulierung im Zusammenspiel mit dem Kartellrecht aussehen kann. Die Beantwortung muss in Deutschland erfolgen und von Europa gestützt werden. Denn wir werden die vielen Herausforderungen nur gemeinsam bewältigen. Vielfaltssicherung ist grundlegend für eine funktionierende Demokratie. Das Fundament kann aus den skizzierten Vorschlägen gegossen werden.

LITERATURVERZEICHNIS

Allensbach Institut für Demoskopie 2019: Freiwillige und informierte Einwilligung? Die Nutzerperspektive.

https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/Ifd/sonstige_pdfs/FOCUS_deutsch.pdf

ARD/ZDF Forschungskommission 2021a: Massenkommunikation – Trends. Grundlagenstudie.

https://www.ard-zdf-massenkommunikation.de/files/Download-Archiv/MK_Trends_2021/MK_Trends_2021_Publikationscharts.pdf.

ARD/ZDF Forschungskommission 2021b: Onlinestudie. Grundlagenstudie.

https://ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/ARD-ZDF-Onlinestudie/ARD-ZDF-Onlinestudie_2021_Publikationscharts.pdf.

Bacher, Klaus; Hempel, Rolf; Wagner-von Papp, Florian 2021: Beck OK Kartellrecht, 2. Edition, München.

Bechtold, Rainer; Bosch, Wolfgang 2021: GWB – Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, 10. Auflage, München.

Beckmann, Kristen; Müller, Ulf 2021: Kartellrecht, in: Hoeren, Thomas; Sieber, Ulrich; Holznagel, Bernd (Hrsg.): Handbuch Multimedia-Recht. Teil 10. 57. Ergänzungslieferung, München.

Berghofer, Simon 2021: Anteile der Medienunternehmen am Meinungsmarkt. Die Ergebnisse des Medienvielfaltsmonitors 2021-I. in: Vielfaltsbericht der Medienanstalten 2021, Berlin.

https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Forschung/Medienvielfaltsmonitor/MVM_Beitrags_in_Vielfaltsbericht_2021.pdf.

BLM; BVDW; LFK LFM NRW; mabb; RMS; VAUNET; Mindline Media 2021: Online-Audio-Monitor.

https://www.online-audio-monitor.de/wp-content/uploads/Praesentation-OAM_2021_Webversion.pdf.

Bundesrat 2022: Entschließung des Bundesrats zum Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit, Drucksache 52/22 vom 8.2.2022. https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2022/02/Top-30-52-22-Entschliessung-des-BR_Europaeischer-Rechtsakt-zur-Medienfreiheit.pdf.

Bundesregierung 2021: Medien- und Kommunikationsbericht. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/medien/medien-kommunikationsbericht-1929462>.

Echtermann, Alice 2021: Datenanalyse von CORRECTIV. Faktencheck: Facebook und YouTube sind die wichtigsten Plattformen für Falschinformationen. <https://correctiv.org/faktencheck/hintergrund/2021/01/21/datenanalyse-von-correctiv-faktencheck-facebook-und-youtube-sind-die-wichtigsten-plattformen-fuer-falschinformationen/>.

Europäische Kommission 2021: Safeguarding media freedom in the EU – new rules. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-Safeguarding-media-freedom-in-the-EU-new-rules_en.

Fanta, Alexander 2021: EU-Kommission will Transparenz bei Staatsgeld für Medien. Netzpolitik.org vom 22.12.2021. <https://netzpolitik.org/2021/media-freedom-act-eu-kommission-will-transparenz-bei-staatsgeld-fuer-medien/>.

Gostomzyk, Tobias; Jarren, Otfried; Lobigs, Frank; Neuburger, Christoph; Moßbrucker, Daniel 2021: Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung, Anhang zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1929884/c5a25bec078cb6846f8ab7a6ca88e80a/2021-06-16-medienbericht-wissenschaftliches-gutachten-data.pdf?download=1>.

Holznagel, Bernd; Kalbhenn, Jan Christopher 2021:

Länderbericht: Deutschland, in: Centre for Media Pluralism and Media Freedom (Hrsg.): Monitoring Media Pluralism in the Digital Era. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2020. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71947/deutschland_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

Jaurisch, Julian 2021: Der DSA-Entwurf: Ehrgeizige Regeln, schwache Durchsetzungsmechanismen. Warum eine europäische Plattformaufsicht sinnvoll ist, Policy Brief Stiftung Neue Verantwortung. https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_dsa-aufsicht.pdf.

Kantar Public Division; RWTH Aachen 2021: Empfehlungen in Krisenzeiten. Welche Inhalte machen die Empfehlungsalgorithmen von YouTube sichtbar? Studie im Auftrag der mabb und der Berliner Senatskanzlei sowie der Medienanstalt RLP, der LFM NRW, der BLM.

Knuth, Hannah; Nezik, Ann-Kathrin 2021: Feinde mit Vorzügen, in: Die Zeit vom 25.2.2021. <https://www.zeit.de/2021/09/facebook-australien-medienstreit-google-deutschland-zukunft/komplettansicht>.

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) 2018: Sicherung der Meinungsvielfalt im digitalen Zeitalter. Bericht über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk (Medienkonzentrationsbericht). https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Medienkonzentrationsberichte/Sechster_Konzentrationsbericht_2018/Konzentrationsbericht_Ergebnisse_im_Ueberblick.pdf.

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) 2022: Zukunftsorientierte Vielfaltssicherung im Gesamtmarkt der Medien. Bericht über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk (Medienkonzentrationsbericht). <https://www.kek-online.de/publikationen/medienkonzentrationsberichte/siebter-konzentrationsbericht-2021>.

Kunow, Kristian 2019: Die Relevanz lokaler Medien für die Meinungsbildung, in: Vielfaltsbericht der Medienanstalten, Berlin, S. 39–45. <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/vielfaltsbericht/vielfaltsbericht-der-medienanstalten-2020>.

Kunow, Kristian; Meyer-Tippach, Steffen 2021: Lokale Medien in der Krise und ihre Relevanz für die Meinungsbildung, in: Vielfaltsbericht der Medienanstalten, Berlin, S. 39–45. <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/vielfaltsbericht/vielfaltsbericht-der-medienanstalten-2021>.

Landesmedienanstalten 2021-I: GIM Mediengewichtungsstudie. Gewichtungsstudie zur Relevanz der Medien für die Meinungsbildung in Deutschland. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Forschung/Mediengewichtungsstudie/Die_Medienanstalten_Mediengewichtungsstudie_2021-I.pdf.

Landesmedienanstalten 2021-I: GIM Mediengewichtungsstudie lokal. Gewichtungsstudie zur Relevanz der Medien für die lokale Meinungsbildung in Deutschland. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Forschung/Mediengewichtungsstudie/Die_Medienanstalten_Mediengewichtungsstudie_2021-I.pdf_lokal.pdf.

Landesmedienanstalten 2021-I: Intermediäre und Meinungsbildung. Gewichtungsstudie zur Relevanz der Medien für die Meinungsbildung in Deutschland. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Forschung/Intermediaere_und_Meinungsbildung/Die_Medienanstalten_Intermediaere_Meinungsbildung_2021-I.pdf.

Landesmedienanstalten 2021-I: Medienvielfaltsmonitor (MVM). Anteile der Medienangebote und Medienkonzerne am Meinungsmarkt der Medien in Deutschland. <https://www.die-medienanstalten.de/themen/forschung/medienvielfaltsmonitor>.

Landesmedienanstalten; Kantar 2021: Digitalisierungsbericht Audio, Stand der Digitalisierung des Radioempfangs. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Forschung/Audiobericht_Chartreports/Digitalisierungsbericht_Audio_2021.pdf.

Monopolkommission 2021: DMA stärker auf marktübergreifende Ökosysteme ausrichten! Policy Brief Ausgabe 8. https://www.monopolkommission.de/images/Policy_Brief/MK_Policy_Brief_8.pdf.

Reinemann, Carsten; Zieringer, Lisa 2021: Meinungsmachtkontrolle und Vielfaltsmonitoring im digitalen Zeitalter. Eine kritische Reflexion der Begriffe, Annahmen, Indikatoren und Verfahren von Medienstaatsvertrag, Konzentrationskontrolle und Medienvielfaltsmonitoring, Bidt, München.

Röper, Horst 2020: Tageszeitungen 2020: Schrumpfender Markt und sinkende Vielfalt, in: Media Perspektiven 6/2020, S. 331–352. https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2020/0620_Roeper_20-07-20.pdf.

Schmid, Tobias 2021: Europäische Regulierung von Online-Plattformen, in: Vielfaltsbericht der Medienanstalten, Berlin, S. 53–57. <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/vielfaltsbericht/vielfaltsbericht-der-medienanstalten-2020>.

Schulz, Wolfgang; Held, Thorsten 2006: Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin. <http://institut-medienpolitik.de/cms/media/pdf/Schulz%20Held%20-%20Die%20Zukunft%20der%20Kontrolle%20der%20Meinungsmacht.pdf>.

SPD; Bündnis 90/Die Grünen; FDP (2021): Zukunftsvertrag Rheinland-Pfalz – 2021 bis 2026. Koalition des Aufbruchs und der Zukunftschancen. <https://www.spd-rlp.de/web/koalitionsvertrag-2021/>.

Spittka, Eva 2020: Anteile der Medienunternehmen am Meinungsmarkt, in: Vielfaltsbericht der Medienanstalten, Berlin, S. 30–43. <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/vielfaltsbericht/vielfaltsbericht-der-medienanstalten-2020>.

Stark, Birgit; Stegmann, Daniel 2021: Vielfaltssicherung im Zeitalter von Medienintermediären. Modelle zur Messung und normative Maßstäbe, Bidt, München.

Zimmer, Anja; Kunow, Kristian 2020: Medienintermediäre und Meinungsbildung, in: Vielfaltsbericht der Medienanstalten, Berlin, S. 45–57. <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/vielfaltsbericht/vielfaltsbericht-der-medienanstalten-2020>.

Zimmer, Anja 2021a: Vielfaltssicherung und Nutzerschutz im digitalen Wandel. Ein Blick auf die Regulierungspraxis, in: ZUM 6/2021, S. 489–494.

Zimmer, Anja 2021b: Wo und wie informieren sich Digital Natives? Was bedeutet die veränderte Nutzung für den Journalismus? <https://kress.de/news/detail/beitrag/146998-wo-und-wie-informieren-sich-digital-natives-was-bedeutet-die-veraenderte-nutzung-fuer-den-journalismus.html>.

Auf sämtliche Internetquellen wurde im März 2022 zuletzt zugegriffen.

Hinweis: Die Drucklegung dieser Publikation erfolgte zeitgleich mit dem Erscheinen des siebten Medienkonzentrationsberichts der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), dessen Erkenntnisse daher nicht in Gänze berücksichtigt werden konnten. Ausschließlich zitierte Zahlen wurden aktualisiert.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

- 6 **Abbildung 1**
Meinungsbildungsgewicht der Medien im Trend
- 6 **Abbildung 2**
Anteile der Medienkonzerne am Meinungsmarkt –
1. Halbjahr 2021
- 7 **Abbildung 3**
Top 30 Medienangebote im Meinungsmarkt gesamt in
Deutschland
- 9 **Abbildung 4**
Tagesreichweite informierende Nutzung Intermediäre –
DE/Welt und lokal
- 11 **Abbildung 5**
Wichtigstes Informationsmedium lokal – Marktanteile
- 16 **Abbildung 6**
Regulierung von Medienintermediären
- Mit freundlicher Genehmigung von: die medienanstalten ALM GbR
Bearbeitung für diese Publikation: tigerworx

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, Das Erste
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BKartA	Bundeskartellamt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVDW	Bundesverband Digitale Wirtschaft
DAB+	Digital Audio Broadcasting Plus
DMA	Digital Markets Act (Gesetz über digitale Märkte)
DNA	Desoxyribonukleinsäure
DSA	Digital Services Act (Gesetz über digitale Dienste)
GAFA	Google, Apple, Facebook und Amazon
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
JTI	Journalism Trust Initiative
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KKR	Kohlberg Kravis Roberts
LFK	Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg
LFM NRW	Landesanstalt für Medien NRW
mabb	Medienanstalt Berlin-Brandenburg
MFA	Media Freedom Act
MStV	Medienstaatsvertrag
NRW	Nordrhein-Westfalen
RMS	Radio Marketing Service GmbH
UKW	Ultrakurzwellen
VAUNET	Verband privater Medien
VLOP	Very Large Online Platforms
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Impressum

März 2022

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin, Deutschland

www.fes.de

Bestellungen/Kontakt: medienpolitik@fes.de

Die in der Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN: 978-3-98628-089-5

Titelmotiv: picture alliance / Westend61

Fotos Innenteil:

picture alliance / Zoonar | Makoto Honda (Seite 5),

picture alliance / Zoonar | Kheng Ho Toh (Seite 12),

picture alliance / Shotshop | Spectra (Seite 19)

Gestaltungskonzept: www.leitwerk.com

Umsetzung/Satz: tigerworx

Druck: Brandt GmbH, Druck PLUS Medien

Rathausgasse 13, 53111 Bonn



Medienvielfalt effektiv zu sichern und zukunftsfest zu machen, ist eine der wichtigsten Aufgaben von Medienpolitik. Denn ohne Vielfalt kann eine gelebte Demokratie nicht existieren. Die Reformdebatten der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass die Digitalisierung eine echte vielfaltspolitische Wende in der Regulierung erfordert. Eine Wende, die über das Medienkonzentrationsrecht hinausweist und Medienregulierung konvergent denkt.

ISBN 978-3-98628-089-5

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG