



# Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen

**IRIS *Spezial***

Eine Publikation  
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



**IRIS Spezial 2020-1**

**Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2020

ISBN 978-92-871-8785-7 (Druckausgabe)

**Verlagsleitung** – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

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

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

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

**Verfasser** (in alphabetischer Reihenfolge)

Amedeo Arena, Sandra Bašić Hrvatin, Mark D. Cole, Elise Defreyne, Jessica Durehed, Christina Etteldorf, Jan Henrich, Daniel Knapp, Lenart J. Kučić, Michèle Ledger, Karin Lundin, Andris Mellakauls, Kerstin Morast, Marie Swanström, Jörg Ukrow, Krzysztof Wojciechowski, Lorna Woods

**Übersetzung**

Erwin Rohwer, Roland Schmid, Sonja Schmidt, Ulrike Welsch, Nathalie Sturlèse, Anne-Lise Weidmann, Paul Green, Michael Finn

**Korrektur**

Gianna Iacino, Catherine Koleda, Anthony Mills

**Verlagsassistentz** - Sabine Bouajaja

**Presse und PR** – Alison Hindhaugh, [alison.hindhaugh@coe.int](mailto:alison.hindhaugh@coe.int)

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

**Herausgeber**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle  
76, allée de la Robertsau F-67000 Strasbourg  
France  
Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00  
Fax: +33 (0)3 90 21 60 19  
[iris.obs@coe.int](mailto:iris.obs@coe.int)  
[www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)

**Beitragende Partnerorganisation**

Institut für Europäisches Medienrecht e.V.  
Franz-Mai-Straße 6, 66121 Saarbrücken  
Deutschland  
Tel.: +49 681 99275 11  
Fax: +49 681 99275 12  
[emr@emr-sb.de](mailto:emr@emr-sb.de)  
[www.emr-sb.de](http://www.emr-sb.de)

**Titellayout** – ALTRAN, France

**Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:**

Cappello M. (ed.), *Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2020

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, Oktober 2020

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.

# Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen

**Amedeo Arena, Sandra Bašić Hrvatin, Mark D. Cole, Elise Defreyne, Jessica Durehed, Christina Etteldorf, Jan Henrich, Daniel Knapp, Lenart J. Kučić, Michèle Ledger, Karin Lundin, Andris Mellakauls, Kerstin Morast, Marie Swanström, Jörg Ukrow, Krzysztof Wojciechowski, Lorna Woods**



# Vorwort

Man kann Äpfel nicht mit Birnen vergleichen, sagt man, denn es sind unterschiedliche Dinge. Und doch, legt man mehrere dieser verschiedenen, dabei gleichermaßen köstlichen Früchte zusammen in einen Korb, hat man einen Obstkorb.

Union entsteht oft durch das Zusammenfügen verschiedener Elemente zu einer einzigen Einheit. Gesellschaftlich gesehen könnte man durchaus behaupten, dass es keine Union ohne Vielfalt geben kann, denn wir sind alle gleich, aber gleichzeitig sind wir alle einzigartig, also vielfältig. Wann immer zwei oder mehr Menschen zusammenkommen, sehen wir mit Sicherheit Vielfalt oder Pluralität - von Ansichten, Hintergründen, was auch immer. Schließlich sind wir alle unterschiedliche Individuen. Andererseits teilen wir eine Reihe von Werten, die eine demokratische, auf Zusammenhalt ausgerichtete Gesellschaft ausmachen. Es überrascht nicht, dass sich dieses etwas paradoxe Konzept in den Mottos vieler Länder auf der ganzen Welt findet. Zum Beispiel enthält das Große Siegel der Vereinigten Staaten von Amerika unter anderem ein traditionelles Motto der Vereinigten Staaten, *E pluribus unum*, das lateinisch für „Aus vielen einer“ (oder „Einer aus vielen“ oder „Aus vielen zu einem“) steht und das Land als die Union der ursprünglichen dreizehn Kolonien darstellen soll. Das gleiche Konzept findet sich in den Mottos Indonesiens, Papua-Neuguineas und Südafrikas. Es überrascht nicht, dass es auch im Motto der Europäischen Union erscheint, das „In Vielfalt geeint“ lautet und für das Zusammenkommen verschiedener europäischer Länder zu einer einzigen supranationalen Organisation steht.

Um diese Vielfalt widerzuspiegeln und jedem Typ Mensch gerecht zu werden, müssen auch die Medien vielfältig - und zahlreich - sein. Aus diesem Grund umfasst der Begriff des Medienpluralismus einerseits die Verfügbarkeit vielfältiger Wahlmöglichkeiten bei der Programmgestaltung der verschiedenen Medienakteure und andererseits die ausgeprägte Präsenz einer Vielzahl von Betreibern, um eine übermäßige Konzentration des Marktes zu vermeiden. Vielfalt der Wahlmöglichkeiten bei der Programmgestaltung auf der einen Seite, Pluralität der Betreiber auf der anderen Seite.

Zur Pluralität der Betreiber veröffentlichte die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle 2016 eine *IRIS Spezial* mit dem Titel „Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen“, die einen Überblick über die Marktrealitäten zum Zeitpunkt der Veröffentlichung sowie eine Auswahl an regulatorischen Antworten aus sechs europäischen Ländern enthält.

Die vorliegende *IRIS Spezial* ergänzt in gewisser Weise unsere Publikation aus dem Jahr 2016, indem sie den Zusammenhang zwischen Sicherung des Medienpluralismus und effektivem Wettbewerb im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung diskutiert, insbesondere im Hinblick auf neue vielfaltsrelevante Phänomene im wirtschaftlichen Bereich der Digitalplattformen. Sie untersucht das Konzept des Medienpluralismus, liefert eine wirtschaftliche Analyse, wie algorithmusbasierte Entscheidungen den Mediensektor beeinflussen können, analysiert den europäischen Rechtsrahmen für Medienpluralismus, vergleicht Instrumente zur Sicherung des Medienpluralismus, die in der Gesetzgebung Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Lettlands, Polens, Schwedens und des Vereinigten Königreichs verankert sind, und zeigt Trends im Medienpluralismus auf.

Unter der wissenschaftlichen Koordination von Jörg Ukrow und Mark D. Cole von unserer Partnerinstitution - des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken - enthält diese Publikation Länderberichte von Elise Defreyne und Michèle Ledger (Belgien), Jan Henrich (Deutschland), Lorna Woods (Großbritannien), Amedeo Arena (Italien), Andris Mellakauls (Lettland), Krzysztof Wojciechowski (Polen), Jessica Durehed, Marie Swanström, Karin Lundin und Kerstin Morast (Schweden) sowie Sandra Bašić Hrvatinić und Lenart J. Kučič (Slowenien).

Darüber hinaus gibt Daniel Knapp, Partner bei Ecuti in London, einen Einblick in den Medienpluralismus aus wirtschaftlicher Perspektive, und die EMR-eigenen wissenschaftlichen Mitarbeiter beleuchten in den einleitenden Kapiteln aus rechtlicher Sicht den komplexen Rahmen, der dem Medienpluralismus zugrunde liegt, und in den abschließenden Bemerkungen die nationalen Trends.

Ihnen allen gilt mein herzlicher Dank, insbesondere Christina Etteldorf und Jan Henrich, wissenschaftliche Mitarbeiter des EMR, möchte ich für ihre wertvollen Beiträge und ihr Engagement während des Produktionsprozesses herzlich danken.

Straßburg, Oktober 2020

**Maja Cappello**

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1. Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Zur Definition von Medienpluralismus.....</b>	<b>5</b>
2.1. Konzentrationsdimensionen im digitalen Wandel .....	5
2.2. Ein wettbewerbsrechtlicher Ansatz: Quantität und Marktmacht .....	7
2.3. Ein grundrechtlicher Ansatz: Qualität und „public value“ .....	9
<b>3. Medienpluralismus aus der wirtschaftlichen Perspektive: Algorithmische Medien - Neue Überlegungen zum Medienpluralismus .....</b>	<b>13</b>
3.1. Einleitung: Ausweitung der Debatten über Medienpluralismus.....	13
3.2. Rechnergestützte Verfahren: Von der Mediation zu realen Ergebnissen in der Medienproduktion ..	14
3.3. Mediatisierung, Datifizierung und Algorithmisierung .....	16
3.3.1. Mediatisierung .....	16
3.3.2. Datifizierung .....	16
3.3.3. Algorithmisierung .....	18
3.4. Von der Schnittstelle zur Infrastruktur: Medienpluralismus auf vielen Ebenen .....	20
3.5. Pluralismus in algorithmischen Medien - Lehren aus dem Bereich der Digitalwerbung.....	21
3.6. Konsequenzen für Politik und Wissenschaft.....	24
<b>4. Medienpluralismus aus der rechtlichen Perspektive .....</b>	<b>27</b>
4.1. Medienfusions- und -konzentrationsrecht auf europäischer und nationaler Ebene.....	27
4.2. Möglichkeiten zur Förderung von Medienvielfalt im Rahmen des EU-Beihilferechts .....	29
4.3. Bezugspunkte für die Förderung oder den Schutz der Vielfalt im geltenden und künftigen Recht auf EU-Ebene.....	33
4.3.1. Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation.....	33
4.3.2. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste .....	36
4.3.3. P2B-Verordnung.....	38
4.3.4. Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt-Richtlinie.....	40
4.3.5. Regulierung von Datenverarbeitungsvorgängen .....	41
<b>5. Länderberichte .....</b>	<b>45</b>
5.1. BE - Belgien.....	45
5.1.1. Einleitung .....	45
5.1.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts .....	46

5.1.3.	(Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen .....	50
5.1.4.	Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern .....	51
5.1.5.	Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte.....	54
5.1.6.	Fördermechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt .....	54
5.2.	Deutschland .....	58
5.2.1.	Einleitung .....	58
5.2.2.	Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts .....	59
5.2.3.	(Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen .....	60
5.2.4.	Beziehung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern .....	62
5.2.5.	Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte.....	63
5.2.6.	Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt.....	64
5.2.7.	Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene.....	66
5.3.	GB – Vereinigtes Königreich.....	66
5.3.1.	Einleitung .....	66
5.3.2.	Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-) Konzentrationsrechts.....	67
5.3.3.	(Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen .....	71
5.3.4.	Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern .....	79
5.3.5.	Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte.....	82
5.3.6.	Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt.....	84
5.3.7.	Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene.....	85
5.4.	IT - Italien.....	86
5.4.1.	Einleitung .....	86
5.4.2.	Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrecht.....	87
5.4.3.	(Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen .....	89
5.4.4.	Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern .....	90
5.4.5.	Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte.....	92
5.4.6.	Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt.....	93
5.4.7.	Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene.....	93
5.5.	LV - Lettland .....	94
5.5.1.	Einleitung .....	94
5.5.2.	Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrecht.....	96
5.5.3.	(Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen .....	97
5.5.4.	Beziehung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern .....	98
5.5.5.	Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte.....	99
5.5.6.	Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt.....	100

5.5.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene.....	100
5.6. PL - Polen .....	102
5.6.1. Einleitung .....	102
5.6.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts .....	102
5.6.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Mediananbietern oder Vermittlern/Plattformen .....	104
5.6.4. Das Verhältnis von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern .....	106
5.6.5. Die Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte.....	108
5.6.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt.....	110
5.6.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene.....	110
5.7. SE - Schweden.....	111
5.7.1. Einführung.....	111
5.7.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts .....	112
5.7.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Mediananbietern oder Vermittlern/Plattformen .....	114
5.7.4. Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern .....	116
5.7.5. Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte.....	117
5.7.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt.....	119
5.7.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene.....	120
5.8. SI - Slowenien .....	121
5.8.1. Einleitung .....	121
5.8.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts .....	123
5.8.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Mediananbietern oder Vermittlern/Plattformen .....	123
5.8.4. Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern .....	124
5.8.5. Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte.....	126
5.8.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt.....	126
5.8.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene.....	127

---

**6. Vergleichende Analyse ..... 131**

**7. Schlussfolgerungen ..... 137**

## Abbildungen

Abbildung 1.	Ausgaben für Digitalwerbung nach Art der Transaktion .....	17
Abbildung 2.	Globale Marketingaufwendungen 2019.....	18
Abbildung 3.	Schnittstelle und Infrastruktur.....	21
Abbildung 4.	Programmatische Lieferketten .....	23

# 1. Einführung

*Jörg Ukrow, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken*

Medienpluralismus ist ein Ergebnis von Freiheit der Medien wie eine Voraussetzung für einen freien demokratischen Prozess. Er hat, was Voraussetzungen seiner Gewährleistung betrifft, eine inhaltliche wie eine akteursbezogene Dimension. Medienpluralismus kann als Ziel mit einem Monopol auf Anbieterseite in einer oder gar mehreren Mediengattungen genau so wenig erreicht werden wie mit einer Verengung des inhaltlichen Angebotes, das durch die Medienakteure in einer Gesamtschau bereit gestellt wird, auf einzelne Themen wie z.B. Bildung, Beratung, Information, Kultur, Sport oder Unterhaltung.

Das Erfordernis, Medienpluralismus zu fördern und zu sichern, folgt nicht zuletzt aus der doppelten Funktion der Medien als Mittler und Faktor der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Diese gesellschaftliche wie demokratische Bedeutung der Medien kann jedoch nur dann effektiv wahrgenommen werden, wenn in den Medien ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit und Sachlichkeit und im Verhältnis der Medien zueinander ein Mindestmaß an gegenseitiger Achtung gewährleistet wird.

Gefährdungslagen für den Medienpluralismus entstanden in der Vergangenheit insbesondere dadurch, dass wegen der Frequenzknappheit und dem hohen technischen und finanziellen Aufwand die Entwicklung, Herstellung und Verbreitung audiovisueller Medien nur einigen wenigen Anbietern möglich war. Diese Sondersituation im Hinblick auf die Meinungsmacht hat sich im Zuge der Digitalisierung zumindest in Bezug auf Engpässe bei Übertragungswegen weitgehend aufgelöst. Die Digitalisierung geht indessen mit neuen Gefährdungslagen für den Medienpluralismus einher: Auswahlprozesse in Bezug auf begrenzte Übertragungskapazitäten haben an Bedeutung für die Gewährleistung von Medienpluralismus zumindest bei der Mediengattung Fernsehen ihre frühere Bedeutung eingebüßt. An ihre Stelle bzw. ergänzend hierzu ist die Auffindbarkeit von für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung besonders bedeutsamen Angeboten im digitalen Dschungel einer unüberschaubaren Vielfalt von audiovisuellen Angeboten als neue regulatorische Herausforderung getreten.

Damit einher geht ein Wandel bei den Instrumenten zur Gewährleistung von Medienpluralismus: Neben die klassischen Instrumente, zu denen nicht zuletzt ein vielfaltsfördernder und staatsunabhängiger öffentlicher Rundfunk und die Schaffung einer gesamtpluralistischen Medienlandschaft zählen, treten neue Instrumente hinzu, die Gefährdungen des Medienpluralismus durch neue Medienplayer gegensteuern. Von fortdauernder Bedeutung bleiben zwar binnen- und außenpluralistische Modelle der Pluralismussicherung. Eine binnenpluralistische Organisation verwirklicht die Meinungsvielfalt durch die vielfältige Zusammensetzung der Kontrollgremien der

Medienanbieter. Das Modell des Außenpluralismus gewährleistet die Vielfalt der Meinungen durch die Vielfalt der unterschiedlichen Anbieter und ihrer jeweiligen Tendenzen. Neben diese Modelle treten Instrumente wie „Must-Carry“-Regelungen in Bezug auf den Transport von Medien über vorhandene Infrastruktur bei Medienplattformen (wie z.B. Kabelanlagen) und bei Benutzeroberflächen ebenso wie „Must-be-found“-Regelungen für neue Medienintermediäre wie z.B. Suchmaschinen in Bezug auf besonders bedeutsame Angebote, nicht zuletzt auch zur Gewährleistung regionaler und lokaler Vielfalt. Angebotsbezogen können sich neue Herausforderungen für einen effektiven Medienpluralismus durch Phänomene wie Desinformation und Fake News stellen: Auch wenn Desinformation und Fake News auch in Staaten zu beobachten sind, die eine pluralistisch strukturierte Medienlandschaft kennen, wirken Desinformation und Fake News ohne eine solche Pluralität unter Umständen besonders intensiv und gefährdend für die freie Information und Meinungsbildung. Aber auch der Verzicht auf die Einhaltung journalistischer Qualitätsstandards ist eine neue Herausforderung – nicht zuletzt im Umfeld von user-generated content.

Zu der grundsätzlicheren Debatte, in welchem Verhältnis Sicherung von Medienpluralismus und funktionsfähiger Wettbewerb im Zeitalter von Digitalisierung und Globalisierung und dabei insbesondere mit Blick auf neue vielfaltsrelevante Phänomene digitaler Plattformökonomie stehen, leistet der vorliegende Band einen medienökonomischen, europarechtlichen und rechtsvergleichenden Beitrag. IRIS Spezial 2020-1 beleuchtet zunächst den Begriff des Medienpluralismus. Dabei wird ein Überblick über die verschiedenen Perspektiven gegeben, mit denen Medienpluralismus angegangen werden kann (und sollte). Zugleich werden Aspekte und Grenzen untersucht, die wettbewerbsrechtlichen Instrumenten bei der Gewährleistung von Medienpluralismus zugutekommen können. In einem anschließenden ökonomischen Abschnitt wird dargestellt, wie im weiteren Sinne die computergestützte Entscheidungsfindung die Medienmärkte und die Fähigkeit der Marktteilnehmer, wirtschaftlich erfolgreich zu sein, beeinflussen. Dazu gehören Fragen nach der Bedeutung und den Einsatzmöglichkeiten von Personalisierungsalgorithmen und Kurationsmechanismen als Faktor der Marktmacht. Der Überblick wird die grundlegenden Auswirkungen der Marktsituation der dominanten Plattformen in den verschiedenen Sektoren aufzeigen. In einem nächsten Abschnitt wird der europarechtliche Rahmen für Medienpluralismus unter besonderer Berücksichtigung des Wettbewerbsrechts der EU ebenso dargestellt wie jüngere Rechtsakte der EU mit vielfaltsfördernder und -schützender Tendenz, wozu einzelne Regelungen des Elektronischen Kommunikationskodex<sup>1</sup>, der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2018/1825 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1825&from=EN>.

Mediendienste (AVMD-Richtlinie)<sup>2</sup>, der P2B-Verordnung<sup>3</sup> sowie der Richtlinie über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt<sup>4</sup> gehören. Anknüpfend an diese Überlegungen findet sodann eine rechtsvergleichende Untersuchung von verfassungsrechtlichen, medienkonzentrationsrechtlichen, wettbewerbsrechtlichen, auf einen öffentlichen Auftrag der Medien bezogenen, der Umsetzung von EU-Recht dienenden sowie finanziellen Instrumenten der Sicherung von Medienpluralismus in Deutschland, Frankreich, Italien, Lettland, Polen, Schweden und dem Vereinigten Königreich statt. Aufbauend hierauf werden Trends im Zusammenhang mit dem Medienpluralismus herausgearbeitet. Mit einer kurzen Schlussfolgerung endet diese Ausgabe der IRIS Spezial.

---

<sup>2</sup> Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:32018L1808>.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=celex%3A32019R1150>.

<sup>4</sup> Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj?locale=de>.



## 2. Zur Definition von Medienpluralismus

*Jörg Ukrow, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*

### 2.1. Konzentrationsdimensionen im digitalen Wandel

Medienfreiheit hängt bei traditioneller juristischer Betrachtung eher mit der Unabhängigkeit der Medien von staatlicher oder behördlicher Kontrolle zusammen, während Medienpluralismus eher mit der Unabhängigkeit der Medien von privater Kontrolle Dritter und unverhältnismäßiger Einflussnahme wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und/oder politischer Kräfte in Beziehung steht.

In den letzten zwei Jahrzehnten haben grundlegende Entwicklungen den Medienbereich verändert und die Sicherung von Medienpluralismus vor neue Herausforderungen gestellt. Dieser Wandel betrifft sowohl die Seite der Anbieter von publizistischen Inhalten als auch das Mediennutzungsverhalten.

Regelungen zur Sicherung von Medienpluralismus, die sich zum Ende des 20. Jahrhunderts noch auf die Mediengattung Rundfunk fokussieren konnten, erweisen sich zunehmend als anpassungsbedürftig. Zwar beeinflussen Hörfunk und Fernsehen mit ihrer weiterhin bedeutenden Nutzungsreichweite die individuelle und öffentliche Meinungsbildung fortdauernd erheblich. Video-on-Demand-Angebote und sonstige über das Internet verbreitete Dienste, nicht zuletzt auch im Rahmen sozialer Netzwerke, erweitern indessen das zur Verfügung stehende Medienangebot in quantitativ beeindruckender Weise und werden zunehmend, nicht zuletzt auch bei jüngeren Nutzern, zur wichtigen Informationsquelle. Zugleich verdrängen diese Angebote gerade auch in populistisch gefärbten Diskursen in erheblichem Umfang das traditionelle Medienrepertoire. Zudem kommt auch der Konvergenz von Produktion, Aggregation, Selektion, Präsentation und Transport von medialem Content fundamentale Bedeutung bei einer zeitgemäßen Ausformung und Fortentwicklung der Sicherung von Medienpluralismus zu.

Sicherung von Medienpluralismus hat traditionell im medien- wie im wettbewerbsrechtlichen Regulierungsansatz horizontale, vertikale und diagonale Konzentrationsentwicklungen bzw. -tendenzen im Blick:

- **Horizontale** Medienkonzentration besteht, wenn Medienunternehmen derselben Mediengattung, wie z.B. Fernsehveranstalter, die auf der gleichen Stufe der medialen Wertschöpfungskette agieren, miteinander fusionieren. Ein Veranstaltermonopol als stärkste Form dieser Konzentration birgt zumindest dann,

wenn es nicht von binnenpluraler Kontrolle des Monopolisten begleitet wird, das offenkundigste Gefahrenpotential für Meinungsvielfalt. Auch unterhalb der Monopol-Situation kann horizontale Medienkonzentration den Marktzutritt neuer Anbieter hemmen.

- **Vertikale** Konzentration entsteht durch Kooperation oder gar Fusion von Medienunternehmen auf vor- oder nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette, z.B. wenn ein Fernsehveranstalter sich unternehmerisch an einer Filmproduktionsfirma beteiligt oder Rundfunkanbieter und Infrastrukturanbieter Exklusiv- oder Vorzugsverträge bezüglich des Transports von Media-Content abschließen. Auch solche vertikale Konzentration erschwert Markteintritt oder Behauptung Dritter auf dem Markt der Mediengattung, in dem sich das beteiligte Medienunternehmen bewegt.
- **Diagonale** Konzentration liegt vor, wenn ein Unternehmen in einem vollkommen anderen Markt und in einer völlig verschiedenen Wertschöpfungskette durch Beteiligung oder Zusammenschluss tätig wird. Auch solche Cross-Media-Strategien sind für Medienpluralismus relevant: Absprachen zwischen Medienunternehmen, die auf Nicht-Medien-Bereiche bezogen sind, können ebenso überschießende, auch die öffentliche Meinungsbildung berührende Effekte zeigen wie eine Zusammenarbeit zwischen einem Medienunternehmen und einem Drittunternehmen die kritische Einordnung des Verhaltens des Drittunternehmens sowie dessen Marktchancen beeinflussen kann.

Der aufgezeigte Zuwachs an Marktmacht kann im Übrigen nicht nur dann, wenn sich diese Konzentration im Markt nur einer Volkswirtschaft ereignet, auch zu einem Zuwachs an Meinungsmacht führen. Einer territorial begrenzten Betrachtung des Risikopotentials von Konzentration für Medienpluralismus ist entgegen zu halten, dass Meinungsbildungsprozesse zunehmend transnational ausgerichtet sind.

Die traditionelle Wertschöpfungskette in der Medienbranche bestand in einer linearen Aneinanderreihung von Inhalte-Produktion, Inhalte-Zusammenstellung und Inhalte-Transport. Im Zuge der Digitalisierung ist diese klassische Wertschöpfungskette erheblichem Wandel unterworfen. Die lineare Struktur hat sich aufgelöst und wurde durch neue und kürzere Wertschöpfungsketten abgelöst. Neue Medienplayer wie Mediaagenturen nehmen wesentlichen Einfluss auf den Werbemarkt, neue Akteure wie Influencer erzielen teilweise erhebliche Nutzerreichweiten, die von Unternehmen bei ihrer Strategie kommerzieller Kommunikation berücksichtigt werden und insoweit die finanzielle Basis von Medienpluralismus beeinflussen. Plattformen und Intermediären wie Google, Facebook, Instagram und Youtube kommt auch insoweit nicht nur auf dem Werbe-, sondern auf dem Rezipientenmarkt eine für die Wahrung von Medienpluralismus bedeutende Funktion zu. Aus Nutzerperspektive spielen sie eine zentrale Rolle für die Auffindbarkeit und Auswahl von Inhalten, welche mit dem Zweck der Maximierung der Verweildauer von Nutzern gezielt auf Interessen und Neigungen zugeschnitten werden und somit zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führen kann, indem etwa ein verzerrtes Bild des tatsächlichen Meinungsklimas dargestellt und wahrgenommen wird, welches wiederum durch Übernahme in anderen Medien oder im privaten Bereich auch über das eigentliche Verbreitungsmedium hinaus wirken kann. Diese algorithmisch gesteuerte Auswahl birgt die

Gefahr der Beförderung von Echokammern, was sich vielfaltsverengend auswirken kann. Wenngleich eine Verbindung zwischen algorithmengesteuerter Personalisierung von Inhalten und dem Entstehen von Filterblasen oder Echokammern sowie deren Auswirkungen auf den Meinungspluralismus noch nicht abschließend empirisch untersucht und/oder belegt sind, insbesondere jüngere Untersuchungen die tatsächlichen Negativeffekte in der Praxis auf großen Plattformen relativieren, bleiben Gefährdungspotentiale für den Pluralismus von Medien und Meinungen bestehen.<sup>5</sup> Faktoren, die den Umfang dieser Gefährdungspotentiale beeinflussen, sind dabei unter anderem die Transparenz algorithmischer Systeme sowie, in unmittelbarer Verbindung damit stehend, die Medienkompetenzen der Nutzer. So ist beispielsweise das „Folgen“ einer Person/eines Kanals oder das „Liken“ eines Interessengebiets eine Handlung, die die Anzeige von bestimmten Inhalten für den Nutzer nachvollziehbar beeinflusst. Das Tracking von besuchten Webseiten über Cookies und dadurch gezogene algorithmische Rückschlüsse auf Inhalte dagegen weniger transparent, was ein bestimmtes Maß an Medienkompetenz voraussetzt, um dies zu steuern oder zumindest korrekt einzuschätzen.

Aus Marktperspektive erweist sich durch Netzwerkeffekte die digitale Plattformökonomie als wettbewerbsbegrenzend. Plattformen wie Intermediäre verfügen dabei über gewaltige Mengen an personenbezogenen Nutzerdaten – ein digitaler Rohstoff, der es ihnen gestattet, zunehmend die Spielregeln auf dem Online-Werbemarkt in einer dritte Medienakteure informell bindenden Weise zu definieren.

## 2.2. Ein wettbewerbsrechtlicher Ansatz: Quantität und Marktmacht

Zur Absicherung eines ungehinderten und Vielfalt der Marktakteure begünstigenden wirtschaftlichen Wettbewerbs setzt das Wettbewerbsrecht dem ökonomischen

---

<sup>5</sup> Vgl. für einen Überblick und eine Analyse des bisherigen Forschungsstandes statt vieler etwa Stark/Magin/Jürgens, Maßlos überschätzt. Ein Überblick über theoretische Annahmen und empirische Befunde zu Filterblasen und Echokammern (Preprint), 2019 [http://melanie-magin.net/wp-content/uploads/2019/11/Stark\\_Magin\\_Juergens\\_2019\\_Preprint.pdf](http://melanie-magin.net/wp-content/uploads/2019/11/Stark_Magin_Juergens_2019_Preprint.pdf), m.w.N., die zwar zu dem Ergebnis gelangen, dass die tatsächliche Tragweite von Filterblasen und Echokammern weithin überschätzt wird, allerdings dennoch schlussfolgern, dass es außer Frage steht, dass algorithmische Personalisierung die individuelle und kollektive Meinungsbildung beeinflusst; für einen englischsprachigen Überblick und eine Analyse des bisherigen Forschungsstandes siehe auch Zuiderveen Borgesius u.a., Should we worry about filter bubbles? in: Internet Policy Review, 5(1), 2016, <https://doi.org/10.14763/2016.1.401>, die zu einem ähnlichen Ergebnis kommen und in Bezug auf das Gefährdungspotential auf die Weiterentwicklungsmöglichkeiten algorithmischer Techniken verweisen; für weitere Eindrücke vgl. Helberger u.a., Implications of AI-driven tools in the media for freedom of expression, <https://rm.coe.int/cyprus-2020-ai-and-freedom-of-expression/168097fa82>; Bruns, Echo Chamber? What Echo Chamber? Reviewing the Evidence, vorgestellt auf der Konferenz Future of Journalism 2017, Cardiff, 15 Sep. 2017, <http://snurb.info/files/2017/Echo%20Chamber.pdf>; Haim/Graefe/Brosius, Burst of the Filter Bubble? Effects of Personalization on the Diversity of Google News, in: Digital Journalism 6 (3) 2018, S. 330–43, <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1338145>; Nechushtai/Lewis, What Kind of News Gatekeepers Do We Want Machines to Be? Filter Bubbles, Fragmentation, and the Normative Dimensions of Algorithmic Recommendations, Computers in Human Behavior 90, 2019: S. 298–307, <https://doi.org/10.1016/j.chb.2018.07.043>.

Aktionsradius der Marktteilnehmer Grenzen. Es gewährleistet ein marktwirtschaftliches System, indem es den Rahmen bestimmt, innerhalb dessen die Wettbewerber ihre Produkte und Dienstleistungen möglichst frei anbieten sollen und können. Die intendierte selbstoptimierende Allokation durch Angebot und Nachfrage erfordert wirtschaftliche Freiheit, die durch wettbewerbsrechtliche Vorgaben z.B. zur Verhinderung des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen oder durch die Fusionskontrolle abgesichert wird.

Medienunternehmen unterliegen, soweit sie am Wettbewerb teilnehmen, dem allgemeinen Wirtschafts- und ökonomischen Wettbewerbsrecht. Zugleich unterfallen sie aber oftmals einem besonderen medienvielfaltsbezogenen Regulierungsregime, das das Ziel verfolgt publizistischen Wettbewerb zu schaffen, Medienvielfalt zu gewährleisten und damit eine freie individuelle und öffentliche Meinungs- und Willensbildung zu ermöglichen.

Grundsätzlich ist das Kartellrecht mit seinen Instrumenten auch im Bereich der Medienordnung ein geeignetes Instrument, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Medienkonzentrationsrecht und Kartellrecht verfolgen zwar jeweils eigene Ziele. Das Kartellrecht bezweckt die Sicherung des Wettbewerbs zwischen den wirtschaftlich tätigen Akteuren, im Bereich der Fusionskontrolle konkret die Sicherung einer hinreichenden Vielfalt unterschiedlicher Träger dieses Wettbewerbs. Dabei deckt es beide Seiten der bislang im Medienbereich traditionell bestehenden zweiseitigen Märkte ab, d. h. sowohl das mediale Angebot an den Medienkonsumenten auf der einen Seite als auch das Angebot von Werbegelegenheiten an die werbetreibende Industrie auf der anderen Seite. Das Medienpluralismus- und -konzentrationsrecht zielt hingegen auf die Sicherung der Meinungsvielfalt. Maßnahmen der Wettbewerbsbehörden können sich dabei positiv auf die medienrechtlichen Ziele auswirken, indem Fusions- und Kartellaufsicht mittelbar auch die Vielfalt verschiedener, unabhängiger Medienanbieter fördert. Eine Vielzahl verschiedener Anbieter auf einem Markt erhöht indessen die Wahrscheinlichkeit, dass diese auch vielfältige Informationen und Meinungen in den Markt tragen.

Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass bestehende wettbewerbsrechtliche Instrumente insbesondere dann nicht pluralismusfördernd wirken, sondern vielfaltsverengende Effekte verursachen, wenn ihre Anwendung in einer Weise erfolgt, die die Einflüsse globaler Player auf den untersuchten Markt nicht hinreichend berücksichtigt. Anbieter, die einer nationalen bzw. EU-Regelung unterliegen, stehen zunehmend im Wettbewerb mit internationalen Anbietern, die nicht diesen Regelungen unterworfen sind. Dies spricht dafür, bestehende kartell- und wettbewerbsrechtliche Vorgaben in einer Weise auszulegen und anzuwenden, dass die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Medienunternehmen im globalen Wettbewerb gestärkt wird.

Auch bei der Digitalisierung der Rundfunkinfrastruktur kann sich Kartellrecht hemmend auswirken und dabei zugleich mit dem Ziel der Stärkung von Medienpluralismus kollidieren. Digitale Infrastruktur ermöglicht den Transport von deutlich mehr Angeboten in der gleichen Bandbreite wie analoge Infrastruktur. Der positive Pluralismus-Effekt ist evident. Medienanbieter müssen sich aber aus Eigeninteresse wie im Interesse der Mediennutzer auf einen einheitlichen Umstieg von einer analogen zu einer digitalen Variante der Verbreitung und Weiterverbreitung von Medien-Content verständigen können, um den ökonomischen wie pluralistischen Nutzen der Digitalisierung auch aus Nutzersicht

effektiv heben zu können, damit lineare Angebote für die Nutzer technisch einheitlich empfangbar sind und bleiben.

Zudem gerät das Kartellrecht bei einer Fokussierung auf die Fusionskontrolle als Regulierungsinstrument gerade im Bereich von Netzindustrien an seine Grenzen, wenn marktmächtige Akteure nicht durch Zusammenschlüsse entstehen, sondern aufgrund von Netzwerkeffekten und vertikaler Integration quasi-Monopole bzw. Oligopole entstehen. Das Kartellrecht wird daher bereits aktuell in Teilen darauf ausgerichtet, sei es im Wege der Auslegung, sei es im Wege seiner Reform, neue Herausforderungen der Datenökonomie zu bewältigen und dabei neuen Facetten des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung nicht zuletzt auch durch außereuropäische Unternehmen gegenzusteuern. Dies trägt auch dem Umstand Rechnung, dass Marktmacht und Informationsmacht im digitalen Zeitalter so eng miteinander zusammenhängen, dass Kartellrecht und Datenschutzrecht besser aufeinander abgestimmt werden müssen. Denn Kontrolle von Marktmacht und Schutz der informationellen Selbstbestimmung von Mediennutzern sind eng miteinander verbunden. Wenn es zu wenige oder gar keine datenschutzgerechten Alternativen des Medienkonsums oder der Orientierung für den Medienkonsum gibt, werden im Übrigen die Mediennutzer faktisch gezwungen, das vorherrschende, nicht datenschutzgerechte Angebot auch dann zu nutzen, wenn mit dieser Nutzung eine zusätzliche Stärkung seiner Marktmacht und damit eine Gefahr für Medienpluralismus einhergeht.

### **2.3. Ein grundrechtlicher Ansatz: Qualität und „public value“**

Konzentrationsprozesse auf dem Medienmarkt und im Wandel begriffene Geschäftsmodelle führen vielfach zu Qualitätsverlusten im (investigativen und anderen Formen des) Journalismus, zu einer Einschränkung des Spielraums für redaktionelle Freiheit und zu einer Aushöhlung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitssicherheit von Journalisten. All dieses beeinträchtigt einen auf demokratische Vielfalt ausgerichteten Pluralismus der Medien.

Um seine Rolle in einer demokratischen Gesellschaft zu erfüllen, wird Qualitätsjournalismus zukünftig noch mehr zu leisten haben, um den Menschen dabei zu helfen, Orientierung in der zunehmenden Unübersichtlichkeit von Informationen zu gewinnen und Verständnis für immer komplexere Entwicklungen zu fördern. Daher wird die Qualität der journalistischen Arbeit und das Vermögen, Nachrichten auch in den Kontext einer wertegebundenen freiheitlich-demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung zu stellen, noch größere Bedeutung erlangen.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind auch in diesem Kontext seit jeher für den Medienpluralismus unerlässlich, da sie ein gewisses Meinungsspektrum, darunter auch Interessen von Minderheiten, abdecken. Sie können besonders auf kleineren Märkten von Bedeutung sein, wo sich ein Engagement privater Rundfunkveranstalter als nicht rentabel erweist. Deshalb ist nicht nur eine funktionsadäquate Finanzausstattung der Anstalten von

fortdauernder Bedeutung. Das „Amsterdamer Protokoll“ zu den EU-Verträgen<sup>6</sup> erkennt in diesem Zusammenhang die wichtige, positive Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für Demokratie und Pluralismus an, setzt aber zugleich den nationalen Finanzierungsmechanismen im Interesse der Wahrung realistischer Wettbewerbschancen auch privater Wettbewerber gewisse Grenzen. Die Systemrelevanz gerade auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Krisenzeiten setzt einer etwaigen Schmälerung der Finanzierungsgrundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks danach im Interesse des Medienpluralismus klare Grenzen. Medienpluralismus lässt sich auch nicht mit Bemühungen von staatlicher Seite in Einklang bringen, Einfluss auf die redaktionelle Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter zu nehmen. Ebenso wenig ist es Pluralismus fördernd, wenn staatliche Stellen dazu übergehen, Medien als Informationsmittler dadurch auszuschalten, dass Informationen exklusiv auf eigenen social-media-Kanälen dieser Stellen verbreitet werden. Im Übrigen ist die öffentliche Aufgabe der Pluralismussicherung aber nicht auf Medienanbieter in öffentlich-rechtlicher Organisationsstruktur beschränkt. Zur Förderung dieser Aufgabenwahrnehmung z.B. durch nennenswerten Umfang und prominente Platzierung von public-value-Angeboten kann nicht zuletzt eine Anreizregulierung einen Beitrag leisten.

Die Digitalisierung und die Globalisierung bieten zwar, insbesondere über soziale Netzwerke wie Facebook oder Twitter, neue, leicht verständliche und bei traditionellem Verständnis von Finanzierungsströmen für den Nutzer kostenfreie Möglichkeiten, Informationen und Meinungen in großem Umfang schnell und zielgenau weltweit zu verbreiten. Doch ist dieses neue Angebot nicht zwingend eines, das wie traditionelle Medien journalistische Sorgfaltspflichten beachtet oder beachten muss. Auch deshalb können diese neuen Techniken der Herstellung und Verbreitung von Content auch als mächtige Echokammern für Desinformationskampagnen genutzt werden. Solche Desinformation untergräbt das Vertrauen in die Institutionen und in digitale und traditionelle Medien. Sie schadet dem demokratischen Prozess, da die Bürger keine fundierten Entscheidungen mehr treffen können. Sie kann spalten statt im Dialog zusammenführen, gesellschaftliche Spannungen hervorrufen oder verstärken und eröffnet Chancen, die Integrität von Wahlhandlung und Wahlvorbereitung zu unterminieren. Im Ergebnis kann sie einen demokratischen Wechsel aus Sicht eines wesentlichen Teiles der Gesellschaft seiner Legitimität oder gar Legalität berauben, indem sie den Ausgang von Wahlen gezielt und manipulativ beeinflusst, und damit Grundwerte Europas, an denen sich die Mitgliedstaaten gemeinschaftlich bei der Ausgestaltung und Durchführung demokratischer Prozesse bislang selbstverständlich orientiert haben, unvorhersehbar konterkarieren. Desinformation kann zudem einen *chilling effect* entfalten, der die Freiheit der Meinungsäußerung hemmt. Das Recht auf freie Meinungsäußerung schließt Medienfreiheit und -pluralismus sowie das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen „ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen“ zu erhalten und weiterzugeben. Medienpluralismus kann aktuell oder potenziell im digitalen Zeitalter aber nicht nur durch den Staat bedroht

---

<sup>6</sup> Protokollerklärung zum Amsterdamer Vertrag über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, ABl EG C 340 vom 10.11.1997, S. 109, weiter geführt mit angepasstem Wortlaut als Protokoll Nr. 29 zum Vertrag von Lissabon, letzte konsolidierte Fassung ABl EU C 202 vom 7.6.2016, S. 311, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>.

werden, in dem ein Mediennutzer beheimatet ist. Auch Desinformationskampagnen dritter Staaten oder privater, nicht zuletzt auch politisch motivierter Akteure sind im Stande, Meinungen bewusst zu manipulieren und verdeckt demokratische Entscheidungen zu beeinflussen. Insoweit erwachsen der demokratischen Staatenwelt ggf. neue Aufgaben der Vermittlung von digitaler Kompetenz in der Bevölkerung wie auch neue Schutzpflichten zur Wahrung eines freien demokratischen Diskurses.



## 3. Medienpluralismus aus der wirtschaftlichen Perspektive: Algorithmische Medien - Neue Überlegungen zum Medienpluralismus

*Daniel Knapp, Partner Ecuti, London*

### 3.1. Einleitung: Ausweitung der Debatten über Medienpluralismus

Da Medien zu einem Bestandteil der Plattformökonomie geworden sind, geht es in Diskussionen über Medienpluralismus zunehmend um Faktoren, die außerhalb der inhärenten Eigenschaften der Medien selbst liegen. Dies bedeutet, dass Themen wie Eigentumsverhältnisse, Konzentration (z.B. Reichweite, Verbreitung und Umsätze) und Meinungsvielfalt im Medienbereich in Verbindung mit Überlegungen zur Bedeutung erweiterter Dienstangebote und Infrastrukturen für die Produktion, Verbreitung und Monetarisierung von Medien diskutiert werden. Insbesondere bei Debatten über Personalisierungsalgorithmen und Kurationsmechanismen – z.B. über den Tropus „Filterblasen“ oder Fake News – zeigt sich, dass die Erkenntnis, dass Plattformen und Software an der Gestaltung von Medien beteiligt sind, weit verbreitet ist. Die Weiterentwicklung von Abrufdiensten vom Videostreaming zu Podcasts hat die Rolle von Algorithmen als Gatekeeper von Inhalten nochmals verdeutlicht, und technische Ressourcen wie der *Netflix Tech Blog*<sup>7</sup> zeigen, dass Algorithmen und Daten im digitalen Zeitalter nicht einfach nur Anhängsel der Medien sind, sondern eine wesentliche Komponente der gesamten Wertschöpfungskette.

Doch bei den Diskussionen wurde bislang noch nicht systematisch erörtert, wie die Ökonomie der Medienalgorithmen eigentlich aussieht, welche neuen Fragestellungen sich ergeben, wenn mehr Medien auf Algorithmen setzen, und überhaupt, wie Verfahren innerhalb algorithmischer Medien zu mehr Medienpluralismus beitragen können. Eine Kernfrage dabei ist, wie Algorithmen und - allgemeiner - Verfahren computergesteuerter

---

<sup>7</sup> Der Netflix Tech Blog zeigt, wie Netflix Systeme und technische Organisationen gestaltet, baut und betreibt, <https://netflixtechblog.com>.

Entscheidungsfindung sich auf Medienmärkte auswirken und die wirtschaftlichen Erfolgchancen der Marktteilnehmer positiv oder negativ beeinflussen. Das Ziel dieses Artikels ist es, ein paar Eckpunkte für eine solche Diskussion zu setzen, indem Schlüsselkonzepte der Sozialwissenschaften mit praktischen Erfahrungen bei der Gestaltung und forensischen Analyse von Medialgorithmen miteinander in Verbindung gebracht werden. Lediglich zu Illustrationszwecken wird dabei hauptsächlich auf Streamingdienste auf Abruf und digitale Werbung eingegangen.

### **3.2. Rechnergestützte Verfahren: Von der Mediation zu realen Ergebnissen in der Medienproduktion**

In den 1970er Jahren, als die Gegenstände seiner Forschung noch selten und so groß wie Kleiderschränke waren, hatte der Computerexperte Joseph Weizenbaum vorausgesehen, dass die Entscheidungen von Menschen zunehmend durch computergesteuerte Entscheidungsfindungen ersetzt werden würden.<sup>8</sup> Seiner Meinung nach würde diese Algorithmisierung der Welt mit einer Krise der Wahrnehmung zusammenfallen, in welcher der Mensch der Wirklichkeit einer zunehmend von Computern bestimmten Welt ohnmächtig gegenübersteht. Besonders wichtig für Weizenbaum war, dass die zunehmende Verbreitung von Computern mit der menschlichen Souveränität über Computer und deren Output einhergehen muss.

Ein paar Jahrzehnte später ist dank Big Data und Digitalwirtschaft eine empirische Wirklichkeit entstanden, in der die Relevanz von Weizenbaums Gedanken an Bedeutung gewinnt. Die Digitalwirtschaft basiert auf einer umfassenden Umgestaltung der Architektur von Handel und Konsum durch Programme, Apps und digitale Plattformen.<sup>9</sup> Big Data verändert die Art und Weise, wie Daten erzeugt, gemanagt, gespeichert, interpretiert und verarbeitet werden und führt dazu, dass „die Welten, in denen wir leben, als Daten erfasst und über datengesteuerte Technologien vermittelt werden“.<sup>10</sup>

Doch hier handelt es sich nicht einfach um erkenntnistheoretische Entwicklungen mit Konsequenzen hinsichtlich der Art und Weise, wie Information und Wissen generiert werden. Soziologische Arbeiten über Datenbanken, insbesondere die Analyse der Logik hinter einer Klassifizierung von Menschen und deren Konsequenzen, zählten zu den ersten Beiträgen zum Verständnis darüber, wie computergestützte Rechenprozesse zu realen Ergebnissen führen und definieren, was möglich, unmöglich, wünschenswert und nicht wünschenswert ist. Roger Burrows drückt es so aus: Bei Datenbanken in einer Digitalwirtschaft geht es

---

<sup>8</sup> Weizenbaum J (1977) Computer power and human reason: From judgment to calculation. San Francisco, CA: W.H. Freeman & Co.

<sup>9</sup> Andreessen M (2011) "Why Software Is Eating The World." Wall Street Journal, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903480904576512250915629460>.

<sup>10</sup> Kitchin R (2014) The data revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences. Thousand Oaks, CA: SAGE, XV.

*[...] nicht länger einfach um neue Eigenschaften, die sich aus einem komplexen System sozialer Partizipation und Interaktion ableiten lassen. Partizipation und Interaktion werden jetzt nicht mehr nur durch Software und Code vermittelt, sondern zunehmend von ihnen mitkonstruiert“.<sup>11</sup>*

Vor dem Hintergrund einer Welt, die aus Software und Codierdaten besteht, bezieht sich das Konzept einer ‚rechnergestützten Wiedergabe der Wirklichkeit‘ auf die rechnergestützten Faktoren, welche die „Grundsätze, nach denen soziale Akteure die Welt entwerfen und in ihr handeln, neu gestalten“.<sup>12</sup> Zu diesen sozialen Akteuren gehören auch die wirtschaftlichen Akteure in der Lieferkette der Medienbranche. Daraus können sich mittelbare oder unmittelbare Folgen mit Blick auf den Medienpluralismus ergeben, insbesondere, wenn rechner-spezifische Grundsätze bei der Gestaltung von wirtschaftlichen Austauschbeziehungen und bei der Verteilung von Leistungen mitbestimmend sind.

Eine wachsende Zahl empirischer Arbeiten beschäftigt sich mit der rechnergestützten Wiedergabe der Wirklichkeit an der Schnittstelle von Verbrauchern, Medien und Plattformen. So zeigt beispielsweise Cristina Alaimo<sup>13</sup>, wie mittels datengestützter Interpretationen konsumtive Akte in Online-Unternehmen in individuelle Einzelschritte zerlegt und wie diese nach einer eigenen Logik neu aggregiert und den Verbrauchern als Darstellung der Wirklichkeit präsentiert werden, was wiederum Einfluss darauf hat, welche Erfahrungen die Verbraucher machen. Bei Taina Bucher<sup>14</sup> geht es um die Frage, wie gewöhnliche Menschen auf rechnergestützte Prozesse bei Facebook reagieren und was sie sich unter Algorithmen vorstellen; dabei handelt es sich um Aussagen von Laien zur Frage, welchen Einfluss die Algorithmen auf der Plattform auf sie haben und welche Erfahrungen sie damit machen.

Zwar lassen sich mit diesen Ansätzen Erkenntnisse über Medienpluralismus aus der Sicht der Verbraucher gewinnen, doch ist es daneben auch wichtig, sich mit wirtschaftlichen Aspekten und B2B-Beziehungen (Dienstleistungen an Unternehmen) zu beschäftigen. Eine solche Betrachtung setzt Kenntnisse der drei hier sich begegnenden Kräfte voraus, welche die heutige Medienwirtschaft prägen: 1.) Mediatisierung, 2.) Datifizierung und 3.) Algorithmisierung.

---

<sup>11</sup> Foth, M. und Burrows R, eds. (2009) Afterword: Urban informatics and social ontology. In: *Handbook of research on urban informatics: The practice and promise of the real-time city*, pp. 450–54. Hershey, PA: IGI Global. S. 451.

<sup>12</sup> Kallinikos J(2009) On the computational rendition of reality: Artefacts and human agency. *Organization* 16 (2): S. 183–202, S. 184.

<sup>13</sup> Alaimo C(2014) Computational consumption: Social media and the construction of digital consumers. Phd, The London School of Economics and Political Science (LSE), <http://etheses.lse.ac.uk/975/>.

<sup>14</sup> Bucher T (2017) The algorithmic imaginary: Exploring the ordinary affects of Facebook algorithms. *Information, Communication & Society* 20 (1): S. 30–44.

## 3.3. Mediatisierung, Datifizierung und Algorithmisierung

### 3.3.1. Mediatisierung

Mediatisierung - ein Begriff aus den Sozialwissenschaften - bezeichnet ein erweitertes Konzept des Begriffs Mediation. Während es bei der Mediation um die Frage geht, wie der Kommunikationsprozess strukturiert sein muss, damit ein Ergebnis erzielt werden kann, geht es bei der Mediatisierung um Veränderungen des Mediationsprozesses.<sup>15</sup> Durch die zunehmende Verbreitung von Video-Abrufdiensten beispielsweise verändert sich die Beziehung zwischen Inhaltenanbietern (z.B. Netflix) und Zuschauern, weil diese die Möglichkeit haben, sich die Inhalte, die sie sehen wollen, auszusuchen. Die aufkommende programmatische Werbung, bei der Daten verwendet werden, um Ein- oder Verkaufsentscheidungen zu treffen und die oft im Rahmen von Echtzeit-Auktionen stattfindet, hat das Fax und das E-Mail ersetzt.

### 3.3.2. Datifizierung

Datifizierung beschreibt das Verfahren, über das Ereignisse und Interaktionen der menschlichen Erfahrungswelt zum Zweck der Verarbeitung durch Computer in Daten umgewandelt werden<sup>16</sup>; es ist sowohl ein Prozess als auch ein Imperativ für die Medien von heute. Tatsächlich wird die Tätigkeit von Medien nicht nur durch Daten unterstützt (z.B. Reichweitenstatistiken), sondern wird zunehmend von Daten abhängig. Empfehlungsalgorithmen, die besondere Arten der Mediatisierung ermöglichen, verwenden Verhaltensdaten, Qualitätsstatistiken, Metadaten von Inhalten und andere Quellen, um überhaupt einen ersten Vorschlag machen zu können. In ähnlicher Weise haben der technische Fortschritt und die Renditeerwartungen von Werbevermarktern die Art der Wertschöpfung im Bereich digitaler Werbung verändert. Im Jahr 2018 waren 72,1 % der digitalen Werbung<sup>17</sup> programmatische Werbemaßnahmen, bei denen Daten und Algorithmen zum Einsatz kamen, um bestimmte Gruppen gezielt anzusprechen und die Kampagne zu optimieren.

---

<sup>15</sup> Couldry N und Hepp A (2013) Conceptualizing mediatization: Contexts, traditions, arguments. *Communication Theory* 23 (3) S. 191–202.

<sup>16</sup> Couldry N and Yu J (2018) Deconstructing datafication's brave new world. *New Media and Society* 20: S. 4473–4491. Die Verfasser verwenden bei ihrer Definition den Imperativ („umgewandelt werden müssen“). Dies spielt auf die Feststellung an, dass Datifizierung keine Option ist, sondern ein Muss.

<sup>17</sup> Banner-, Videowerbung, Werbung in sozialen Medien, ohne Paid-for-search, Kleinanzeigen und Verzeichnisse. Quelle: IAB Europe.

**Abbildung 1. Ausgaben für Digitalwerbung nach Art der Transaktion**

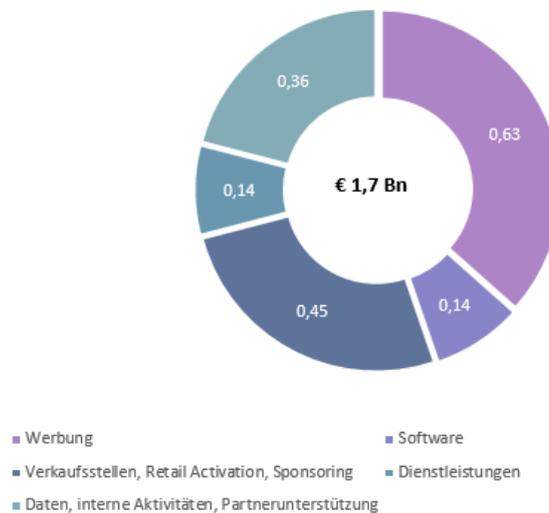


Quelle: IAB Europe

Daraus ergeben sich zwei Folgerungen. Erstens bedeutet die Bereitschaft, für Werbung auf einer bestimmten Website eines Verlegers zu bezahlen, dass der Wert nicht bloß auf dem redaktionellen Kontext oder der Anzahl der Leser basiert, sondern durch Daten über diese Leser mitbestimmt wird. Zweitens sind Daten an sich wertvoll: Der Wert der Daten in Verbindung mit einer Werbeplatzierung kann größer sein als die Platzierung der Werbung selbst. Aus Sicht der Verleger ist dies eine grundlegende Änderung im Hinblick auf die Ökonomie der Monetarisierung von Inhalten.

Die Rolle von Daten lässt sich nicht auf programmatische Werbung begrenzen. Daten sind für das gesamte Marketing-Ökosystem relevant. Auf Werbung (einschl. programmatischer Werbung) entfällt etwa ein Drittel sämtlicher Marketingausgaben. Andere Bereiche wie Software und Daten sind definitionsgemäß datenorientiert. Und insbesondere die Bereiche ‚Verkaufsstellen‘ und ‚Retail Activation‘ sind zunehmend datenbasiert.

Abbildung 2. Globale Marketingaufwendungen 2019



Quelle: GroupM

### 3.3.3. Algorithmisierung

Mit der dritten Kraft, der Algorithmisierung, lässt sich die Rechnerlogik beschreiben, die aus Daten Entscheidungen macht. Für das Verständnis von Algorithmen im Medienkontext ist es hilfreich, sie als technische Systeme zu betrachten, deren Ausgestaltung aber auch von menschlichen Annahmen und betrieblichen Logiken, die in sie kodiert wurden, beeinflusst wird. Als technische Systeme sind Algorithmen „performative Infrastrukturen“<sup>18</sup> in dem Sinne, dass sie soziale und wirtschaftliche Gegebenheiten modulieren. Allein aufgrund des Volumens der bei der programmatischen Werbung verwendeten Daten ist es oft weder für den Käufer noch für den Verkäufer wirtschaftlich sinnvoll, den gesamten Markt abzusuchen, bevor eine Vereinbarung (d.h. Kauf/Verkauf von Werbeinventar) geschlossen wird. Stattdessen kommen Filteralgorithmen zum Einsatz, welche die Kaufverhaltensmuster der jüngsten Zeit sowie weitere Faktoren erfassen, die den Käufern sagen, welche Angebote sie sich ansehen sollten - bzw. den Verkäufern, welche Kunden sie berücksichtigen sollten. Dieser Schritt bedeutet einen Bruch der unmittelbaren Beziehung zwischen Angebot und Nachfrage und führt zu algorithmischen Gatekeepern, die bestimmen, wie der Markt aussieht und wie verschiedene Marktteilnehmer bewertet werden. Diese Praxis ist an sich weder gut noch schlecht. Zunächst ist sie ein Beispiel für die Rolle, die Algorithmen im Hinblick auf Märkte und deren Funktion angesichts von datenreichen und immer komplexer werdenden Lieferketten in der Medienwirtschaft spielen. Doch es stellt sich die grundsätzliche Frage, wo das Marktwissen in der Lieferkette angesiedelt ist; wie Entscheidungen darüber, was einen wirtschaftlichen Wert darstellt, generiert werden und wer die Verantwortung für die Entscheidungsprozesse übernimmt. Die Transparenz hinsichtlich Regeln und Prozessen, die

<sup>18</sup> Thrift N (2005) *Knowing capitalism*. London: SAGE.

diesen Entscheidungen zugrunde liegen, ist in der Werbebranche zu einem Schlüsselthema geworden. Ohne ausreichende Transparenz beispielsweise wissen Verleger nicht, wie sie - zu fairen Preisen - mehr Werbeumsätze machen können.

Allgemein haben Algorithmen die Fähigkeit, (autonome) Entscheidungen zu treffen, was zu flexiblen und oft unvorhersehbaren Konsequenzen führt. Dies zeigt sich besonders deutlich beim Konzept der kognitiven Automatisierung, die oft unter der Überschrift KI (künstliche Intelligenz) zusammengefasst wird, wo dank Rückkoppelungsschleifen und rekursiver Selbstverbesserung Systeme entstehen, die sich von ihrem ursprünglich angelegten Originalcode lösen und verselbständigen.<sup>19</sup> Dies kann zu verschiedenen Arten von einseitiger Darstellung und zu Schäden führen, wie Safiya Umoja Noble<sup>20</sup> in ihrer Analyse von Suchmaschinen beschreibt, in der sie nachweist, dass Suchmaschinen rassistische Stereotypen reproduzieren. Die Personen, die Algorithmen schreiben und Beiträge zur Gestaltung kognitiver Systeme leisten, kodieren selbst auch moralische Wertvorstellungen, laienhafte soziologische und psychologische Annahmen, wirtschaftliche Zielsetzungen und vieles andere mehr. Die Redensart „Gegensätze ziehen sich an“ beispielsweise wurde in Kriterien für die Partnersuche auf Dating-Websites umgesetzt<sup>21</sup>, und Alaimo<sup>22</sup> hat empirisch nachgewiesen, dass Online-Unternehmen bei den Kunden, die auf ihren Plattformen kodiert sind, spezielle personenbezogene Infrastrukturaufbauten und Annahmen verwenden. Ein Beispiel, das zeigt, wie eine Kombination aus technischen und menschlichen Faktoren zu einem gewünschten wirtschaftlichen Ergebnis führt, ist das Konzept der Optimierungslogik. Medienplattformen funktionieren in der Regel auf der Grundlage von Geschäftsgrundsätzen, die durch ihre Algorithmen optimiert werden; z.B. Maximierung der Verweildauer auf der Plattform oder andere Kriterien.<sup>23</sup>

Wie das Beispiel programmatischer Werbung zeigt, nimmt auch jenseits von Plattformen in der Medienwirtschaft die Abhängigkeit von Algorithmen immer mehr zu. Fortschrittliche Werbungtreibende beispielsweise ersetzen jetzt auf den von ihnen genutzten Handelsplattformen Standard-Algorithmen durch benutzerdefinierte Algorithmen. Mit benutzerdefinierten Algorithmen sind sie in der Lage, beim Kauf von Werbeinventar ihre geschäftlichen Ziele besser zu präsentieren. Dies gipfelt dann in relativ neuen Geschäftspraktiken wie der ‚Lieferpfadoptimierung‘ (‚supply path optimisation‘). Dabei setzen Werbungtreibende auf eine Mischung aus Data Science und Fachkenntnissen zur Optimierung der Pfade, die man unter mehreren Tausend möglichen Optionen für den Kauf einer Werbeanzeige gehen muss - ausgehend von der Marke und Agentur bis zu einer komplexen Reihe technischer Intermediäre. Einige Verleger verwenden ähnliche Praktiken, um ihre Preise dynamisch an die Nachfrage anzupassen und um die Werbungtreibenden auszuwählen, die für sie am günstigsten sind (‚demand preference optimisation‘). Dies bedeutet, dass die Fähigkeit, ein pluralistisches Medienökosystem zu schaffen und

---

<sup>19</sup> Lewis M (2014) *Flash boys: Cracking the money code*. New York, NY: Allen Lane.

<sup>20</sup> Noble S (2018). *Algorithms of Oppression*. New York: New York University Press.

<sup>21</sup> Ayres I (2008) *Super crunchers: How anything can be predicted*. London: John Murray.

<sup>22</sup> Alaimo C (2014) *Computational consumption: Social media and the construction of digital consumers*. Phd, The London School of Economics and Political Science (LSE), <http://etheses.lse.ac.uk/975/>.

<sup>23</sup> <https://medium.com/@francois.chollet/what-worries-me-about-ai-ed9df072b704>.

aufrechtzuerhalten mit der Fähigkeit verknüpft ist, sich auf die algorithmische Infrastruktur, die dem Geschäftsmodell für Werbung der Verleger zugrunde liegt, einzulassen.

### **3.4. Von der Schnittstelle zur Infrastruktur: Medienpluralismus auf vielen Ebenen**

Für eine Betrachtung des Medienpluralismus im digitalen Zeitalter aus wirtschaftlicher Perspektive ist es unbedingt erforderlich, auf die Wechselwirkungen zwischen Mediatisierung, Datifizierung und Algorithmisierung einzugehen. Diese drei Aspekte lassen sich einem Spektrum von Schnittstelle bis Infrastruktur zuordnen: Was tut sich im Bereich des Bildschirms? Was können die Endnutzer (Verbraucher oder gewerbliche Nutzer) unmittelbar wahrnehmen? Was passiert hinter den Kulissen auf Ebene der Infrastruktur? Zur Infrastruktur besteht typischerweise kein breiter Zugang - entweder absichtlich oder aus juristischen Gründen; oder weil die Entscheidungslogik von Maschinen für menschliche Bediener kognitiv zu komplex und unverständlich ist. Wie es die Rolle von Daten und Algorithmen vermuten lässt, werden Prozesse auf Infrastrukturebene zunehmend wichtiger:

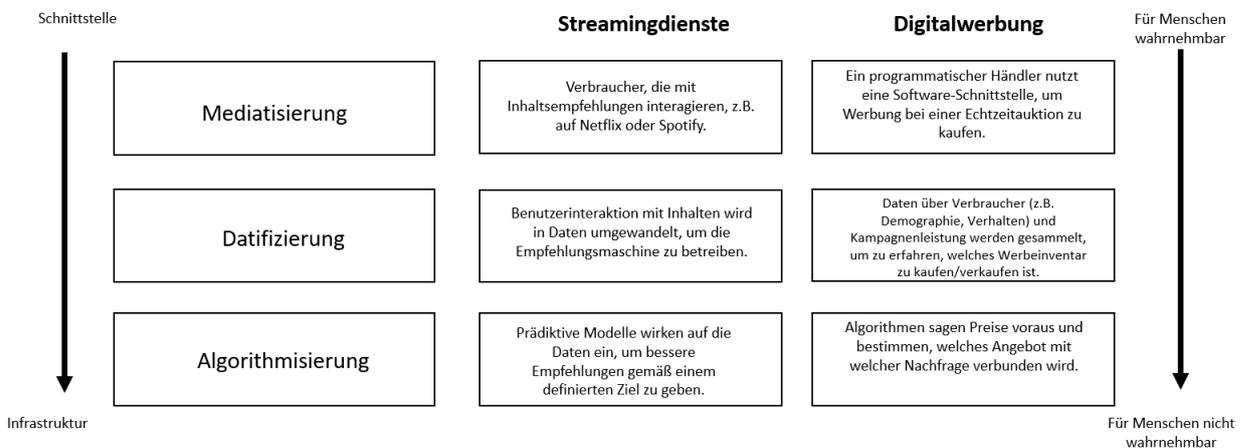
*„Der größte Teil der Kommunikation zwischen intelligenten Geräten wird automatisch erfolgen. Menschliche Eingriffe in diesen Kommunikationsstrom wird es nur in einem sehr geringen Umfang geben. Die ganzen Abläufe werden größtenteils von Menschen nicht wahrgenommen und sind ihnen nicht wirklich zugänglich.“<sup>24</sup>*

In einer Digitalwirtschaft muss in Diskussionen über Medienpluralismus berücksichtigt werden, wie diese drei Ebenen Pluralismus fördern oder schwächen können. Zwischen allen drei Ebenen bestehen Querverbindungen. Der Zugang zu Daten beispielsweise kann Folgen im Hinblick auf die Qualität von Modellen für maschinelles Lernen zur Optimierung von Werbeerlösen haben. Dank vieler Kontroll- und Steuerelemente sowie Anzeigen auf dem Armaturenbrett für das Management digitaler Werbung ist der Werbetreibende bzw. der Verleger in der Lage, zu sehen, was sich ‚unter der Haube‘ tut und kann beanspruchen, die Kontrolle über das wirtschaftliche Geschick des Unternehmens zu haben - oder er macht weiter wie bisher mit seinem „Pseudo“-Armaturenbrett, losgelöst von der Wirklichkeit des Markts, jenseits der Mechanismen, die das reale Geschäft bestimmen. In ähnlicher Weise kann auch die Optimierungslogik, die in Empfehlungsalgorithmen von Streamingdiensten kodiert ist, bestimmte Inhalte priorisieren oder nicht priorisieren, ohne dass der Nutzer davon Kenntnis oder die Möglichkeit zum Eingreifen hat.

---

<sup>24</sup> Interview mit Katherin Hayles in Gane et al (2007) Ubiquitous surveillance: Interview with Katherine Hayles. *Theory, Culture & Society* 24 (7–8), S. 350.

**Abbildung 3. Schnittstelle und Infrastruktur**



Quelle: Verfasser

Aufgrund der Wechselbeziehungen zwischen diesen drei Ebenen ist es ferner möglich, dass bestimmte Erscheinungen, welche potenziell einen Einfluss auf Medienpluralismus haben, ihren Ursprung nicht in der Ebene haben, in der sie zum Ausdruck kommen. Deshalb ist es für Politiker wichtig, die Konzepte, Prozesse und wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten jeder einzelnen Ebene zu kennen und zu verstehen. Erscheinungen, die die Politik im Auge behalten oder ändern möchte, können mit anderen Phänomenen zusammenhängen und ihren Ursprung an Orten haben, an denen sie nicht sichtbar sind.

### 3.5. Pluralismus in algorithmischen Medien - Lehren aus dem Bereich der Digitalwerbung

Pluralismus in algorithmischen Medien ist mehr als ein abstraktes Konzept. Beobachtungen aus der Praxis der Medienökonomie zeigen Bereiche auf, die für Wissenschaftler des Medienpluralismus von Interesse sein könnten. Programmatische Werbung ist für eine Fallstudie besonders geeignet. Nicht, weil sie positive oder negative Auswirkungen auf den Medienpluralismus haben kann. Weil alle drei Schichten - Mediatisierung, Datifizierung und Algorithmisierung - weit entwickelt sind, ist das Ökosystem der Marktteilnehmer besonders komplex; die Industrie und die Marktteilnehmer haben Strategien und Taktiken entwickelt, um diese Komplexität zu managen und legen die zumeist algorithmischen Grundsätze, die am Markt bestimmend sind, offen. Programmatische Werbung an sich war Gegenstand von Studien über Aspekte der Transparenz und des Wettbewerbs, insbesondere über die Rolle von Plattformen im Ökosystem der programmatischen Werbung.<sup>25</sup> Die Versuche in der Branche, sich diesen Herausforderungen zu stellen, tragen mit dazu bei, dass sich der

<sup>25</sup> Siehe z.B.: <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study>.

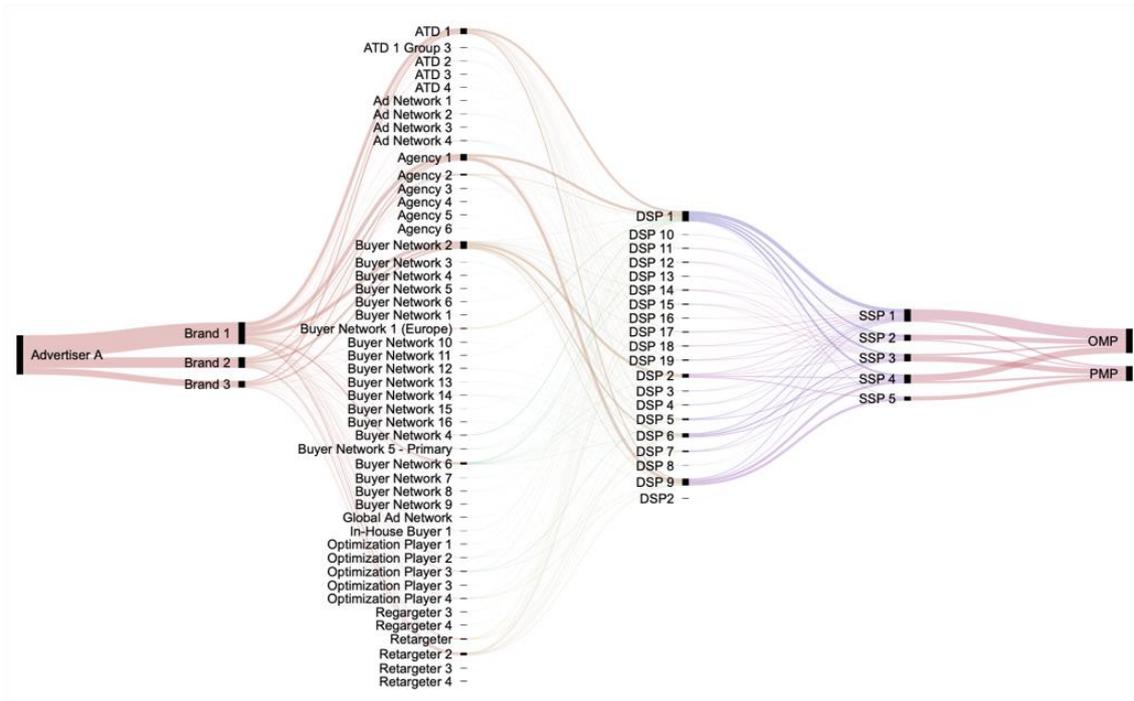
Bereich programmatische Werbung mit Blick auf Probleme und mögliche Lösungsansätze, die in den kommenden Jahren die Diskussionen in der gesamten Medienbranche beeinflussen werden, besonders gut als Trendsetter eignet.

Daten und Algorithmen sind für institutionelles Wissen über Werbung von grundlegender Bedeutung. Institutionelles Wissen bedeutet systematisches Wissen darüber, wie der Markt funktioniert, und die Fähigkeit, dieses Wissen in wirtschaftliche Praxis umzusetzen. Das System der programmatischen Werbung hat den Zugang zu einem globalen Werbeangebot und einer globalen Werbenachfrage demokratisiert: Ein großer und offener Markt ist entstanden, wo - zumindest theoretisch - jeder Käufer mit jedem Verkäufer - und umgekehrt - Kontakt aufnehmen kann. Gleichzeitig haben Werbungtreibende und Verleger realisiert, dass sie für Erfolge am Markt Daten und - wie oben erwähnt - möglicherweise sogar benutzerdefinierte Algorithmen brauchen. Programmatische Systeme bieten potenziell zunehmend reiche Datenquellen, Daten für Zwecke der Berichterstattung, der Analyse und Optimierung. Jedoch sind sie oft nicht standardisiert und vermitteln nur Einblicke in Teilbereiche. Das stellt die Marktteilnehmer vor Herausforderungen. Die programmatische Lieferkette wurde als „undurchsichtig“ bezeichnet.<sup>26</sup> Sie umfasst eine Unzahl verschiedener Intermediäre und potenziell Millionen von Pfaden zwischen Werbetreibendem und Verleger. Dies führt zu Ineffizienz und Intransparenz am Markt, wodurch die Macht der ‚Infrastruktur‘ zunimmt. Das unten abgebildete Chart beispielsweise wurde unter Verwendung von API-Daten und stark bereinigten Sell-Side-Techniken generiert. Dargestellt sind die verschiedenen Pfade zwischen einem einzelnen Werbungtreibenden (links) und einem Verleger (rechts) im Verlauf einer Woche.

---

<sup>26</sup> Siehe z.B.: <https://rubiconproject.com/insights/thought-leadership/bringing-clarity-to-a-murky-programmatic-supply-chain/> und <https://www.forbes.com/sites/avidan/2017/05/29/a-new-study-zeroes-in-on-the-murky-world-of-programmatic-buys/>.

Abbildung 4. Programmatische Lieferketten



Quelle: The Guardian & Ecuity

Ein funktionierender Markt setzt voraus, dass die Marktteilnehmer in der Lage sind, den Markt zu interpretieren und entsprechende Entscheidungen zu treffen. Aus medienpluralistischer Perspektive ist es von großer Bedeutung, eine Spaltung in datenreiche und datenarme Akteure zu vermeiden. Im Prinzip bedeutet das, dass Verleger in der Lage sein müssen, Einzeldatensätze zu entwickeln, die es ihnen ermöglichen, Nachfrage seitens der Werbetreibenden anzuziehen, und in Fähigkeiten der Bereiche Analyse und Data Science zu investieren, die erforderlich sind, um hinter die Schnittstellen von Management-Armaturenbrettern zu blicken und die von den erweiterten programmatischen Handelssystemen generierten Daten nutzen zu können. Für viele Verleger besteht derzeit die größte Herausforderung nicht in der Verfügbarkeit von Daten, sondern in fehlenden Fähigkeiten zur Analyse und zur Reaktion auf die Daten. Das wirtschaftliche Geschick von werbefinanzierten Verlegern hängt nicht nur von der Qualität der Inhalte oder gar der Fähigkeit ab, aus Daten attraktive Werbeangebote zu erstellen, sondern auch von der Fähigkeit, einen Markt zu analysieren, dessen Logik auf technischen Systemen und Algorithmen basiert.

Der Bedarf nicht nur an Daten, sondern auch an Methoden und Fähigkeiten zur Interpretation ist ein Bereich, der für das Verständnis von Medienpluralismus in einer digitalen Medienwelt zunehmend an Bedeutung gewinnt. Das Auslaufen von Drittanbieter-Cookies beispielsweise hat zur Folge, dass bestehende Methoden datengestützter Werbung (auch jenseits der programmatischen) in eine Welt verschoben werden, in der alle Verbraucher standardmäßig anonym sind. Dadurch werden Datenschutz und Schutz der Privatsphäre verbessert. Darüber hinaus bedeutet es, dass die Industrie zunehmend Modelle für maschinelles Lernen und komplexere Algorithmen einsetzen wird, um aggregierte

Daten über Werbeleistungen zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Doch die Fähigkeiten und Werkzeuge, die das ermöglichen, sind ungleich verteilt. In diesem Kontext hängt Medienpluralismus von einem Zugang zu algorithmischen Modellen ab und von der Fähigkeit, diese interpretieren zu können, denn die Modelle bestimmen, wie die Werbeausgaben aufgeteilt und wie Werte generiert werden.

### 3.6. Konsequenzen für Politik und Wissenschaft

Die sich im Bereich der Werbung abzeichnenden Entwicklungen und Reaktionen sind ein Vorläufer von Problemen und Lösungsmöglichkeiten in anderen Medienbereichen. Die Notwendigkeit, die Kontrolle über Daten zu haben und die Entscheidungslogik von Modellen für maschinelles Lernen zu verstehen oder zu gestalten, ist für das Auffinden von Inhalten auf Streamingplattformen bzw. für die Fähigkeit von Verlegern, ihre Abonnementangebote zu optimieren und zu vergleichen, von großer Bedeutung.

Eine Reihe von Studien liegt vor, in denen die Ökonomie der programmatischen Werbung und die Rolle der Marktteilnehmer untersucht worden sind.<sup>27</sup> Auch Ansätze auf Blockchain-Basis fanden Anwendung, um Werbetransaktionen nachzuverfolgen und die Transparenz in der Branche zu verbessern. Trotz lobenswerter Bemühungen und Erkenntnissen können solche Ansätze jedoch nur den Teil der ökonomischen Landschaft von Medienmärkten darstellen, der auf Mediatisierung, Datifizierung und Algorithmisierung basiert. Prinzipiell kann mit diesen Ansätzen nur das erfasst werden, was unmittelbar beobachtbar ist, und es ist sehr schwierig, bis ins Herz der Infrastruktur vorzudringen, die unsichtbar oder so komplex ist, dass sie vom menschlichen Betrachter nur schwer verarbeitet werden kann. Diese Ansätze können sogar falsche Daten für Entscheidungsprozesse bereitstellen. Da alle Medienmärkte zunehmend in Daten und Algorithmen eingebettet sind, heißt das, dass der Bedarf an neuen Verfahren immer dringender wird, mit denen belastbare Entscheidungen über die Funktionsweise des Marktes getroffen werden können - für die Medienindustrie selbst, aber auch für Politiker, Regulierungsstellen und Wissenschaftler, die sich mit Aspekten des Medienpluralismus beschäftigen.

Derartige neue Ansätze gibt es. Optimierungsexperten, die sowohl für Werbetreibende und Verleger tätig sind, verwenden forensische Verfahren zur Analyse wirtschaftlicher Prozesse auf Plattformen. Grundstein solcher Ansätze sind Experimente.<sup>28</sup> Dabei greifen Datenwissenschaftler auf Marktstimuli zurück - wie z. B. Preisänderungen oder das Abschalten bestimmter Kaufpfade. Die Zahl dieser Stimuli ist sehr groß - oft Tausende gleichzeitig -, wobei die Injektion nach einem statistischen Muster erfolgt. Im Anschluss analysieren die Wissenschaftler das in den Berichten der Intermediäre enthaltene Feedback zu diesen Experimenten. Damit lassen sich dann Proxies der zugrundeliegenden algorithmischen Logik des Markts und der verborgenen Marktfaktoren erstellen. In

---

<sup>27</sup> Vgl. dazu die jüngste: <https://www.isba.org.uk/media/2424/executive-summary-programmatic-supply-chain-transparency-study.pdf>.

<sup>28</sup> The Harvard Business Review hat dem Thema Experimente und ihre Bedeutung für das Generieren von Wettbewerbsvorteilen in der Digitalwirtschaft kürzlich eine ganze Ausgabe gewidmet, <https://hbr.org/2020/03/productive-innovation>.

mehreren kleineren Betrieben im Bereich Medien und Werbung kamen – wenn auch einfachere - Versionen dieses Ansatzes jahrelang zum Einsatz. Spezialisten für die Optimierung von Suchmaschinen haben experimentell versucht herauszufinden, wie man bei einer Suchmaschine das beste Ranking erreicht. In ähnlicher Weise prüfen Influencer durch Tests und Austausch von Erfahrungen, wie ihre Inhalte ankommen, wenn YouTube die Parameter seiner Algorithmen ändert. Schon seit längerer Zeit werden derartige Methoden in der Medienkunst verwendet, wo ‚Störungen‘ (*glitches*) als Form der subversiven Praxis erzeugt wurden, um einen Blick von der Schnittstelle in die Infrastruktur zu werfen:

*„Eine ‚Störung‘ ist ein Durcheinander, das einen Augenblick die Möglichkeit bietet, einen kurzen Blick auf die innere Struktur der Software zu werfen, ob es sich um einen Mechanismus der Datenkompression oder um einen HTML-Code handelt. Obwohl eine Störung nicht die wirkliche Funktionalität des Computers offenlegt, zeigt sie, wie digitale Räume aufgebaut sind.“<sup>29</sup>*

Experimentelle Ansätze sind somit ein kritischer Beitrag dazu, wie - ganz im Sinne von Joseph Weizenbaum - menschliche Akteure Souveränität über Computer und deren Entscheidungen beweisen können.

Politiker, Regulierungsstellen und Wissenschaftler verfügen zumeist nicht über solche Instrumente, um Experimente in großem Stil durchzuführen. Doch ist es sehr wohl möglich, dass sie Normen, Instrumente und Praktiken, die sich in der Medienindustrie bewährt haben, festlegen, und ihre Kenntnisse über eine zunehmend komplexe Dynamik der Märkte, die sogar für Experten nicht nachvollziehbar ist, erweitern. Präzedenzfälle finden sich in der Finanzindustrie. Die für Finanzmärkte zuständigen Regulierungsstellen haben mit Anbietern von „Regulierungstechnologie“ eine öffentlich-private Partnerschaft geschlossen, um die komplexe Finanztechnologie und das Datenvolumen besser in den Griff zu bekommen.<sup>30</sup> Solche Modelle sind zwar nicht der einzige Ansatz, können aber sicherstellen, dass politische, regulatorische und wissenschaftliche Erkenntnisse über die Ökonomie der Medienmärkte weiterhin von Relevanz sind.

---

<sup>29</sup> Goriunova O und Shulgin A (2008) Glitch. In *Software Studies: A Lexicon*, edited by Matthew Fuller, S.114.

<sup>30</sup> Yang, Alex Yueh-Ping und Cheng-Yun Tsang. 2018. RegTech and the New Era of Financial Regulators: Envisaging More Public-Private Partnership Models of Financial Regulators. *University of Pennsylvania Journal of Business Law*, 21 (2).



## 4. Medienpluralismus aus der rechtlichen Perspektive

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

*Christina Etteldorf, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*

### 4.1. Medienfusions- und -konzentrationsrecht auf europäischer und nationaler Ebene

Vorgaben und Instrumente zur Sicherung der Medienvielfalt existieren auch auf europäischer Ebene. Aufgrund ihrer Bedeutung untersuchte bereits die IRIS Spezial 2016-2 unter dem Titel „Medieneigentum – Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen“<sup>31</sup> insbesondere den grundrechtlichen, kompetenzrechtlichen sowie den Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts, der weiterhin hoch relevant ist und auch aufgrund der Entwicklungen im Medienmarkt eine erneute Befassung mit der Thematik notwendig macht.

Der grundrechtliche Rahmen zur Vielfaltssicherung aus Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>32</sup> und Art. 11 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)<sup>33</sup> sowie der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) belegt die grundlegende Bedeutung der Gewährleistung von Medienvielfalt im demokratischen System. Der EGMR leitet den Schutz der Medienvielfalt als Grundbedingung aus der Medienfreiheit ab<sup>34</sup> und konstatiert, dass es ohne Pluralismus keine Demokratie gebe.<sup>35</sup> Die Medienvielfaltssicherung hat dabei nicht nur eine abwehrrechtliche Dimension, der EGMR begreift die Staaten als „ultimative Garanten“ des Pluralismus in den Medien, sodass diese

---

<sup>31</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden, auch mit weiteren Nachweisen Cappello M. (Hrsg.), *Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS Spezial 2016-2, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016; zu diesem Kapitel insbesondere den Abschnitt 2., S. 17 ff.

<sup>32</sup> Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_DEU.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf).

<sup>33</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, OJ C 326, 26.10.2012, S. 391–407, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu EGMR, Nr. 37374/05, *Társaság a Szabadságjogokért / Ungarn*; Nr. 17207/90, *Informationsverein Lentia u.a. / Österreich*; Nr. 24699/94, *VgT Verein gegen Tierfabriken / Schweiz*; Nr. 13936/02, *Manole u.a. / Moldova*; Nr. 48876/08, *Animal Defenders International / Vereinigtes Königreich*.

<sup>35</sup> EGMR, Nr. 13936/02, *Manole u.a. / Moldova*, Rn. 95.

einen rechtlichen sowie praktischen Rahmen schaffen müssen, der den Zugang der Öffentlichkeit zu unparteiischen Informationen und einem Spektrum von Meinungen und Debatten sicherstellt, die unter anderem die Vielfalt der politischen Ansichten innerhalb des Landes widerspiegeln.<sup>36</sup> Audiovisuellen Medien wird dabei eine besondere Bedeutung beigemessen, da der EGMR diese als besonders durchdringendes Medium begreift.<sup>37</sup>

Auch der EuGH erkennt an, dass der Pluralismus der Medien in einem Zusammenhang mit der durch Art. 10 EMRK und Art. 11 GRC garantierten Meinungsfreiheit steht und insbesondere, dass eine Kulturpolitik, die das Ziel der Pluralismussicherung als zwingenden Grund des Allgemeininteresses verfolgt, Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>38</sup>) rechtfertigen kann.<sup>39</sup> Aus grundrechtlicher Perspektive ist die Medienvielfaltssicherung daher nicht nur Leitgedanke und anerkanntes Gemeinwohlziel, sondern es ergeben sich auch Schutzpflichten von Unionsebene aus. Zwar resultieren diese aus europäischen Rechtsgrundlagen, aber sie richten sich nicht an die EU als Akteur, sondern an die Mitgliedstaaten. Insbesondere Art. 11 Abs. 2 GRC, der die Achtung des Pluralismus in den Medien durch die Union statuiert, ändert nichts am bestehenden Kompetenzgefüge, das auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung beruht und für den Mediensektor nur begrenzte Befugnisse im Zusammenhang mit der Binnenmarktkompetenz sowie der Wettbewerbspolitik vorsieht. Insbesondere existiert keine Regulierungskompetenz zum aktiven Schutz der Medienvielfalt, sodass diese Aufgabe bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Das wird auch von Art. 167 AEUV gestützt und konkretisiert, der zeigt, dass eine aktive europäische Medienregulierung im Sinne einer Vereinheitlichung kultureller Aspekte nicht gewollt und die EU insoweit vielmehr auf Fördermaßnahmen beschränkt ist.

Obwohl die EU-Wettbewerbspolitik nicht unmittelbar auf die Schaffung von Pluralismus in den Medien zielt, betrifft sie diesen Bereich mindestens mittelbar. Diese adressiert die Medien zwar nicht in ihrer Funktion als Kulturgut, wohl aber in ihrer Funktion als Wirtschaftsgut, in der sie wie alle anderen Unternehmen am Wirtschaftsverkehr im Binnenmarkt teilnehmen. Obwohl damit nicht der publizistische Wettbewerb reguliert wird, haben die wettbewerbsrechtlichen Regelungen dennoch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Gestaltung der Medienlandschaft, da ein funktionierender, freier Wettbewerb im Binnenmarkt zugleich ein wichtiger Faktor zur Gewährleistung von Medienpluralismus im Sinne eines Dualismus von Marktmacht- und Meinungsmachtkontrolle ist. Mit den Instru-

---

<sup>36</sup> Wie vor, Rn. 107.

<sup>37</sup> EGMR, Nr. 17207/90, *Informationsverein Lentia u.a. / Österreich*, Rn. 38; Nr. 24699/94, *VgT Verein gegen Tierfabriken / Schweiz*, Rn. 73.

<sup>38</sup> Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl EU C 202 vom 7.6.2016, S. 47-390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.

<sup>39</sup> Vgl. hierzu EuGH, Rs. 353/89, *Kommission / Niederlande*, Rn. 30; C-288/89, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda u. a. / Commissariaat voor de Media*, Rn. 23; Rs. C-148/91, *Vereniging Veronica Omroep Organisatie / Commissariaat voor de Media*, Rn. 9; Rs. C-23/93, *TV10 SA / Commissariaat voor de Media*, Rn. 18; Rs. C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH / Heinrich Bauer Verlag*, Rn. 19. Rs. C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgium SA u.a. / État belge*, Rn. 41; Rs. C-336/07, *Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG / Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk*, Rn. 37; Rs. C-87/19, *TV Play Baltic AS / Lietuvos radijo ir televizijos komisija*, Rn. 38. Eine ausführliche Diskussion über die Bedeutung in der Praxis findet sich in Cole M., „Zum Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten bei Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit“, 2020, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2020/06/Zum-Gestaltungsspielraum-der-EU-Mitgliedstaaten-bei-Einschr%a4nkungen-der-Dienstleistungsfreiheit.pdf>.

menten der Marktmachtkontrolle (Kartellverbot des Art. 101 AEUV, Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung des Art. 102 AEUV und Fusionskontrolle nach der Fusionskontroll-Verordnung<sup>40</sup>), kann die Europäische Kommission in bestimmtem Umfang (einen begrenzenden) Einfluss auf die Meinungsmacht von Unternehmen nehmen, wenn diese auf einem bestimmten Markt eine beherrschende Stellung einnehmen oder einnehmen würden. Die Definition und Abgrenzung des relevanten Marktes ist daher essenziell und im Mediensektor von mehreren Besonderheiten gekennzeichnet. Zum einen bewegen sich die Medien in einem zweiseitigen Markt bestehend aus dem Rezipientenmarkt und dem Werbemarkt, in denen sie jeweils um Aufmerksamkeit und Werbeinnahmen miteinander konkurrieren. Beide Märkte sind auch vor dem Hintergrund der Sicherung von Meinungsvielfalt bedeutsam, da Vielfalt nur dort vorhanden ist, wo Inhalte ein Publikum auch erreichen und die (Re-)Finanzierbarkeit von Inhalten unmittelbar auch die Existenz von Medienanbietern bedingt. Zum anderen ist der Mediensektor geprägt von der (zunehmenden) Konvergenz der Medien, die zu einem Verschwimmen der Grenzen zwischen verschiedenen Übertragungsformen, Angebotsformen und Anbietern führt und zu einem erheblichen Einfluss von Gatekeepern wie Suchmaschinen und anderen Plattformen geführt hat.

Eine eingehende Analyse der relevanten Entscheidungen in der IRIS Spezial 2016-2 hat gezeigt, dass die Kommission dennoch weiterhin<sup>41</sup> maßgeblich zwischen den Märkten für Free-TV, Pay-TV sowie den Kauf von Übertragungsrechten unterscheidet und insbesondere an der Trennung des Online- und Offline-Marktes festhält. Die Konvergenz der Medien, die für die Vielfaltssicherung wegen des hier (auch und vor allem) relevanten Empfängerhorizonts eine große Rolle spielt, spielt im wirtschaftlich gesteuerten EU-Wettbewerbsrecht dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Deshalb, und auch, weil die Zielsetzung kartellrechtlicher Maßnahmen auf die Herstellung fairer Verhältnisse im Hinblick auf ökonomische Gesichtspunkte zielt, insbesondere nicht das Vorhandensein eines vielfältigen Angebots anstrebt, ist das Kartellrecht auf EU-Ebene daher kein geeignetes oder ausreichendes Mittel zur Herstellung von Vielfalt im Mediensektor.

## 4.2. Möglichkeiten zur Förderung von Medienvielfalt im Rahmen des EU-Beihilferechts

Der aktiven Pluralismussicherung auf Ebene der Mitgliedstaaten werden durch einen weiteren Bereich des EU-Wettbewerbsrechts allerdings Grenzen gesetzt. Das Beihilferecht

---

<sup>40</sup> Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen ("EG-Fusionskontrollverordnung") (Text von Bedeutung für den EWR) OJ L 24, 29.1.2004, p. 1–22, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0139>.

<sup>41</sup> Auch in den seither ergangenen Entscheidungen wird dies bestätigt: im Fall Walt Disney / Century Fox (M.8785) vom 6.11.2018 hielt die Kommission an der Trennung zwischen digitalen Vertriebsformen von Filmen und der physischen Distribution fest, vgl. Rn 50, [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8785\\_2197\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8785_2197_3.pdf); im Fall Sky / Fox (M.8354) vom 7.4.2017 an der Unterscheidung von Produktion von Fernsehinhalten im Auftrag und der Lizenzierung von Übertragungsrechten für vorproduzierte Fernsehinhalte, vgl. Rn. 62, [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8354\\_920\\_8.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8354_920_8.pdf).

macht Vorgaben, wie finanzielle und vergleichbare Fördermaßnahmen durch Mitgliedstaaten möglich sind. Es ist dabei vor allem dann relevant – anders als das Medienkonzentrationsrecht –, wenn es um den Erhalt außenpluralistischer Strukturen durch die Sicherung der Finanzierung von Angeboten oder Anbietern im Wege der Subventionierung oder sonstigen finanziellen Erleichterungen geht.

Staatliche Beihilfen sind in der EU gemäß Artikel 107 Abs. 1 AEUV grundsätzlich verboten, da sie bestimmte Unternehmen, Wirtschaftszweige oder Industrien gegenüber Mitbewerbern begünstigen und damit den freien Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt verzerren (können), soweit sie aufgrund wettbewerbsverfälschender Wirkungen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Der Begriff der Beihilfe ist dabei weit auszulegen und erfasst alle von staatlichen Stellen gegenüber Unternehmen gewährten Vorteile.<sup>42</sup> Das umfasst sowohl direkte Förderungen etwa in Form von finanziellen Zuwendungen als auch indirekte Förderungen wie Steuervergünstigungen oder sonstige Erleichterungen, die sich vorteilhaft für den Empfänger auswirken, unabhängig vom Grund oder Zweck der Förderung. Eine (drohende) Wettbewerbsverfälschung im Sinne einer Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten liegt vor, wenn die Beihilfe durch die wettbewerbsverfälschende Begünstigung bestimmter Unternehmen den Handel von Waren oder Dienstleistungen beeinflusst, sodass sich der Verkehr innerhalb der Union anders entwickelt oder entwickeln könnte als ohne die Vorteilsgewährung, wodurch rein innerstaatliche Auswirkungen ausgeklammert werden. Hierunter fallen etwa die staatliche bzw. staatlich veranlasste Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>43</sup> sowie Filmfördermodelle der Mitgliedstaaten.<sup>44</sup> Die Frage, ob auch weitere Finanzierungs- oder Fördermodelle von dieser Begriffsdefinition erfasst sind, lässt sich nicht pauschal beantworten, sondern hängt – außerhalb der Grenzwerte für de-minimis-Beihilfen<sup>45</sup> – insbesondere von der grenzüberschreitenden Relevanz der jeweiligen Maßnahme ab<sup>46</sup>, die allerdings von der Europäischen Kommission ebenfalls weit ausgelegt<sup>47</sup> wird. Die Attraktivität von Medien auch als Werbeplattform für internationale Unternehmen kann dabei einen solchen Bezug nahelegen.

---

<sup>42</sup> Vgl. beispielhaft EuGH, Urteil vom 7. März 2002, C-310/99, *Italienische Republik ./ Kommission der Europäischen Gemeinschaften*.

<sup>43</sup> Vgl. hierzu etwa die Ausführungen der EU Kommission im Verfahren zum deutschen Rundfunkbeitrag, Mitteilung der Europäischen Kommission vom 24. April 2007, K(2007) 1761, endg. Staatliche Beihilfe E 3/2005 [ex CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004] – Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland.

<sup>44</sup> Dazu Cole, *Filmförderung und Europarecht - ein Überblick*, UFITA 83 (2019) 2, S. 520-535; Etteldorf, *Das Recht der Filmförderung im europäischen Vergleich*, UFITA 83 (2019) 2, S. 536-542.

<sup>45</sup> Eine Grenze für die Einschlägigkeit von Art. 107 Abs. 1 AEUV in Höhe von 200.000 bzw. 500.000 EUR sehen die die Verordnung (EU) Nr. 360/2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV auf De-minimis - Beihilfen an Unternehmen (für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, EU ABL L 114 vom 26.4.2012, S. 8–13) und die (allgemeinere) De-minimis-Verordnung (EU) 1407/2013 (EU ABL L 352, 24.12.2013, p. 1–8) vor.

<sup>46</sup> In Bezug auf Fördermaßnahmen für lokale und regionale Medien vgl. *Ukrow/Cole*, *Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt*, in: Schriftenreihe der TLM Band 25, 2019, S. 73 ff.

<sup>47</sup> Vgl. beispielsweise EuGH, Urteil vom 29. April 2004, Rs. C 298/00 P, *Italien ./ Kommission*, Rn. 49 betreffend die Entscheidung 98/182/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 (ABL 1998, L 66, S. 18).

Obwohl keine generellen Bereichsausnahmen des Beihilferechts für den Kulturbereich existieren<sup>48</sup>, bestehen jedoch Ausnahmen vom prinzipiellen Verbot staatlicher Beihilfen, die die Kommission genehmigen muss (Art. 107 Abs. 2 AEUV) oder kann (Art. 107 Abs. 3 AEUV). Im Mediensektor sind dabei insbesondere Art. 106 Abs. 2, Art. 107 Abs. 3 Buchst. d und Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV relevant.

Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, gibt Art. 106 Abs. 2 AEUV den Mitgliedstaaten eine Ausnahmemöglichkeit, die insbesondere auch zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genutzt wird. Die dabei zu beachtenden Parameter werden in Fallpraxis und einer Mitteilung der Kommission konkretisiert.<sup>49</sup> Dabei wird die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Förderung der kulturellen Vielfalt sowie die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, vielfaltserhöhende Maßnahmen zu treffen, betont.<sup>50</sup> Die Kommission verlangt in Bezug auf die Etablierung von Finanzierungssystemen vor allem eine unabhängige Kontrolle, Transparenz und Maßnahmen gegen Überkompensation, prüft aber den Finanzierungsgrund, also die Auftragsdefinition nur beschränkt nach. Sie verlangt bei der Ausgestaltung der Modelle eine Berücksichtigung des Konkurrenzverhältnisses zu kommerziellen Rundfunkanbietern und Printmedien, welche potenziell negativ von einer staatlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinsichtlich der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle betroffen sein können. Weil diese Anbieter ebenfalls die kulturelle und politische Debatte bereichern und die Inhalteauswahl vergrößern, muss ihr Schutz mit bedacht werden.<sup>51</sup>

Für eben jene kommerziellen Medien bestehen Fördermöglichkeiten vor dem Hintergrund der Vielfaltssicherung insbesondere nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. d AEUV, welcher Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes erlaubt, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Die Bestimmung des Kulturbegriffs erfolgt parallel zu den jeweiligen Begrifflichkeiten in Art. 167 AEUV und erfasst damit insbesondere auch die Förderung des künstlerischen und literarischen Schaffens, einschließlich journalistisch-redaktioneller Betätigung, in einem weit verstandenen, insbesondere den gesamten Rundfunk umfassenden audiovisuellen Bereich.<sup>52</sup> In vergangenen Prüfungsverfahren hat die Kommission Medienförderungen teilweise unter Art. 107 Abs. 3 Buchst. d) AEUV betrachtet, wobei eine restriktive Auslegung dazu führt, dass es bei der Prüfung auf den Inhalt und die Art des „Produkts“ ankommt, nicht jedoch auf das Medium oder seine Verteilung per se.<sup>53</sup> Die Fördermaßnahme muss also einen kulturellen Schwerpunkt haben; die Förderung einer Gesamttätigkeit, die neben kulturellen Teilaspekten auch kommerzielle Teilaspekte enthält, ist danach grundsätzlich nicht möglich. Bedingungen

---

<sup>48</sup> EuGH, Urteil vom 28. Januar 1999, T-14/96, *Bretagne Angleterre Irlande (BA) ./ Kommission*.

<sup>49</sup> Insbesondere durch die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, EU ABL. C 257 vom 27.10.2009, S. 1–14, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52009XC1027(01)), sowie durch Einzelfallentscheidungen – eine Liste ist [http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/decisions\\_psb.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/decisions_psb.pdf).

<sup>50</sup> Mitteilung der Kommission (wie vor), Rz. 13.

<sup>51</sup> Mitteilung der Kommission (wie vor), Rz. 16.

<sup>52</sup> Hierzu eingehend und weiterführend: *Ress/Ukrow* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (eds.). *Das Recht der Europäischen Union: Grundwerk zur Fortsetzung*, Art. 167 AEUV Rn. 128 f.

<sup>53</sup> Entscheidung vom 1. August 2016, C(2016) 4865 final, State aid SA.45512 (2016/N). Der Fall betraf die Förderung von Print- und Digitalmedien in Minderheitensprache.

und Grenzen speziell für den Bereich der Filmindustrie und anderer audiovisueller Werke ergeben sich aus einer entsprechenden Mitteilung der Kommission.<sup>54</sup> Die Förderung der audiovisuellen Produktion wird dabei allerdings auch und gerade als ein geeignetes Mittel zur Förderung der Vielfalt und des Reichtums der europäischen Kultur begriffen.<sup>55</sup> Die Kommission wendet die Kriterien aus der Mitteilung auch auf die Förderung von bestimmten Rundfunkprogrammen und analog auch auf Radioprogramme an, wenn sie mit erstgenannten in Zusammenhang stehen.<sup>56</sup>

Im Zusammenhang mit der im Jahr 2020 in Europa verbreiteten Corona-Pandemie, die auch den Mediensektor durch das Einbrechen von Werbeeinahmen massiv und voraussichtlich nachhaltig getroffen hat, sei auf aktuelle Debatten um Fördermöglichkeiten für Medien eingegangen, die (auch) im Lichte des EU-Beihilferechts durchzuführen sind. Die Pandemie bedroht nicht nur die Existenz einzelner Medienunternehmen, sondern auch die Vielfalt im Mediensektor. Dieser Gefahr sind zahlreiche Mitgliedstaaten durch Unterstützungsmaßnahmen entgegengetreten.<sup>57</sup> So hat etwa Dänemark einen „COVID-19-Entschädigungsplan“ in Höhe von umgerechnet etwa 32 Mio. EUR für den Mediensektor (Printmedien, elektronische Medien, Rundfunk, etc.) aufgelegt, der bei der Kommission notifiziert wurde. In ihrer Entscheidung von grundlegender Bedeutung hat die Kommission hierin zwar eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV gesehen, diese aber als nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b) AEUV als so genannte Rettungsbeihilfe in ihrer konkreten Ausgestaltung als Kompensation für rechtmäßig erachtet.<sup>58</sup> Während die Kommission dabei maßgeblich auf wirtschaftliche Faktoren abgestellt hat, hob die dänische Regierung im Verfahren insbesondere die Notwendigkeit der staatlichen Förderung vor dem Hintergrund der Bedeutung kultureller Vielfalt als wesentlicher Wert in einer demokratischen Gesellschaft hervor, die neben öffentlich finanzierten Medien auch die Existenz privater Medien als Ausgleich fordere. Weitere Verfahren zur Förderung des Mediensektors im Licht von COVID-19 sind auch seitens anderer Mitgliedstaaten anhängig.<sup>59</sup>

Vor dem Hintergrund des EU-Beihilferechts werden die Schnittmengen zwischen Vielfaltsförderung und Wettbewerbsrecht sehr deutlich. Die Förderung von

---

<sup>54</sup> Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke, EU ABl. C 332 vom 15.11.2013, S. 1–11, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/LSU/?uri=CELEX:52013XC1115\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/LSU/?uri=CELEX:52013XC1115(01)), in der Fassung der Mitteilung der Kommission 2014/C 198/02, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52014XC0627\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52014XC0627(02)).

<sup>55</sup> Mitteilung der Kommission (wie vor), Rz. 4.

<sup>56</sup> Vgl. hierzu die Entscheidung vom 27. Februar 2008, E 4/2005 – Irland, KOM (2008) 723 endg., die dies bereits unter Bezugnahme auf die vorherige Fassung der Kinomitteilung festgestellt hat.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu den Tracker der EAO zu COVID-19 Maßnahmen im audiovisuellen Sektor, <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/covid-19-audiovisual-sector-measures>; sowie Ukrow, Schutz der Medienvielfalt und medienbezogene Solidaritätspflichten in Corona-Zeiten, in: Impulse aus dem EMR, 2020, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2020/03/EMR-Impulse-Vielfalt-Corona-200330.pdf>.

<sup>58</sup> Entscheidung vom 28. Mai 2020, SA.57106, C(2020) 3566 final, [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_57106](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57106).

<sup>59</sup> SA.57601 hinsichtlich des französischen Entschädigungsfonds für den audiovisuellen Sektor, [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_57601](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57601); SA.57536 hinsichtlich des italienischen Maßnahmenpakets, das auch den Mediensektor adressiert, [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_57536](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57536).

Medienpluralismus durch staatliche Finanzierungshilfen bleibt möglich, ihr werden aber Grenzen gesetzt.

### **4.3. Bezugspunkte für die Förderung oder den Schutz der Vielfalt im geltenden und künftigen Recht auf EU-Ebene**

Neben der Verankerung von Anknüpfungspunkten für die Herstellung oder Sicherung von Medienvielfalt, enthält auch das Sekundärrecht eine Reihe von Bezugspunkten, die den Pluralismus aus ganz unterschiedlichen Perspektiven adressieren. Nachfolgend soll daher ein Überblick über die relevanten Vorschriften gegeben werden, der aufzeigt, welche verschiedenen Formen von Pluralismus existieren, mit welcher Schutzzielrichtung diese verfolgt werden und wie unterschiedlich sie sich auf den Mediensektor auswirken.

#### **4.3.1. Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation**

Der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation (EEKK)<sup>60</sup> ist am 21. Dezember 2018 in Kraft getreten und hat insbesondere die Richtlinien 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie), 2002/20/EG (Genehmigungsrichtlinie), 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) und 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie) sowohl geändert als auch in einem umfassenden Regelungswerk für Telekommunikationsdienste zusammengefasst.

Obwohl der EEKK im Wesentlichen elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, also Übertragungswege und technisch orientierte Dienste reguliert, enthält er Bestimmungen, die im Zusammenhang mit der Pluralismussicherung im Mediensektor relevant sind.

Nach Art. 61 Abs. 2 Buchst. d) EEKK (ehemals Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) Zugangsrichtlinie) können die Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten gegenüber Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht anordnen, digitalen Hörfunk- und Fernsehdiensten und damit verbundenen ergänzenden Diensten, Zugang zu Anwendungsprogramm-Schnittstellen (API) und elektronischen Programmführern (EPG) zu ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen zu gewähren. Zudem können die Mitgliedstaaten nach Art. 114 Abs. 1 EEKK im nationalen Recht sog. Must-Carry-Pflichten vorsehen, also Netzbetreiber zur Übertragung von bestimmten Hörfunk- und Fernsehkanälen und damit verbundenen ergänzenden Diensten verpflichten. Adressiert werden damit insbesondere Betreiber von Kabelfernsehnetzen, IP-TV, Satellitenrundfunknetzen und terrestrischen Rundfunknetzen sowie ferner unter Umständen auch Betreiber anderer Netze, sofern diese (jetzt oder in Zukunft) von

---

<sup>60</sup> Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation.

einer erheblichen Zahl von Endnutzern als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen genutzt werden.

Die Auferlegung der Pflichten steht dabei jeweils unter dem Vorbehalt, dass sie für ein (ausdrücklich festgelegtes) Ziel von allgemeinem Interesse erforderlich, verhältnismäßig und transparent sind. Ein solches Ziel kann, wie unter Kapitel 3.1 im grundrechtlichen Kontext dargestellt, auch – und ist es in der Praxis bei Must-Carry-Regelungen vornehmlich – die Pluralismussicherung sein. Entsprechend wurden die Vorschriften auch vor dem Hintergrund eingeführt, dass es den Mitgliedstaaten im Lichte ihrer Kulturhoheit möglich sein muss, zu gewährleisten, dass bestimmte Programme und vor allem die darin übermittelten Informationen einem breiten Publikum zugänglich sind.<sup>61</sup>

Von dieser Möglichkeit haben die Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Form Gebrauch gemacht, sich aber im Wesentlichen an den Wortlaut der (bisher geltenden) Richtlinien angelehnt.<sup>62</sup> Der EEKK, welcher bis zum 21. Dezember 2020 umzusetzen ist, ergänzt die betreffenden Regelungen nicht unwesentlich:

Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) Zugangsrichtlinie	Art. 61 Abs. 2 Buchst. d) EEKK
<p>Unbeschadet etwaiger Maßnahmen gemäß Artikel 8 in Bezug auf Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht können die nationalen Regulierungsbehörden insbesondere folgende Maßnahmen treffen:</p> <p>In dem zur Gewährleistung des Zugangs der Endnutzer zu vom Mitgliedstaat festgelegten digitalen Rundfunk- und Fernsehdiensten erforderlichen Umfang können sie die Betreiber dazu verpflichten, zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen den Zugang zu den in Anhang I Teil II aufgeführten anderen Einrichtungen zu gewähren.</p>	<p>Unbeschadet etwaiger Maßnahmen gemäß Artikel <b>68</b> in Bezug auf Unternehmen, <b>die als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft wurden</b>, können die nationalen Regulierungsbehörden, <b>oder die anderen zuständigen Behörden im Falle der Buchstaben b und c des vorliegenden Unterabsatzes</b>, insbesondere folgende Maßnahmen treffen:</p> <p>In dem zur Gewährleistung des Zugangs der Endnutzer zu vom Mitgliedstaat festgelegten digitalen <b>Hörfunk-</b> und Fernsehdiensten <b>und damit verbundenen ergänzenden Diensten</b> erforderlichen Umfang können sie die Betreiber dazu verpflichten, zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen den Zugang zu den in Anhang <b>II</b> Teil II aufgeführten anderen Einrichtungen zu gewähren.</p>
Art. 31 Abs. 1 Universaldiensterichtlinie	Art. 114 Ab. 1 EEKK
<p>Die Mitgliedstaaten können zur Übertragung bestimmter Hör- und Fernsehrundfunkkanäle und -dienste den unter ihre Gerichtsbarkeit fallenden Unternehmen, die für die öffentliche Verbreitung von Hör- und Fernsehrundfunkdiensten genutzte elektronische Kommunikationsnetze betreiben, zumutbare Übertragungspflichten auferlegen,</p>	<p>Die Mitgliedstaaten können zur Übertragung bestimmter Hörfunk- und Fernsehkanäle <b>und damit verbundener, ergänzender, insbesondere zugangserleichternder Dienste, die Endnutzern mit Behinderungen einen angemessenen Zugang ermöglichen, sowie von Daten für Dienste des vernetzten Fernsehens und EPG den ihrer Rechtshoheit unterliegenden</b></p>

<sup>61</sup> Vgl. hierzu bereits EAI (Hrsg.), Haben oder nicht haben - Must-Carry-Regeln, IRIS Spezial 2005, Straßburg, <https://rm.coe.int/168078349a>.

<sup>62</sup> Hierzu umfassend in Bezug auf Art. 31 Universaldiensterichtlinie: EAI (Hrsg.), Access to TV platforms: must-carry rules, and access to free-DTT, 2015, <https://rm.coe.int/16807835e4>.

<p>wenn eine erhebliche Zahl von Endnutzern diese Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen nutzen.</p> <p>Solche Verpflichtungen dürfen jedoch nur auferlegt werden, soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind; sie müssen verhältnismäßig und transparent sein. [...]</p>	<p>Unternehmen, die für die öffentliche Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehkanälen genutzte elektronische Kommunikationsnetze und -dienste betreiben, zumutbare Übertragungspflichten auferlegen, wenn eine erhebliche Zahl von Endnutzern diese Netze und Dienste als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehkanälen nutzt. Solche <b>Pflichten</b> dürfen nur auferlegt werden, soweit sie zur Erreichung <b>der von den einzelnen Mitgliedstaaten ausdrücklich</b> festgelegten Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind, und sie müssen verhältnismäßig und transparent sein.</p>
---	--

Die Änderungen betreffen - neben der nunmehr ausdrücklichen Forderung nach einer gesetzlichen Verankerung der Zielsetzung und der Konkretisierung der Überprüfungs Klausel (Art. 114 Abs. 2 EEKK) in Bezug auf Art. 31 der Universalrichtlinie – hauptsächlich die Aufnahme auch „ergänzender Dienste“ in den Rahmen der Must-Carry-Bestimmungen. Solche ergänzenden Dienste können programmbezogene Dienste umfassen, die speziell konzipiert sind, um die Barrierefreiheit für Endnutzer mit Behinderungen zu verbessern (beispielsweise Videotext, Untertitel für gehörlose oder hörgeschädigte Endnutzer, Audiobeschreibung, gesprochene Untertitel und Gebärdensprachverdolmetschung) und können erforderlichenfalls auch den Zugang zu den diesbezüglichen Ursprungsdaten beinhalten, sowie programmbezogene Dienste des vernetzten Fernsehens.<sup>63</sup> Programmbezogene Daten meinen solche Daten, die für die Unterstützung von Funktionen des vernetzten Fernsehens und elektronischer Programmführer erforderlich sind und regelmäßig Informationen über den Programminhalt und die Art des Zugangs beinhalten (sollten).<sup>64</sup> Das trägt vor allem der Weiterentwicklung im Bereich der audiovisuellen Medien Rechnung, die längst nicht mehr nur aus Bild und Ton bestehen, sondern orientiert an den Nutzerinteressen auch weiterführende Informationen in den Metadaten ihrer Sendungen darstellen können.

Vielfalt wird aus der Perspektive des EEKK also durch die Regulierung der Übertragungswege angegangen. Es geht um die Zugangsmöglichkeit für die Bevölkerung, die den Pluralismus von Meinungen und die Vielfältigkeit von Foren für diese Meinungen garantiert.

<sup>63</sup> Zum Begriff vgl. auch Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2013 zu „Connected TV“ (2012/2300(INI)), <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0329+0+DOC+XML+V0//DE>.

<sup>64</sup> Vgl. hierzu Erwägungsgründe 153 und 310 des EEKK.

### 4.3.2. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Anders als die anderen genannten sekundärrechtlichen Grundlagen adressiert die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste die Medien explizit und nicht im Sinne einer Mitregulierung auch medialer Bezugspunkte. Die ursprüngliche Bestrebung der Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen war es, Maßnahmen zu treffen, die den Übergang von den nationalen Märkten zu einem gemeinsamen Markt für die Herstellung und Verbreitung von Programmen sichern und die unbeschadet der Funktion des Fernsehens, das Allgemeininteresse zu wahren, faire Wettbewerbsbedingungen gewährleisten.<sup>65</sup> Kernpunkt war (und ist immer noch) also nicht die Schaffung von Regeln mit kulturpolitischen Bezügen, sondern das Ermöglichen eines freien Verkehrs der „Dienstleistung“ Fernsehen im europäischen Binnenmarkt sowie der Abbau von diesbezüglichen Hindernissen. Regelungen, die unmittelbar das Ziel der Herstellung oder Sicherung von Vielfalt in audiovisuellen Medien verfolgen, finden sich daher in der Richtlinie gerade auch heute noch nicht, obwohl die Vielfaltssicherung als grundsätzliche Zielsetzung und Wert der EU an mehreren Stellen der Richtlinie, aber vornehmlich im Kontext mitgliedstaatlicher Möglichkeiten und Zielsetzungen (oder als übergreifendes Regulierungsziel) erwähnt wird.<sup>66</sup> Vielmehr stellen Erwägungsgrund 19 und 94 klar, dass die Richtlinie nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht berührt und dass eigenständige kulturelle Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und die Bewahrung der kulturellen Vielfalt in der Union weiter möglich bleiben.

Allerdings wurden insbesondere mit der Reform der Richtlinie im Jahr 2018 Regelungen aufgenommen, die Anknüpfungspunkte für die Vielfaltssicherung auch durch die Mitgliedstaaten liefern, indem sie entweder aktiv bestimmte Medieninhalte fördern wollen oder restriktiv auf bestimmte (auch im Licht des Pluralismus) negative Entwicklungen oder Gefahren einwirken wollen. Das betrifft namentlich die neuen oder geänderten Bestimmungen für die Förderung europäischer Werke, die Auffindbarkeit von Inhalten und die Inhalteintegrität.

Während es für Fernsehveranstalter bei den bisherigen Vorgaben zur Aufnahme europäischer Werke im Programm bleibt, sollen Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf zukünftig sicherstellen, dass ihre Kataloge einen Mindestanteil solcher Werke von 30 % enthalten und diese zudem im Angebot herausstellen. Bislang waren diese lediglich in allgemeiner Weise zur Förderung europäischer Werke angehalten, was zu sehr unterschiedlichen Lösungen auf nationaler Ebene geführt hat.<sup>67</sup> Die Einführung eines festen Kataloganteils unterstreicht das Ziel der Regelungsangleichung für verschiedene Angebotsformen, da Fernsehveranstalter bereits seit langem einer Quote von mehr als 50% der Sendezeit unterliegen. Zudem können Mitgliedstaaten, soweit sie Anbieter auch zu finanziellen Zahlungen zur Produktionsförderung verpflichten, diese Verpflichtung sogar auf nicht unter ihrer Rechtshoheit stehende, aber mit den Inhalten auf diesen Mitgliedstaat abzielende An-

---

<sup>65</sup> Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, *OJ L 298, 17.10.1989, p. 23–30*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A31989L0552>.

<sup>66</sup> Vgl. hierzu Erwägungsgründe 5, 8, 12, 34, 48 und 94 der AVMD-Richtlinie.

<sup>67</sup> Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, „Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe“, <https://rm.coe.int/european-works-mapping/16809333a5>.

bieter ausdehnen. Von den Verpflichtungen sind jedoch Mediendiensteanbieter mit geringen Umsätzen oder geringen Zuschauerzahlen ausgenommen.<sup>68</sup> Ferner können die Mitgliedstaaten auch Ausnahmen vorsehen, wenn die Verpflichtung wegen der Art oder des Themas der audiovisuellen Mediendienste undurchführbar oder ungerechtfertigt wäre. Entscheidend ist, dass die AVMD-Richtlinie an dieser Stelle gezielt auf den Wettbewerb einwirkt, indem sie unabhängig von marktwirtschaftlichen Interessen der Anbieter europäischen Filmwerken einen festen Platz sichert und damit ein bestimmtes Maß an Vielfalt auf bestimmten Plattformen in Europa gewährleistet. Es geht – ähnlich wie bei den Übertragungspflichten – um die Bereitstellung im Sinne der Verfügbarkeit für die Bevölkerung, was ein besonders starkes Instrument der Vielfaltssicherung ist.

Der neue Art. 7a stellt dagegen in Form der Herausstellung bestimmter Inhalte auf einen anderen Faktor neben dem reinen Vorhandensein pluraler Inhalte ab. Hiernach erfolgt eine Klarstellung, dass die Richtlinie die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt lässt, Verpflichtungen zur Gewährleistung der angemessenen Herausstellung von Inhalten aufzuerlegen, die nach festgelegten Zielen des allgemeinen Interesses wie Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt von allgemeinem Interesse sind, sofern diese für die Erreichung von Zielen von Allgemeininteresse notwendig und verhältnismäßig sind – so die eng an die Formulierungen im EEKK angelehnte Formulierung von Erwägungsgrund 25 der Richtlinie. Anders als bei den Übertragungspflichten geht es hier aber nicht um den Zugang zu bestimmten Plattformen, sondern um die dortige Auffindbarkeit und Wahrnehmung durch die „Vielfaltsadressaten“, also die Gesellschaft. Dieser Faktor der Wahrnehmbarkeit bestimmter Inhalte erscheint vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen rund um das Thema Desinformation wichtiger denn je.<sup>69</sup> Die wettbewerbsrechtlichen Auswirkungen innerhalb des Konkurrenzverhältnisses zu anderen (nicht begünstigten) Anbietern, werden – nicht zuletzt wegen der sehr offenen Formulierung des Art. 7a – dabei entscheidend von den Schlüsselpunkten der Umsetzung abhängen, insbesondere davon, wer über die Qualifizierung als Inhalt von Allgemeininteresse entlang welcher Kriterien entscheidet.<sup>70</sup>

Letzteres gilt noch mehr für einen weiteren Bereich, der nun erstmals ausdrücklich von der Reform der AVMD-Richtlinie adressiert wird und der im Kontext von Medienpluralismus, insbesondere im Zusammenhang mit der algorithmisch gesteuerten Auswahl von Inhalten<sup>71</sup>, eine Rolle spielt. Nach Art. 33a fördern die Mitgliedstaaten die Entwicklung von

---

<sup>68</sup> Ausführlich hierzu und zu den von der Kommission in diesem Zusammenhang zu erlassenden Leitlinien vgl. Cole, Guiding Principles in establishing the Guidelines for Implementation of Article 13 (6) AVMSD, 2019, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/05/Study-AVMSD-guidelines-Art-13.pdf>.

<sup>69</sup> Vgl. beispielhaft Gemeinsame Mitteilung der Kommission und des Hohen Vertreters, Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion, 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0008>.

<sup>70</sup> Ergänzend kann auch der neue Art. 7b als mittelbar vielfaltssichernde Regelung angesehen werden, wenn man die dort den Mitgliedstaaten gebotene Möglichkeit, angemessene und verhältnismäßige Maßnahmen zum Schutz von Inhalten gegen Überblendung und Veränderung zu ergreifen, auch als Schutz relevanter Inhalte vor ungewollter Veränderung und damit wiederum positiv gewendet als Sicherstellung der Wahrnehmung beim Empfänger versteht.

<sup>71</sup> Vgl. bereits Punkt 2.1 sowie unten Punkt 4.3.5; hierzu auch Devaux u.a., Studie über Medienkompetenz und Online-Empowerment-Themen, die aufgrund von algorithmisch gesteuerten Mediendiensten aufkommen, SMART 2017/0081, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-media-literacy-and-online-empowerment-issues-raised-algorithm-driven-media-services-smart>.

Medienkompetenz und ergreifen entsprechende Maßnahmen. Auch die ERGA soll Erfahrungen und bewährte Verfahren im Bereich der Medienkompetenz austauschen (Art. 30b Abs. 3 lit. b). Eine Definition dieses Begriffs, der gemeinhin sehr weit verstanden wird<sup>72</sup>, oder konkrete Vorgaben zur Umsetzung enthält die AVMD-Richtlinie jedoch nicht. Erwägungsgrund 59 setzt die geforderte Medienkompetenz allerdings in den Kontext, dass nur diese die Bürger in die Lage versetzt, auf verantwortungsvolle und sichere Weise auf Informationen zuzugreifen und Medieninhalte verwenden, kritisch beurteilen und erstellen zu können. Bürgern sollen dadurch Fähigkeiten des kritischen Denkens vermittelt werden, die notwendig sind, um Bewertungen vorzunehmen, komplexe Realitäten zu analysieren und zwischen Meinungen und Tatsachen zu unterscheiden.

Während damit sicherlich das Phänomen der Desinformation im Vordergrund der Erwägung steht, ist die Kompetenz im Umgang mit (vor allem digitalen) Medien auch generell erforderlich, um richtig in der digitalen Informationsumgebung navigieren, insbesondere auf vielfältige Quellen zugreifen zu können. Medienkompetenz trägt zum Medienpluralismus und zur Medienvielfalt bei, indem sie die digitale Kluft verringern, eine fundierte Entscheidungsfindung erleichtern und die Erkennung und Bekämpfung falscher oder irreführender Informationen sowie schädlicher und illegaler Online-Inhalte ermöglichen kann.<sup>73</sup> Die reine Existenz einer pluralistischen Medienlandschaft wird ihrer grundrechtlich intendierten Zwecksetzung vor dem Hintergrund demokratischer Willensbildung nicht gerecht, wenn sie nicht wahrgenommen wird bzw. werden kann. Ob die Mitgliedstaaten Art. 33a AVMD-RL zum Anlass nehmen, auch diesen Aspekt im Bereich der Ausgestaltung der Medienkompetenzförderung aufzugreifen, bleibt abzuwarten. Bereits jetzt existieren aber in den Mitgliedstaaten eine Reihe von Mechanismen, in denen vor allem der Bereich der Förderung des kritischen Denkens eine herausgehobene Bedeutung einnimmt.<sup>74</sup> Die Implementierung von Methoden aus der Verhaltenswissenschaft gegenüber Nutzern von beispielsweise sozialen Netzwerken, wird als möglicher Ansatz diskutiert, um kognitiver Voreingenommenheit entgegenzuwirken und pluralen Medienkonsum zu fördern.<sup>75</sup>

### 4.3.3. P2B-Verordnung

Die Auffindbarkeit von Inhalten wird nicht nur von der AVMD-Richtlinie für den Bereich audiovisueller Mediendienste adressiert, sondern auch von der sog. Platform-to-Business(P2B)-Verordnung, die ab dem 12. Juli 2020 in allen Mitgliedstaaten unmittelbar

---

<sup>72</sup> Der Rat der Europäischen Union fasst darunter etwa „sämtliche technischen, kognitiven, sozialen, staatsbürgerlichen und kreativen Fähigkeiten, die den Zugang zu den Medien und den kritischen Umgang und die Interaktion mit ihnen ermöglichen“, Entwicklung der Medienkompetenz und des kritischen Denkens durch allgemeine und berufliche Bildung - Schlussfolgerungen des Rates (30. Mai 2016), S. 6, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9641-2016-INIT/de/pdf>.

<sup>73</sup> Recommendation CM/Rec(2018)1[1] of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13), Rz. 10.

<sup>74</sup> Eingehend und weiterführend: Analyse von Praktiken und Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz in der EU-28, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/reporting-media-literacy-europe>.

<sup>75</sup> Vgl. hierzu und zu weiteren Vorschlägen Devaux u.a., aaO (Fn. 71).

gilt. Obwohl die P2B-Verordnung darauf zielt, mehr Transparenz, Fairness und wirksame Abhilfemöglichkeiten im Bereich von Online-Vermittlungsdiensten zu schaffen, und sich daher auf das Verhältnis zwischen Online-Vermittlungsdiensten, -Suchmaschinen und kommerziellen Dienstleistern beschränkt ohne dabei öffentliche Interessen wie etwa die Pluralismussicherung in den Blick zu nehmen, finden sich in der Verordnung dennoch Anknüpfungspunkte, die sich mindestens mittelbar (medien)vielfaltssichernd auswirken. Art. 5 P2B-VO sieht insbesondere vor, dass Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten<sup>76</sup> und Online-Suchmaschinen, die Hauptparameter, die bei ihren Diensten die Reihenfolge oder Gewichtung der Darstellung oder Auflistung („Ranking“) von Diensten klar und verständlich transparent machen müssen. Im Wesentlichen geht es hier also um die Beschreibung der Algorithmen, die die Anzeige und dadurch auch die Auffindbarkeit (mit)bestimmen. Da unter die Begriffsdefinition der „gewerblichen Nutzer“<sup>77</sup> bzw. „Nutzer mit Unternehmenswebsite“<sup>78</sup>, zu deren Gunsten diese Verpflichtung gilt, potentiell auch Medienunternehmen mit ihren Online-Angeboten fallen, wird diesen ein (zwar wirtschaftlich intendiertes, aber kulturell doch bedeutendes) Mittel an die Hand gegeben, um auf Gatekeeper wie Online-Suchmaschinen und soziale Medien<sup>79</sup> zu reagieren, die eine wichtige Rolle bei der Online-Verbreitung und Auffindbarkeit ihrer Inhalte spielen.

Während Online-Vermittlungsdienste verpflichtet werden zu diesem Zweck entsprechende Beschwerdesysteme für gewerbliche Nutzer einzurichten, ist dies bei Online-Suchmaschinen zwar nicht der Fall. Allerdings werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine angemessene und wirksame Durchsetzung sicherzustellen (Art. 15), es ist eine Überwachung durch die Kommission (Art. 16) sowie die Entwicklung von Verhaltenskodizes als Instrument der konkretisierenden Ko-Regulierung (Art.17) vorgesehen, die die Wirksamkeit der neuen Transparenzvorgaben sicherstellen. Selbst wenn die konkreten Folgen für den Mediensektor daher noch nicht im Detail absehbar sind, handelt es sich dennoch um eine Regelung, die im Zusammenhang mit der unverfälschten Wahrnehmbarkeit relevanter Dienstleistungen (auch: Inhalte) steht und daher mit besonderem Augenmerk auch aus vielfaltssicherndem Blickwinkel zu verfolgen sein wird.

Nicht nur die Medienunternehmen können allerdings unmittelbar und eventuell auch durch eine besser zu steuernde Einflussnahme auf die Auffindbarkeit ihrer Inhalte profitieren, sondern durch die Transparenzgebote wird auch der Öffentlichkeit eine (bessere) Überprüfung dieses Sektors ermöglicht, die Grundlage zukünftiger Regulierung auf Basis so gefundener Forschungsergebnisse sein könnte. Nicht zuletzt könnten die

---

<sup>76</sup> Nach Art. 2 Abs. 2 P2B-VO Dienste der Informationsgesellschaft, die es gewerblichen Nutzern auf Grundlage eines Vertragsverhältnisses ermöglichen, Verbrauchern Waren oder Dienstleistungen anzubieten, indem sie die Einleitung direkter Transaktionen zwischen diesen gewerblichen Nutzern und Verbrauchern vermitteln, unabhängig davon, wo diese Transaktionen letztlich abgeschlossen werden.

<sup>77</sup> Nach Art. 2 Abs. 1 P2B-VO jede im Rahmen einer geschäftlichen oder beruflichen Tätigkeit handelnde Privatperson oder jede juristische Person, die über Online-Vermittlungsdienste und für Zwecke im Zusammenhang mit ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit Verbrauchern Waren oder Dienstleistungen anbietet.

<sup>78</sup> Nach Art. 2 Abs. 7 P2B-VO eine natürliche oder juristische Person, die über eine Online-Schnittstelle, d. h. über eine Software (darunter Websites oder Teile davon und Anwendungen, einschließlich mobiler Anwendungen) und für Zwecke im Zusammenhang mit ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit Verbrauchern Waren oder Dienstleistungen anbietet.

<sup>79</sup> Vgl. hierzu Erwägungsgrund 11 der P2B-VO.

Ansätze der Regulierung in der P2B-Verordnung sowohl nach Inhalt und Form auch zukünftig als Vorlage einer allgemeineren Plattformregulierung auf EU-Ebene dienen.

#### 4.3.4. Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt-Richtlinie

Auch die Modernisierung des Urheberrechts durch die Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (DSM-RL) enthält Vorschriften, die nach ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten mittelbar vielfaltssichernde Wirkung entfalten können. Grundsätzlich können urheberschützende Regelungen so aufgefasst werden, dass sie einen Beitrag dazu leisten durch die Sicherstellung von Vergütungsmöglichkeiten Anreize zur Inhaltesschaffung zu bieten. Einerseits besteht mit den Neuregelungen eine Gefahr, dass mit diesen auch vielfaltsverengende Entwicklungen einhergehen können, wenn etwa Adressaten der Norm aus Risikoerwägungsgründen auf die Verbreitung von Inhalten verzichten oder sie auf solche beschränken, die ihre Inhalte frei zur Verfügung stellen. Andererseits ist aber mit der Aufnahme neuer Verpflichtungen für Plattformen, die von Dritten erstellte Inhalte einbinden oder darauf verweisen, eindeutig auch beabsichtigt, Inhaltenanbieter davor zu schützen, dass die von ihnen produzierten und finanzierten Inhalte ohne angemessenen Ausgleich zugänglich gemacht werden und damit sicherzustellen, dass solche Inhalte weiter aufgrund der Aussicht auf Refinanzierung erstellt werden. Art. 15 sieht etwa vor, dass die Mitgliedstaaten ein Leistungsschutzrecht für Presseverleger etablieren, das diesen einen angemessenen Anteil an den Einnahmen sichert, die durch die Online-Nutzung ihrer Presseveröffentlichungen von Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft generiert werden. Die Regelung geht ihrem Wortlaut nach sogar soweit, dass zukünftig nur noch das reine Setzen von Hyperlinks oder die "Nutzung einzelner Wörter oder sehr kurzer Auszüge aus einer Presseveröffentlichung" lizenzfrei möglich sein wird, gewährleistet also einen sehr weitreichenden Schutz dieser medialen Inhalte. Die Regelung zielt dabei auf einen Investitionsschutz ab (und erkennt damit auch die Bedeutung von Investitionen in die journalistische Arbeit an), womit mittelbar auch die Finanzierung dieser Medienangebote gesichert wird, enthält also schließlich mittelbar auch eine Regelung mit vielfaltssicherndem Charakter in Bezug auf den Erhalt außenpluralistischer Strukturen.

Letztlich ähnliche Wirkungen entfaltet auch die Regelung des Art. 17 DSM-RL. Hierin wird zunächst klargestellt, dass Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten eine Handlung der öffentlichen Wiedergabe im urheberrechtlichen Sinne vornehmen, wenn sie geschützte Werke einem Publikum zugänglich machen, und sodann geregelt, dass die Anbieter auch für (von ihren Nutzern begangene) Urheberrechtsverletzungen verantwortlich sind, wenn sie nicht den gegenteiligen Nachweis erbringen, der an das Erfüllen bestimmter Kriterien geknüpft ist. Diese Regelung, die unter dem Stichwort sog. Upload-Filter während und im Vorfeld der Reform heftig diskutiert wurde<sup>80</sup>, ist mit erhöhten Pflichten der adressierten Anbieter wie Video-Sharing-Plattformen verbunden, die beispielsweise die Lizenzierung von Inhalten vor ihrer Freischaltung klären müssen. Auch dies zielt vorrangig auf

---

<sup>80</sup> Vgl. hierzu Henrich, Nach der Abstimmung ist (fast) vor der Umsetzung - Ein kurzer Einblick in die Bedeutung der „Upload-Filter“ Regelung der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt, 2018, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/04/EMR-Aktuelles-Stichwort-EU-Urheberrechtsreform.pdf>.

den Schutz der Urheber in ihren (auch wirtschaftlichen) Interessen ab; das kreative Schaffen von Werken soll geschützt und angemessen vergütet werden, wozu entsprechend wirksame Systeme zu etablieren sind, die auch in grundrechtsschonender Weise eingesetzt werden müssen. Obwohl es daher erneut reflexhaft auch um den (finanziellen) Erhalt einer Vielzahl von vielfältigen Angeboten geht, wird die Zweiseitigkeit dieser Regelung vor dem Hintergrund der Pluralismussicherung durch die Formulierung in Erwägungsgrund 61 deutlich, der darauf verweist, dass Online-Dienste Chance und Herausforderung für die Sicherung einer relevanten Vielfalt sind.

### 4.3.5. Regulierung von Datenverarbeitungsvorgängen

Der Wert von Daten ist in einem wirtschaftlichen Kontext unbestritten, insbesondere vor dem Hintergrund der mehr und mehr wachsenden Bedeutung von Algorithmen für neue Geschäftsmodelle in allen möglichen Sektoren. Die Regulierung, die Grenzen und Möglichkeiten des Zugangs zu und der Verarbeitung von Daten aufzeigt, ist daher von entscheidender Relevanz. Im Kontext der Sicherung von Medienvielfalt hat das zweierlei Anknüpfungspunkte:

Zum einen können datengesteuerte Algorithmen darüber entscheiden, welche Inhalte, wie und wem angezeigt oder zugänglich gemacht werden. Damit ist vor allem die potenzielle Gefahr so genannter Filterblasen oder Echokammern<sup>81</sup> für die Meinungsvielfalt im demokratischen Willensbildungsprozess angesprochen. Hiervon zu unterscheiden ist die nutzergesteuerte Personalisierung von Inhalten (durch das gezielte Auswählen, Liken, Folgen oder Angeben von Interessen), die zwar auch dazu führen kann, dass sich Nutzer in einen „Informationskokon“ einhüllen<sup>82</sup>, die allerdings durch willensgesteuertes Handeln gerade Ausdruck demokratiebasierter Meinungs- und Informationsfreiheit ist und damit gleichermaßen Chance für den Pluralismus sein kann. Rein oder zumindest auch algorithmisch gesteuerte Personalisierung von Inhalten kann dagegen dazu führen, dass einerseits „sachfremde“ (d.h. nicht von der Meinungs- und Informationsfreiheit im Kontext des demokratischen Willensbildungsprozesses getragene) Erwägungen in Form von wirtschaftlichen Interessen der Anbieter für die Auswahl der anzuzeigenden Inhalte relevant sind und die Auswahlkriterien (bspw. Produkte, die angesehen wurden, Webseiten, die besucht wurden, Interessen von Freunden innerhalb von Netzwerken, etc.) für die Nutzer häufig nicht oder nicht ausreichend transparent und steuerbar sind.<sup>83</sup> Das bedeutet vor allem, dass der Nutzer

---

<sup>81</sup> Zur begrifflichen und tatsächlichen Unterscheidung der beiden Phänomene vgl. Stark/Magin/Jürgens, Maßlos überschätzt. Ein Überblick über theoretische Annahmen und empirische Befunde zu Filterblasen und Echokammern, erscheint in: Eisenegger/Blum/Ettinger/Prinzing (Hrsg.), Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit: Historische Verortung, Modelle und Konsequenzen, 2020, auch abrufbar als Preprint unter [http://melanie-magin.net/wp-content/uploads/2019/11/Stark\\_Magin\\_Juergens\\_2019\\_Preprint.pdf](http://melanie-magin.net/wp-content/uploads/2019/11/Stark_Magin_Juergens_2019_Preprint.pdf), m.w.N.

<sup>82</sup> Vgl hierzu bereits Sunstein, Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge, Oxford University Press, 2006.

<sup>83</sup> Zu den Auswahlkriterien vgl. etwa Schweiger u.a., Algorithmisch personalisierte Nachrichtenkanäle: Begriffe, Nutzung, Wirkung, 2019, <https://doi.org/10.1007/s11616-019-00527-w>; zur Meinungsbildungs- und Vielfaltsrelevanz von Algorithmen: Heidtke, Meinungsbildung und Medienintermediäre: Vielfaltssichernde Regulierung zur Gewährleistung der Funktionsbedingungen freier Meinungsbildung im Zeitalter der Digitalisierung, 2020, S. 132 ff.

ohne weiteres nicht wissen kann, was er alles nicht sieht und warum. Damit verbunden ist auch die Gefahr für die Vielfalt der Meinungen und Medien, denen der Zugang zu solchen fremdgesteuerten „Filterblasen“ und damit zu den Rezipienten erschwert oder unmöglich gemacht wird, sofern sie ihre Inhalte nicht an Algorithmen ausrichten.<sup>84</sup> Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat das etwa in einem anderen Urteils-Zusammenhang so formuliert, dass „[s]olche Angebote nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet [sind], sondern durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt [werden], nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen“.<sup>85</sup> Das gilt unabhängig davon, ob man algorithmengesteuerte Inhaltpersonalisierung als präsen-akute Gefahr oder lediglich als Gefährdungspotential begreift.<sup>86</sup>

Um den Pluralismus zu stärken bedarf es höherer Medienkompetenz, die die Nutzer befähigt, Verzerrungen des Meinungsbildes zu erkennen und ggf. aktiv gegenzusteuern – wie oben erwähnt ein Ansatz, der bereits von der AVMD-Richtlinie aufgegriffen wird – sowie der Gewährleistung von Transparenz<sup>87</sup> und Steuerungsfähigkeit. Vom Datenschutzrecht werden die beiden letzteren Aspekte gefordert<sup>88</sup> – allerdings nicht vor dem Hintergrund der Sicherung von Medienvielfalt, sondern zum Schutz der Rechte Betroffener, was sich aber dennoch reflexhaft auf Medieninhalte und die mediale Umgebung auswirkt. Ähnlich findet sich dies auch in der bereits erwähnten P2B-Verordnung, dort allerdings aus wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten. Zudem greifen auch neuere Bestrebungen im Zusammenhang mit der Plattformregulierung auf nicht-legislativer Ebene den Aspekt der Transparenz von Daten und Verarbeitungsvorgängen auf und bei der Frage des Umgangs mit Desinformation

---

<sup>84</sup> Umgekehrt birgt die Anpassung von Inhalten an Nutzerinteressen durch Nachrichtenmedien die Gefahr, dass es nicht mehr um qualitative und plurale Inhalte geht, sondern kommerzielle Interessen im Vordergrund stehen. Die EPRA weist auf diese Gefahr als „Rückkoppelungseffekt“ hin, vgl. Media plurality in the age of algorithms - New challenges to monitor pluralism and diversity, Background document 51st EPRA Meeting, <https://www.epra.org/attachments/51st-epra-meeting-media-plurality-in-the-age-of-algorithms-new-challenges-to-monitor-pluralism-and-diversity-background-document>.

<sup>85</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Juli 2018, - 1 BvR 1675/16 - u.a., Rn. 79, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718\\_1bvr167516.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718_1bvr167516.html).

<sup>86</sup> So etwa Zuiderveen u.a., Should we worry about filter bubbles?, in: Internet Policy Review, 5(1), 2019, DOI: 10.14763/2016.1.401, die eine akute Gefährdung zwar ablehnen, aber vor dem Hintergrund technischer Entwicklungsmöglichkeiten Probleme im Zusammenhang mit Vielfaltsgesichtspunkten sehen.

<sup>87</sup> So auch die Forderung des Europäischen Parlaments im Bericht über Freiheit und Pluralismus der Medien in der Europäischen Union (2017/2209(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0144\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0144_DE.html), Punkt 21, sowie die Stellungnahme des Ausschusses für Kultur und Bildung hierzu, ebenda, Nr. 4, die diese Forderung auch in den Kontext von Filterblasen setzt.

<sup>88</sup> Vgl. etwa die Informationspflichten in Art. 13 ff. der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (DS-GVO), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>) sowie die Anforderungen und Vorgaben an die Einwilligung aus Art. 6 Abs. 1 lit. a und 7 DS-GVO sowie für den Online-Bereich Art. 6 der ePrivacy-Richtlinie (Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0058>, in der Fassung der Richtlinie 2009/136/EG).

dezidiert auch im Zusammenhang mit der Sicherung des demokratischen Willensbildungsprozesses.<sup>89</sup>

Zum anderen kann die Macht über Daten auch die Macht über Märkte bedeuten, was bei Medienunternehmen auch eine Macht über Meinungen implizieren kann. Während vor diesem Hintergrund nationale Behörden und Gerichte dazu übergehen, die Datenverarbeitung auch im wettbewerbsrechtlichen Kontext zu bewerten, indem sie etwa hinterfragen, ob dadurch eine marktbeherrschende Stellung begründet werden kann oder ob der Verstoß gegen Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten auch ein wettbewerbsrechtlich missbräuchliches und daher von Konkurrenten rügefähiges Verhalten darstellt<sup>90</sup>, agiert die EU bislang zurückhaltend. Zwar erkennt die Kommission auch in ihrer Eigenschaft als Hüterin des EU-Wettbewerbsrechts grundsätzlich an, dass bestimmte Daten oder Datensätze wesentliche Einrichtungen darstellen können und ihre missbräuchliche Verwendung einen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung begründen kann, fordert jedoch eine Einzelfallprüfung, die sich nicht auf Daten im Allgemeinen erstrecken lässt.<sup>91</sup>

Es deutet sich allerdings an, dass die Frage bei der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf den europäischen digitalen Märkten, die mit einer Reform durch den Digital Services Act auch die Plattformregulierung adressieren wird, eine Rolle spielen wird, wenngleich noch nicht klar ist, ob und inwieweit das auch die Medien und deren Vielfalt betreffen wird.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Vgl. etwa den EU Code of Practice on Disinformation, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>, in Bezug auf politische Werbung.

<sup>90</sup> Vgl. hierzu den Länderbericht aus Deutschland unter 5.2.3.

<sup>91</sup> Vgl. hierzu die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage, die sich auf die Datenmacht und -verarbeitung durch Facebook im Kontext des Zusammenschlusses mit WhatsApp bezog: Antwort auf die parlamentarische Anfrage E-000408/2019 vom 2. Mai 2019, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000408-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000408-ASW_EN.html); der Zusammenschluss war im Übrigen 2014 auf Grundlage der Fusionskontrollverordnung von der Kommission genehmigt worden, hatte aber auch im Nachhinein noch Diskussionen vor dem Hintergrund falscher Angaben von Facebook zur Zusammenlegung von Daten ausgelöst und eine Strafe der Kommission folgen lassen, vgl. hierzu die Verfahrensdokumentation M.7217, [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp\\_result&policy\\_area\\_id=2&case\\_number=7217](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=2&case_number=7217) sowie die Pressemitteilung der EU Kommission vom 18. Mai 2017, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_17\\_1369](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_1369).

<sup>92</sup> Vgl. hierzu die Pressemitteilung der EU Kommission vom 2. Juni 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_962](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_962), die im Zusammenhang mit der öffentlichen Konsultation zur Plattformregulierung auch Verpflichtungen zum Zugang zu nicht-personenbezogenen Daten oder besondere Anforderungen an die Übertragbarkeit personenbezogener Daten oder Interoperabilitätsanforderungen als möglicherweise relevant ankündigt.



## 5. Länderberichte

### 5.1. BE - Belgien

*Elise Defreyne, Dozentin an der Universität Namur, Wissenschaftlerin am CRIDS (Universität Namur)*

*Michèle Ledger, Head of Practice bei Cullen International, Wissenschaftlerin am CRIDS (Universität Namur)*

#### 5.1.1. Einleitung

Im Föderalstaat Belgien ist die Zuständigkeit für audiovisuelle Angelegenheiten auf verschiedene Sprachregionen aufgeteilt.<sup>93</sup> Es gelten vier verschiedene Rechts- und Regulierungsrahmen, die von separaten Regulierungsbehörden durchgesetzt werden: eine für Flandern (die flämischsprachige Gemeinschaft), eine für die Föderation Wallonie-Brüssel (französischsprachige Gemeinschaft), eine für die deutschsprachige Gemeinschaft und eine für die zweisprachige Hauptstadtregion Brüssel. Dieser Länderbericht konzentriert sich auf die französischsprachige und die flämischsprachige Gemeinschaft, da in diesen Zonen die meisten Dienste reguliert werden. Die flämische Regulierungsbehörde ist der *Vlaamse Regulator voor de Media* (VRM), die Regulierungsbehörde für die französischsprachige Gemeinschaft der *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA).

Die Medienlandschaften in den beiden Gemeinschaften weisen sehr unterschiedliche Merkmale auf: In Flandern spielen lokale Akteure eine wichtige Rolle, während die audiovisuelle Landschaft in der französischsprachigen Gemeinschaft durch die vorherrschende kulturelle Abhängigkeit von Frankreich<sup>94</sup> und die Rolle des in Luxemburg ansässigen Unternehmens CLT-UFA gekennzeichnet ist. Der jüngste Bericht des Medienpluralismus-Monitors für Belgien stellt fest, dass „die Märkte sehr klein und die Medienakteure sehr konzentriert sind, um sich über Wasser zu halten“. Weiter heißt es: „In den letzten Jahren war eine wachsende Konsolidierung zwischen Medienakteuren (innerhalb und

---

<sup>93</sup> Der Klarheit halber verweisen wir im weiteren Verlauf dieses Länderberichts auf die „französischsprachige beziehungsweise flämischsprachige Gemeinschaft Belgiens“.

<sup>94</sup> Antoine F & Saeys F (2007), „Belgium“ in L. D' Haenens & F. Saeys (Hrsg.), *Western broadcast models: structure, conduct, and performance* [Westliche Rundfunkmodelle: Struktur, Verhalten und Leistung] (Bd. 5, S. 105-144), Berlin, Deutschland; New York, NY, USA, de Gruyter, S. 124.

zwischen den Sektoren) zu beobachten. Belgien hat seine Energie auf maximale Transparenz konzentriert, um die Risiken solcher Konzentrationen zu mindern.“<sup>95</sup>

Bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen haben die französischsprachige und die flämischsprachige Gemeinschaft sehr unterschiedliche Wege gewählt. In der französischsprachigen Gemeinschaft ist der CSA befugt, regulierend einzugreifen, wenn er dank seiner Überwachung zu dem Schluss kommt, dass die Medienmarktkonzentration zu stark wird. In der flämischsprachigen Region kann der VRM lediglich einen Überblick über die Medienkonzentration geben, indem er Jahresberichte über den Zustand der Medienmärkte veröffentlicht.<sup>96</sup> Schließlich ist anzumerken, dass die föderale Ebene in Form der belgischen Wettbewerbsbehörde (NCA) weiterhin für die Überwachung der allgemeinen Wettbewerbsregeln zuständig ist.

## 5.1.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts

In der französischsprachigen Gemeinschaft gibt es Gesetze zur Sicherung der Transparenz und zur Verhinderung von Medienkonzentration (Artikel 6, 7 und 55 des Koordinierten Gesetzes über audiovisuelle Mediendienste).<sup>97</sup> In Flandern verpflichtet das Hörfunk- und Fernsehgesetz<sup>98</sup> den VRM zur Veröffentlichung eines Jahresberichts zu Medienpluralismus.<sup>99</sup> Es gibt jedoch keine allgemeine gesetzliche Bestimmung, die Medienkonzentration verhindern soll.

### 5.1.2.1. Transparenzmaßnahmen

#### 5.1.2.1.1. Französischsprachige Gemeinschaft

Artikel 6 des AVMD-Gesetzes legt recht detaillierte Transparenzanforderungen fest, um es der Öffentlichkeit und dem CSA zu ermöglichen, die Eigentumsstruktur der Anbieter audiovisueller Mediendienste (AVMD) zu verstehen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter (RTBF) und alle AVMD-Anbieter (Fernsehen und Hörfunk, linear und auf Abruf) müssen grundlegende Informationen über sich zur Verfügung stellen, „damit sich die Öffentlichkeit

---

<sup>95</sup> Siehe auch die Schlussfolgerungen des Berichts des Medienpluralismus-Monitors zu Belgien: Valcke P, Ombelet P-J & Lambrecht I, *Media Pluralism Monitor 2016 - Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond* [Medienpluralismus-Monitor 2016 – Monitoring der Risiken für Medienpluralismus in der EU und darüber hinaus], S. 3,

[https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46788/Belgium\\_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46788/Belgium_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>96</sup> Ebd., S. 2.

<sup>97</sup> Décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (Koordiniertes Gesetz über audiovisuelle Mediendienste - im Folgenden „AVMD-Gesetz“), <http://www.csa.be/documents/2882>.

<sup>98</sup> Decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie (Flämisches Hörfunk- und Fernsehgesetz - im Folgenden „RTB-Gesetz“), [https://cjsm.be/media/sites/cjsm.media/files/public/190614\\_media\\_decreet.pdf](https://cjsm.be/media/sites/cjsm.media/files/public/190614_media_decreet.pdf).

<sup>99</sup> RTB-Gesetz, Art. 218 Abs. 2, 8.

eine Meinung über den Wert der in ihren Programmen enthaltenen Informationen und Meinungen bilden kann“. Die Regierung hat einen Erlass veröffentlicht, in dem der Inhalt dieser grundlegenden Informationen sowie die Stellen, an denen sie zur Verfügung gestellt werden müssen, festgelegt sind.<sup>100</sup> Darüber hinaus müssen dieselben Anbieter (einschließlich Hörfunk), aber auch Vertriebsunternehmen (wie Kabelnetzbetreiber) und Netzbetreiber dem CSA<sup>101</sup> detailliertere Informationen übermitteln, wenn sie eine Genehmigung für den Markteintritt beantragen (oder einen vergleichbaren Antrag stellen). Diese Informationen sollen Transparenz in ihrer Eigentums- und Kontrollstruktur sowie ein Verständnis für den Grad ihrer Unabhängigkeit gewährleisten. Die Anbieter müssen dem CSA darüber hinaus alle Änderungen der eingereichten Informationen während des Zulassungszeitraums mitteilen.

#### 5.1.2.1.2. Flämischsprachige Gemeinschaft

Der VRM hat die Aufgabe, Konzentrationen im Mediensektor abzubilden.<sup>102</sup> Seit 2008 veröffentlicht der VRM jährliche Berichte zur Medienkonzentration, in denen die Situation vor allem aus wirtschaftlicher Sicht analysiert wird. Valcke und Voorhoof erläutern die Methodik, der der VRM bei der Erstellung dieser Berichte folgt.<sup>103</sup> Erstens identifiziert der VRM alle Unternehmen, die für das flämische Medienangebot verantwortlich oder damit verbunden sind (Fernseh- und Hörfunkveranstalter, Zeitungsgruppen, Vertriebsunternehmen, Telekommunikationsbetreiber und Werbeagenturen). Zweitens sammelt der VRM Informationen über diese Medienunternehmen aus zwei föderalen Datenbanken (*Crossroads Bank for Enterprises, National Bank of Belgium*) und einer flämischen Datenbank (*Enriched Crossroads Bank for Enterprises - VKBO*).

Diese Jahresberichte stellen die verschiedenen Akteure des flämischen Mediensektors vor, untersuchen, wie sie miteinander in Beziehung stehen, und bieten eine Reihe von Indikatoren, die die Messung von Medienkonzentration ermöglichen. Im Bericht 2019 hebt der VRM mehrere wichtige Veränderungen in der flämischen Medienlandschaft hervor. Erstens nimmt die Digitalisierung des Hörfunksektors seit 2018 zu. Mit der Erteilung einer Lizenz für das Angebot von zwei neuen Multiplexen hat sich die verfügbare kommerzielle DAB+-Kapazität 2019 verdoppelt (diese zusätzliche Kapazität ist bereits vollständig ausgeschöpft). Der Bericht stellt daher fest, dass die Nachfrage nach DAB+-Kapazität das verfügbare Frequenzspektrum bereits übersteigt.<sup>104</sup> Zweitens versuchen Medienkonzerne, ihre Stellung durch Übernahmestrategien und vertikale Integration, das heißt durch Engagement bei anderen Gliedern der Wertschöpfungskette, weiter zu stärken. So positionieren

---

<sup>100</sup> Die Liste umfasst den Namen, die Anschrift des Hauptsitzes, die Telefonnummer, die E-Mail- und Website-Adresse, die Umsatzsteuer-ID sowie eine Liste der Aktionäre oder Mitglieder und ihrer Kontaktdaten. Vgl. Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 3 décembre 2004 relative à la transparence des éditeurs de services de radio-diffusion, M.B., 10 mars 2005.

<sup>101</sup> Die Informationen sind dem Genehmigungs- und Kontrollkollegium mitzuteilen.

<sup>102</sup> RTB-Gesetz, Art. 218 Abs. 2, 8.

<sup>103</sup> Valcke P & Voorhof D (2014) Handboek mediarecht, Brüssel, Larcier, S. 650.

<sup>104</sup> VRM, Mediaconcentratie in Vlaanderen - Rapport 2019, S. 92,

[https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratierapport\\_2019\\_zonder\\_afloop.pdf](https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratierapport_2019_zonder_afloop.pdf)

sich beispielsweise Telenet und Proximus, zwei Unternehmen, die ursprünglich nur im Vertriebssektor tätig waren, auch bei der Produktion und/oder Aggregation von Inhalten. Die vollständige Übernahme von De Vijver Media (SBS Belgien) durch Telenet passt zu dieser Strategie (siehe unten).<sup>105</sup> Zu internationalen Entwicklungen stellt der Bericht fest, dass Netflix bei den flämischen Zuschauern immer beliebter wird. Andere internationale Akteure (Disney, Warner Media, Apple, ...) werden sich in naher Zukunft mit dem Start neuer VoD-Plattformen auf Flandern konzentrieren. Der Bericht stellt zudem einen allgemeinen Trend zur Maximierung der Medienverbraucherzufriedenheit durch personalisierte Angebote unter Verwendung von Algorithmen und personenbezogenen Daten fest. Diese Entwicklungen üben Druck auf die traditionellen Rollen der Medien aus. Während früher Rundfunkveranstalter die redaktionelle Verantwortung durch die Auswahl und Organisation von Inhalten wahrgenommen haben, wird diese Rolle zunehmend von Vertriebsunternehmen und -plattformen übernommen.<sup>106</sup>

### 5.1.2.2. Maßnahmen zur Verhinderung von Medienkonzentration

In Belgien kontrolliert die nationale Wettbewerbsbehörde wettbewerbswidrige Praktiken und größere Zusammenschlüsse und Übernahmen. Die Gemeinschaften können darüber hinaus spezifische Vorschriften zur Erhaltung des Medienpluralismus erlassen. In der französischsprachigen Gemeinschaft wird mit Artikel 7 des AVMD-Gesetzes ein allgemeiner Mechanismus zum Schutz des Pluralismus geschaffen, der vom CSA durchgesetzt wird. Eine solche allgemeine Bestimmung gibt es im flämischen Rechtsrahmen nicht, wo die Hauptaufgabe des VRM darin besteht, den Stand des Medienpluralismus in der flämischsprachigen Gemeinschaft „abzubilden“ (siehe oben).

#### 5.1.2.2.1. Französischsprachige Gemeinschaft

Artikel 7 des AVMD-Gesetzes sieht grundsätzlich vor, dass im audiovisuellen Sektor die *bedeutende Stellung* eines AVMD-Anbieters oder eines Vertriebsunternehmens oder mehrerer dieser Anbieter, die von einer einzigen natürlichen oder juristischen Person kontrolliert werden, nicht dazu führen darf, dass der Öffentlichkeit der Zugang zu einem *pluralistischen Angebot* an AVMD-Diensten verwehrt wird. Ein pluralistisches Angebot wird definiert als Angebot durch eine Vielzahl von Medien und/oder Diensten, das die größtmögliche Vielfalt an soziokulturellen Ausdrucksformen, Meinungen und Ideen widerspiegelt. Das Genehmigungs- und Kontrollkollegium ist das interne Organ innerhalb des CSA, das dafür zuständig ist zu überwachen, ob ein Anbieter eine *bedeutende Stellung* innehat, und wenn es so befindet, bewertet es, ob das (redaktionelle oder vertriebene) Angebot dieses Anbieters pluralistisch ist. Artikel 7 enthält eine nicht erschöpfende, auf der Zielgruppe des Anbieters basierende Liste von Indikatoren, die dem Kollegium helfen soll festzustellen, ob ein Anbieter eine bedeutende Stellung innehat. Kommt es nach einer Untersuchung, bei der interessierte Parteien angehört werden und bei der die nationale Wettbewerbsbehörde konsultiert werden muss, zu dem Schluss, dass die Öffentlichkeit keinen Zugang zu

---

<sup>105</sup> Ebd., S. 150.

<sup>106</sup> Ebd., S. 92.

einem pluralistischen Angebot hat, informiert es den/die Anbieter und nimmt Verhandlungen zur Wiederherstellung eines pluralistischen Medienangebots auf. Kommt es innerhalb von sechs Monaten zu keiner formellen Vereinbarung oder wird die Vereinbarung nicht eingehalten, steht dem Kollegium eine Reihe von Sanktionen wie Verwarnungen, Bußgelder (bis zu 5 % des Jahresumsatzes) und der Entzug der Lizenz/Genehmigung zur Verfügung. Bislang hat der CSA noch keine Verletzung des Rechts der Öffentlichkeit auf ein pluralistisches Angebot festgestellt. Das Kollegium muss den Stand des Medienpluralismus regelmäßig, mindestens jedoch alle zwei Jahre bewerten.

Die wichtigste andere direkte Verbindung zum Medienpluralismus ist in Artikel 55 des AVMD-Gesetzes enthalten. Er ermächtigt das Genehmigungs- und Kontrollkollegium des CSA, Genehmigungen für terrestrische Hörfunkunternehmen zu erteilen, um sicherzustellen, dass es „eine Vielfalt in der Hörfunklandschaft und ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Hörfunkformaten durch ein musikalisches, kulturelles und Nachrichtenangebot gewährleistet“. Bei der Erteilung von Genehmigungen muss der CSA vermeiden, Situationen mit einer bedeutenden Stellung zu schaffen.<sup>107</sup> Zum letzten Mal wurde dieses Genehmigungsverfahren 2019 angewandt. Als Rahmen für sein Handeln verabschiedete das Kollegium neben internen Regeln<sup>108</sup> eine Empfehlung<sup>109</sup>, in der erläutert wird, wie es das Ziel, diese Vielfalt zu gewährleisten, erreicht.

#### 5.1.2.2.2. Flämischsprachige Gemeinschaft

Das Hörfunk- und Fernsehgesetz enthält keine allgemeine Bestimmung zur Verhinderung von Medienkonzentration. Allerdings ist darin eine begrenzte Anzahl von Eigentumsbeschränkungen verankert. Zum Beispiel darf eine juristische Person nicht mehr als zwei landesweite Hörfunkdienste (direkt oder indirekt) betreiben.<sup>110</sup> Ähnliche Einschränkungen gelten auch für regionale und lokale Hörfunkveranstalter sowie für Hörfunknetze.<sup>111</sup> Hörfunkveranstalter dürfen, abgesehen von wichtigen Einzelaktionen, kein identisches Programm haben.<sup>112</sup> Darüber hinaus gibt es keine obligatorische Trennung zwischen Rundfunkveranstaltern, Vertriebsunternehmen und Netzbetreibern, außer in zwei Fällen: Erstens dürfen die Betreiber terrestrischer (digitaler) Rundfunknetze Endnutzern in Flandern nicht auch einen elektronischen Kommunikationsdienst anbieten.<sup>113</sup> Zweitens kann ein lokaler Fernsehveranstalter für die kommerzielle Verwertung seines Rundfunkprogramms eine Vereinbarung mit einer Betreibergesellschaft schließen, an der ein oder mehrere lokale

---

<sup>107</sup> Jongen F & Strowel B (2017) Droit des médias et de la communication, Bruxelles, Larcier, Nr. 796.

<sup>108</sup> <https://www.csa.be/document/reglement-dordre-interieur-du-college-dautorisation-et-de-contrôle-du-csa/>

<sup>109</sup> CSA, Recommandation relative à la diversité du paysage radiophonique, à l'équilibre des formats et à l'accès du public à une offre pluraliste en radiodiffusion sonore, <https://www.csa.be/wp-content/uploads/documents-csa/RECOMMANDATION%20RELATIVE%20A%20LA%20DIVERSITE%20DU%20PAYSAGE%20RADIOPHONIQUE.pdf>.

<sup>110</sup> RTB-Gesetz, Artikel 138.

<sup>111</sup> RTB-Gesetz, Artikel 141, 143/2 und 145.

<sup>112</sup> RTB-Gesetz, Art. 134/1.

<sup>113</sup> RTB-Gesetz, Art. 202, 7.

Fernsehveranstalter Anteile halten können, wobei diese Beteiligung 25 % plus eine Aktie nicht überschreiten darf.<sup>114</sup>

Hinsichtlich der Nutzung des Frequenzspektrums ist die flämische Regierung für die Zulassung nationaler, regionaler, Netzwerk- und lokaler Hörfunkveranstalter zuständig. Um zugelassen zu werden, müssen die Hörfunkveranstalter eine Reihe gesetzlicher Bedingungen erfüllen.<sup>115</sup> Die flämische Regierung stellt zusätzliche Qualifikationskriterien auf und gewichtet jedes dieser Kriterien. Eines dieser zusätzlichen Qualifikationskriterien bezieht sich auf „die konkrete Umsetzung des Programmangebots und des Sendeplans, insbesondere der Vielfalt in der Programmgestaltung“.<sup>116</sup> Nach ihrer Zulassung müssen die Hörfunkveranstalter der flämischen Regierung Änderungen in Bezug auf die Informationsprogramme, die Satzung oder die Aktionärsstruktur zur Bestätigung vorlegen. Bei der Beurteilung solcher Änderungen berücksichtigt die flämische Regierung die Wahrung von Pluralismus und Vielfalt in der Hörfunklandschaft.<sup>117</sup>

### 5.1.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen

Zwei aktuelle Fälle sind hier hervorzuheben:

Der erste betrifft die bedingte Genehmigung der NCA für den Erwerb aller verbleibenden Aktien des belgischen Rundfunkveranstalters De Vijver Media (DVM) von den Aktionären Mediahuis und Waterman & Waterman durch Liberty Global (LG).<sup>118</sup> In Belgien ist LG ein Festnetz- und Mobilfunkbetreiber, der unter den Markennamen Telenet und Base tätig ist. Sein Kabelnetz umfasst Flandern und den Raum Brüssel; es ist das größte Vertriebsunternehmen von Fernsehdiensten in Flandern. DVM strahlt in Belgien drei frei empfangbare niederländischsprachige TV-Kanäle -Vier, Vijf und Zes - aus. Darüber hinaus produziert das Unternehmen Fernsehinhalte. Die Transaktion fiel zunächst in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Kommission, auf Antrag Belgiens und in Übereinstimmung mit Artikel 9 der EU-Fusionskontrollverordnung<sup>119</sup> verwies die Kommission den Fall jedoch an Belgien. Die NCA hatte eine Reihe von Bedenken im Zusammenhang mit der Tatsache, dass durch das Vorhaben ein vollständig vertikal integrierter Akteur von der Produktion von Inhalten bis zum Vertrieb von Fernsehkanälen über eine beherrschende Vertriebsplattform geschaffen wurde. Telenet bot der NCA eine Reihe von Verpflichtungen im Tausch gegen die Genehmigung an, unter anderem in Bezug auf Kanalnummerierung,

---

<sup>114</sup> RTB-Gesetz, Art. 166/1.

<sup>115</sup> Zum Beispiel für die nationalen Hörfunkveranstalter: RTB-Gesetz, Art. 138 Abs. 1.

<sup>116</sup> RTB-Gesetz, Art. 138 Abs. 2, 1.

<sup>117</sup> RTB-Gesetz, Art. 139 Abs. 2.

<sup>118</sup> Belgische Wettbewerbsbehörde, Entscheidung vom 13. Mai 2019, [https://www.bma-abc.be/sites/default/files/content/download/files/bma-2019-cc-16\\_pub.pdf](https://www.bma-abc.be/sites/default/files/content/download/files/bma-2019-cc-16_pub.pdf).

<sup>119</sup> Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1-22.

Vertriebsgebühren, zielgerichtete Fernsehwerbung und Zugang zu Daten. Diese Verpflichtungen unterliegen der Aufsicht durch einen Treuhänder.

Der zweite Fall betrifft die Nutzung von Infrastruktur für die Ausstrahlung von Hörfunkprogrammen durch den flämischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter VRT. 2009 verkaufte VRT seine Übertragungs- und Mastinfrastruktur an Norkring Belgien. Zudem schloss das Unternehmen im März 2009 eine Servicevereinbarung mit Norkring Belgien für einen Zeitraum von 10 Jahren. Auf der Grundlage einer öffentlichen Ausschreibung 2017 beschloss VRT, die Verwaltung der Infrastruktur ab März 2019 für einen Zeitraum von sieben Jahren einem anderen Unternehmen - Broadcast Partners - zu übertragen. Diese Entscheidung führte Anfang 2019 zu einem Streit zwischen Norkring Belgien und Broadcast Partners, da Letztere für den Vertrieb auf die Infrastruktur von Norkring zurückgreifen wollte. Die beiden Netzbetreiber konnten jedoch keine Einigung erzielen. Um die Kontinuität der FM-Hörfunksendungen zu gewährleisten, reichte VRT Beschwerde bei der NCA ein. Infolge dieser Beschwerde wurde Norkring Belgien von der NCA verpflichtet, die Kontinuität der Hörfunksendungen bis zur Erzielung einer Einigung über die vier großen Masten zu gewährleisten.<sup>120</sup> Im Medienausschuss des flämischen Parlaments wurde der Streit unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung einer Abschaltung von Hörfunksendungen diskutiert. Der flämische Medienminister argumentierte, die Entscheidung der NCA gewährleiste die Kontinuität der Sendungen und die beiden Netzbetreiber seien dafür verantwortlich, eine vertragliche Vereinbarung über die Nutzung der Infrastruktur von Norkring zu treffen.<sup>121</sup>

## 5.1.4. Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern

### 5.1.4.1. Allgemeiner Überblick

Der belgische öffentlich-rechtliche Rundfunk wurde 1930 gegründet. Das Nationale Institut für Hörfunk (NIR-INR) war eine einheitliche Organisation, die Hörfunkprogramme sowohl auf Niederländisch als auch auf Französisch anbot. 1960 wurde das NIR-INR in zwei getrennte Organisationen aufgeteilt. In der französischsprachigen Gemeinschaft ist RTBF ein autonomes öffentlich-rechtliches Unternehmen, das auf der Grundlage eines Sondergesetzes (RTBF-Gesetz) tätig ist.<sup>122</sup> Ein mit der Regierung der französischsprachigen Gemeinschaft abgeschlossener Managementvertrag legt die Rechte, Pflichten und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters im Detail fest. Der aktuelle RTBF-

---

<sup>120</sup> Belgische Wettbewerbsbehörde, Entscheidung vom 22. Januar 2019, [https://www.bma-abc.be/sites/default/files/content/download/files/bma-2019-vm-01\\_pub.pdf](https://www.bma-abc.be/sites/default/files/content/download/files/bma-2019-vm-01_pub.pdf).

<sup>121</sup> VRM, Mediaconcentratie in Vlaanderen - Rapport 2019, S. 23, [https://www.vlaamseeregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratierapport\\_2019\\_zonder\\_afloop.pdf](https://www.vlaamseeregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratierapport_2019_zonder_afloop.pdf).

<sup>122</sup> Décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française.

Managementvertrag umfasst den Zeitraum 2019-2022.<sup>123</sup> Neben der öffentlichen Finanzierung darf RTBF auch kommerzielle Einnahmen generieren. In der flämischsprachigen Gemeinschaft ist VRT eine öffentlich-rechtliche Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die derzeit durch das Hörfunk- und Fernsehgesetz (RTB-Gesetz) und einen Managementvertrag, der für die Jahre 2016-2020 gilt<sup>124</sup>, geregelt wird. VRT arbeitet ebenfalls mit einem gemischten Finanzsystem, da es öffentliche Gelder erhält und eigene Einnahmen aus Werbung und Merchandising erzielt.

#### 5.1.4.1.1. Flämischsprachige Gemeinschaft

2004 reichten ein privater Fernsehveranstalter (VMMa)<sup>125</sup> und einige Hörfunkveranstalter eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission ein. Sie argumentierten in erster Linie gegen die Gründung des Sportkanals Sporza sowie die Finanzierungsstrategien und die Überwachungsmechanismen von VRT.<sup>126</sup> Die Entwicklung neuer Mediendienste durch VRT war für die privaten Akteure, die die Beschwerde einreichten, kein Problem, die Kommission selbst brachte das Thema jedoch in die Verhandlungen mit der flämischen Regierung ein. Die Verpflichtungen, die die flämische Regierung in diesem Fall eingegangen ist, waren geringer als in Fällen, die andere Länder betrafen (zum Beispiel ein Fall, der Deutschland betraf<sup>127</sup>). Die Entscheidung der Kommission vom Februar 2008 führte zur Entwicklung eines spezifischeren Rahmens in Bezug auf die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags.<sup>128</sup> Beispielsweise ist nun alle fünf Jahre vor der Unterzeichnung eines neuen Managementvertrags eine öffentliche Konsultation über den öffentlich-rechtlichen Auftrag von VRT vorgesehen. Artikel 18 des RTB-Gesetzes führt einen Ex-Ante-Test ein, nach dem „VRT neue Dienste oder Aktivitäten, die nicht durch den Managementvertrag abgedeckt sind, nur nach ausdrücklicher Genehmigung durch die flämische Regierung anbieten kann“.<sup>129</sup> Der Anwendungsbereich des Tests ist begrenzt, da die derzeitige Liste der bestehenden Dienste so umfangreich ist, dass in der Praxis nur der Start eines neuen Kanals einem Ex-Ante-Test unterzogen werden könnte. In der Tat ist das einzige derartige Verfahren, das bisher eingeleitet wurde, die Evaluation eines neuen linearen Kanals (Ketnet Jr), der sich speziell an die Altersgruppe 0-5 Jahre richtet. Das Evaluationsverfahren begann Anfang 2017. Die allgemeine Kammer des VRM war für die Durchführung einer öffentlichen Konsultation während des Evaluationsprozesses verantwortlich. Die Regulierungsbehörde erstellte einen Fragenkatalog, der an alle betroffenen Interessenvertreter geschickt und über verschiedene Kanäle weit verbreitet wurde. Zusätzlich zu dieser öffentlichen Konsultation konsultierte

---

<sup>123</sup> RTBF-Managementvertrag (2019-2022), <https://ds1.static.rtbf.be/article/pdf/2018-12-12-contrat-gestion-rtbf-2019-2022-version-definitive-1545319225.pdf>.

<sup>124</sup> VRT-Managementvertrag (2016-2020), <https://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/beheersovereenkomst/>.

<sup>125</sup> Jetzt DPG-Media.

<sup>126</sup> Donders K (2012) Public service media and policy [Öffentlich-rechtliche Medien und Politik], Palgrave Macmillan, S.152.

<sup>127</sup> Europäische Kommission, Entscheidung Nr. E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) - Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in Deutschland, 24. April 2007.

<sup>128</sup> Europäische Kommission, Entscheidung Nr. E 8/2006 (ex CP 110/2004 und CP 126/2004) - Financement du radiodiffuseur public VRT, 27. Februar 2008.

<sup>129</sup> Übersetzung der Verfasserin.

die Regulierungsbehörde auch die wichtigsten Interessenvertreter (Wettbewerber, maßgebliche VRT-Vertreter, Mitglieder der Kammer für Unparteilichkeit und Jugendschutz). Die flämische Regierung entschied im Dezember 2017 ablehnend, der Kanal wurde daher nie gestartet.

#### 5.1.4.1.2. Französischsprachige Gemeinschaft

In der französischsprachigen Gemeinschaft unterhielten die verschiedenen Akteure der Medienlandschaft lange Zeit ein Diskussionsklima, das sich jedoch 2010 verschlechterte, als RTBF seine Website in eine echte schriftliche Informationsquelle verwandelte.<sup>130</sup> Zeitungsverleger betrachteten RTBF fortan als unlauteren Wettbewerber. Die Regierung brachte sie an den Verhandlungstisch, eine Einigung konnte jedoch nicht erzielt werden. Daher wandten sich die Zeitungsverleger 2010 an die nationalen Gerichte<sup>131</sup> und reichten im Februar 2011 darüber hinaus eine Beschwerde bei der Kommission ein. Nach Einreichung der Beschwerde reagierte die Regierung teilweise auf die Argumente der Kommission, indem sie Ex-Ante-Tests einführte und das Mandat von RTBF im Managementvertrag präziserte. In ihrer Entscheidung vom Mai 2014<sup>132</sup> verlangte die Kommission eine Klarstellung des Umfangs des öffentlich-rechtlichen Auftrags, insbesondere für die drei Arten von Inhalten: Online-Dienste einschließlich Text, lineare Hörfunk- und Fernsehdienste und nicht-lineare Mediendienste.<sup>133</sup> Jedes größere Projekt für neue Mediendienste, das nicht durch den Managementvertrag abgedeckt ist, muss einer Ex-Ante-Evaluation unterzogen werden.<sup>134</sup> Darüber hinaus muss die Aushandlung des RTBF-Managementvertrags für eine öffentliche Konsultation offen sein.<sup>135</sup> Zehn Monate vor Ablauf des Managementvertrags muss die Regierung eine Stellungnahme des Parlaments zu den Hauptelementen des nächsten Managementvertrags einholen. Zu diesem Zweck muss sie dem Parlament eine detaillierte Absichtserklärung vorlegen, in der der Umfang des Auftrags und der Dienste festgelegt wird, die RTBF im Rahmen ihres nächsten Managementvertrags erfüllen soll. Daraufhin hält das Parlament eine breite öffentliche Konsultation ab, legt innerhalb von vier Monaten der Regierung seine Empfehlungen vor und veröffentlicht sie auf seiner Website. Schließlich schließt die Regierung unter Berücksichtigung dieser Empfehlungen den neuen Managementvertrag mit RTBF ab.

---

<sup>130</sup> Lecroart E (2014) La concurrence entre presse écrite et médias audiovisuels de service public sur internet, A& M, S. 455.

<sup>131</sup> Der Präsident des Handelsgerichts Charleroi lehnte den Antrag der Zeitungsverleger ab, da er der Ansicht war, dass „die von RTBF im Internet ausgeübte Tätigkeit nicht über das ihr per Sondergesetz zugewiesene Mandat hinausgeht“ (vgl. Comm. Charleroi (pres.), 30. Dezember 2011, A&M, 2012/6, S. 610). Diese Entscheidung wurde durch das Berufungsgericht Mons bestätigt (Mons, 20. Januar 2014, A&M, 2014/6, S. 527).

<sup>132</sup> Europäische Kommission, Entscheidung Nr. SA.32635 - Finanzierung von Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), 7. Juli 2014, Ziff. 293.

<sup>133</sup> RTBF-Managementvertrag, Artikel 42bis bis 42septies.

<sup>134</sup> RTBF-Gesetz, Artikel 9bis; RTBF-Managementvertrag, Artikel 45.

<sup>135</sup> RTBF-Gesetz, Artikel 9,3bis.

### 5.1.5. Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte

Belgien hat noch keine Gesetzentwürfe zur Umsetzung der neuen AVMD-Richtlinie, des europäischen Kodexes für die elektronische Kommunikation oder der Richtlinie über den digitalen Binnenmarkt vorgelegt.

Einige wenige Elemente können jedoch genannt werden. Zu Artikel 7a (Herausstellung) riet ein beratender Ausschuss für Kultur, Jugend, Sport und Medien (*Strategische Adviesraad voor Cultuur Jeugd, Sport en Media* - SARC) der flämischen Regierung, Herausstellungsanforderungen zugunsten flämischer Inhalte (linearer und auf Abruf) (durch Regulierung oder Selbst-/Ko-Regulierung) in den Gesetzesentwurf aufzunehmen.<sup>136</sup> Der CSA hat die Einführung des Artikels nicht in seine Empfehlungen für den zukünftigen Erlass zur Umsetzung der Richtlinie in der französischsprachigen Region aufgenommen.<sup>137</sup>

In Bezug auf die Signalintegrität sticht die flämischsprachige Region hervor, da sie eines der wenigen Rechtssysteme ist, in denen diese Regel bereits besteht (seit 2013).<sup>138</sup> Vertriebsunternehmen müssen lineare Fernsehprogramme, die Teil ihres Angebots in Flandern sind, in voller, unveränderter Form und in ihrer Gesamtheit gleichzeitig mit der Rundfunkausstrahlung übertragen. Dasselbe gilt für zugehörige Dienste, das heißt Untertitel, Audiobeschreibung usw. Wenn ein Vertriebsunternehmen ein Rundfunkprogramm auf Abruf in gekürzter oder modifizierter Form anbietet, muss es eine vorherige Genehmigung des Fernsehveranstalters einholen. Der betreffende Rundfunkveranstalter und das Vertriebsunternehmen müssen nach Treu und Glauben verhandeln und ihre Zustimmung in angemessener und verhältnismäßiger Weise geben. Wenn innerhalb von drei Monaten keine Einigung erzielt werden kann, greifen die Parteien auf eine Vermittlung durch die Medienregulierungsbehörde zurück.

### 5.1.6. Fördermechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt

In beiden Gemeinschaften gibt es eine Reihe von Finanzierungsmaßnahmen mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen (zum Beispiel Unterstützung der Medienausbildung, Entwicklung lokaler Informationen, Förderung der kulturellen Vielfalt), die alle zum Medienpluralismus beitragen.

---

<sup>136</sup> SARC (sectorraad Media), Advies over de omzetting van de herziene AVMD-richtlijn, 18. November 2019, [https://cism.be/sarc/SR\\_media/adviezen/20191118\\_Advies\\_omzetting\\_herziene\\_AVMD-richtlijn.pdf](https://cism.be/sarc/SR_media/adviezen/20191118_Advies_omzetting_herziene_AVMD-richtlijn.pdf).

<sup>137</sup> CSA (Collège d’Avis), Avis n° 03/2019-Avis relatif à la transposition de la Directive européenne 2018/1808 dans le Décret sur les SMA, <https://www.csa.be/document/transposition-de-la-directive-sur-les-services-de-medias-audiovisuels-avis-du-csa>.

<sup>138</sup> Art. 180 wurde in das RTB-Gesetz eingeführt.

### 5.1.6.1. Lokale Fernsehveranstalter

#### 5.1.6.1.1. Französischsprachige Gemeinschaft

Der rechtliche Rahmen für lokale Fernsehveranstalter ist im AVMD-Gesetz festgelegt. Lokale Fernsehveranstalter haben einen öffentlich-rechtlichen Auftrag, lokale Informations-, Unterhaltungs-, Kultur- und Bildungsprogramme zu produzieren und zu vertreiben. Sie müssen die aktive Beteiligung der lokalen Bevölkerung fördern.<sup>139</sup> Ihre Aufträge sind innerhalb einer genau definierten geographischen Reichweite auszuführen.<sup>140</sup> In der französischsprachigen Gemeinschaft sind die lokalen Fernsehveranstalter die einzigen Herausgeber, die noch eine Lizenz benötigen, die für einen Zeitraum von neun Jahren erteilt wird.<sup>141</sup> Zwischen jedem lokalen Fernsehveranstalter und der Regierung wird eine Vereinbarung geschlossen.<sup>142</sup> Um zugelassen zu werden und die Zulassung zu behalten, muss jeder lokale Rundfunkveranstalter zahlreiche Bedingungen erfüllen, die in dem Erlass festgelegt sind.<sup>143</sup> Auch die Zusammensetzung der Leitungsorgane lokaler Rundfunkveranstalter ist sehr detailliert geregelt.<sup>144</sup> Zugelassene lokale Fernsehveranstalter erhalten einen jährlichen Betriebszuschuss und können zudem einen Investitionszuschuss erhalten.<sup>145</sup> Darüber hinaus muss jedes Vertriebsunternehmen, das ein Dienstpaket anbietet, welches einen lokalen Fernsehdienst beinhaltet, eine jährliche Gebühr an den lokalen Fernsehveranstalter entrichten.<sup>146</sup>

#### 5.1.6.1.2. Flämischsprachige Gemeinschaft

Nach dem Hörfunk- und Fernsehgesetz sind lokale Fernsehveranstalter verpflichtet, bestimmte öffentlich-rechtliche Aufträge zu erfüllen: Bereitstellung lokaler Informationen, Förderung der Kommunikation unter der Bevölkerung und Beitrag zur lokalen kulturellen und sozialen Entwicklung.<sup>147</sup> Sie müssen eine Genehmigung der flämischen Regierung einholen.<sup>148</sup> Insgesamt wurden zehn lokale Fernsehveranstalter zugelassen, die unter dem Verband NORTV zusammengefasst sind. Im Rahmen der derzeitigen Kooperationsvereinbarung 2018-2022 verpflichten sich die lokalen Fernsehveranstalter zusätzlich zu den im Medien-erlass vorgesehenen Aufträgen zu einer Zusammenarbeit im Sinne des gegenseitigen Verständnisses und einer engen Kooperation untereinander und mit anderen Akteuren, um ihre wirtschaftliche Lebensfähigkeit, beispielsweise durch die Entwicklung von Werbung, zu verbessern und zu gewährleisten.<sup>149</sup> Die lokalen Fernsehveranstalter haben als

---

<sup>139</sup> AVMD-Gesetz, Art. 65 Abs. 1-2, Art. 68.

<sup>140</sup> AVMD-Gesetz, Art. 66.

<sup>141</sup> AVMD-Gesetz, Art. 64.

<sup>142</sup> AVMD-Gesetz, Art. 65 Abs. 5.

<sup>143</sup> AVMD-Gesetz, Art. 67.

<sup>144</sup> AVMD-Gesetz, Art. 71.

<sup>145</sup> AVMD-Gesetz, Art. 75 Abs. 1.

<sup>146</sup> AVMD-Gesetz, Art. 81.

<sup>147</sup> RTB-Gesetz, Art. 165.

<sup>148</sup> RTB-Gesetz, Art. 166.

<sup>149</sup> Website der flämischen Regierung, <https://cjsm.be/media/themas/omroepen/regionale-televisieomroepen>.

Gegenleistung für verschiedene in der Kooperationsvereinbarung festgelegte Verpflichtungen einen Strukturzuschuss erhalten. Seit 2015 erhalten lokale Fernsehveranstalter zudem eine jährliche Gebühr, die von den Vertriebsunternehmen gezahlt wird.<sup>150</sup>

### 5.1.6.2. Finanzierung audiovisueller Produktion

#### 5.1.6.2.1. Französischsprachige Gemeinschaft

Das *Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel* (CCA) oder Zentrum für Film und audiovisuelle Medien gewährt die Filmförderung auf der Grundlage kultureller Kriterien für Spielfilm-, Dokumentar- und Animationsproduktionen sowie für Kurzfilme, Fernsehfilme und Fernsehserien.<sup>151</sup> Im Bereich Spielfilm wird Unterstützung in allen Phasen der Erstellung, vom Schreiben des Drehbuchs bis hin zum Vertrieb, geboten.<sup>152</sup> Es gilt eine 100%ige territoriale Ausgabenverpflichtung und es muss ein kultureller Test bestanden werden. Eine auf wirtschaftlichen Kriterien beruhende Unterstützung wird von Wallimage für Spielfilm-, Dokumentar- und Animationsproduktionen, aber auch für Fernsehserien und neue Medien gewährt. Projekte werden einem kulturellen Test unterzogen.<sup>153</sup>

Darüber hinaus sieht der RTBF-Managementvertrag auch vor, dass RTBF unabhängige belgische Produktionen unterstützen und sich an einem Fonds beteiligen muss, der die Produktion neuer belgischer Serien finanziert. Die Quantifizierung dieser Beiträge ist im RTBF-Managementvertrag festgelegt.<sup>154</sup>

#### 5.1.6.2.2. Flämischsprachige Gemeinschaft

Der VAF/Filmfonds, der Teil des *Vlaams Audiovisueel Fonds* oder VAF (Flämischer Audiovisueller Fonds) ist,<sup>155</sup> bietet auf der Grundlage kultureller Kriterien Unterstützung für Spielfilme, Dokumentarfilme, Animations- und Experimentalfilme sowie für mittellange und kurze Filme.<sup>156</sup> Der Fonds bietet Unterstützung in der Phase des Drehbuchschreibens und der Entwicklung sowie in der Produktionsphase eines Projekts. Screen Flanders bietet darüber hinaus Unterstützung für Spielfilme, Dokumentar- und Animationsfilme sowie für Fernsehserien und Einzelwerke. VRT hat zudem die Verpflichtung, einen Teil seines Gesamteinkommens in externe Produktion zu investieren.<sup>157</sup> Die Investitionspflicht gilt nur

---

<sup>150</sup> RTB-Gesetz, Art. 166/1 Abs. 2.

<sup>151</sup> Décret de la Communauté française du 10 novembre 2011 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle.

<sup>152</sup> Website des Zentrums für Film und audiovisuelle Medien, <https://audiovisuel.cfwb.be/missions/centre-cinema-audiovisuel/>.

<sup>153</sup> Website von Wallimage, <https://www.wallimage.be/fr>.

<sup>154</sup> RTBF-Managementvertrag (2019-2022), <https://ds1.static.rtb.be/article/pdf/2018-12-12-contrat-gestion-rtbf-2019-2022-version-definitive-1545319225.pdf>.

<sup>155</sup> Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 April 199 houdende machtiging van de Vlaamse regering om toe te treden tot en om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel Vlaams Audiovisueel Fonds.

<sup>156</sup> Website des Flämischen Audiovisuellen Fonds: <https://www.vaf.be/flanders-audiovisual-fund>.

<sup>157</sup> VRT-Managementvertrag (2016-2020), <https://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/beheersovereenkomst/>.

für Fernsehproduktionen (TV-Fiktion und Dokumentation) und nicht für Kinofilme. In Flandern gibt es seit dem 1. Januar 2019 ein System, nach dem VoD-Anbieter, die der EU-Rechtsprechung unterliegen und ihre Aktivitäten auf Flandern ausrichten, zur Schaffung von Inhalten in Flandern beitragen müssen. Sie haben die Wahl zwischen einer finanziellen Investition in Original-Koproduktionen oder der Zahlung einer Abgabe an den VAF. Der Betrag wird in beiden Fällen auf 2 % des jährlichen Bruttoeinkommens aus VoD-Aktivitäten in Flandern festgelegt.<sup>158</sup>

Darüber hinaus hat Belgien seit 2003 auf nationaler Ebene ein Anreizsystem in Form einer Steuervergünstigung, das Investitionen privaten Kapitals in die Filmproduktion freisetzen soll.<sup>159</sup>

### 5.1.6.3. Finanzielle Unterstützung für Journalisten

#### 5.1.6.3.1. Französischsprachige Gemeinschaft

Der 2009 gegründete Journalismusfonds hat das Ziel, investigativen Journalismus zu unterstützen und zu fördern. Er fördert die Veröffentlichung/Verbreitung von Qualitätsinhalten in den belgischen französischsprachigen Nachrichtenmedien durch direkte Unterstützung der Journalisten. Er wird vom Verband der Berufsjournalisten organisiert und verwaltet und von der Föderation Wallonie-Brüssel finanziert.<sup>160</sup>

#### 5.1.6.3.2. Flämischsprachige Gemeinschaft

Der flämische Journalismusfonds wurde 2018 als Projekt der gemeinnützigen Organisation Journalismfund.eu in Zusammenarbeit mit dem Flämischen Journalistenverband (VVI) und der flämischen Regierung ins Leben gerufen. In den Jahren 2016 und 2017 wurden die Projektzuschüsse bereits von der Abteilung für Kultur, Jugend und Medien der flämischen Regierung verteilt. Im November 2019 beschloss die neue flämische Regierung jedoch, in ihrem Haushalt für 2020 keine weiteren Mittel bereitzustellen.<sup>161</sup>

Darüber hinaus gibt es finanzielle Unterstützung für die Ausbildung von Journalisten. MediAcademie ist eine Initiative von Berufsverbänden der Printmedien mit dem Ziel, Ausbildungskurse für Journalisten zu unterstützen. Aufgrund ihres Erfolgs ist die MediAcademie nun in zwei Sektionen aufgeteilt: MediAcademie Journalistiek und MediAcademie Audiovisueel (Letztere wird von Mediarte verwaltet, einem Sozialfonds für den gesamten belgischen audiovisuellen, Film- und digitalen Sektor). MediAcademy Journalistiek erstreckt sich auch auf Online-Medien. Die Ausbildung wird durch ein

---

<sup>158</sup> RTB-Gesetz, Art. 157, Beschluss der flämischen Regierung vom 1. Februar 2019.

<sup>159</sup> Website für belgische Filmsteuervergünstigungen, <https://www.belgiumfilm.be/film-financing/tax-shelter>.

<sup>160</sup> Website des belgischen französischsprachigen Journalismusfonds, <https://fondspourlejournisme.be/le-fonds>.

<sup>161</sup> Website des flämischen Journalismusfonds, <https://www.vlaamsjournalistiekfonds.be/>.

Kofinanzierungssystem finanziert, bei dem bis zu 50% der Kosten eines Ausbildungskurses von der Regierung bezuschusst werden.<sup>162</sup>

## 5.2. Deutschland

*Jan Henrich, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken*

### 5.2.1. Einleitung

Die Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt ist in Deutschland stark verfassungsrechtlich durch Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetz geprägt, wonach die Freiheit der Presse und Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet werden.<sup>163</sup> Eine entscheidende Rolle in der Ausgestaltung des vielfaltssichernden Rechtsrahmens, insbesondere im Bereich des Rundfunks, kommt dabei dem Bundesverfassungsgericht zu, welches die Pflicht konkretisiert hat, „ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern“.<sup>164</sup> Dies ist Grundlage für das duale Rundfunksystem in Deutschland mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Rundfunkveranstaltern, die einer speziellen medienkonzentrationsrechtlichen Kontrolle unterliegen. Der Grundsatz einer positiv ausgestalteten Rundfunkordnung und Vielfaltssicherung gilt dabei, wie das Bundesverfassungsgericht 2018 zuletzt unterstrichen hat<sup>165</sup>, auch vor dem Hintergrund einer sich rapide verändernden Medienlandschaft fort. Allerdings führen die zunehmende Verflechtung auf den Medienmärkten und auch die sich stark verändernde Mediennutzung aktuell zu neuen Diskussionen. Erstmals hatten laut Medienvielfaltsmonitor 2019 mehr Menschen das Internet als wichtigste Informationsquelle noch vor dem Fernsehen angegeben.<sup>166</sup> Aus diesem Grund mehren sich die Stimmen, die ein auf das Fernsehen zentriertes Medienkonzentrationsrecht für nicht mehr zeitgemäß halten und die Einführung eines mediengattungsübergreifenden Gesamtmarktmodells zur Vielfaltssicherung fordern.<sup>167</sup> Eine Forderung, die allerdings auch im Rahmen der aktuellen Reform des Rundfunkstaatsvertrags, zukünftig Medienstaatsvertrag,<sup>168</sup> noch keinen Eingang gefunden hat.

---

<sup>162</sup> Website der MediAkademie, <https://www.mediacademie.be/>.

<sup>163</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_5.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_5.html)

<sup>164</sup> BVerfGE 73, 118 (118).

<sup>165</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 -, Rn. 79.

<sup>166</sup> Vielfaltsbericht 2019, ALM GbR, die medienanstalten, <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/vielfaltsbericht/news/vielfaltsbericht-der-medienanstalten-2019/>.

<sup>167</sup> Schmid/Braam/Mischke, Gegen Meinungsmacht – Reformbedürfnisse aus Sicht eines Regulierers, MMR 1/2019, S. 19; Georgios Gounalakis, Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) in einem Interview auf [medienpolitik.net](http://medienpolitik.net) vom 21.10.2019, : <https://www.medienpolitik.net/2019/10/die-gefahr-vorherrschender-meinungsmacht-ist-nicht-gebannt/>.

<sup>168</sup> Unterzeichnete Fassung des „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland“ vom 28.04.2020, [https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage\\_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000005000/0000005098.pdf](https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000005000/0000005098.pdf).

Neben der in der Zuständigkeit der Bundesländer liegenden Vermeidung „vorherrschenden Meinungsmacht“ und Sicherung von Meinungsvielfalt, gibt es zudem eine im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegende wettbewerbs- und kartellrechtliche Kontrolle. Diese bezweckt die Aufrechterhaltung des ökonomischen Wettbewerbs und spielt auch auf dem Medienmarkt eine zunehmende Rolle. Ein aktueller Entwurf zur Novellierung des deutschen Kartell- und Wettbewerbsrechts, der als „GWB-Digitalisierungsgesetz“ bezeichnet wird, sieht eine Modernisierung der Missbrauchskontrolle vor, um das Verhalten digitaler Plattformen besser erfassen zu können.<sup>169</sup>

## 5.2.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts

Kernvorschrift des auf Vielfaltssicherung ausgerichteten Medienkonzentrationsrechts in Deutschland waren bislang die §§ 26 ff. RStV<sup>170</sup>, der von dem voraussichtlich im September 2020 in Kraft tretenden Medienstaatsvertrag (MStV) abgelöst wird. Damit reagiert der deutsche Mediengesetzgeber auf Veränderungen der Medienlandschaft und entwickelt den pluralismuserhaltenden und -fördernden Rechtsrahmen fort. Der Staatsvertrag dient zugleich der Umsetzung der AVMD-Richtlinie. Die Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen wird fortan inhaltlich unverändert in § 60 MStV geregelt.

Hiernach soll dem Entstehen vorherrschender Meinungsmacht durch eine medien-spezifische Konzentrationskontrolle möglichst vorbeugend entgegengewirkt werden.<sup>171</sup> Zuständig für diese Prüfung ist die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), die für die Landesmedienanstalten tätig wird. Die Prüfung erfolgt dabei entlang eines "Zuschaueranteilsmodells", wonach eine "vorherrschende Meinungsmacht" ab einer bestimmten Schwelle (grundsätzlich: 30 v.H.) des Zuschaueranteils im Jahresdurchschnitt aller zurechenbaren Programme vermutet wird. Auch medienrelevante verwandte Märkte können hierbei eine, wenn auch limitierte, Rolle spielen. Bei Erreichen einer vorherrschenden Meinungsmacht darf für weitere dem jeweiligen Unternehmen zurechenbare Programme keine Zulassung mehr erteilt oder der Erwerb weiterer Programme nicht als

---

<sup>169</sup> Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 (GWB-Digitalisierungsgesetz) Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Bearbeitungsstand 24.01.2020, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gwb-digitalisierungsgesetz-referentenentwurf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gwb-digitalisierungsgesetz-referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>170</sup> Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag -RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des Zweiundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zweiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Mai 2019, [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag\\_RStV.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf).

<sup>171</sup> Vgl. BVerfGE 57, 295 (323); BVerfGE 73, 118 (160); BVerfGE 95, 163 (173).

unbedenklich bestätigt werden, es können allerdings vielfaltssichernde Maßnahmen getroffen werden (§ 60 Abs. 3, Abs. 4 MStV).<sup>172</sup>

Seit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.01.2014 sind bei der Prüfung nach § 26 Abs. 2 RStV Bonuspunkte für Regional- und Drittfenster vor Anwendung der Vermutungstatbestände von dem Zuschaueranteil abzuziehen, den ein Unternehmen durch die ihm zurechenbaren Programme erreicht.<sup>173</sup> Aus diesem Grund ist für eine vertiefte medienkonzentrationsrechtliche Prüfung unter Einbeziehung medienrelevanter verwandter Märkte faktisch kaum noch ein Anwendungsfall denkbar.<sup>174</sup> Selbst für den Fall, dass ein Intermediär wie Google einen der großen Fernsehveranstalter in Deutschland übernehmen würde, stünde Rundfunkrecht dem nicht entgegen. Die KEK fordert daher, dass ein neues Konzept zur Vielfaltsicherung fernsehunabhängig als Gesamtmarktmodell unter Einschluss aller meinungsbildenden Medienmärkte konzipiert werden müsse.<sup>175</sup>

Im Gegensatz zum auf Meinungsmacht abzielenden Medienkonzentrationsrecht bezweckt das Kartellrecht die Aufrechterhaltung des ökonomischen Wettbewerbs und findet seine einfachgesetzlichen Regelungen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).<sup>176</sup> Das Recht der Medienkonzentrationskontrolle ist zudem grundsätzlich nicht auf die Betrachtung einzelner Märkte beschränkt. Jeweilige Prüfungen können zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, wobei eine Entscheidungsdivergenz zwischen dem Kartell und Medienkonzentrationsrecht nicht schadet. Zur besseren Verzahnung von Kartell- und Medienrecht wurde allerdings im Zuge der 9. GWB-Novelle eine bessere Zusammenarbeit der Behörden vereinbart. Nach § 50c Abs. 2 S. 2 GWB tauschen die Kartellbehörden mit den Landesmedienanstalten und der KEK gegenseitig Erkenntnisse aus, soweit dies zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist.

### 5.2.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen

In den letzten Jahren hat insbesondere die Entscheidung des in Deutschland für wettbewerbs- und kartellrechtliche Aufsicht zuständige Bundeskartellamt gegen die Datenzusammenführung bei Facebook Aufsehen erregt. Nach einem über zweijährigen Prüfverfahren untersagte die Behörde im Februar 2019 Facebook, die Nutzung seines

---

<sup>172</sup> Vertieft zum Aufbau der medienkonzentrationsrechtlichen Prüfung der KEK siehe *Cappello M. (Hrsg.), Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS Spezial 2016-2, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016, S. 51 ff.

<sup>173</sup> BVerwG, Urteil vom 29.01.2014 - 6 C 2.13.

<sup>174</sup> In Frage kommt faktisch nur ein Zusammenschluss der beiden großen Senderfamilien RTL und ProSiebenSat.1. Hierzu vertieft Sechster Konzentrationsbericht (2018) - Sicherung der Meinungsvielfalt im digitalen Zeitalter, KEK, S. 31.

<sup>175</sup> Sechster Konzentrationsbericht (2018) - Sicherung der Meinungsvielfalt im digitalen Zeitalter, KEK, S. 36.

<sup>176</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Mai 2020 (BGBl. I S. 1067) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html>.

sozialen Netzwerks durch in Deutschland ansässige private Nutzer davon abhängig zu machen, dass von den konzerneigenen Diensten WhatsApp, Oculus, Masquerade und Instagram gesammelte oder von dritten Webseiten, die Facebook einbinden, erhobene Daten ohne gesonderte Einwilligung mit dem Facebook-Nutzerkonto verknüpft werden.<sup>177</sup> Begründet wurde die Entscheidung damit, dass Facebook auf dem Markt für soziale Netzwerke für private Nutzer in Deutschland ein marktbeherrschendes Unternehmen sei und in dieser Position gegen das kartellrechtliche Missbrauchsverbot (§ 19 Abs. 1 GWB) verstoßen habe. Facebook habe von privaten Nutzern die Zustimmung zu Vertragskonditionen abverlangt, die mit Blick auf Wertungen des Datenschutzrechts nach der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) unangemessen seien und mit denen Facebook die Erfassung, Verknüpfung und Verwendung von außerhalb des Netzwerks generierten Mehrdaten eingeräumt werde. Gegen den Beschluss des Bundeskartellamts legte Facebook erfolgreich Beschwerde beim Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf ein, das im vorläufigen Rechtsschutzverfahren die aufschiebende Wirkung der Beschwerde anordnete.<sup>178</sup> Entgegen der Auffassung des Bundeskartellamts lasse die beanstandete Datenverarbeitung durch Facebook keinen relevanten Wettbewerbsschaden und auch keine wettbewerbliche Fehlentwicklung besorgen. Zwar bestätigte das Gericht die marktbeherrschende Stellung von Facebook, ein Verstoß gegen das Missbrauchsverbot des § 19 GWB (Ausbeutungsmissbrauch) lasse sich aber nicht feststellen. Ein Verstoß gegen die DS-GVO allein reiche nicht aus, um ein wettbewerbsschädliches Verhalten zu begründen. Der Bundesgerichtshof (BGH) widersprach dieser Auffassung. Das Bundeskartellamt hatte Rechtsbeschwerde eingelegt, im Juni 2020 hob der Kartellsenat des BGH die Entscheidung des OLG Düsseldorf daraufhin auf und lehnte den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ab.<sup>179</sup> Das Verbot des Bundeskartellamts darf damit vorläufig vollzogen werden. Interessant ist das Verfahren vor allem deshalb, weil im Hinblick auf datenbasierte Geschäftsmodelle großer Plattformen die Beachtung datenschutzrechtlicher Vorgaben, deren Überwachung originär den Datenschutzbehörden obliegt, erstmals auch wettbewerbsrechtlich eine Rolle spielen könnte.

Weitere kürzlich ergangene Entscheidungen des Bundeskartellamts im Bereich der Medien bezogen sich u.a. auf die Ausschreibung nationaler Medienrechte für die Spiele der Fußball-Bundesliga. Die Kartellbehörde sah in der zentralen Vermarktung der Medienrechte durch die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL) eine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung und hatte die Ausschreibung an ein Alleinerwerbsverbot geknüpft, um zu verhindern, dass ein Erwerber alle Rechtepakete exklusiv erwirbt.<sup>180</sup>

In einem weiteren Fall rund um möglicherweise wettbewerbswidrige Absprachen zwischen DAZN Group Ltd., London und Sky Ltd., London, hat das Bundeskartellamt im April 2020 das Verfahren eingestellt. Nach Ansicht der Behörde hatte der Verdacht bestanden,

---

<sup>177</sup> Bundeskartellamt, Entscheidung vom 06.02.2019 - B6-22/16, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

<sup>178</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss vom 26.08.2019 - Kart 1/19 (V).

<sup>179</sup> Mitteilung der Pressestelle Nr. 80/2020, Bundesgerichtshof - KVR 69/19, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=107146&linked=pm>.

<sup>180</sup> Meldung des Bundeskartellamts vom 20.03.2020, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2020/20\\_03\\_2020\\_DFL.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2020/20_03_2020_DFL.html).

dass die beiden Unternehmen bereits im Vorfeld Absprachen getroffen haben könnten, sich Fußball-Übertragungsrechte für Deutschland zu teilen. Aufgrund einer ungewissen Beweislage und der unklaren Marktentwicklung aufgrund der Corona-Pandemie-Auswirkungen hat die Behörde jedoch von einem weiteren Eingreifen abgesehen.<sup>181</sup>

#### 5.2.4. Beziehung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern

In seinem jüngsten Rundfunkurteil von 2018 hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiterhin die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Berichterstattung zukommt. Er habe demnach die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das „einer anderen Entscheidungsrationale als der der ökonomischen Anreize folgt“ und somit zur inhaltlichen Vielfalt beiträgt, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden könne.<sup>182</sup> Das Bundesverfassungsgericht begründet dies damit, dass der publizistische und ökonomische Wettbewerb nicht automatisch eine in der Gesellschaft verfügbare Vielfalt der Informationen, Erfahrungen und Verhaltensmuster abbildet. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat dabei einen Grundversorgungsauftrag und wird dafür mit öffentlichen Beitragsmitteln ausgestattet. Im Gegenzug sind im Hinblick auf die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk, der nicht an einer öffentlichen Finanzierung beteiligt ist, geringere Anforderungen zu stellen.<sup>183</sup>

Der Anteil der öffentlich-rechtlichen Sender ARD und ZDF (inklusive Spartenprogramme und Drittprogramme) am Meinungsmarkt Fernsehen betrug 2019 laut der Meinungsgewichtstudie der Medienanstalten zusammengerechnet 52,4%. Die beiden größten privaten Rundfunkveranstalter erreichen zusammen einen Zuschauermarktanteil von 40,2%. Im Hörfunkbereich sind die öffentlich-rechtlichen Angebote der ARD mit 54,3% der zu-rechenbaren Anteile noch dominanter.<sup>184</sup>

Der deutsche Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht an die derzeitige Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems gebunden. Er hat in dieser Hinsicht grundsätzlich eine Gestaltungsfreiheit und könnte zum Beispiel unterschiedliche Variationen eines dualen Systems bzw. Mischformen bzgl. der Finanzierung von Rundfunkveranstaltern vorsehen,<sup>185</sup> wofür es bislang jedoch trotz einzelner Forderungen keine Bestrebungen gibt.

---

<sup>181</sup> Meldung des Bundeskartellamts vom 15.04.2020, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2020/15\\_04\\_2020\\_Champions\\_League.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2020/15_04_2020_Champions_League.html).

<sup>182</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 -, Rn. 1-157, 77.

<sup>183</sup> BVerfG 74, 297.

<sup>184</sup> Vielfaltsbericht der Medienanstalten 2019, S. 26.

<sup>185</sup> Cole/Oster, Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, 2017, S. 107.

## 5.2.5. Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte

### 5.2.5.1. Artikel 61 (2) (d) und Artikel 114 des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EEKK-Kodex)

Die Verpflichtung zur Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Medienplattformen im Sinne des Art. 61 (2) (d) EEKK-Kodex (Richtlinie 2018/1972) bzw. Art. 5 (1) (b) Zugangsrichtlinie (Richtlinie 2002/19/EG) ist in Deutschland im Rahmen des § 52c RStV bzw. zukünftig im Rahmen des § 82 MStV umgesetzt. Hiernach soll die von Medienplattformen eingesetzte Technik ein vielfältiges Angebot ermöglichen, es darf weder mittelbar noch unmittelbar, beispielsweise durch Schnittstellen für Anwendungsprogramme, zu einer Diskriminierung kommen.

Art. 114 EEKK-Kodex bzw. Art. 31 Universaldienste-Richtlinie (Richtlinie 2002/22/EG) ist in Deutschland in § 51 b Abs. 3 RStV bzw. § 104 Abs. 3 MStV umgesetzt. Die Umsetzung hat sich im Zuge der Reform der Medienordnung nicht grundlegend verändert und erlaubt den einzelnen Bundesländern vor dem Hintergrund der Sicherung einer pluralistischen Medienordnung bislang Regelungen zur digitalen Kanalbelegung, zukünftig Regelungen zur Belegung von Medienplattformen zu treffen. Alle deutschen Bundesländer haben im Rahmen ihrer jeweiligen Landesmediengesetze von der Möglichkeit zur Auferlegung solcher Übertragungspflichten Gebrauch gemacht. Die landesrechtlichen Regelungen sehen Einspeisepflichten vor, beispielsweise für die Grundversorgungsprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder für bestimmte im Rahmen einer Vielfaltsauswahl durch die örtlich zuständigen Landesmedienanstalten zu bestimmende weitere Programme.<sup>186</sup>

### 5.2.5.2. Artikel 7 a und 7 b der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)

Art. 7 a AVMD-RL (Richtlinie (EU) 2018/1808) findet seine Umsetzung im Rahmen des neuen § 84 MStV, der Pflichten zur Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen konstituiert, so etwa in § 84 Abs. 4 MStV, dass die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sowie vergleichbare Angebote, die „in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt“ leisten, auf Medienplattformen „leicht auffindbar“ sein müssen.

Regelungen zum Thema Signalintegrität finden sich in Umsetzung des Art. 7 b AVMD-RL künftig in § 80 MStV.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Cole in: Hartstein/Ring u.a., Heidelberger Kommentar - Rundfunkstaatsvertrag, RStV §51b, Rn. 31 f.

<sup>187</sup> Weitere Hinweise dazu bei Cole, Die Neuregelung des Artikel 7b Richtlinie 2010/13/EU (AVMD-RL), 2019, [https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/12/emr-gutachten\\_neuregelung-des-artikel-7b-avmd\\_11.2019.pdf](https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/12/emr-gutachten_neuregelung-des-artikel-7b-avmd_11.2019.pdf).

### 5.2.5.3. Artikel 15 und 17 der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (DSM-RL)

Bereits im Sommer 2019 hatte das deutsche Bundesjustizministerium (BMJV) eine öffentliche Konsultation zur Umsetzung der DSM-RL (Richtlinie (EU) 2019/790) initiiert.<sup>188</sup> Im Januar 2020 hat das Ministerium einen Diskussionsentwurf veröffentlicht, der einen Umsetzungsvorschlag zu Art. 15 DSM-RL beinhaltet.<sup>189</sup> Dieser sieht vor, dass ein Presseverleger das ausschließliche Recht hat, seine Presseveröffentlichung im Ganzen oder in Teilen für die Online-Nutzung durch Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft öffentlich zugänglich zu machen und hierzu zu vervielfältigen. Deutschland hatte bereits 2013 ein Leistungsschutzrecht für Presseerzeugnisse eingeführt, dieses war jedoch 2019 aufgrund einer fehlenden Notifizierung vom EuGH für nicht anwendbar erklärt worden. Der aktuelle Entwurf weist Ähnlichkeiten zur damaligen Regelungen auf.

Im Juni 2020 veröffentlichte das BMJV einen weiteren Diskussionsentwurf für ein „Zweites Gesetz zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarkts“. Der Entwurf beinhaltet Vorschläge für die Umsetzung der verbleibenden Regelungen der DSM-RL. So sollen mit Bestimmungen über die Verantwortlichkeit von Upload-Plattformen sowie Regelungen über kollektive Lizenzen mit erweiterter Wirkung zwei neue Rechtsinstrumente in das deutsche Urheberrecht eingeführt werden. Darüber hinaus enthält der Text u.a. eine neue gesetzliche Erlaubnis für Karikaturen, Parodien und Pastiche sowie eine Regelung über geringfügige nichtkommerzielle Nutzungen auf Upload-Plattformen, für die Rechteinhaber eine Vergütung von der jeweiligen Plattform erhalten sollen.<sup>190</sup>

## 5.2.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt

Im Bereich des Rundfunks finden sich im deutschen Medienrecht unter mehreren Gesichtspunkten Ansätze zur aktiven Vielfaltssicherung. Deutschland verfügt über einen stark ausgestatteten öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der sich maßgeblich über einen von allen Haushalten zu entrichteten Beitrag finanziert. Ein zuvor gerätebezogenes Gebührenmodell ist seit 2013 durch den sog. Rundfunkbeitrag abgelöst.

Daneben existieren rechtlich nur in begrenztem Umfang Möglichkeiten zur Förderung privater oder nichtkommerzieller Medienangebote. Zentrale Norm für die „Finanzie-

---

<sup>188</sup> Aufruf zur Beteiligung an der öffentlichen Konsultation zur Umsetzung der EU-Richtlinien im Urheberrecht (DSM-RL (EU) 2019/790 und Online-SatCab-RL (EU) 2019/789) vom 28.06.2019, [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Konsultation\\_UrhR-Richtlinien.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Konsultation_UrhR-Richtlinien.html).

<sup>189</sup> Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz - Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarkts, vom 15.01.2020, [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/DiskE\\_Anpassung%20Urheberrecht\\_digitaler\\_Binnenmarkt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/DiskE_Anpassung%20Urheberrecht_digitaler_Binnenmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>190</sup> Mitteilung des BMJV vom 24.06.2020, [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Gesetz\\_II\\_Anpassung-Urheberrecht-dig-Binnenmarkt.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Gesetz_II_Anpassung-Urheberrecht-dig-Binnenmarkt.html).

„Förderung besonderer Aufgaben“ aus Mitteln des Rundfunkbeitrags ist § 40 RStV bzw. § 114 MStV, dieser sieht die durch Landesrecht ausformbare Möglichkeit zur Förderung von Bürgermedien (offene Kanäle), zur Förderung technischer Infrastruktur sowie die Förderung von nichtkommerziellen Rundfunkveranstaltern und die Förderung von Projekten der Medienkompetenz vor. Weitergehende Förderungen sind in Bayern vorgesehen, aufgrund von Besonderheiten der Bayerischen Landesverfassung.<sup>191</sup> Insbesondere vor dem Hintergrund der Corona-Krise ist erneut eine Diskussion in Deutschland über die Ausweitung der Medienförderung aufgekommen. Einige Bundesländer hatten ihre bestehenden Programme im Zuge der Krise ausgeweitet bzw. neue Fördermöglichkeiten angestoßen, um die negativen Folgen einbrechender Werbeeinnahmen auszugleichen.<sup>192</sup> Die Diskussion dreht sich dabei insbesondere um die Stärkung von lokalem und regionalem Rundfunk.<sup>193</sup> Mit dem Ziel, auch künftig eine differenzierte, professionelle und relevante Berichterstattung aus allen Teilen der Bundesrepublik zu erhalten, haben die Länder in einer gemeinsamen Protokoll-erklärung zum Medienstaatsvertrag vereinbart, über die bereits im Zusammenhang mit dem Medienstaatsvertrag getroffenen Vereinbarungen hinaus, zu denen nicht zuletzt eine privilegierte Auffindbarkeit regionaler Angebote zählt, Maßnahmen zur Sicherung der regionalen und lokalen Medienvielfalt prüfen.

Filmförderung erfolgt in Deutschland sowohl durch Institutionen des Bundes als auch durch die Länder.<sup>194</sup> Eine direkte Presseförderung findet hingegen nicht statt. Indirekt wirkt sich allerdings z. B. ein verbilligter Postzeitungsdienst bei den Zustellungskosten oder ein reduzierter Mehrwertsteuersatz positiv auf die Presselandschaft aus.

---

<sup>191</sup> Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist.

<sup>192</sup> Das Land Thüringen hat beispielsweise aus Landesmitteln eine Soforthilfe für lokale Rundfunkveranstalter in Höhe von 20.000 Euro auf den Weg gebracht, Meldung der Landesmedienanstalt Thüringen vom 14.05.2020, <https://www.tlm.de/infothek/pressemitteilungen/pm-einzelansicht/article/soforthilfe-fuer-thueringer-lokal-tv-veranstalter-staatskanzlei-und-landesmedienanstalt-ermoeglichen-bi/>; In Nordrhein-Westfalen wurden Distributionskosten für den Lokalfunk drei Monate zur Verfügung gestellt, Meldung der Landesanstalt für Medien NRW (LfM) vom 04.05.2020, <https://www.medienanstalt-nrw.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2020/2020/mai/solidarpakt-lokalfunk-nrw.html>; Vgl. auch Jörg Ukrow, Schutz der Medienvielfalt und medienbezogene Solidaritätspflichten in Corona-Zeiten, Eine europa- und verfassungsrechtliche Betrachtung, Impulse aus dem EMR, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2020/03/EMR-Impulse-Vielfalt-Corona-200330.pdf>.

<sup>193</sup> Zur Förderung von lokalem und regionalem Rundfunk siehe auch Ukrow/Cole, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, TLM-Schriftenreihe, Band 25, 2019.

<sup>194</sup> Detailliert u.a. zur Filmförderung in Deutschland Ukrow/Cole, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, S. 129 ff.

## 5.2.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene

In der Diskussion um Maßnahmen zur Sicherung von Medienvielfalt spielen Intermediäre eine zunehmend große Rolle.<sup>195</sup> Nach Legaldefinition des MStV fallen unter die für das Medienrecht relevanten „Medienintermediäre“ alle Telemedien, die journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregieren, selektieren oder allgemein zugänglich präsentieren.<sup>196</sup> Die neue Medienordnung wendet sich dabei Fragen von Zugang (§ 82 f. MStV), Auffindbarkeit (§ 84 MStV), Diskriminierung (§ 94 MStV) und Transparenz (§ 93 MStV) zu. Fragen, die aktuell allerdings nicht nur aus medienrechtlicher Sicht betrachtet werden, sondern zunehmend auch im Wettbewerbs- und Kartellrecht eine Rolle spielen. Nach einem im Januar veröffentlichten Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle soll zukünftig das Konzept der „Intermediationsmacht“ Einzug in das deutsche Kartellrecht finden und als weiteres Kriterium der Marktbeherrschungsanalyse aufgegriffen werden.<sup>197</sup> Die Regelungen sehen dabei unter anderem ein Verbot vor, beim Vermitteln des Zugangs zu Märkten die Angebote von Wettbewerbern anders zu behandeln als eigene Angebote. Der Entwurf beinhaltet auch eine Ausweitung des allgemeinen Behinderungs- und Diskriminierungsverbots auf solche Intermediäre, die zwar keine marktbeherrschende Stellung haben, aber zumindest relative Marktmacht gegenüber bestimmten Abnehmern haben. Umfasst werden könnten somit auch etwa Betreiber von Kabelnetzen, Set-Top-Boxen oder Spielekonsolen.<sup>198</sup>

Die Überschneidungen zwischen Medien- und Kartellrecht werden somit zukünftig in Deutschland voraussichtlich größer werden.

## 5.3. GB – Vereinigtes Königreich

*Lorna Woods, Universität Essex*

### 5.3.1. Einleitung

Das Vereinigte Königreich hat, wie wir wissen, keine schriftliche Verfassung. Das bedeutet jedoch nicht, dass es keine Gesetzestexte gibt, in denen so fundamentale Rechte wie das

---

<sup>195</sup> Schmid/Braam/Mischke, Gegen Meinungsmacht – Reformbedürfnisse aus Sicht eines Regulierers, MMR 1/2020, S. 21.

<sup>196</sup> In einer früheren Entwurfsversion des Medienstaatsvertrags zusätzlich als Beispiele „Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, App Portale, User Generated Content Portale, Blogging Portale, News Aggregatoren“ aufgeführt, Diskussionsentwurf „Medienstaatsvertrag“ Juli bis September 2018, [https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04\\_MStV\\_Online\\_2018\\_Fristverlaengerung.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04_MStV_Online_2018_Fristverlaengerung.pdf).

<sup>197</sup> Der Entwurf sieht zudem mit der Absenkung einer Aufgreifschwelle eine Änderung der Fusionskontrolle im Pressebereich vor. Mit der Änderung soll die Anzahl der Prüfverfahren im Hinblick auf gesamtwirtschaftlich unbedeutende Fälle reduziert werden.

<sup>198</sup> Höppner/Weber, Modernisierung der Missbrauchskontrolle im GWB, K&R 1/2020, S. 43.

Recht auf freie Meinungsäußerung festgelegt sind – die auch im Vereinigten Königreich garantiert sind. Der Human Rights Act, das Gesetz zum Schutz der Menschenrechte, zum Beispiel legt fest, dass alle Rechte, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert sind, auch im Vereinigten Königreich gelten. Öffentliche Einrichtungen sind daher verpflichtet, sich an die EMRK zu halten. So schreibt vor allem Artikel 3(1) des Gesetzes zum Schutz der Menschenrechte vor, dass die Gerichte im Vereinigten Königreich das Recht so auslegen müssen, dass es mit der Menschenrechtskonvention vereinbar ist. Die Ofcom, die britische Medienaufsichtsbehörde, ist als eine öffentliche Einrichtung an die Bestimmungen der Menschenrechtskonvention gebunden, und viele ihrer Entscheidungen beziehen sich ausdrücklich auf die Freiheit der Meinungsäußerung. Welche Folgen diese Verpflichtungen auf die Arbeit der Wettbewerbsbehörden haben, ist weniger klar, vor allem, was Artikel 10 EMRK und die positiven Verpflichtungen für den Staat betrifft, die sich daraus ergeben. Unbestreitbar ist jedoch auf jeden Fall, dass daraus - zumindest in gewissem Maße - eine Verpflichtung zum Schutz des Medienpluralismus erwächst. Das Vereinigte Königreich hat neben den allgemeinen Wettbewerbsvorschriften, die für alle Wirtschaftsbereiche gelten, besondere Vorschriften, die bei Übernahmen im Medienbereich zu beachten sind. Die Regelungen für den Rundfunk enthalten auch Befugnisse in Bezug auf den Wettbewerb und Vorschriften für die Kontrolle von Medieneigentum. Die Frage ist, ob diese Vorschriften, die für die traditionellen Medien geschaffen wurden, umfassend oder flexibel genug sind, um auch die „neuen“ Medien abzudecken. Eines ist klar: Der Medienmarkt im Vereinigten Königreich hat sich in den letzten Jahren durch das Internet und den globalen Charakter der über das Internet angebotenen Dienste gewaltig verändert.

### 5.3.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-) Konzentrationsrechts

Es gibt im Vereinigten Königreich zwei wichtige Behörden, die für die Kontrolle der Medienkonzentration zuständig sind: die Wettbewerbs- und Marktaufsichtsbehörde (*Competition and Market Authority* - CMA); ihre Aufgabe ist die allgemeine Wettbewerbskontrolle; und die Medienaufsichtsbehörde Ofcom; sie ist für die Medien und die elektronische Kommunikation zuständig. In einigen Bereichen überschneiden sich die Kompetenzen der beiden Behörden: Die CMA und die Ofcom haben konkurrierende Kompetenzen, um gegen wettbewerbswidrige Vereinbarungen und den Missbrauch einer marktbeherrschenden Position nach dem Wettbewerbsgesetz (Competition Act) von 1998 vorgehen zu können, und beide können Marktstudien durchführen. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden wird in den „Concurrency Regulations“ geregelt.<sup>199</sup> Außerdem hat die CMA Leitlinien für die konkurrierende Anwendung von Wettbewerbsbefugnissen<sup>200</sup> herausgege-

---

<sup>199</sup> The Competition Act 1998 (Concurrency) Regulations 2014, [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/536/pdfs/uksi\\_20140536\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/536/pdfs/uksi_20140536_en.pdf).

<sup>200</sup> CMA, Regulated industries: Guidance on concurrent application of competition law to regulated industries (CMA10) (2014), <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-concurrent-application-of-competition-law-to-regulated-industries>.

ben und sich mit der Ofcom auf ein „Memorandum of understanding“<sup>201</sup> geeinigt, in dem die Grundsätze der Concurrency Regulations präzisiert werden.

Die Ofcom hat zwei allgemeine Aufgaben, die in Artikel 3 des Kommunikationsgesetzes (*Communications Act 2003*) definiert werden.<sup>202</sup> Die zweite dieser beiden Aufgaben besteht darin, die Interessen der Verbraucher auf den betreffenden Märkten zu schützen, gegebenenfalls durch die Förderung des Wettbewerbs. So muss die Ofcom unter anderem dafür sorgen, dass auf dem Rundfunkmarkt ein ausreichendes Maß an Vielfalt zwischen den Anbietern von Radio- und Fernsehdiensten herrscht. Befugnisse der Ofcom im Bereich Wettbewerbskontrolle sind sowohl in den Regulierungs- als auch in den Wettbewerbsbestimmungen zu finden. Je nachdem für welche Vorgehensweise sich die Ofcom bei der Prüfung einer Fusion entscheidet – ob sie einen Fall im Rahmen ihrer Regulierungsbefugnisse behandelt oder eher unter Wettbewerbsaspekten –, muss sie nach Artikel 317 (2) des Kommunikationsgesetzes überlegen, ob es nicht besser wäre, das Wettbewerbsgesetz von 1998 anzuwenden. Wenn die Ofcom tätig wird, erläutert sie die Gründe, warum sie sich für eine bestimmte Vorgehensweise entschieden hat.

Gemäß Artikel 316 des Kommunikationsgesetzes „enthält das Regulierungssystem für jeden lizenzierten Dienst [d.h. ein Dienst mit einer Lizenz, die nach dem Rundfunkgesetz erteilt wurde] die Bedingungen, die nach Auffassung der Ofcom geeignet sind, um einen fairen und effizienten Wettbewerb zwischen lizenzierten Diensten und verbundenen Diensten sicherzustellen.“

Die Lizenzen, die an Rundfunkdienste vergeben wurden, enthalten bereits einige Standardbedingungen zum Schutz des Wettbewerbs. So schreibt zum Beispiel die „Television Licensable Content Service Licence“ (für Kabel- und Satellitendienste) unter Bedingung 14 vor:

*1) Der Lizenznehmer darf:*

- (a) keine Vereinbarung schließen oder aufrechterhalten bzw. keine Praktiken anwenden, die einem fairen und effizienten Wettbewerb bei der Bereitstellung lizenzierter Dienste oder verbundener Dienste entgegenstehen und*
- (b) nicht gegen Kodizes oder Leitlinien verstoßen, die von der Ofcom erlassen wurden, um einen fairen und effizienten Wettbewerb in der Bereitstellung lizenzierter oder verbundener Dienste sicherzustellen und*
- (c) nicht gegen Anweisungen verstoßen, die die Ofcom zu diesem Zweck dem Lizenznehmer erteilt hat.*

Ein Beispiel hierfür ist die Must-offer-Verpflichtung, welche die Ofcom im Anschluss an eine Marktstudie 2014 für die Sportkanäle des Pay-TV-Senders Sky festgelegt hatte; diese Verpflichtung wurde 2015 von der Ofcom wieder aufgehoben.<sup>203</sup> Wenn die Ofcom zu dem Schluss gelangt, dass der Lizenznehmer gegen diese Auflage verstoßen hat, kann sie gegen

---

<sup>201</sup>

[https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0021/83523/cma\\_and\\_ofcom\\_mou\\_on\\_use\\_of\\_concurrent\\_consumer\\_powers\\_webversion.pdf](https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0021/83523/cma_and_ofcom_mou_on_use_of_concurrent_consumer_powers_webversion.pdf).

<sup>202</sup> Communications Act 2003, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

<sup>203</sup> Ofcom, Review of the pay TV wholesale must-offer obligation, <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/wholesale-must-offer>.

ihn eine Geldstrafe bis GBP 250 000 oder 5% der „qualifizierenden Einnahmen“ (“qualifying revenue”) (je nachdem, welcher Betrag höher ist), verhängen oder aber den Lizenznehmer zur Einhaltung der Ofcom-Leitlinien auffordern. Gegen die Entscheidung der Ofcom kann vor dem Competition Appeal Tribunal (CAT) Berufung eingelegt werden. Von dieser Möglichkeit hat Sky 2014 Gebrauch gemacht und die Entscheidung der Ofcom vor dem CAT angefochten.<sup>204</sup>

Die Ofcom ist verpflichtet, einen Kodex<sup>205</sup> in Bezug auf die Herausstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und elektronische Programmführer (EPG) zu erstellen.<sup>206</sup> Der Kodex kann auch Bestimmungen für den Zugang von Menschen mit Behinderungen enthalten.

In ihrem „Wettbewerbs- und Verbraucherschutzbulletin“ veröffentlicht die Ofcom detaillierte Informationen über die Fälle, die sie im Rahmen ihrer Befugnisse untersucht hat (darin werden auch Entscheidungen veröffentlicht, die die Ofcom im Rahmen ihrer Kompetenzen im Bereich Telekommunikations- und Postwettbewerb getroffen hat). Nur wenige dieser Entscheidungen beziehen sich auf den Mediensektor, die meisten befassen sich mit dem Telekommunikationssektor.

Das Rundfunkgesetz von 1990 (Broadcasting Act 1990)<sup>207</sup> enthielt noch eine Reihe von Einschränkungen für die Vergabe von Lizenzen an Rundfunkveranstalter. Viele dieser Einschränkungen wurden im Kommunikationsgesetz von 2003 entweder ganz aufgehoben oder gelockert (so wurde zum Beispiel die Einschränkung von ausländischem Medienbesitz aufgehoben, das Verbot für die Vergabe von Rundfunklizenzen an religiöse Organisationen wurde gelockert, und lokale Behörden können nun eigene Rundfunklizenzen für bestimmte Zwecke erwerben). Andere dagegen wurden beibehalten. So zum Beispiel die Einschränkung von Überkreuzbeteiligungen im Medienbereich in Anhang 14 des . Diese Bestimmung verbietet zum Beispiel, dass der Eigentümer einer Zeitung, die einen Marktanteil von 20% oder mehr hat (ausgenommen sind die Online-Ausgaben), eine Channel 3-Lizenz oder einen Anteil einer Channel 3-Lizenz von mehr als 20% erhält. Eine weitere Einschränkung, die beibehalten wurde, ist, dass BBC-Tochtergesellschaften und Channel 4 keine Channel 3- oder Channel 5-Lizenz erhalten dürfen. Es gibt auch Vorschriften für die Lizenzvergabe an lokale Radiosender, diese sind allerdings weniger detailliert. Die Ofcom muss auch sicherstellen, dass der Lizenznehmer über die „entsprechende Zuverlässigkeit und Eignung“ verfügt (Fit & Proper Test). Gründe des öffentlichen Interesses haben für eine Intervention der Medienaufsichtsbehörde wohlgemerkt nichts mit der Frage zu tun, ob das betreffende Unternehmen über die „entsprechende Zuverlässigkeit und Eignung“ verfügt – dies wäre keine Voraussetzung für eine Intervention der Medienaufsichtsbehörde bei einer Medienfusion. Für Zeitungen ist ein solcher Fit & Proper-Test nicht vorgesehen. Zeitungen unterliegen in der Regel der Selbstregulierung, die eigene Standards festlegt. Für Zeitungen gibt es zwei Selbstregulierungsgremien: die Independent Press Standards Organisation

---

<sup>204</sup> BT v Sky, Ofcom and others [2014] EWCA Civ 133, [https://www.catribunal.org.uk/sites/default/files/1156-59\\_Judgment\\_CAT\\_9\\_060515.pdf](https://www.catribunal.org.uk/sites/default/files/1156-59_Judgment_CAT_9_060515.pdf).

<sup>205</sup> EPG Code, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0025/154384/annex-5-epg-code-appropriate-prominence-provisions.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0025/154384/annex-5-epg-code-appropriate-prominence-provisions.pdf).

<sup>206</sup> Artikel 310 des Communications Act (Kommunikationsgesetz).

<sup>207</sup> Broadcasting Act 1990 (Rundfunkgesetz), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/contents>.

(IPSO) und den Independent Monitor for the Press (IMPRESS). Von diesen beiden Organisationen wurde lediglich IMPRESS vom Press Recognition Panel<sup>208</sup> anerkannt. Dieses Kontrollgremium war nach der Leveson-Untersuchung<sup>209</sup> eingesetzt worden, die im Anschluss an den Abhörskandal durchgeführt worden war. Die Aufgabe des Press Recognition Panels ist es, sicherzustellen, dass Selbstregulierungsgremien bestimmte Mindestkriterien erfüllen.<sup>210</sup>

Mit dem Kommunikationsgesetz wurde ein Medienpluralismus-Test eingeführt, der bei Medienfusionen einer bestimmten Größenordnung durchgeführt werden muss, eine Bestimmung, die eine Änderung des Unternehmensgesetzes mit sich bringt.<sup>211</sup> Die Ofcom und die CMA müssen bei der Prüfung von Medienfusionen auch den Aspekt des öffentlichen Interesses (einschließlich Medienpluralismus) und Wettbewerbsaspekte berücksichtigen und der Regierung darüber Bericht erstatten, wenn sie vom Handelsstaatssekretär in einer so genannten „Public Interest Intervention Notice“ (PIIN) dazu aufgefordert werden. Die Untersuchung besteht aus zwei Phasen: In der ersten Phase wird geprüft, ob noch weitere Informationen benötigt werden. Die endgültige Entscheidung über eine Unternehmensfusion liegt beim Staatssekretär. Die Regelung gilt sowohl für Zeitungen als auch für Rundfunkanstalten. Der Staatssekretär kann diese Definitionen ändern, ebenso die Grundlage der Intervention. Das hat er bisher jedoch noch nicht getan. Es gibt zwar keine gesetzliche Informationspflicht, aber die Beteiligten informieren in der Regel das Ministerium für digitale Angelegenheiten, Kultur, Medien und Sport (DCMS) und/oder die CMA über geplante Übernahmen und Fusionen im Bereich Medien. In ihrem Bericht berücksichtigt die Ofcom allein die Analysen im Zusammenhang mit denjenigen Erwägungen des öffentlichen Interesses, die von dem Staatssekretär in der PIIN angegeben werden, und diese werden durch den Geltungsbereich des Gesetzes begrenzt. Die Gründe für eine Intervention werden in Artikel 58 des Unternehmensgesetzes dargelegt. Sie sind unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Zeitungen oder um Rundfunkanstalten handelt:

- Für Zeitungen: sachlich richtige Darstellung der Nachrichten; freie Meinungsäußerung; ausreichende Meinungsvielfalt (entweder für das Vereinigte Königreich insgesamt oder für Teile des Vereinigten Königreichs).
- Für Rundfunkanstalten (Medienunternehmen, Fernseh- und Radiosender): ausreichende Vielfalt bei den Personen, die Kontrollfunktionen bei den Medienunternehmen ausüben, die für ein bestimmtes Publikum bestimmt sind (landesweit oder Teile des Vereinigten Königreichs); Verfügbarkeit einer breiten Palette von qualitativ hochwertigen Rundfunkprogrammen, die auf eine Vielzahl von Interessen und Geschmäckern zugeschnitten ist; Festhalten an Rundfunkstandards (wie in Artikel 319 festgelegt). 2004 hat das damalige Ministerium für Handel und Industrie

---

<sup>208</sup> Die Webseite des Press Recognition Panel, <https://pressrecognitionpanel.org.uk/>.

<sup>209</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/leveson-inquiry-report-into-the-culture-practices-and-ethics-of-the-press>.

<sup>210</sup> Royal Charter on Self-Regulation of the Press, 3. November 2014, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/254116/Final\\_Royal\\_Charter\\_25\\_October\\_2013\\_clean\\_Final\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254116/Final_Royal_Charter_25_October_2013_clean_Final_.pdf).

<sup>211</sup> Enterprise Act 2002 (Unternehmensgesetz), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>.

Leitlinien für die Prüfung des öffentlichen Interesses herausgegeben<sup>212</sup>. Diese Leitlinien haben nach wie vor Gültigkeit.

Nach der Fusion von News Corp und BSkyB im Jahr 2011, vor allem aber nach den Empfehlungen der Leveson-Untersuchung wurde die Ofcom vom Staatssekretär aufgefordert, Empfehlungen zur Messung von Medienpluralismus vorzulegen (2015). Während der Verabschiedung des Gesetzes über die digitale Wirtschaft 2017<sup>213</sup> erklärte sich die damalige Regierung zu einer begrenzten Reform der Regelung zum öffentlichen Interesse bereit. Diese Reform wurde jedoch nie in Angriff genommen. Diese Regelungen werden nun von der Ofcom in ihrer Praxis in einer Weise angewandt, die den Ablauf der Zeit seit ihrer ursprünglichen Einführung widerspiegelt, ein Punkt, auf den die Ofcom mehrmals in ihren Berichten hingewiesen hat (siehe unten).

Die Ofcom schlägt für die Messung von Medienpluralismus drei quantitative und mehrere qualitative Kriterien (so genannte „Kontextfaktoren“) vor. Die drei quantitativen Kriterien sind: Verfügbarkeit, Konsum und Wirkung. Die Kontextfaktoren sind: Governance und Finanzierungsmodelle, die Macht der Medieneigentümer und die mögliche Einflussnahme der Eigentümer auf redaktionelle Inhalte, interner Pluralismus, Markttrends und Regulierung und Aufsicht. Die Kontextfaktoren werden genutzt, um die anderen Kriterien besser zu verstehen. Alle Medienarten werden berücksichtigt, auch Printmedien, Radio, Fernsehen und Online-Medien. Die Kriterien für die Messung von Medienpluralismus beschränken sich auf den Bereich Nachrichten und aktuelle Ereignisse.

Nach Artikel 391 des Kommunikationsgesetzes muss die Ofcom die Vorschriften über den Medienbesitz (einschließlich der Prüfung des öffentlichen Interesses bei Medienfusionen) spätestens alle drei Jahre überprüfen. Außerdem muss sie dem Staatssekretär Empfehlungen zu eventuellen Änderungen vorlegen. Der jüngste Bericht war 2018 erstellt worden.<sup>214</sup>

### 5.3.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen

Bis vor einigen Jahren gab es nur wenige Interventionen der Regierung auf der Grundlage des öffentlichen Interesses – im Durchschnitt eine pro Jahr quer durch alle Bereiche, in denen Interventionen auf Grundlage des öffentlichen Interesses vorkommen können, nicht

---

<sup>212</sup>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/595816/file\\_e14331\\_1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/595816/file_e14331_1.pdf).

<sup>213</sup> Digital Economy Act (Gesetz über die digitale Wirtschaft) 2017, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/contents/enacted>.

<sup>214</sup> Report to the Secretary of State on the operation of the media ownership rules listed under Section 391 of the Communications Act 2003, 23. November 2018, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0030/127929/Media-ownership-rules-report-2018.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/127929/Media-ownership-rules-report-2018.pdf).

nur bei Medienfusionen.<sup>215</sup> Zwischen 2002 und 2017 waren es insgesamt 13, davon vier im Bereich Medien.<sup>216</sup> In jüngster Zeit ist die Zahl solcher Interventionen jedoch deutlich in die Höhe geschneit: Allein 2019 gab es fünf Interventionen bei Unternehmensfusionen, davon eine auf dem Zeitungssektor, und zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Kapitels hat es eine Entscheidung über eine Intervention im Jahr 2020 gegeben. In den letzten Jahren waren Interventionen sowohl beim Rundfunk als auch bei Zeitungen notwendig.

### 5.3.3.1. Twenty First Century Fox/ Sky – und Comcast und Disney (2017/18)

2011 startete der Murdoch-Konzern einen ersten Versuch, den britischen Pay-TV-Sender Sky zu übernehmen, damals noch mit dem News Corporation-Konzern. Die höchst umstrittene Übernahme wurde unter der Auflage genehmigt, dass der Nachrichtenkanal Sky News an ein anderes Unternehmen verkauft werden muss. Die Fusion kam jedoch nicht zustande, da Rupert Murdoch nach dem Abhörskandal, in den eine der Zeitungen seines Zeitungsimperiums verwickelt war, sein Übernahmeangebot zurückzog.

2016 versuchte der Medienmogul erneut Sky ganz zu übernehmen (über seinen Konzern 21st Century Fox [Fox]).<sup>217</sup> Diesmal erfolgte der ebenso umstrittene Übernahmeversuch mitten in einer Phase der globalen Marktkonsolidierung – in die Übernahmeschlacht um Sky mischten sich auch der US-Kabelriese Comcast und der Disney-Konzern ein. Der Wettstreit war offensichtlich durch die Zunahme von Video-on-Demand-Anbietern wie Netflix beflügelt worden.

Als Fox 2016 versuchte, die restlichen 61% der Anteile von Sky Plc zu erwerben (39% der Anteile gehörten Fox bereits), rief dies die britische Kartellbehörde auf den Plan. Der Staatssekretär gab eine PIIN heraus. Die britische Regierung befürchtete, dass die Übernahme negative Folgen für den Medienpluralismus im Vereinigten Königreich haben könnte und dass die Einhaltung der Rundfunkstandards durch den neuen Konzern nicht unbedingt gewährleistet war. Der Staatssekretär wies vor allem darauf hin, dass die geplante Übernahme von Sky (in dessen Besitz sich Sky News befand) den Einfluss des Murdoch Family Trusts (MFT) auf die Medien im Vereinigten Königreich noch weiter verstärken würde, zumal sich bereits eine Reihe einflussreicher Zeitungen im Besitz des Murdoch-Konzerns befanden (*The Sun*, *The Times* und *The Sunday Times*). Außerdem habe

---

<sup>215</sup> Die anderen Bereiche sind die nationale Sicherheit und die Stabilität des Finanzsystems des Vereinigten Königreichs.

<sup>216</sup> BskyB/ITV (2007), <https://www.gov.uk/cma-cases/british-sky-broadcasting-group-plc-itv-plc>; News Corp/BSkyB (2010), <https://www.gov.uk/cma-cases/newscorp-bskyb>; Global Radio/Guardian Media Group (2012), [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121204123324/http://www.culture.gov.uk/images/publications/media\\_merger\\_Intervention\\_Notice.pdf](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121204123324/http://www.culture.gov.uk/images/publications/media_merger_Intervention_Notice.pdf); und 21<sup>st</sup> Century Fox/Sky (2017), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/600344/European\\_Intervention\\_Notice\\_Sky\\_Fox\\_16\\_March\\_2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/600344/European_Intervention_Notice_Sky_Fox_16_March_2017.pdf). Diese Fälle werden weiter unten diskutiert. Sie sind nicht die einzigen Medienfusionen, aber sie sind die einzigen, bei denen eine PIIN herausgegeben wurde. Eine der "national security PIINs" bezog sich auf die Übernahme des größten britischen Satellitenbetreibers Inmarsat durch ein Konsortium von Finanzinvestoren.

<sup>217</sup> Als problematisch war auch der Versuch von Sky angesehen worden, Anteile am britischen Fernsehsender ITV zu erwerben. Gegen die Entscheidung der Wettbewerbsbehörde hatte Sky Berufung eingelegt. Diese war jedoch vom Berufungsgericht abgewiesen worden.

Fox in den vergangenen zehn Jahren sehr viel häufiger gegen Vorschriften verstoßen als Sky, gemessen an der Zahl der Dienste des Konzerns im Vereinigten Königreich. Die Zahl der Fälle, die für Fox entschieden wurde, war geringer als für Sky, und bei Fox gab es darüber hinaus mehr Verstöße in Bezug auf redaktionelle Beiträge als bei Sky.<sup>218</sup> Der Staatssekretär wies darauf hin, dass Fox die Nachfolgesellschaft von News Corporation war, und erinnerte an die besondere Rolle von James Murdoch im Abhörskandal der zum News-Corp-Konzern gehörenden Zeitung *The World News* im Jahr 2011 (die Ofcom hatte in diesem Zusammenhang auch einen Fit & Proper Test durchgeführt).

Nachdem die Ofcom ihre Untersuchungen in Phase 1 abgeschlossen und der Regierung ihre Empfehlungen vorgelegt hatte, wurde die Fusion für die Phase-2-Untersuchung an die Wettbewerbsbehörde verwiesen. Die Ofcom wies in ihrem Bericht auf die Größe und die Reichweite von Fox und Sky hin, vor allem aber auf die Tatsache, dass sowohl das Boulevardblatt *The Sun* als auch Sky sehr erfolgreich darin waren, Kunden online an sich zu binden. Die Ofcom befürchtete, dass der ohnehin schon massive Einfluss der Murdoch-Familie auf Fox, Sky und die News Corporation noch weiter wachsen würde und dass eine Beeinflussung der Nachrichtenagenda und des politischen Prozesses im Vereinigten Königreich nicht ausgeschlossen werden konnte. Die Ofcom wies darauf hin, dass es sich bei Sky News um einen angesehenen Nachrichtensender handle und dass dies die Risikofaktoren in der Transaktion erhöhe. Was die Einhaltung von Rundfunkstandards bei Fox News betrifft, so stellte die Ofcom fest, dass man in diesem Bereich von einem vollständigen Versagen des Unternehmens sprechen könne. Es sei daher zu befürchten, dass Sky nach der Übernahme durch Fox nicht mehr den Fit & Proper Test bestehe, auch wenn die Beweise für eine solche Befürchtung nicht ausreichend seien.

Noch bevor die zweite Phase der Untersuchungen durch die CMA abgeschlossen war, kündigte der amerikanische Kabelriese Comcast am 7. Mai 2018 überraschend an, Sky übernehmen zu wollen.<sup>219</sup> Der Handelsstaatssekretär erklärte im Juni 2018, dass diese Übernahme im Hinblick auf das öffentliche Interesse unbedenklich sei<sup>220</sup> und dass die Veröffentlichung einer PIIN daher nicht notwendig sei. Zu diesem Zeitpunkt veröffentlichte der Staatssekretär den Bericht der CMA über die geplante Übernahme von Sky durch Fox. Der Bericht kam zu dem Schluss, dass von der Fusion keine negativen Auswirkungen auf das öffentliche Interesse zu erwarten seien, zumindest, was die Einhaltung der Rundfunkstandards betrifft. Anders sei dies beim Medienpluralismus. Hier würde sich die Übernahme sehr wohl negativ auf das öffentliche Interesse auswirken, da die redaktionelle Unabhängigkeit von Sky News durch die Übernahme in Gefahr sei und der Einfluss der Murdoch-Familie auf die öffentliche Meinung im Vereinigten Königreich noch größer werden könnte. Fox schlug daraufhin vor, Sky News aus dem Übernahmeangebot auszugliedern und an Disney (oder einen anderen Interessenten) zu verkaufen. Der Staatssekretär war bereit, diesen Vorschlag unter Auflagen zu akzeptieren. Disney hatte bereits im Zusammenhang mit seinem eigenen

---

<sup>218</sup> Die Ofcom hat dem Staatssekretär eine Liste mit den Verstößen vorgelegt, <https://www.gov.uk/government/publications/ofcom-sky-21cf-breaches>.

<sup>219</sup> Comcast wollte ursprünglich Fox aufkaufen, zog sein Angebot jedoch zugunsten einer Übernahme von Sky zurück. Grund war der ungewisse Ausgang des Rechtsstreits über die AT7T/Time Warner-Fusion in den Vereinigten Staaten.

<sup>220</sup> Das Schreiben von DCMS an Comcast, <https://www.gov.uk/government/publications/letter-from-dcms-to-comcast-on-the-consideration-of-media-public-interests>.

Versuch, Sky und Fox zu übernehmen, angeboten, Sky News zu kaufen. Im März 2019 übernahm Disney den gesamten Film- und Fernsehbereich von Fox für USD 71,3 Milliarden (eine der größten Übernahmen, die jemals im Medienbereich über die Bühne gingen). Allerdings muss die Fusion noch von einer Reihe von Wettbewerbsbehörden (unter anderem auch von der Europäischen Kommission) genehmigt werden. News Corporation bleibt jedoch Teil der Murdoch-Holding. Die Übernahmeschlacht um Sky wurde schließlich durch einen Bieterwettstreit zwischen Fox und Comcast entschieden. Diese ungewöhnliche Maßnahme war von der britischen Übernahmekommission (Take over Panel) vorgeschlagen worden. Der Gewinner der Auktion war Comcast. Damit war das Angebot von Disney gegenüber Sky News (Unterstützung des Senders über 15 Jahre lang mit jährlich mindestens GBP 100 Millionen und Garantie der redaktionellen Unabhängigkeit) vom Tisch. Comcast verpflichtete sich, Sky News, das hohe Verluste schreibt, für mindestens 10 Jahre zu unterstützen. Nach der Übernahme entschied sich Fox, seine 39%-Sky-Anteile an Comcast zu verkaufen. Dadurch erhöhten sich die Comcast-Anteile an Sky auf über 75%. Zusammen bilden Comcast und Sky den größten privaten Medienkonzern weltweit (Kabel-, Satellitenfernsehen und Telekom-Fernsehendienste) mit 52 Millionen Kunden. Sky News ist nun Teil derselben Familie wie NBC News, und das Unternehmen plant den Start eines globalen Nachrichtendienstes. Möglicherweise wird Sky auch einen lokalen Nachrichtendienst starten (das hängt vom Ergebnis der Überprüfung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab).

#### 5.3.3.2. Trinity Mirror/Northern & Shell's [Reach plc] (2018)

2018 übernahm der Verleger Trinity Mirror mehrere Titel von der Mediengruppe Northern & Shell, darunter die beiden Boulevardblätter *Daily Express* und *Daily Star*. Im Rahmen der Überprüfung der Übernahme gab der Handelsstaatssekretär eine PIIN mit der Begründung heraus, dass die Fusion Risiken für die freie Meinungsäußerung und die Meinungsvielfalt im Vereinigten Königreich mit sich bringen könne.<sup>221</sup> Was den Interventionsgrund freie Meinungsäußerung betrifft, so schlugen die Leitlinien von 2004 vor, die mögliche Auswirkung der Fusion auf die redaktionellen Entscheidungen zu prüfen. Es sollte vor allem geprüft werden, inwieweit die Zeitungsredakteure nach der Übernahme noch in der Lage wären, Entscheidungen, ohne die Einmischung des Eigentümers, zu treffen. Die Zeitungen forderten daher, dass die Identität jedes der Blätter erhalten bleiben müsse, um diese Bedenken zu zerstreuen – aber der Staatssekretär wies darauf hin, dass nach Abschluss der Übernahme bei zwei der fünf Titel ein Wechsel der Redaktion erfolgen würde. Es war daher nicht klar, ob besondere Mechanismen notwendig waren, um die redaktionelle Unabhängigkeit bei den gekauften Titeln aufrechtzuerhalten. Die Untersuchung der Auswirkungen auf die Pluralität erlaubt eine Berücksichtigung der strukturellen Auswirkungen der Transaktion – hierbei ist jedoch die Anwendung von Vernunft und Praktikabilität geboten ist. Der Zeitungskonzern, der aus dieser Fusion hervorging, würde den größten Anteil an nationalen Titeln auf dem Zeitungsmarkt im Vereinigten Königreich kontrollieren. Nach Abschluss der Fusion wären neun der 20 nationalen Zeitungen im Besitz von Trinity Mirror, der damit von der Auflage her zum zweitgrößten Zeitungskonzern avancieren würde, mit einem Anteil von 28% der durchschnittlichen monatlichen Auflage (auf

---

<sup>221</sup> <https://www.gov.uk/cma-cases/trinity-mirror-northern-shell-media-group-merger-injury>.

der Grundlage der Auflagenzahlen von 2017), einschließlich der Tages- und Sonntagszeitungen.

In ihrer Bewertung wies die Ofcom auch auf die Probleme hin, denen Zeitungen heute gegenüberstehen. Die kritische Lage von Printmedien ist ein Aspekt, den die Ofcom bei einer Reihe von Übernahmen auf dem Zeitungsmarkt in letzter Zeit immer wieder hervorgehoben hat.<sup>222</sup> Die Ofcom orientierte sich an ihrem Rahmen von 2015 und berücksichtigte bei der Bewertung der Übernahme auch den medienübergreifenden Charakter von Nachrichtenproduktion und Nachrichtenkonsum. Gleichzeitig berücksichtigte die Ofcom die Tatsache, dass es sich beim Zeitungsmarkt um einen relativ begrenzten Markt handelt. Trotz der Zahlen, die den Staatssekretär veranlasst hatten, eine PIIN herauszugeben, kam die Ofcom zu dem Schluss, dass es sich, wenn man den medienübergreifenden Informationskonsum berücksichtigt, bei dem aus der Fusion hervorgegangenen Zeitungskonzern um einen relativ kleinen Marktplayer handelt. Die Zeitungsmarken wurden als weniger signifikant angesehen als andere. Die Ofcom wies auch darauf hin, dass nach der Fusion alle Titel erhalten bleiben sollten. Dies war das erste Mal, dass die Ofcom ihren Pluralismus-Rahmen im Zusammenhang mit Fusionen auf dem Zeitungsmarkt anwandte.

Dies war die erste Fusion, bei der die Ofcom untersucht hat, welche Auswirkungen die geplante Übernahme auf die freie Meinungsäußerung oder die redaktionelle Unabhängigkeit hat. In diesem Zusammenhang äußerte die Ofcom die Befürchtung, dass die Leitlinien von 2004 nicht mehr zeitgemäß seien und nicht mehr dem heutigen Zeitungsmarkt gerecht würden – und das ist auch ein Thema bei späteren Zeitungsfusionen. Die Ofcom unterschied zwischen der redaktionellen Ausrichtung und der Möglichkeit des Zeitungseigentümers, Einfluss auf die redaktionelle Ausrichtung einer Zeitung zu nehmen. Auf diesen zweiten Punkt konzentrierte sich die Ofcom vor allem bei ihrer Untersuchung. Der Staatssekretär hatte dagegen vor allem Bedenken im Hinblick auf die Ernennung neuer Redakteure geäußert. Da jedoch weder der Vorstand noch die Anteilseigner an der Ernennung der Redakteure beteiligt sind, stellte dies nach Meinung der Ofcom kein Problem dar. Außerdem waren weder der Vorstand noch die Anteilseigner in einer Position oder hatten die Absicht, sich in redaktionelle Entscheidungen einzumischen. Bei den Anteilseignern handelt es sich um institutionelle Aktionäre; außerdem sorgen interne Strukturen zur Berichterstattung für eine ausreichende Distanz zwischen Redakteuren und dem Vorstand. Im Anschluss an den Bericht der Ofcom zog der Staatssekretär seine Bedenken zurück und erklärte, dass eine zweite Phase der Untersuchungen nicht notwendig sei.

### 5.3.3.3. Übernahme eines 30%-Anteils am Evening Standard und am Independent (2019)

2019 übernahm eine internationale Investorengruppe 30% der Anteile an zwei Londoner Tageszeitungen, dem *Evening Standard* und der Internetzeitung *Independent* (bisher im Besitz der Lebedev Holdings). Das DCMS war nicht über diesen Deal informiert worden.

---

<sup>222</sup> Public interest test for the acquisition by Trinity Mirror plc of publishing assets of Northern & Shell Media Group Limited, 31. Mai 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/717994/Ofcom\\_PIT\\_TMNS\\_31052018\\_redacted.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/717994/Ofcom_PIT_TMNS_31052018_redacted.pdf).

Nach einer ersten Überprüfung entschied sich der Staatssekretär am 29. Juni 2019, eine PIIN<sup>223</sup> herauszugeben, gegen die die an der Übernahme Beteiligten unverzüglich Widerspruch vor dem CAT einlegten. Bei der Untersuchung der Übernahme ging es vor allem um zwei Aspekte: a) die Sicherstellung einer sachlich richtigen und objektiven Darstellung von Nachrichten; und b) die Garantie der freien Meinungsäußerung. Die Beteiligten informierten die Regierung darüber, wie sie die Unabhängigkeit der Zeitungsredakteure sicherstellen wollten. Dies konnte die Bedenken des Staatssekretärs nicht zerstreuen, der vor allem befürchtete, dass die neuen Eigentümer Einfluss auf die Berichterstattung (vor allem über den Nahen Osten) nehmen würden und die Unabhängigkeit der Zeitungen in Gefahr war. Die Ofcom hat sich in anderen Fällen, an denen Zeitungen beteiligt waren, für einen ähnlichen Ansatz entschieden und sich bei ihrer Untersuchung auf die Änderungen in der Nachrichtenumgebung konzentriert. Dieser Fall ist jedoch noch aus drei anderen Gründen interessant: die Auslegung des Begriffs "Zeitung"; die Annäherung an die Forderung nach sachlicher Richtigkeit und zeitliche Befristungen.<sup>224</sup> Was den ersten Punkt betrifft, so verzichtete die Ofcom darauf, bei ihrer Untersuchung andere Holdings zu berücksichtigen (zum Beispiel die lokale TV-Lizenz – London Live – die von einer Tochtergesellschaft der Lebedev Holdings gehalten wird), da es in dem Fall ausschließlich um Zeitungen ging. Der Begriff „Zeitung“ („newspaper“) wird im Unternehmensgesetz (*Enterprise Act*) wie folgt definiert: "eine Zeitung, die täglich, an Sonntagen oder auf lokaler Ebene (anders als täglich oder sonntags) ganz oder überwiegend im Vereinigten Königreich oder in einem Teil des Vereinigten Königreichs erscheint".<sup>225</sup> Der Ofcom zufolge bezieht sich diese Definition lediglich auf Printzeitungen. *The Independent*, eine der beiden Zeitungen, um die es bei der Transaktion ging, erscheint jedoch seit 2016 nur noch als Online-Ausgabe. Das heißt, im Mittelpunkt der Untersuchungen stand der *Evening Standard* (eine Londoner Tageszeitung), obwohl die Ofcom der Auffassung war, dass der Ansatz der Parteien gegenüber dem *Evening Standard* wahrscheinlich repräsentativ für ihren Ansatz gegenüber dem *Independent* war. Die Ofcom verglich die Position von Zeitungen mit der von Rundfunkanstalten und wies darauf hin, dass Zeitungen durchaus parteiisch sein dürfen und dass es nicht zwangsläufig gegen das öffentliche Interesse verstößt, wenn „Zeitungen manchmal die Dinge falsch darstellen“.<sup>226</sup>

Bei der Untersuchung der redaktionellen Unabhängigkeit entschied sich die Ofcom für eine ähnliche Vorgehensweise wie im Fall Reach (siehe oben). Nach Auffassung der Ofcom konnte zwar nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die neuen Eigentümer versuchen würden, Einfluss auf die politische Ausrichtung der Zeitung zu nehmen. Aber die Unternehmensstrukturen der Zeitungen, so die Ofcom, enthalten einige Schutzmechanismen, die eine solche Einflussnahme verhindern können, einschließlich der Verpflichtung zu redaktioneller Unabhängigkeit in Gesellschafterverträgen. Die Gründe für den Deal lagen nach Meinung der Ofcom woanders. Nach Auffassung der Ofcom ging es bei der Transaktion in erster Linie um finanzielle Interessen. Daher sei es weniger wahrscheinlich, dass es ein

---

<sup>223</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/public-interest-intervention-notice-issued-by-secretary-of-state-jeremy-wright>.

<sup>224</sup> Ofcom-Bericht an DCMS LHM und IDNM, 21. August 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/ofcom-report-to-dcms-lhm-and-idnm-21-august-2019>.

<sup>225</sup> Section 44(1) Enterprise Act.

<sup>226</sup> Ofcom-Bericht Abschnitt 2.11.

Problem mit der redaktionellen Unabhängigkeit geben werde. In der Abwägung des Grundsatzes der redaktionellen Freiheit und des Grundsatzes der sachlichen Richtigkeit legte die Ofcom vor allem Gewicht auf die Tatsache, dass es in der Zeit zwischen dem Abschluss der Übernahme und der Erstellung des Berichts keine Anhaltspunkte für den Versuch einer Einflussnahme von Seiten der neuen Eigentümer gegeben habe, weder auf *The Evening Standard* noch auf *The Independent*. Außerdem, so die Ofcom, seien die Zeitungen bereits im Besitz eines „aktiven Eigentümers“ mit Übersee-Verbindungen. Die Ofcom vertrat auch den Standpunkt, dass die Frage der Transparenz in den Besitzverhältnissen allein keine zweite Phase der Untersuchungen rechtfertige. Die Leser der beiden Zeitungen, so die Ofcom, würden sich ohnehin aus unterschiedlichen Quellen informieren. Daher falle die Gefahr einer negativen Beeinflussung durch die Veränderungen im redaktionellen Bereich für sie weniger stark ins Gewicht.

Bei dieser Fusion ist eine Schwäche im System der Medienfusionskontrolle deutlich geworden. Wie der Staatssekretär im Unterhaus erklärte: „Der Staatssekretär hat zwar nach dem Unternehmensgesetz von 2002 das Recht, in Medienfusionen einzugreifen, bei denen es um Fragen des öffentlichen Interesses geht. Aber die Parteien sind nach dem Unternehmensgesetz nicht verpflichtet, die Regierung über die Transaktion zu informieren.“<sup>227</sup> Das ist ein wichtiger Punkt, denn das Unternehmensgesetz enthält eine zeitliche Frist für die Intervention der Regierung bei einer Übernahme. Diese Frist beginnt mit der Ankündigung der Übernahmeabsicht oder mit dem Zeitpunkt, an dem sie allgemein bekannt wird – und das ist weniger sicher. In diesem Fall legten die Parteien Widerspruch gegen die PIIN ein mit der Begründung, dass sie „zu spät“ ausgestellt worden sei oder dass die Zeit für eine Zwei-Phasen-Untersuchung den zeitlichen Rahmen überschreite, der nach dem Unternehmensgesetz zulässig ist. Das Berufungsgericht war der Meinung, dass die PIIN zwar „rechtzeitig“ ausgestellt worden war, dass der Zeitraum für eine Zwei-Phasen-Untersuchung jedoch zu kurz sei.<sup>228</sup> Das bedeutet, dass der Staatssekretär keine rechtliche Handhabe mehr für die Einleitung einer Zwei-Phasen-Untersuchung hatte.

#### 5.3.3.4. DMG Media/JPI Media Publications (2020)

Ende 2019 hat das Medienhaus Daily Mail and General Trust (DMGT) die Gruppe JPI Media Publications übernommen (einschließlich der „i“-Tageszeitung und der Online-Ausgabe des Blatts, das als „nicht-parteiisch“ gilt - und regionaler Titel wie *The Scotsman* und *Yorkshire Post*). Im Besitz von DMGT befindet sich auch die Unternehmensgruppe Associated Newspapers, die die *Daily Mail*, die *Mail on Sunday*, *MailOnline*, *Metro* und *metro.co.uk* herausgibt (sie hält ebenfalls 5% der Anteile am *Evening Standard*). Eine andere Tochterfirma hält 20% der Anteile an *Independent Television News Ltd*. Im Januar 2020 prüfte der Staatssekretär, ob in diesem Fall noch eine Intervention möglich war (die Übernahme war bereits abgeschlossen). Der Staatssekretär entschied sich trotzdem für eine Intervention

---

<sup>227</sup> Lebedev Holdings: Written question – 218767, <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2019-02-08/218767/>.

<sup>228</sup> *Lebedev Holdings Limited and Independent Digital News and Media Limited v Secretary of State for DCMS* [2019] CAT 21, [https://www.brickcourt.co.uk/images/uploads/documents/1328\\_Lebedev\\_Judgment\\_160819.pdf](https://www.brickcourt.co.uk/images/uploads/documents/1328_Lebedev_Judgment_160819.pdf).

und veröffentlichte am 21. Januar 2020 eine PIIN.<sup>229</sup> Begründet wurde die Einleitung einer Untersuchung mit dem Argument, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass die Meinungsvielfalt in den Zeitungen auf jedem Markt für Zeitungen im Vereinigten Königreich oder einem Teil davon beeinträchtigt wird.

Die Analyse der Ofcom begann wie auch in den anderen Übernahmefällen, die von der Medienaufsichtsbehörde untersucht wurden, mit der Feststellung von zwei Tatsachen: dass Zeitungen heute vor großen Herausforderungen stehen und dass sie eine wichtige Rolle für eine funktionierende Demokratie spielen.<sup>230</sup> Grundsätzlich begrüßte die Ofcom Investitionen, mit denen die Überlebensfähigkeit der Zeitungen gesichert werden konnte. In Ihrer Analyse untersuchte sie vor allem zwei Kriterien: die „externe Vielfalt“ auf dem Zeitungsmarkt und die „interne Vielfalt“ innerhalb von DMGT. Dabei berücksichtigte sie das Umfeld des Nachrichtenmarktes und die medienübergreifende Nachrichtenproduktion sowie den medienübergreifenden Nachrichtenkonsum, also von Fernsehen, Radio, Printmedien und Online-Medien. Untersucht wurde die Einhaltung des Pluralismus anhand der beiden Bereiche, die von der Ofcom in ihrem Bewertungsrahmen für eine solche Untersuchung als die relevantesten Bereiche bezeichnet wurden: dem Nachrichtenbereich und dem Bereich aktuelle Themen. Die Ofcom erinnerte daran, dass sie seit 2017 eine Reihe von Untersuchungen von Medienübernahmen durchgeführt habe, wo es vor allem um den Schutz des Medienpluralismus ging, und zwar nicht nur bei Zeitungen, sondern auch bei Medienunternehmen wie Sky und 21<sup>st</sup> Century Fox. Die Grundsätze, die in diesem Fall anzuwenden seien, so die Ofcom, dürften nicht viel anders sein. Neben der Anzahl der Titel und ihrer Marktanteile untersuchte die Ofcom auch den Einfluss der verschiedenen Titel anhand der Lesermeinungen. Danach ist für die Leser der Morgenzeitung *i* die Forderung nach „sachlicher Richtigkeit“ und „Vertrauenswürdigkeit“ besonders wichtig, ebenso wie die Erwartung, dass die Zeitung „den Lesern hilft, zu verstehen, was in der Welt vor sich geht“, während für die Leser von DMGT die Forderung nach „Unparteilichkeit“ an erster Stelle stand. Allerdings ist der Einfluss der *i* –Zeitung im Bereich Agenda-Setting wesentlich geringer. Zwar zählt DGMT nach der Übernahme zu den Herausgebern von Zeitungen mit der größten Reichweite, diese ist jedoch nicht vergleichbar mit der Reichweite von BBC und ITV. Dies alles ist von Bedeutung, wenn es um die Prüfung des externen Pluralismus geht. Was den internen Pluralismus betrifft, so hat die Übernahme nicht zu einer Reduzierung der Anzahl der Titel geführt, vielmehr hat die Übernahme langfristig das Überleben der einzelnen Zeitungen gesichert. Die DMGT-Titel haben bestätigt, dass ihre redaktionellen Entscheidungen ohne Einflussnahme von außen getroffen werden und dass die Betriebsabläufe und der interne Entscheidungsfindungsprozess so gestaltet sind, dass Eingriffe in die Unabhängigkeit der Zeitung weitgehend ausgeschlossen sind. Darüber hinaus hat das Medienhaus DMGT ein finanzielles Interesse daran, die redaktionelle Ausrichtung von *i* beizubehalten, das heißt, die Unparteilichkeit des Blattes, da es sich gerade in diesem Punkt von den anderen Titeln des Verlags abhebt, die eine bestimmte politische Richtung vertreten. Die Ofcom kam daher zu dem Schluss, dass der Medienpluralismus durch die Übernahme nicht in Gefahr sei.

---

<sup>229</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/public-interest-intervention-notice-issued-by-the-secretary-of-state-baroness-morgan-of-cotes>.

<sup>230</sup> Public interest test for the acquisition by DMGT of JPI Media Publications Ltd., 25. März 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/ofcom-public-interest-report>.

### 5.3.3.5. Das „Fit & Proper“-Kriterium

Im Zusammenhang mit der geplanten Übernahme von Sky hatte die Ofcom untersucht, ob Sky nach der Fusion mit Fox noch die „Fit & proper“-Kriterien für ein Medienunternehmen erfüllt, die eine Voraussetzung für den Erhalt einer Rundfunklizenz sind.<sup>231</sup> So prüfte die Regulierungsbehörde vor allem das Verhalten in der Mediengruppe (und die Compliance der anderen Unternehmen der Gruppe), auch wenn die betreffenden Unternehmen ihren Sitz nicht im Vereinigten Königreich haben und obwohl die Compliance nicht in Beziehung zu den Medienstandards steht. In diesem Zusammenhang untersuchte die Ofcom zum Beispiel Vorwürfe der sexuellen Belästigung und der rassistischen Diskriminierung bei Fox News, die auf erhebliche Mängel in der Unternehmenskultur schließen ließen. Um diesem Vorwurf in Bezug auf Sky ebenfalls nachgehen zu können, argumentierte die Ofcom, müsse sie klare Beweise dafür haben, dass führende Mitarbeiter in der Muttergesellschaft in beiden Unternehmen sich dieses Problems bewusst waren. Außerdem hatte Fox neue Verfahren eingeführt, und die Unternehmenskultur bei Sky galt allgemein als gut. Die Compliance von Fox wurde der Ofcom zufolge als weniger gut bewertet als die von Sky. Trotzdem kam die Ofcom zu dem Schluss, dass die Compliance von Fox ausreichend war. Da die Folgen sehr schwerwiegend sind, wenn der Inhaber einer Rundfunklizenz nicht die Fit & Proper-Kriterien erfüllt – er verliert seine Lizenz –, entschied die Ofcom, dass die Messlatte beim Fit & Proper-Test sehr hoch angelegt werden müsse.

Gegen die Entscheidung der Ofcom wurde von der Avaaz-Stiftung Beschwerde eingelegt.<sup>232</sup> Die Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht unter anderem mit der Begründung abgewiesen, dass die Ofcom keinen Rechtsfehler mit ihrer Forderung begangen habe, dass für die Anwendung des Fit & Proper-Tests eine sehr hohe Schwelle festgelegt werden müsse und dass die Ofcom einen rationalen Ansatz in Bezug auf die Rundfunkregulierung angewandt habe; dass die Bewertung der Corporate Governance von Fox korrekt war und dass die Ofcom es nicht versäumt hatte frühere Erkenntnisse aus dem Jahr 2012 (der Abhörskandal) in Bezug auf James Murdoch zu berücksichtigen. Im Zusammenhang mit der Übernahme von Sky durch Comcast war auf den „Fit & Proper“-Test verzichtet worden. Als die News Corporation 2011 versucht hatte, BSkyB zu übernehmen, war ein solcher „Fit & Proper“-Test jedoch durchgeführt worden. Dieser Test wird auch durchgeführt, wenn Inhaber von Rundfunklizenzen gegen Rundfunkstandards verstoßen.

## 5.3.4. Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern

Die BBC ist eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt. Sie wird über öffentliche Mittel finanziert und ist frei von Werbung. Die Ziele, Aufgaben und einzelnen Tätigkeitsbereiche

---

<sup>231</sup> Vgl. Decision under Section 3(3) of the Broadcasting Act 1990 and Section 3(3) of the Broadcasting Act 1996: Licences held by British Sky Broadcasting Ltd., veröffentlicht am 29. Juni 2017, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0022/106285/decision-fox-sky-september-2017.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/106285/decision-fox-sky-september-2017.pdf).

<sup>232</sup> R (on the application of Avaaz Foundation) v Office of Communications (Ofcom) [2018] EWHC 1973 (Admin), 27. Juli 2018.

der BBC sind in zwei Dokumenten festgelegt: im Broadcasting Agreement (Rundfunkvereinbarung), einer Rahmenvereinbarung zwischen der BBC und der Regierung, und in der Royal Charter (königliche Charta).<sup>233</sup> Die königliche Charta ist die gesetzliche Grundlage für die BBC. Die Rundfunkvereinbarung enthält ausführlichere Bestimmungen über die Verpflichtungen, die in der BBC-Charta festgelegt sind. Der Auftrag der BBC ist, „im öffentlichen Interesse zu handeln, den Interessen der Zuhörer und Zuschauer zu dienen durch die Bereitstellung von unparteiischen, qualitativ hochwertigen und unverwechselbaren Inhalten und Diensten, die informieren, bilden und unterhalten.“ Der Auftrag wird präzisiert durch fünf „öffentliche Ziele“: die Bereitstellung von unparteiischen Nachrichten und Informationen, um den Menschen zu helfen, die Welt um sie herum zu verstehen; Unterstützung der Bildung für Menschen jedes Alters; das Angebot kreativer, qualitativ hochwertiger und unverwechselbarer Inhalte und Dienste; Repräsentation der unterschiedlichen Gemeinschaften und Regionen aller Nationen, die Teil des Vereinigten Königreichs sind, und Unterstützung der kreativen Wirtschaft im gesamten Vereinigten Königreich sowie Repräsentation des Vereinigten Königreichs, seiner Kultur und seiner Werte in der Welt. Die BBC kann die Aktivitäten durchführen, die in der Charta aufgeführt werden.<sup>234</sup> In dem jüngsten Bericht der Ofcom über die BBC hat die Regulierungsbehörde die Frage gestellt, ob die BBC genug für den Erhalt der Vielfalt tue, und zwar sowohl in Bezug auf die Frage, wer in den Sendungen repräsentiert wird als auch in Bezug auf die Mitarbeiter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Die BBC darf auch kommerzielle Tätigkeiten ausüben, allerdings nur über privatrechtliche Tochterfirmen (um Wettbewerbsverzerrungen durch die Nutzung öffentlicher Mittel zu vermeiden). Für die Aufsicht über die BBC ist heute die Ofcom zuständig. Artikel 198 des Kommunikationsgesetzes schreibt vor, dass die Ofcom - sofern dies in der Royal Charter und in dem Agreement festgelegt ist - die Bereitstellung der Dienste der BBC und die Durchführung anderer Aktivitäten durch die BBC für Zwecke regelt, die mit der Bereitstellung solcher Dienste in Zusammenhang stehen. Die Charta der BBC und die Rahmenvereinbarung enthalten Bestimmungen, um sicherzustellen, dass die Beziehungen zwischen den kommerziellen Aktivitäten der BBC und ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen oder der BBC unrechtmäßige Wettbewerbsvorteile verschaffen (Artikel 46 der Charta). Die Klauseln 23 bis 27 des Framework Agreement der BBC enthalten die Bedingungen, unter denen die BBC kommerziell tätig werden darf. Sie schreiben auch vor, dass die BBC nur dann „wesentliche Änderungen“ („material changes“) in ihren kommerziellen Aktivitäten vornehmen darf, wenn die Ofcom diese genehmigt hat.<sup>235</sup> Das heißt, wenn die BBC eine Änderung bei ihren kommerziellen Tätigkeiten vornehmen will, prüft die Ofcom, ob eine solche Änderung mit den allgemeinen Pflichten der BBC nach dem Kommunikationsgesetz vereinbar ist und ob sie nicht gegen den Grundsatz eines fairen Wettbewerbs verstößt. Die Ofcom weist darauf hin, dass es Parallelen zwischen ihrer Bewertung in diesem Fall und der Untersuchung staatlicher Beihilfen durch die Europäische Kommission gibt.

---

<sup>233</sup> Charter (2016),

[http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how\\_we\\_govern/2016/charter.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/2016/charter.pdf).

<sup>234</sup> Art. 7 Charter (2016).

<sup>235</sup> [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0026/99503/BBC-competition-framework.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0026/99503/BBC-competition-framework.pdf). Die Bestimmung über die „material changes“ ist in Klausel 25 enthalten.

#### 5.3.4.1. Änderungen beim Internet-Streaming-Dienst BBC iPlayer (2019)

Die BBC wollte 2019 Änderungen am BBC iPlayer-Dienst vornehmen. Beim iPlayer handelt es sich um die Online-Mediathek der BBC. Die Programme sollten anstelle wie bisher 30 Tage generell 12 Monate abrufbar sein, einige noch länger. Diese Änderungen wurden als „wesentlich“ angesehen. Die Ofcom musste daher prüfen, ob die Änderungen zu Wettbewerbsverzerrungen führen konnten.<sup>236</sup> Die Regulierungsbehörde stellte fest, dass die Änderungen sich zwar auf andere Dienste auswirken würden (zum Beispiel Britbox), allerdings handle es sich dabei nicht um gravierende Auswirkungen. Die Ofcom kam zu dem Schluss, dass die Änderungen erheblichen Public Value bringen würden, indem sie die Auswahlmöglichkeit und Verfügbarkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte verbessern und dazu beitragen würden, dass die BBC auch in Zeiten veränderter Zuschauergewohnheiten ihre Bedeutung behält. Wichtige Überlegungen in der Bewertung der Ofcom waren geänderte Fernsehgewohnheiten bei den Zuschauern und die damit verbundenen Marktentwicklungen. Die Ofcom genehmigte die Änderungen, allerdings unter Auflagen. So sollte die BBC unter anderem in Absprache mit der Ofcom den Rahmen für die Messung der Performance der Online-Mediathek überarbeiten und für mehr Transparenz im Hinblick auf Umfang und Wirkung ihrer Sendungen sorgen. Dies sollte dazu beitragen, die möglichen Auswirkungen auf den Wettbewerb besser beurteilen zu können. Die BBC erklärte sich bereit, ihre Inhalte TV-Plattformen in standardisierten und maßgeschneiderten Versionen der iPlayer-Mediathek zugänglich zu machen.

#### 5.3.4.2. Britbox

Ein weiterer Fall, in dem die Ofcom 2019 prüfen musste, ob es sich bei neuen Aktivitäten der BBC um „wesentliche Änderungen“ ihrer kommerziellen Tätigkeit handelt, war die Beteiligung der BBC an Britbox. Britbox ist ein gemeinsamer Abonnement-Streamingdienst (SVoD) von BBC und ITV. 90% der Anteile an dem Unternehmen sind im Besitz von ITV, 10% hält die BBC über ihren kommerziellen Arm (mit der Möglichkeit einer Beteiligung von Channel 4 und Channel 5). Die Plattform wird ITV- und BBC-Material enthalten, nachdem die Programme über ITV und BBC-Catch-up-Dienste zugänglich waren. Britbox wird die Inhalte mit einer Lizenz der BBC anbieten (wie die BBC dies auch mit anderen Plattformen handhabt). Die Ofcom wertete die Beteiligung der BBC bei Britbox als eine neue kommerzielle Aktivität. Daher prüfte sie, ob dies zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würde oder dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk unrechtmäßige Wettbewerbsvorteile verschaffen würde.<sup>237</sup> In der Film- und Fernsehbranche wurde die Einführung eines neuen britischen SVoD-Dienstes allgemein begrüßt, da dieser Inhalte auf dem Markt des Vereinigten Königreichs kaufen oder in Auftrag geben würde. Einige waren jedoch besorgt über die Beteiligung der BBC. Der Ofcom zufolge gab es drei Probleme, die in ihren aktuellen Vorschriften über die Anforderungen an „Handel und Trennung“ („trading and separation“ requirements) bei der BBC angemessen behandelt wurden: Trennung von Informationen zwischen dem

---

<sup>236</sup> Ofcom, BBC iPlayer Competition Assessment, final determination, 1. August 2019, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0029/159725/statement-bbc-iplayer-final-determination.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0029/159725/statement-bbc-iplayer-final-determination.pdf).

<sup>237</sup> Ofcom, BritBox materiality assessment – final determination, 19. September 2019, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0028/167149/statement-britbox-final-determination.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0028/167149/statement-britbox-final-determination.pdf).

öffentlich-rechtlichen Teil der BBC und den kommerziellen Tochtergesellschaften der BBC oder dem neuen BritBox-Dienst; die Preise, die die BBC-Studios an den öffentlich-rechtlichen Teil der BBC für Beiträge zahlen müssen, die sie nutzen (etwa für die Nutzung der Programmrechte, die von der BBC gehalten werden, und die Nutzung der Marke BBC), und die Tatsache, dass der öffentlich-rechtliche Sender bei der Auftragsvergabe für Inhalte, die Britbox angeboten werden, die BBC-Studios (oder ITV-Studios) bevorzugt.

Die Ofcom hatte noch weitere Bedenken, die ihrer Meinung nach jedoch nicht in ausreichendem Maße in den geltenden Vorschriften berücksichtigt wurden: die Änderungen bei der Programm-Release-Politik der BBC,<sup>238</sup> und die Cross-Promotion von Britbox-Diensten oder Programmen.<sup>239</sup> Die Ofcom kam zu dem Schluss, dass die Änderungen bei der Programm-Release-Politik keinen Grund für Beanstandungen gaben, erklärte jedoch, sie werde auch weiterhin die Vorgehensweise der BBC überwachen. Die Ofcom war auch der Meinung, dass die Änderungen nicht zu einer signifikanten Marktverzerrung führen würden. Die BBC hatte bereits ihre Vorschriften über Cross-Promotion verschärft. Trotzdem erklärte die Ofcom, sie wolle die Entwicklung im Auge behalten. Insgesamt kam die Ofcom nach ihrer Prüfung zu dem Schluss, dass es kein signifikantes Risiko einer Wettbewerbsverzerrung oder keinen Wettbewerbsvorteil für die BBC gab und dass es sich bei der BBC-Beteiligung an Britbox nicht um „wesentliche Änderungen“ in der kommerziellen Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt handelt.

Die BBC ist nicht der einzige öffentlich-rechtliche Sender im Vereinigten Königreich. Nach dem Kommunikationsgesetz 2003 gelten auch die Sender Channel 3, Channel 4 und Channel 5 als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und sind daher verpflichtet, öffentlich-rechtliche Auflagen einzuhalten (diese werden in Artikel 264 Kommunikationsgesetz definiert). Die Ofcom muss regelmäßig prüfen, ob die Sendeanstalten diesem öffentlich-rechtlichen Auftrag nachkommen und ob sie nicht gegen die Lizenzverpflichtungen verstoßen. Neben ihrem Jahresbericht veröffentlicht die Ofcom daher alle fünf Jahre einen Bericht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.<sup>240</sup> Anders als bisherige Berichte sollte der aktuelle Bericht vom Februar dieses Jahres eine Debatte über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anstoßen und war Teil eines umfangreicheren Projekts zu dem Thema.

### 5.3.5. Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte

Artikel 31 der EU-Universaldienstrichtlinie wurde im Vereinigten Königreich durch Artikel 64 des Kommunikationsgesetzes umgesetzt. Dieser Artikel ermöglicht es der Ofcom, „allgemeine Bedingungen“ in Bezug auf die Must-Carry-Verpflichtungen festzulegen, um sicherzustellen, dass bestimmte Rundfunkdienste übertragen werden. Artikel 64 Absatz 2

---

<sup>238</sup> <http://downloads.bbc.co.uk/commissioning/site/bbc-programme-release-policy-october-2019.pdf>.

<sup>239</sup> Die Cross-Promotion von BBC-Diensten wird in Klausel 63 des BBC-Agreements geregelt; für andere Sender gilt der Ofcom-Kodex zu Cross-Promotion gemäß Artikel 316 des Kommunikationsgesetzes, <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code/cross-promotion-code>.

<sup>240</sup> Ofcom, Small Screen: Big Debate – a five-year review of Public Service Broadcasting (2014-18), 27. Februar 2020, <https://www.smallscreenbigdebate.co.uk/what-is-ssbd/ssbd-five-year-review>.

und 3 definieren die Art der Dienste, die hierfür in Frage kommen (im Wesentlichen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (ÖRR)), wie im Gesetz festgelegt) und geben an, welchen Netzwerkkategorien diese Verpflichtungen auferlegt werden können. Das System des Vereinigten Königreichs sieht vor, dass die Rundfunkanstalten hierfür keine Lizenzgebühren zahlen müssen, dass die öffentlich-rechtlichen Sender jedoch bestimmte Inhalte anbieten müssen. Das DCMS hat 2016 die Zahlungsbilanz zwischen kommerziellen Fernsehplattformen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern überprüft<sup>241</sup> und kam zu dem Schluss, dass eine Deregulierung der Must-Offer/Must-Carry-Bestimmungen nicht wünschenswert sei.

Als Teil des „PSB compact“ (einem Paket aus Vorteilen und Verpflichtungen für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten) erhalten terrestrische öffentlich-rechtliche Rundfunksender Übertragungsrechte, eine bestimmte Frequenz und eine prominente Programmplatzierung in elektronischen Programmführern (EPG). In seinem Bericht aus dem Jahr 2016 räumte das DCMS ein, dass eine prominente Programmplatzierung zwar ein sehr wichtiger Vorteil ist, dass es sich dabei jedoch auch um eine komplexe Angelegenheit handelt. Daraufhin erhielt die Ofcom im Gesetz über die digitale Wirtschaft (Digital Economy Act) des Jahres 2017 den Auftrag, bis Dezember 2020 den EPG-Kodex zu überprüfen. Das Ergebnis der Überprüfung waren Änderungen am EPG-Kodex,<sup>242</sup> aber auch eine Reihe von Empfehlungen an die Adresse der Regierung, unter anderem, dass in diesem Bereich neue Rechtsvorschriften notwendig seien, um die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu unterstützen.<sup>243</sup> Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat zwar versichert, dass sie die Neufassung der EU-Richtlinie über die audiovisuellen Mediendienste aus dem Jahr 2018 noch umsetzen wolle, allerdings hat sie bisher noch keine Gesetze für die Umsetzung vorgelegt. In ihrer Antwort auf die Befragung zur Neufassung der Richtlinie weist die Regierung auf ihren Vorschlag hin, die Bestimmung über die so genannte „Signalintegrität“ durch die Einführung eines Systems von Sanktionen umzusetzen.<sup>244</sup> Die EU-Richtlinie über den digitalen Binnenmarkt will das Vereinigte Königreich dagegen nicht mehr umsetzen, und im Augenblick sieht es auch nicht danach aus, dass die Urheberrechtsrichtlinie der EU vom Vereinigten Königreich im Rahmen des so genannten „Online Harms“-Gesetzes (Schäden durch Online-Aktivitäten) noch umgesetzt wird.<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> DCMS, The balance of payments between television platforms and public service broadcasters consultation report: Government response, 5. Juli 2016, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/534872/The\\_balance\\_of\\_payments\\_between\\_television\\_platforms\\_and\\_public\\_service\\_broadcasters\\_consultation\\_report\\_1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534872/The_balance_of_payments_between_television_platforms_and_public_service_broadcasters_consultation_report_1.pdf).

<sup>242</sup> Zu den Änderungen siehe [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0025/154384/annex-5-epg-code-appropriate-prominence-provisions.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0025/154384/annex-5-epg-code-appropriate-prominence-provisions.pdf).

<sup>243</sup> Ofcom, Review of prominence for public service broadcasting: Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world, 4. Juli 2019, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0021/154461/recommendations-for-new-legislative-framework-for-psb-prominence.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/154461/recommendations-for-new-legislative-framework-for-psb-prominence.pdf).

<sup>244</sup> Consultation outcome: Audiovisual media services, government response to public consultations on the government's implementation proposals, 30. Mai 2019, <https://www.gov.uk/government/consultations/audiovisual-media-services/outcome/audiovisual-media-services-government-response-to-public-consultations-on-the-governments-implementation-proposals>.

<sup>245</sup> Copyright: EU action: Written question – 4371 answered by Chris Skidmore,

### 5.3.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt

Die BBC, die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt des Vereinigten Königreichs, wird über Lizenzgebühren für den Rundfunkempfang (Rundfunkgebühren) finanziert. Im Gegenzug ist die BBC verpflichtet, bestimmte Programmauflagen zur Unterstützung unabhängiger Filmemacher zu erfüllen. Diese Auflage gilt auch für die anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunksender. Es gibt im Vereinigten Königreich eine Reihe regionaler Filmfonds: So unterstützt und fördert *Ffilm Cymru Wales* walisische Filmemacher. Ähnliche Filmförderfonds gibt es auch in Schottland, Nordirland und England. Außerdem gibt es spezielle lokale Fonds wie den Isle of Man Development Fund, den Yorkshire Content Fund und den Liverpool City Region Production Fund. Das British Film Institute erhält jährlich GBP 26 Millionen aus Lottereeinnahmen für Filme und einen separaten Fonds für die Unterstützung neuer Filmproduzenten. Außerdem gibt es eine Reihe von Steuererleichterungen für Filme, anspruchsvolle Kinderfernsehprogramme und Animation, aber auch für Videospiele. 2020, also noch vor der Corona-Krise, hat die *British Film Commission* GBP 4,8 Millionen für die Unterstützung ihrer Arbeit erhalten. Die *British Film Commission* hat unter anderem den Auftrag, die Film- und Fernsehinfrastruktur des Vereinigten Königreichs zu unterstützen. In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, dass die Regierung des Vereinigten Königreichs nicht die Absicht hat, die Abgaben, die nach der Richtlinie über die audiovisuellen Mediendienste zulässig sind, zu erheben.<sup>246</sup>

Zeitungen, Bücher und andere Printprodukte sind im Vereinigten Königreich von der Mehrwertsteuer befreit. Der Konsum dieser Produkte wird als Konsum im „öffentlichen Interesse“ angesehen. Vor kurzem hat ein Steuergericht in einem seiner Urteile entschieden, dass digitale Zeitungen als Printzeitungen behandelt werden könnten. Das Gericht bezog sich auf die Tatsache, dass die Online-Ausgaben von *The Times* und *The Sunday Times* lediglich viermal täglich aktualisiert werden und daher als Printausgaben gelten können.<sup>247</sup> Der Cairncross-Bericht über die Nachhaltigkeit des Journalismus (unten) hatte vorgeschlagen, die Steuern auf Online-Abonnements abzuschaffen. Ähnliche Vorschläge kamen von Buchverlagen. Die Aufhebung der Mehrwertsteuer auf Online-Zeitungen, Magazine und Journale ist im Haushalt für das Jahr 2020 angekündigt worden. Sie wird am 1. Dezember 2020 wirksam. Für Audiobücher gilt die Steuerbefreiung jedoch nicht.

---

<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2020-01-16/4371>.

<sup>246</sup> Im Austrittsabkommen hat sich das Vereinigte Königreich verpflichtet, die Neufassung der Richtlinie über die audiovisuellen Mediendienste umzusetzen (die Frist für die Umsetzung der Richtlinie endet am 20. September 2020, also vor dem Ende der Übergangszeit).

<sup>247</sup> *News Corp v Commissioner for HM Revenue and Customs* [2019] UKUT 404 (TCC). In einem früheren Fall war das Gericht genau zu der entgegengesetzten Schlussfolgerung gelangt: *News Corp v Commissioner for HM Revenue and Customs* [2018] UKFTT 129 (TC); die EU-Vorschriften haben sich in der Zwischenzeit geändert.

### 5.3.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene

Der Cairncross-Bericht<sup>248</sup> wurde 2018 in Auftrag gegeben, um die Nachhaltigkeit von hochwertigem Journalismus zu untersuchen, vor allem der Printpresse, und insbesondere von Social Media und Suchmaschinen. Der Bericht enthielt eine Reihe von Empfehlungen für die Verbesserung der Beziehungen zwischen Online-Plattformen/Suchmaschinen und der Printpresse. Er warf auch die Frage auf, wie die Rechenschaftspflicht öffentlicher Einrichtungen (nationaler wie lokaler) in der Praxis umgesetzt werden soll. Dies schloss auch eine Empfehlung in Bezug auf den Wettbewerb auf dem Werbemarkt ein<sup>249</sup> und eine Empfehlung an die Ofcom, zu überlegen, ob BBC News mehr tun sollte, um kommerziellen Nachrichtensendern mehr Material von ihrer Online-Seite zur Verfügung zu stellen, vor allem lokalen Sendern. Der Bericht schlug auch die Einführung eines Fonds (der von der Stiftung Nesta geleitet werden sollte, einem Fonds für soziale Innovationen) für die Unterstützung der Verbesserung von Nachrichten von öffentlichem Interesse vor. Die Ofcom hat im Oktober 2019 einen Bericht veröffentlicht, der sich mit den Links der BBC zu Webseiten anderer Sender befasst. Im Oktober 2019 hat die Regierung auch einen Innovationsfonds gestartet, der im Frühjahr 2020 bewertet werden sollte.

Neben dem Bericht der Ofcom über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (siehe oben) hat der Ausschuss des House of Lords für Kommunikation und digitale Fragen (Lords Select Committee on Communications and Digital) eine Untersuchung zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durchgeführt (November 2019). Die Ergebnisse der Untersuchung wurden in dem Bericht "Public service broadcasting: as vital as ever" veröffentlicht.<sup>250</sup> Der Bericht betont die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und stellt fest, dass öffentlich-rechtliche Sender stärker unterstützt werden müssen. Wenn die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks untersucht wird, müsse auch die Rolle der kommerziellen Sender stärker unter die Lupe genommen werden. Der Ausschuss räumt ein, dass in Zukunft die Unterstützung für die Rundfunkgebühren abnehmen könnte, da das Interesse der 16- bis 34-jährigen am öffentlich-rechtlichen Rundfunk gering sei und die Angebote der On-Demand-Dienste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für Zuschauer, die einer schwarzen, asiatischen oder einer anderen Minderheit angehören (BAME – Black, Asiatic and minority ethnic), weniger attraktiv sind. Die Antwort der Regierung auf den Bericht steht noch aus.

---

<sup>248</sup> The Cairncross Review: A sustainable future for journalism, 12. Februar 2019, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/779882/021919\\_DCMS\\_Cairncross\\_Review\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779882/021919_DCMS_Cairncross_Review_.pdf).

<sup>249</sup> Die Regierung hat ein Expertengremium beauftragt, den Wettbewerb in digitalen Märkten zu analysieren, und die CMA hat in diesem Bereich ebenfalls mit einer Untersuchung begonnen. Vor kurzem hat die CMA ihre Marktstudie über Online-Plattformen und den digitalen Werbemarkt abgeschlossen. Dieser Bericht hat sich nicht mit dem Thema Medienpluralismus befasst, sondern hat das Problem aus einer Wettbewerbsperspektive analysiert. Die CMA hat eine Ex-Ante-Regulierung zu mehreren Themen vorgeschlagen, <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study>.

<sup>250</sup> Der Bericht, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201919/ldselect/ldcomuni/16/16.pdf>; die Antwort der Regierung auf den Bericht, <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/communications-and-digital/psbs-and-vod/government-response-psb-as-vital-as-ever.pdf>.

Derzeit überlegt die britische Regierung einmal mehr, das Nichtzahlen der BBC-Lizenzgebühr zu „entkriminalisieren“ (wie schon 2015) und hat eine Befragung eingeleitet.<sup>251</sup> Die Antworten sollten im Sommer 2020 veröffentlicht werden, aber es könnte sein, dass die Corona-Pandemie dem Zeitplan der britischen Regierung einen Strich durch die Rechnung gemacht hat. Die Entkriminalisierung hätte erhebliche Auswirkungen auf die BBC und ihre finanzielle Grundlage. Auf jeden Fall aber wird die Entscheidung erheblichen Einfluss auf die Verhandlungen über die Rundfunkgebühren haben, die Ende 2020 beginnen sollen.

## 5.4. IT - Italien

*Amedeo Arena* (Universität Federico II, Neapel)

### 5.4.1. Einleitung

In Artikel 21 der italienischen Verfassung ist das Recht verankert, Informationen zu verbreiten und zu empfangen. Eine logische Konsequenz aus diesem Recht ist der Grundsatz des Medienpluralismus,<sup>252</sup> der zunächst im Hinblick auf das Fernsehen entstand, später auf andere Medien ausgedehnt und schließlich zum Eckpfeiler der Informationsfreiheit in der italienischen Rechtsordnung wurde.

Medienpluralismus hat drei Dimensionen: eine interne, eine externe und eine substantielle.<sup>253</sup> Beim internen Pluralismus geht es um die Fähigkeit eines jeden Mediums, für die Vielfalt der politischen, kulturellen und sozialen Landschaft empfänglich zu sein und diese zu vermitteln. Externer Pluralismus verlangt nach der größtmöglichen Zahl an Medien- und Informationseinrichtungen, die mit der gegenwärtigen Technologie möglich sind. Substanzieller Pluralismus („pluralismo sostanziale“)<sup>254</sup> hingegen bedeutet gleiche Wettbewerbsbedingungen im Bereich der politischen Kommunikation.<sup>255</sup>

In der italienischen Rechtsordnung fungiert das italienische Verfassungsgericht seit mehreren Jahren als Hüter des Medienpluralismus.<sup>256</sup> Bei mehreren Gelegenheiten hat es das italienische Parlament aufgefordert, gesetzliche Verbote marktbeherrschender

---

<sup>251</sup> <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-decriminalising-tv-licence-evasion>.

<sup>252</sup> Verfassungsgericht, Urteil Nr. 155 von 2002, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2002&numero=155>.

<sup>253</sup> Siehe allgemein Mastroianni R und Arena A, *Media Law in Italy* [Medienrecht in Italien], Wolters Kluwer, 2014, 36 f.

<sup>254</sup> *Pluralismo sostanziale* ist ein Schlüsselbegriff im italienischen Medienrecht und wird sowohl von Rechtswissenschaftlern als auch von italienischen Gerichten verwendet, <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0155s-02.html>.

<sup>255</sup> Verfassungsgericht, Urteil Nr. 112 von 1993, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1993&numero=112>.

<sup>256</sup> Siehe Mastroianni R und Arena A, *Medienkonzentration in Italien*, in Cappello M (Hrsg.), *Medieneigentum: Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS Spezial 2016-2, S. 73-74.

Stellungen im Mediensektor zu verabschieden.<sup>257</sup> Darüber hinaus hat es mehrere Gesetzesvorhaben abgewiesen, die sich als ungeeignet erwiesen hatten, eine übermäßige Konzentration im Rundfunksektor zu verhindern.<sup>258</sup>

Ungeachtet des verfassungsrechtlichen Charakters des Grundsatzes des Medienpluralismus ist Marktkonzentration im Mediensektor in Italien seit über 20 Jahren ein kritischer Punkt. Selbst die Parlamentarische Versammlung des Europarates hob das Problem in ihrer Entschließung Nr. 1387 (2004)<sup>259</sup> über die Monopolisierung der elektronischen Medien und den möglichen Machtmissbrauch in Italien hervor. Sie bezeichnete das Duopol auf dem italienischen Fernsehmarkt als „Anomalie aus kartellrechtlicher Sicht“, die durch einen Interessenkonflikt gekennzeichnet sei, bei dem der Vorsitzende einer großen politischen Partei auch Eigentümer von „etwa der Hälfte des landesweiten Rundfunks im Land“ sei.<sup>260</sup>

## 5.4.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrecht

Das italienische konsolidierte Gesetz über audiovisuelle und Hörfunkmediendienste oder AVMD-Kodex<sup>261</sup> legt drei Arten von Konzentrationsgrenzen für den Mediensektor fest: technische, wirtschaftliche und diagonale (Kapitalverflechtung).

Die technische Grenze<sup>262</sup> liegt für Kanäle, die ein einzelner Anbieter audiovisueller Mediendienste im Verhältnis zur Gesamtzahl der verfügbaren Fernseh- und Hörfunkkanäle ausstrahlen darf, bei maximal 20 %.<sup>263</sup> Für die Durchsetzung der technischen Obergrenze ist die italienische Medienregulierungsbehörde (*Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni*, AGCOM) zuständig. Gemäß Beschluss Nr. 353/11/CONS<sup>264</sup> überprüft die AGCOM die

---

<sup>257</sup> Verfassungsgericht, Urteil Nr. 826 von 1988,

<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=826>.

<sup>258</sup> Siehe zum Beispiel Verfassungsgericht, Urteil Nr. 420 von 1994, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1994&numero=420> (welches besagt, dass Art. 15 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 223 vom 6. August 1990 verfassungswidrig war, da er einem einzelnen Rundfunkveranstalter gestattete, 25% der verfügbaren Rundfunkfrequenzen und bis zu drei Rundfunknetze zu besitzen).

<sup>259</sup> Entschließung 1387 (2004) Monopolisation of the electronic media and possible abuse of power in Italy [Monopolisierung der elektronischen Medien und möglicher Machtmissbrauch in Italien],

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17237&lang=en>.

<sup>260</sup> Parlamentarische Versammlung des Europarates, Entschließung 1387 (2004), Monopolisation of the electronic media and possible abuse of power in Italy [Monopolisierung der elektronischen Medien und möglicher Machtmissbrauch in Italien],

<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10587&lang=en>.

<sup>261</sup> Gesetzesverordnung Nr. 177/2005 (AVMD-Kodex),

[www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-07-31:177!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-07-31:177!vig=)

<sup>262</sup> Siehe Mastroianni R und Arena A, Italien, in Nikoltchev S (Hrsg.), Konvergierte Mächte - konvergierte Macht? Regulierung und Fallrecht, IRIS Spezial 2012, 114;

<sup>263</sup> Art. 43 Abs. 7, AVMD-Kodex.

<sup>264</sup> Delibera n.353/11/CONS del 23 giugno 2011, Nuovo regolamento relativo alla radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale, Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 6 luglio 2011 Serie Generale n. 155 (AGCOM-Beschluss Nr. 353/11/CONS über die Erteilung von Lizenzen für terrestrisches Digitalfernsehen).

Einhaltung des technischen Grenzwerts bei jeder Anzeige eines Zusammenschlusses im Mediensektor und in jedem Fall bis zum 30. Oktober eines jeden Jahres. Bisher hat die AGCOM keine Verstöße gegen die technischen Obergrenzen festgestellt.

Die wirtschaftlichen Grenzwerte<sup>265</sup> verbieten in erster Linie marktbeherrschende Stellungen im Integrierten Kommunikationssystem und seinen einzelnen Teilmärkten.<sup>266</sup> Das Integrierte Kommunikationssystem (*Sistema integrato delle comunicazioni*, SIC) ist ein relevanter Markt, der laut Definition des AVMD-Kodexes Einnahmen aus folgenden Tätigkeiten umfasst: Tageszeitungen und Periodika, jährliche und elektronische Veröffentlichungen, Hörfunk und audiovisuelle Mediendienste, Kino, Außenwerbung, Werbung für Produkte und Dienstleistungen sowie Sponsoring.<sup>267</sup> Darüber hinaus darf entsprechend den wirtschaftlichen Grenzwerten kein Kommunikationsbetreiber Einnahmen erzielen, die 20 % der Gesamteinnahmen des SIC<sup>268</sup> gemäß Art. 43 Abs. 10 AVMD-Kodex übersteigen.<sup>269</sup> Die 20 %-Grenze wird auf 10 % der SIC-Einnahmen für Unternehmen gesenkt, die mehr als 40 % der Einnahmen des elektronischen Kommunikationssektors erzielen.<sup>270</sup> AGCOM schätzt jedes Jahr den Gesamtwert des SIC (EUR 18,4 Milliarden im Jahr 2018, was 1,04 % des italienischen BIP entspricht).<sup>271</sup> Die AGCOM überwacht zudem die Einhaltung der wirtschaftlichen Konzentrationsgrenzen<sup>272</sup> und ist beauftragt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie einen Verstoß feststellt.<sup>273</sup>

In Bezug auf diagonale Grenzwerte (Kapitalverflechtung)<sup>274</sup> verbietet der AVMD-Kodex landesweiten Rundfunkveranstaltern, die mehr als 8 % der Einnahmen des SIC erzielen, sowie elektronischen Kommunikationsunternehmen, die mehr als 40 % der Einnahmen des elektronischen Kommunikationssektors erwirtschaften, Anteile an Zeitungsverlagen (mit Ausnahme von Tageszeitungen, die nur in elektronischer Form herausgegeben werden) zu erwerben oder sich an deren Gründung zu beteiligen.<sup>275</sup>

Im Mediensektor tätige Unternehmen müssen zudem die EU-Wettbewerbsregeln, die in den Artikeln 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und in der Verordnung 139/2004 des Rates festgelegt sind, sowie die italienischen Wettbewerbsregeln, die im Gesetz 287/1990 vom 10. Oktober 1990<sup>276</sup> zur Gründung der italienischen Kartellbehörde (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, AGCM)

---

<sup>265</sup> Siehe Mastroianni R und Arena A, Italien, in Nikoltchev S (Hrsg.), *Konvergierte Mächte - konvergierte Macht? Regulierung und Fallrecht*, IRIS Spezial 2012, 114-115.

<sup>266</sup> Art. 43 Abs. 7 AVMD-Kodex.

<sup>267</sup> Art. 2 Abs. 1 lit. s) der Gesetzesverordnung Nr. 177 vom 31. Juli 2005.

<sup>268</sup> Art. 43 Abs. 9 AVMD-Kodex.

<sup>269</sup> Ab 2012 umfasst die Liste der SIC-Einnahmen auch Online-Werbung sowie von Suchmaschinen, sozialen Medien und Sharing-Plattformen erzielte Einkünfte.

<sup>270</sup> Art. 43 Abs. 11 der Gesetzesverordnung Nr. 177 vom 31. Juli 2005.

<sup>271</sup> Anlage A zum Beschluss Nr. 25/20/CONS. AGCOM hat ihre Schätzung des SIC-Wertes für 2019 noch nicht veröffentlicht.

<sup>272</sup> Art. 43 Abs. 5 der Gesetzesverordnung Nr. 177 von 2005.

<sup>273</sup> Art. 43 Abs. 5 AVMD-Kodex.

<sup>274</sup> Siehe Mastroianni R und Arena A, Medienkonzentration in Italien, in Cappello M (Hrsg.), *Medieneigentum: Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS Spezial 2016-2, S. 77.

<sup>275</sup> Art. 43 Abs. 12 AVMD-Kodex.

<sup>276</sup> Legge 10 ottobre 1990, n. 287 - Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 1990, n. 240), <https://www.agcm.it/chi-siamo/normativa/legge-10-ottobre-1990-n-287-norme-per-la-tutela-della-concorrenza-e-del-mercato>.

niedergelegt sind, einhalten. Artikel 101 AEUV und Artikel 2 des Gesetzes 287/1990 verbieten Absprachen, konzertierte Aktionen und Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen, die eine Einschränkung des Wettbewerbs im EU-Binnenmarkt beziehungsweise im nationalen italienischen Markt oder einem wesentlichen Teil davon zum Ziel haben. Artikel 102 AEUV und Artikel 3 des Gesetzes 287/1990 verbieten die missbräuchliche Nutzung einer marktbeherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen innerhalb des EU-Binnenmarktes beziehungsweise des nationalen Marktes Italiens oder eines wesentlichen Teils davon. Die Verordnung 139/2004 des Rates und Artikel 16 des Gesetzes 287/1990 sehen eine obligatorische Vorabanzeige für Zusammenschlüsse vor, an denen Unternehmen beteiligt sind, die bestimmte Umsatzgrenzen überschreiten. Im Mediensektor tätige Unternehmen müssen ihre Zusammenschlüsse, Eigentumsübertragungen und Vereinbarungen sowohl der AGCM als auch der AGCOM anzeigen.<sup>277</sup> Diese sind damit beauftragt, diese Transaktionen gemäß der im AGCOM-Beschluss Nr. 368/14/CONS festgelegten Regelung zu bewerten,<sup>278</sup> und können diese für nichtig erklären, wenn sie von den im AVMD-Kodex festgelegten technischen, wirtschaftlichen oder diagonalen (Kapitalverflechtung) Grenzwerten abweichen.<sup>279</sup>

### 5.4.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen

In den letzten zehn Jahren haben die AGCM und die AGCOM eine Reihe von Entscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf das Medienumfeld getroffen. So stellte die AGCOM zum Beispiel am 18. April 2017 fest, dass Vivendi S.A. aufgrund seiner Verbindung mit Telecom und Mediaset den wirtschaftlichen Grenzwert überschritten hat, da das Unternehmen mehr als 40 % der Einnahmen des elektronischen Kommunikationssektors und mehr als 10 % der SIC-Einnahmen erzielte.<sup>280</sup> Darüber hinaus genehmigte die AGCM am 13. April 2016 unter Auflagen den Zusammenschluss zwischen dem Fernsehveranstalter Reti Televisive Italiane S.p.A. (der zur Mediaset S.p.A.-Gruppe gehört) und der Gruppo Finelco S.p.A., einem Unternehmen, das in der Produktion von Hörfunkprogrammen und der Vermarktung von

---

<sup>277</sup> Art. 43 Abs. 1 AVMD-Kodex, Art. 1 Abs. 1 Ziff. 6 lit. c Pkt. 13 des Gesetzes Nr. 249 vom 31. Juli 1997. Siehe auch Regionaler Verwaltungsgerichtshof Latium, Urteil vom 7. September 2001, Nr. 7286 (mit der Aussage, dass Unternehmungen keine Genehmigung von der AGCOM einholen müssen, bevor sie Zusammenschlüsse bei der AGCM anzeigen).

<sup>278</sup> Delibera n. 368/14/CONS Regolamento recante la disciplina dei procedimenti in materia di autorizzazione ai trasferimenti di proprietà, delle società radiotelevisive e dei procedimenti di cui all'articolo 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, mit Änderungen per AGCOM-Beschluss Nr. 110/10/CONS. [https://www.agcom.it/documentazione/documento?p\\_p\\_auth=fLw7zRht&p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_FnOw5lVOIXoE&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5lVOIXoE\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5lVOIXoE\\_assetEntryId=1501602&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5lVOIXoE\\_type=document](https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_assetEntryId=1501602&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_type=document).

<sup>279</sup> Art. 43 Abs. 4 der Gesetzesverordnung Nr. 177 von 2005.

<sup>280</sup> AGCOM-Beschluss Nr. 178/17/CONS.

Werbeflächen tätig ist.<sup>281</sup> In ähnlicher Weise genehmigte die AGCM am 20. Mai 2019 unter Auflagen den Zusammenschluss zwischen dem Pay-TV-Veranstalter Sky Italia Srl und R2 Srl der zur Mediaset Premium S.p.A.-Gruppe gehört), einem Unternehmen, das technische, administrative und kommerzielle Unterstützung für die Einrichtung eines Pay-TV-Angebots auf DTT leistet.<sup>282</sup>

Da Zusammenschlüsse in den Mediensektoren sowohl der AGCM als auch der AGCOM angezeigt werden müssen, kann dies zu widersprüchlichen Ergebnissen führen.<sup>283</sup> Im Fall *SEAT/Cecchi Gori* war die AGCOM zum Beispiel gegen den Zusammenschluss,<sup>284</sup> während die AGCM ihn unter Auflagen genehmigte.<sup>285</sup>

In anderen Fällen wie der Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens (mit dem Namen TIVÚ S.r.l.) durch Italiens große frei empfangbare Fernsehveranstalter, das die Aufgabe hat, die Sendungen ihrer Muttergesellschaften über DTT und Satellitennetze weiterzuverbreiten, war die AGCOM der Ansicht, das Geschäft stelle keinen Zusammenschluss zwischen unabhängigen Unternehmungen dar, und entschied, keine Untersuchung einzuleiten.<sup>286</sup>

#### 5.4.4. Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern

Der AVMD-Kodex überträgt der RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI) den Medienbetrieb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR). ÖRR-Anstalten haben im Rahmen der Aufgaben von allgemeinem Interesse, die alle Medienanbieter erfüllen müssen, eine Reihe spezifischer Pflichten, den sogenannten ÖRR-Auftrag.

Dieses Konzept des allgemeinen Interesses wird derzeit auch in Bezug auf kommerzielle Betreiber verwendet: Der AVMD-Kodex legt fest, dass „die Bereitstellung von Informationen mithilfe audiovisueller Mediendienste durch Rundfunkveranstalter oder Inhalteanbieter eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse darstellt“ und daher eine Reihe horizontaler Anforderungen erfüllen muss (zum Beispiel die Verpflichtung zur täglichen Ausstrahlung von Nachrichtensendungen).<sup>287</sup> Darüber hinaus verlangen andere Bestimmungen des AVMD-Kodexes, wie zum Beispiel die Bestimmungen über Kurzberichterstattung<sup>288</sup> und die Förderung europäischer Werke<sup>289</sup>, von den kommerziellen Betreibern

---

<sup>281</sup> AGCM, Fall C12017, Reti televisive Italiane/Gruppo Finelco, Entscheidung Nr. 25957 vom 13. April 2016.

<sup>282</sup> AGCM, Fall C12207, Sky Italia/R2, Entscheidung Nr. 27784 vom 20. Mai 2019.

<sup>283</sup> Siehe Mastroianni R und Arena A, Medienkonzentration in Italien, in Cappello M (Hrsg.), *Medieneigentum: Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS Spezial 2016-2, S. 79.

<sup>284</sup> AGCOM, *Trasferimento di proprietà della Cecchi Gori Communications S.p.A. a Seat Pagine Gialle S.p.A.*, Beschluss vom 17. Januar 2001, Nr. 51/01/CONS.

<sup>285</sup> AGCM, Fall C4158 - SEAT Pagine Gialle/Cecchi Gori Communications, Beschluss vom 23. Januar 2001, Nr. 9142.

<sup>286</sup> Siehe AGCOM-Beschluss vom 14. September 2009, Nr. 519/09/CONS.

<sup>287</sup> Art. 7 Abs. 1 AVMD-Kodex.

<sup>288</sup> Artikel 32-quater, AVMD-Kodex.

<sup>289</sup> Artikel 44-44-septies, AVMD-Kodex.

die Einhaltung von Verpflichtungen von allgemeinem Interesse, die mit denen des ÖRR-Auftrags vergleichbar sind. Aus dem gleichen Grund sind ÖRR-Anstalten ebenso wie kommerzielle Betreiber berechtigt, kommerzielle Tätigkeiten auszuüben, solange sie die Erfüllung des ÖRR-Auftrags nicht behindern und zu einer ausgewogenen Unternehmensführung beitragen.<sup>290</sup>

Der ÖRR-Auftrag beinhaltet für die ÖRR-Anstalt mehrere Verpflichtungen, darunter die Bereitstellung von Programmen von allgemeinem Interesse auf dem gesamten Staatsgebiet, ein angemessenes Kontingent an Stunden - auch zur Hauptsendezeit - für Bildung, Information und Kultur, die Bereitstellung von Programmen für Sprachminderheiten und Menschen mit Behinderung usw. Der ÖRR-Auftrag wird detailliert in einem Dienstvertrag (*contratto di servizio*)<sup>291</sup> festgelegt, der alle drei Jahre vom italienischen Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung mit der ÖRR-Anstalt abgeschlossen wird<sup>292</sup> und den gemeinsam vom Ministerium und der AGCOM herausgegebenen Richtlinien entspricht, in denen weitere ÖRR-Verpflichtungen festgelegt sind.<sup>293</sup> Darüber hinaus wird der Dienstvertrag vor jeder Verlängerung vom Parlamentarischen Kontrollausschuss (im Folgenden PKA) überprüft.<sup>294</sup>

Die Erfüllung des Auftrags durch die ÖRR-Anstalt unterliegt sowohl interner als auch externer Aufsicht.

Die interne Aufsicht erfolgt durch den Verwaltungsrat der RAI, der „die Aufgabe hat, die korrekte Erfüllung der Ziele und Verpflichtungen des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten und zu garantieren“.<sup>295</sup> Zu diesem Zweck hat der Verwaltungsrat den Ethikkodex der RAI erlassen, der Pluralismus und Unparteilichkeit zu den allgemeinen ethischen Grundsätzen der RAI zählt.<sup>296</sup> Die Einhaltung des Kodex wird durch den Verwaltungsrat der RAI und deren Generaldirektor gewährleistet, der dem Verwaltungsrat gegenüber rechenschaftspflichtig ist.

Die externe Aufsicht über die ÖRR-Anstalt ist der AGCOM und dem PKA übertragen. Der PKA kann der ÖRR-Anstalt Anweisungen bezüglich ihrer Investitions- und Ausgabenpläne, ihres Programmangebots und ihrer Werbepolitik erteilen.<sup>297</sup> Der PKA stellt darüber hinaus sicher, dass seine Richtlinien und Weisungen von der ÖRR-Anstalt eingehalten werden. Der AVMD-Kodex überträgt der AGCOM ausdrücklich die Aufgabe zu überwachen, dass die ÖRR-Anstalt ihren Auftrag einhält.<sup>298</sup> Im Falle einer mutmaßlichen Nichteinhaltung muss die AGCOM die ÖRR-Anstalt benachrichtigen, die ihrerseits das Recht hat, angehört zu werden und schriftliche Stellungnahmen abzugeben.<sup>299</sup> Sollte die AGCOM einen Verstoß gegen den ÖRR-Auftrag feststellen, setzt sie der ÖRR-Anstalt eine Frist von höchstens 30

---

<sup>290</sup> Art. 45 Abs. 5 AVMD-Kodex.

<sup>291</sup> Siehe *Contratto di Servizio RAI 2018-2022*, [http://www.rai.it/dl/doc/1521036887269\\_Contratto%202018%20testo%20finale.pdf](http://www.rai.it/dl/doc/1521036887269_Contratto%202018%20testo%20finale.pdf).

<sup>292</sup> Art. 45 Abs. 1 AVMD-Kodex.

<sup>293</sup> Siehe <https://www.agcom.it/linee-guida-per-contratto-di-servizio>.

<sup>294</sup> Siehe [http://www.parlamento.it/Parlamento/1230?shadow\\_organo=406018](http://www.parlamento.it/Parlamento/1230?shadow_organo=406018).

<sup>295</sup> Art. 49 Abs. 3 AVMD-Kodex.

<sup>296</sup> [https://www.rai.it/dl/doc/1586535485463\\_Codice%20Etico%20%20Marzo%202020.pdf](https://www.rai.it/dl/doc/1586535485463_Codice%20Etico%20%20Marzo%202020.pdf).

<sup>297</sup> Artikel 4 des Gesetzes 103 von 1975.

<sup>298</sup> Art. 48 Abs. 1 AVMD-Kodex.

<sup>299</sup> Art. 48 Abs. 2 AVMD-Kodex.

Tagen, die Missstände zu beheben.<sup>300</sup> Bei schweren Verstößen kann die AGCOM auch Geldbußen von bis zu 3 % des Jahresumsatzes der ÖRR-Anstalt verhängen.<sup>301</sup>

## 5.4.5. Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte

### 5.4.5.1. Artikel 61(2)(d) und Artikel 114 des Europäischen Kodex für elektronische Kommunikation (EKK-Kodex)

Artikel 114 des Europäischen Kodexes für elektronische Kommunikation (Richtlinie 2018/1972) wurde durch Artikel 81 der Gesetzesverordnung Nr. 259 vom 1. August 2003, Kodex für elektronische Kommunikation (*Codice delle Comunicazioni Elettroniche*, CCE), geändert durch Art. 62 Abs. 1 der Gesetzesverordnung Nr. 70 vom 28. Mai 2012, umgesetzt.

### 5.4.5.2. Artikel 7a und 7b der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie (EU) 2018/1808) wurde bislang noch nicht umgesetzt. Am 23. Januar 2020 brachte die italienische Regierung im Parlament eine Vorlage für eine gesetzliche Beauftragung zur Umsetzung der Richtlinie ein.<sup>302</sup>

### 5.4.5.3. Artikel 15 und 17 der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (DSM-RL)

Die Richtlinie über den digitalen Binnenmarkt (Richtlinie (EU) 2019/790) wurde bislang noch nicht umgesetzt. Am 23. Januar 2020 brachte die italienische Regierung im Parlament eine Vorlage für eine gesetzliche Beauftragung zur Umsetzung der Richtlinie ein.<sup>303</sup>

### 5.4.5.4. Weitere maßgebliche nationale Umsetzungsmaßnahmen zum EU-Recht mit Auswirkungen auf den Medienpluralismus

Am 6. November 2017 richtete die AGCOM mit Beschluss Nr. 423/17/CONS die Arbeitsgruppe für Pluralismus und wahrheitsgemäße Information auf digitalen Plattformen (*tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*) ein, die die Selbstregulierung digitaler Plattformen und den Austausch bewährter Verfahren zur Bekämpfung von Online-Desinformation fördern soll.

---

<sup>300</sup> Art. 48 Abs. 7 AVMD-Kodex.

<sup>301</sup> Ebd.

<sup>302</sup> <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/normativa/legge-di-delegazione-europea/legge-delegazione-ue-2019>.

<sup>303</sup> Ebd.

## 5.4.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt

Der AVMD-Kodex enthält spezifische Bestimmungen zur Förderung unabhängiger Produzenten, das heißt „Medienbetreiber, die audiovisuelle Inhalte produzieren und die nicht von audiovisuellen Medienanbietern, die der italienischen Gerichtsbarkeit unterliegen, kontrolliert werden oder mit solchen verbunden sind“.<sup>304</sup>

Die ÖRR-Anstalt muss bei der Erstellung ihres Programmangebots europäische Werke unabhängiger Produzenten berücksichtigen, um Bildung zu fördern und die italienische Sprache, Kultur und nationale Identität zu unterstützen.<sup>305</sup> Die ÖRR-Anstalt muss mindestens 15 % ihrer jährlichen Einnahmen (aus Rundfunkgebühren und Werbung) für den Kauf oder Vorabkauf europäischer Werke unabhängiger Produzenten verwenden.<sup>306</sup> Darüber hinaus muss sie mindestens 3,6 % ihrer jährlichen Einnahmen (4 % im Jahr 2020 und 4,2 % ab 2021) für Werke unabhängiger Produzenten im italienischen Original aufwenden.<sup>307</sup>

Andere Anbieter linearer audiovisueller Mediendienste als die ÖRR-Anstalt müssen mindestens 10 % ihrer Jahreseinnahmen (11,5 % im Jahr 2020 und 12,5 % ab 2021) für den Kauf oder Vorabkauf von Werken unabhängiger Produzenten vorsehen.<sup>308</sup> Darüber hinaus müssen Anbieter linearer audiovisueller Mediendienste mit Ausnahme der ÖRR-Anstalt mindestens 3,2 % ihrer Jahreseinnahmen (3,5 % ab 2020) für Filme unabhängiger Produzenten im italienischen Original verwenden.

## 5.4.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene

Die Debatte über Medienkonzentration an sich ist ziemlich verblasst, da sich der Interessenkonflikt, der die italienische Medienlandschaft mehrere Jahre lang prägte, im Jahr 2013 auflöste,<sup>309</sup> als der Eigentümer von etwa der Hälfte des landesweiten italienischen Rundfunks nach einer vierjährigen Haftstrafe wegen Steuerbetrugs aus dem italienischen Parlament ausgeschlossen wurde.<sup>310</sup>

Die aktuelle Debatte über Medienpluralismus konzentriert sich auf große Daten- und Online-Plattformen, die eine beträchtliche Menge an Nutzerdaten sammeln und eine der Hauptinformationsquellen für die Bürger darstellen.<sup>311</sup> Diese Situation erfordert ein

---

<sup>304</sup> Art. 2 lit. p, AVMD-Kodex.

<sup>305</sup> Art. 7 Abs. 4 AVMD-Kodex.

<sup>306</sup> Art. 44-ter Abs. 3 AVMD-Kodex.

<sup>307</sup> Ebd.

<sup>308</sup> Art. 44-ter Abs. 1 AVMD-Kodex.

<sup>309</sup> Siehe Mastroianni R und Arena A, Medienkonzentration in Italien, in Cappello M (Hrsg.), *Medieneigentum: Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS Spezial 2016-2, S. 83.

<sup>310</sup> <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-25132557/silvio-berlusconi-expelled-from-italian-parliament>.

<sup>311</sup> Jahresbericht AGCOM 2019, S. 28-29.

Abwägen zwischen dem kommerziellen Wert der Daten, dem Schutz der Privatsphäre, freiem Wettbewerb und Pluralismus.<sup>312</sup> Die AGCOM leitete mit Beschluss Nr. 309/16/CONS eine Sektoruntersuchung zu digitalen Plattformen und Informationen ein, die die Funktionsweise von Medieneinrichtungen, die Struktur von Online-Plattformen und die Merkmale der Informationsnachfrage im Internet umfasste, wobei eine Reihe von Kritikpunkten aus der Perspektive des Medienpluralismus hervorgehoben wurden. Die Ergebnisse wurden im November 2018 in einem Zwischenbericht der AGCOM mit dem Titel „News vs. Fake“ veröffentlicht.<sup>313</sup>

## 5.5. LV - Lettland

*Andris Mellakauls, Kulturministerium, Lettland*

### 5.5.1. Einleitung

Die lettische Verfassung (*Satversme*)<sup>314</sup> hebt die Notwendigkeit von Medienpluralismus nicht explizit hervor, impliziert sie allerdings in der Präambel und im Hauptteil. In der Präambel heißt es: „Lettland als demokratischer, sozial verantwortlicher und nationaler Staat beruht auf Rechtsstaatlichkeit und auf der Achtung der Menschenwürde und Freiheit; er würdigt und schützt die grundlegenden Menschenrechte und achtet ethnische Minderheiten.“ Artikel 100 der Verfassung garantiert die Meinungsfreiheit: „Jeder hat das Recht auf freie Meinungsäußerung, was das Recht einschließt, Informationen frei zu empfangen, zu speichern und zu verbreiten und seine Ansichten zu äußern. Zensur ist verboten.“ Die Rechte von Minderheiten sind in Artikel 114 der Verfassung verankert: „Personen, die ethnischen Minderheiten angehören, haben das Recht, ihre Sprache und ihre ethnische und kulturelle Identität zu bewahren und weiterzuentwickeln.“

Die drei wichtigsten Rechtsakte zu Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen sind das Gesetz über die Presse und andere Massenmedien,<sup>315</sup> das Gesetz über elektronische Massenmedien<sup>316</sup> und das Wettbewerbsgesetz.<sup>317</sup> Neben dem Rechtsrahmen für Wettbewerb im Allgemeinen und Medienregulierung im Besonderen gibt es mehrere Grundsatzdokumente, die sich direkt oder indirekt auf die Medienkonzentration und -vielfalt auswirken.

---

<sup>312</sup> Ebd., S. 29.

<sup>313</sup> <https://www.agcom.it/documents/10179/12791486/Pubblicazione+23-11-2018/93869b4f-0a8d-4380-aad2-c10a0e426d83?version=1>.

<sup>314</sup> <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia>.

<sup>315</sup> Likums "Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem", <https://likumi.lv/ta/id/64879>.

<sup>316</sup> Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums, <https://likumi.lv/ta/id/214039>.

<sup>317</sup> Konkurences likums, <https://likumi.lv/ta/id/54890>.

### 5.5.1.1. Medienpolitische Leitlinien

Die medienpolitischen Leitlinien 2016-2020<sup>318</sup> und der dazugehörige Umsetzungsplan basieren auf fünf zentralen Komponenten: Medienvielfalt, hochwertige und verantwortungsbewusste Medien, professionelle Medien, Medienkompetenz sowie Sicherheitsfähigkeit oder Belastbarkeit des Medienumfelds. Die Leitlinien betonen den Beitrag der Medienvielfalt zur Auswahl von Qualitätsinhalten, zum Meinungspluralismus und zur geografischen und sozialen Zugänglichkeit und bieten gleichzeitig ein Diskussionsforum in einer demokratischen Gesellschaft. Sie erkennen die wachsende Konvergenz der Medieninhalte an, sind aber gegen eine solche Konzentration des Medieneigentums, wenn die Meinungsvielfalt bedroht ist. Zu den Handlungsoptionen zur Förderung der Vielfalt gehören der Rückzug der öffentlich-rechtlichen Medien aus dem Werbemarkt, um die Tragfähigkeit der kommerziellen Medien zu fördern, die Einrichtung des Medienförderfonds zur Förderung der Erstellung nichtkommerzieller Inhalte mit öffentlichem Mehrwert, unabhängig von der Plattform sowie die Unterstützung für die Erstellung von Inhalten mit öffentlichem Mehrwert für Menschen mit Behinderungen. Der Plan sieht darüber hinaus Studien zur internen und externen Vielfalt der Medien in Lettland vor, bei denen quantitative und qualitative Methoden verwendet werden.

### 5.5.1.2. Die nationale Strategie für elektronische Medien

Der Nationale Rat für elektronische Massenmedien (NEPLP)<sup>319</sup> ist für die Erarbeitung der nationalen Strategie für elektronische Medien zuständig. Das aktuelle Dokument umfasst die Jahre 2018-2022 und stellt fest, dass sein strategisches Ziel die Förderung des Wettbewerbs im Markt für elektronische Medien ist. In der Strategie wird die Aufgabe des NEPLP wie folgt definiert: „Entwicklung, Unterstützung und Überwachung des elektronischen Mediensektors in Lettland, Schaffung der Voraussetzungen für die Vielfalt der elektronischen Medien, der von ihnen angebotenen Dienste und wiedergegebenen Meinungen, Förderung des Wettbewerbs auf dem Markt des Sektors entsprechend den Interessen und Bedürfnissen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen sowie Erhaltung und Zugänglichkeit von hochwertigen Inhalten.“

Eine der vorrangigen Richtungen der Strategie ist die Gewährleistung „eines wettbewerbsfähigen, nachhaltigen Geschäftsumfelds für die elektronischen Medien“. Das strategische Ziel besteht darin, Voraussetzungen zu schaffen, die Medienunternehmen zur Geschäftstätigkeit in Lettland motivieren, Piraterie zu verringern, einen gleichberechtigten Wettbewerb zwischen technologischen Plattformen zu fördern und ein günstiges Umfeld für Investitionen bereitzustellen.

---

<sup>318</sup> Ministru kabineta 2016. gada 8. novembra rīkojums Nr. 667 "Par Latvijas mediju politikas pamatnostādņu 2016.-2020. gadam", <https://likumi.lv/ta/id/286455> und <https://www.km.gov.lv/en/media-policy/media-policy>.

<sup>319</sup> Nacionālās elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes 2020. gada 8. maija lēmums Nr. 162 "Par grozījumiem Elektronisko plašsaziņas līdzekļu nozares attīstības nacionālajā stratēģijā 2018-2022 gadam", <https://likumi.lv/ta/id/314591> und ausschließlich in lettischer Sprache [https://www.neplpadome.lv/lv/assets/documents/Normativie%20Akti/Strategija/EPL%20strate%CC%84g%CC%A7ija\\_konsolid%C4%93ts\\_19122019.pdf](https://www.neplpadome.lv/lv/assets/documents/Normativie%20Akti/Strategija/EPL%20strate%CC%84g%CC%A7ija_konsolid%C4%93ts_19122019.pdf).

### 5.5.1.3. Das Nationale Sicherheitskonzept

Das Nationale Sicherheitskonzept<sup>320</sup> wird vom Kabinett ausgearbeitet und von der *Saeima* (Parlament) im ersten Jahr jeder Legislaturperiode, normalerweise alle vier Jahre, gebilligt.

Abschnitt 8 des Konzepts befasst sich mit Bedrohungen für den Informationsraum. Er stellt fest, dass Demokratie dann funktionsfähig ist, wenn Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen auf der Grundlage von Informationen treffen, die von pluralistischen und vielfältigen Medien bereitgestellt werden. Das lettische Medien-Ökosystem ist systematisch unterfinanziert. Der kleine Markt und die unzureichenden Einnahmen aus der Werbung schränken die Erstellung qualitativ hochwertiger Inhalte ein. Das Konzept erkennt die Gefahr für die nationale Sicherheit durch die Verringerung der Medienvielfalt, insbesondere in den Regionen, und die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Gewährleistung von Vielfalt.

Parallel zur Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Medien fordert das Konzept ein vielfältigeres Angebot an kommerziellen und Kabelfernsehinhalten. Das Konzept betont die Notwendigkeit, die Tätigkeit des Medienförderfonds fortzusetzen und auszuweiten, damit kommerzielle Medien an offenen Ausschreibungen für die Erstellung von Inhalten von öffentlichem Interesse teilnehmen können.

## 5.5.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrecht

Bis 2010, als es durch das Gesetz über die elektronischen Massenmedien (EPLL)<sup>321</sup> ersetzt wurde, bot das Hörfunk- und Fernsehgesetz<sup>322</sup> spezifische Regeln zur Beschränkung der Konzentration und Monopolisierung der elektronischen Medien. Das Gesetz verbot die Monopolisierung der elektronischen Medien im Interesse einer politischen Partei, einer gemeinnützigen Organisation, eines Unternehmens, einer Personengruppe oder einer Einzelperson. Es verbot darüber hinaus die Verknüpfung regionaler und lokaler Rundfunkveranstalter in Netzwerken, es sei denn, dies war im damaligen nationalen Entwicklungskonzept elektronischer Massenmedien (heute die Strategie) vorgesehen. Abgesehen von den öffentlich-rechtlichen Medien waren Rundfunkveranstalter auf den Betrieb von drei Diensten beschränkt. Ein Eigentümer oder jemand, der die Kontrolle über einen Rundfunkveranstalter hatte, oder der Ehepartner einer solchen Person durfte nicht mehr als 25 % der Anteile an einem anderen Rundfunkveranstalter besitzen. Das Gesetz sah darüber hinaus gegebenenfalls die Veräußerung und den Zwangsverkauf von Anteilen vor. Es gab keine Einschränkungen hinsichtlich medienübergreifenden Kapitalbesitzes.

---

<sup>320</sup> Saeimas 2019. gada 26. septembra paziņojums "Par Nacionālās drošības koncepcijas apstiprināšanu", <https://likumi.lv/ta/id/309647>, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/309647-on-approval-of-the-national-security-concept>.

<sup>321</sup> Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums, <https://likumi.lv/ta/id/214039> und <https://likumi.lv/ta/en/en/id/214039-electronic-mass-media-law>. Leider fehlen in der englischen Übersetzung die jüngsten Änderungen.

<sup>322</sup> Radio un televīzijas likums, <https://likumi.lv/ta/id/36673/redakcijas-datums/2010/01/01> und [http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Radio\\_and\\_TV\\_law.doc](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Radio_and_TV_law.doc).

Das EPLL, mit dem die AVMD-Richtlinie umgesetzt wurde, enthält keine derartigen Bestimmungen zur Medienkonzentration. Es verlangt jedoch die Offenlegung der wirtschaftlichen Eigentümer von Mediendiensteanbietern. Das Gesetz über die Presse und andere Massenmedien<sup>323</sup> verbietet ausdrücklich die Monopolisierung der Presse oder anderer Massenmedien.

Das Wettbewerbsgesetz<sup>324</sup> zielt darauf ab, „den freien, fairen und gleichberechtigten Wettbewerb *in allen Wirtschaftssektoren* (Hervorhebung des Verfassers) im öffentlichen Interesse durch Begrenzung der Marktkonzentration zu schützen, aufrechtzuerhalten und zu entwickeln [...]“. Das Gesetz setzt einen Wettbewerbsrat<sup>325</sup> ein, dessen Aufgabe unter anderem darin besteht, den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen zu verhindern und die Marktkonzentration durch Entscheidungen zu Übernahmen und Zusammenschlüssen zu begrenzen. Seine Beschlüsse sind verbindlich und freiwillig umzusetzen. Gegebenenfalls kann die Umsetzung dieser Beschlüsse erzwungen werden.

Vor einem Zusammenschluss müssen die Marktteilnehmer den Wettbewerbsrat benachrichtigen, wenn der Gesamtumsatz der Zusammenschlussbeteiligten im vorausgegangenen Geschäftsjahr in Lettland mindestens EUR 30 Millionen und der Umsatz von mindestens zwei der Zusammenschlussbeteiligten im vorausgegangenen Geschäftsjahr im Hoheitsgebiet Lettlands mindestens jeweils EUR 1,5 Millionen betragen hat. Der Wettbewerbsrat kann den Zusammenschluss mit oder ohne Auflagen genehmigen.<sup>326</sup>

### 5.5.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen

Am 20. Februar 2020 beschloss der Wettbewerbsrat, dem Telekommunikationsunternehmen Bite Latvija zu erlauben, entscheidenden Einfluss auf Baltcom, einen Anbieter von optischem Internet, interaktivem Fernsehen sowie Festnetztelefon- und Elektrizitätsdiensten, zu gewinnen. Eigentümer von Bite Latvija ist Bite Lietuva (Litauen), dem auch All Media Baltics gehört, das seinerseits Fernsehsender wie TV3, LNT, TV6 und Kanals 2 sowie andere vorgelagerte Dienste in Lettland anbietet. Marktteilnehmer im Telekommunikationssektor hatten Befürchtungen geäußert, dass der Zusammenschluss dazu führen könnte, dass der neue Betreiber seine Macht auf den vorgelagerten Märkten für Fernsehdienste ausspielt und die Aktivitäten anderer Betreiber einschränkt, indem er den Unternehmen der All Media Latvia Fernsehprogramme zu Vorzugskonditionen anbietet. Der Rat erinnerte daran, dass 2017 verbindliche Bedingungen für den Zusammenschluss

---

<sup>323</sup> Likums "Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem", <https://likumi.lv/ta/id/64879> und <https://likumi.lv/ta/id/64879-par-presi-un-citiem-masu-informacijas-lidzekliem> (in lettischer Sprache).

<sup>324</sup> Konkurences likums, <https://likumi.lv/ta/id/54890> und <https://likumi.lv/ta/en/en/id/54890-competition-law>.

<sup>325</sup> <https://www.kp.gov.lv/en>.

<sup>326</sup> Für ein konkretes Beispiel für Auflagen, die bei einem Medienzusammenschluss in Lettland gemacht wurden, siehe den Artikel „Wettbewerbsbehörde erlaubt Fusion kommerzieller Fernsehsender“ in IRIS 2012-7, <http://merlin.obs.coe.int/article/6230>.

der Unternehmen Bite Lietuva und MTG Broadcasting AB Group in Lettland, jetzt bekannt als All Media Latvia, festgelegt wurden. Diese Bedingungen blieben in Kraft und verpflichteten die Bite Group, Fernsehkanäle zu nichtdiskriminierenden Bedingungen an alle Marktteilnehmer zu vertreiben.<sup>327</sup>

#### 5.5.4. Beziehung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern

Im lettischen Mediensystem gibt es zwei Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR): das lettische Fernsehen (LTV) mit drei Kanälen und den lettischen Hörfunk (LR) mit sechs Sendern.<sup>328</sup> Die Hauptaufgabe der ÖRR-Anstalten ist die Produktion und Verbreitung von Programmen, die den öffentlich-rechtlichen Auftrag (ÖRA) erfüllen. Bis zu 15 % der Mittel für den ÖRA können über jährliche Ausschreibungen an kommerzielle Medien vergeben werden, wenn diese eine der Aufgaben des ÖRA erfüllen, zum Beispiel die Erziehung und Förderung des staatsbürgerlichen Verständnisses für politische, wirtschaftliche, kulturelle, rechtliche, ökologische, sicherheitsrelevante und soziale Fragen, indem sie systematische Berichterstattung darüber sicherstellen, für Minderjährige geeignete Informationen, Bildung, Kultur und Unterhaltung bereitstellen oder Sendungen speziell für Minderheitengruppen und Personen mit besonderen Bedürfnissen erstellen. Der ÖRA sieht auch die Förderung eines Umfelds für freie und pluralistische Diskussionen über Fragen von öffentlicher Bedeutung vor.

Der Gesetzesentwurf über öffentlich-rechtliche elektronische Massenmedien und ihre Verwaltung<sup>329</sup> sieht mit dem Rat für öffentlich-rechtliche elektronische Massenmedien (SEPLP) die Schaffung einer separaten Regulierungsbehörde für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor. Die Übergangsbestimmungen des Gesetzesentwurfs legen fest, dass der SEPLP dem parlamentarischen Ausschuss für Menschenrechte und öffentliche Angelegenheiten bis zum 30. September 2020 ein Konzept für die Vereinigung der ÖRR-Anstalten vorlegt. Die Meinungen darüber, inwieweit ein solcher Schritt wünschenswert ist, sind geteilt, wobei eine der Befürchtungen die möglichen Auswirkungen auf den Medienpluralismus ist, wenn zum Beispiel Nachrichtenredaktionen zusammengelegt werden.

---

<sup>327</sup> Weitere Informationen (in lettischer Sprache), <https://www.kp.gov.lv/posts/konkurences-padome-atlauj-sia-bite-latvija-iegadaties-sia-baltcom>.

<sup>328</sup> Es gibt darüber hinaus das gemeinsame Internetportal LSM.LV, das Nachrichten in lettischer, englischer und russischer Sprache anbietet.

<sup>329</sup> Gesetzesvorlage Nr. 43/Lp13, in Erwartung der zweiten Lesung,

<https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/802CFF5A1C34C517C225851B00281BE6?OpenDocument>.

## 5.5.5. Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte

### 5.5.5.1. EEKK-Kodex, AVMD-Richtlinie und Barrierefreiheitsrichtlinie

Lettland ist dabei, die Barrierefreiheitsrichtlinie (2019/882) umzusetzen, die ebenso wie der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation (Richtlinie 2018/1972) die Bereitstellung eines physischen Zugangs zu audiovisuellen Mediendiensten und elektronischen Programmführern (EPG) vorsieht. Die Gesetzesvorlage zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie verstärkt die Anforderungen, um Menschen mit Behinderungen einen besseren Zugang zu den Inhalten dieser Dienste zu ermöglichen. Sie verlangt von der Aufsichtsbehörde, bei der Ausarbeitung des erforderlichen Aktionsplans zur Verbesserung der Barrierefreiheit mit NGOs zusammenzuarbeiten, die die Interessen von Menschen mit Behinderungen vertreten.

Im EPLL gibt es detaillierte „Must-Carry“-Regeln, die mit dem Kodex übereinstimmen und Vollprogrammsender, wie in der AVMD-Richtlinie vorgesehen, herausstellen. Kabelbetreiber sind verpflichtet, die öffentlich-rechtlichen und landesweiten kommerziellen Kanäle sowie die im Gebiet des Dienstes verfügbaren regionalen oder lokalen Kanäle zu übertragen. Darüber hinaus muss es mindestens einen Kanal mit einer täglichen Sendezeit von wenigstens 18 Stunden geben, wobei mindestens 50 % dieser Zeit in der Amtssprache gesendet werden muss. Darüber hinaus muss es mindestens einen Kanal in einer der Amtssprachen der Europäischen Union geben, der in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der EU in den Genres Nachrichten, Populärwissenschaften oder Kindersendungen produziert wird.

### 5.5.5.2. Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (DSM-RL)

Die Gesetzesvorlage zur Umsetzung der Richtlinie zum digitalen Binnenmarkt befindet sich derzeit in der Entwurfsphase. Sie wird Änderungen des Urheberrechtsgesetzes und möglicherweise auch des Gesetzes über die kollektive Wahrnehmung von Urheberrechten erfordern.

### 5.5.5.3. Andere Maßnahmen

Während der Verhandlungen über die überarbeitete AVMD-Richtlinie beharrte Lettland auf der Notwendigkeit von Regeln zur Transparenz des Medienbesitzes, wie sie im EPLL vorgesehen sind. Zukünftige Diensteanbieter sind verpflichtet, den Rat über ihre wirtschaftlichen Eigentümer zu informieren, bereits bestehende Diensteanbieter müssen über Änderungen der wirtschaftlichen Eigentümer informieren. Anträge auf Sende- oder Weiterverbreitungsgenehmigungen können abgelehnt werden, wenn diese Informationen nicht vorgelegt werden. Die Definition des wirtschaftlichen Eigentümers entspricht der im Geldwäschegesetz verwendeten.<sup>330</sup>

---

<sup>330</sup> <https://likumi.lv/ta/en/en/id/178987-law-on-the-prevention-of-money-laundering-and-terrorism-and-proliferation-financing>.

Das Gesetz über die Presse und andere Massenmedien enthält ebenfalls eine Offenlegungsklausel, nach der „die Gründer und Eigentümer von Massenmedien, die Kapitalgesellschaften sind, verpflichtet sind, die Handelsregisterbehörde über ihre wahren Nutznießer in den im Handelsgesetz festgelegten Fällen und Verfahren zu informieren“.<sup>331</sup> Das heißt, sie müssen auch die natürliche(n) Person(en) hinter der juristischen Person angeben.<sup>332</sup>

## 5.5.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt

Es gibt zwei Hauptfinanzierungsmechanismen, die die Medienvielfalt gewährleisten: den öffentlich-rechtlichen Auftrag (ÖRA) und den Medienförderfonds (MFF). Der MFF hat zwei Haupttypen von Finanzierungsprogrammen: das regionale und lokale sowie das nationale Medienförderprogramm. Zusammen bieten sie „Unterstützung der Medien, um gesellschaftlich bedeutsame Inhalte zu schaffen und den nationalen Kulturraum in lettischer Sprache zu stärken“. Dazu gehören auch Diasporamedien und Sendungen für die Diaspora. Seit 2017 werden MFF-Gelder über Ausschreibungen an kommerzielle Medien vergeben. Das nationale Medienförderprogramm 2020 hat neun Kategorien: Medienkompetenz und „Abbau von Lügen“, Medienkritik, investigativer und analytischer Journalismus, Minderheiten, Analyse gesellschaftspolitischer und kultureller Prozesse, Diasporamedien, lettische Medien für die Diaspora, Menschen mit Behinderungen sowie lettische Musik. Das regionale Medienförderprogramm umfasst drei Kategorien: Analyse gesellschaftspolitischer und kultureller Prozesse, investigativer und analytischer Journalismus sowie Analyse der gesellschaftspolitischen, sozioökonomischen und kulturellen Prozesse in der Region Latgale im Osten Lettlands.

## 5.5.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene

Das Kulturministerium unterbreitete der Regierung mehrere Vorschläge, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Mediendiensteanbieter zu mildern, die sich nachteilig auf den Medienpluralismus auswirken könnten:

- Erhöhung der Mittel des Medienförderfonds (MFF) für die Produktion von Inhalten von öffentlichem Mehrwert sowie Gewährleistung einer schnelleren Abwicklung von MFF-Ausschreibungen;
- Unterstützung zur Deckung der Kosten für die Lieferung von Printmedien sowie der Kosten für die Ausstrahlung von Hörfunk- und Fernsehsendern;

---

<sup>331</sup> Komerclikums, <https://likumi.lv/ta/id/5490>.

<sup>332</sup> Das Pressegesetz, <https://likumi.lv/ta/id/64879-par-presi-un-citiem-masu-informacijas-lidzekliem> (in lettischer Sprache; eine veraltete englischsprachige Übersetzung ist ebenfalls auf derselben Website verfügbar).

- Gewährung zusätzlicher Mittel, um kommerzielle Rundfunkveranstalter damit zu beauftragen, die Öffentlichkeit über den Ausnahmezustand zu informieren;
- Überarbeitung der Werbebeschränkungen, um es den Medien zu erleichtern, eigene Einnahmen zu erzielen.

Als Reaktion darauf ordnete die Regierung die Freigabe von rund EUR 2 Millionen aus dem Staatshaushalt im Rahmen des Programms für „unvorhergesehene Ereignisse“ an. Eine Million Euro wurde der Medienregulierungsbehörde zur Verfügung gestellt, um der Öffentlichkeit umfassende Informationen und Meinungen zum Krisenmanagement von COVID-19 zu ermöglichen und die Sicherheit des nationalen Informationsraums in den kommerziellen elektronischen Medien zu gewährleisten. Der Rest wurde dem Kulturministerium für den MFF zugewiesen. Es wird Unterstützung zur Deckung von Kosten für die Zustellung von Presseabonnements und von Sendekosten gewährt.

Am 20. April 2020 veröffentlichte der Fonds für gesellschaftliche Integration, der den MFF verwaltet, eine Ausschreibung im Rahmen des Programms „Unterstützung der Medien zur Milderung der negativen Auswirkungen der COVID-19-Krise“. Das Programm zielt darauf ab, den weiteren Betrieb und den Kapazitätsaufbau kommerzieller Print- und Digitalmedien sowie die Entwicklung gesellschaftlich wichtiger Inhalte während des Ausnahmezustands zu unterstützen. Dreiunddreißig Anträge auf Unterstützung zur Deckung der Kosten für die Zustellung von Presseabonnements erhielten insgesamt EUR 168.537 und 16 Anträge zur Deckung der Sendekosten der Rundfunkveranstalter insgesamt EUR 153.165.

Eine weitere Ausschreibung im Rahmen desselben Programms wurde am 11. Mai 2020 veröffentlicht, wobei EUR 283.088 an Unterstützung zur Verfügung stehen. Vorrang wird den Medien eingeräumt, die unabhängige journalistische Originalinhalte produzieren, insbesondere investigativem und analytischem Journalismus. Für einen Anspruch müssen die Medien einen Umsatzrückgang von mindestens 30 % gegenüber dem gleichen Monat im Jahr 2019 nachweisen.

## 5.6. PL - Polen

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

### 5.6.1. Einleitung

Meinungsfreiheit und Medienfreiheit einerseits und Gewerbefreiheit andererseits sind in der polnischen Verfassung garantiert.<sup>333</sup> Meinungsfreiheit wird nicht nur als persönliche Freiheit, sondern auch als politische Freiheit im öffentlichen Raum verstanden und zusammen mit Medienfreiheit als „Grundsatz des staatlichen Systems“ gesehen, der auch eine Quelle positiver Verpflichtungen des Staates zur Gewährleistung des Medienpluralismus sein kann. Die Rolle der Rundfunkregulierungsbehörde - Nationaler Rundfunkrat (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, KRRiT) - „die Redefreiheit und das Recht auf Information sowie das öffentliche Interesse in Bezug auf (...) Rundfunk zu schützen (...)“ ist verfassungsmäßig garantiert.<sup>334</sup> Zur Rolle des KRRiT gehört es nach dem Rundfunkgesetz, „...die Unabhängigkeit der Mediendiensteanbieter und die Interessen der Öffentlichkeit zu schützen sowie den offenen und pluralistischen Charakter (...) des Rundfunks zu gewährleisten“.<sup>335</sup>

Neben diesen allgemeinen Bestimmungen enthält der Regulierungsrahmen für die Medien in Polen nur eine recht begrenzte Anzahl konkreter Maßnahmen zur Kontrolle der Medienkonzentration, so dass der Bereich in der Praxis hauptsächlich dem allgemeinen Wettbewerbsrecht überlassen wird. Daran hat sich trotz verschiedener politischer Diskussionen über übermäßige Medienkonzentration und/oder ausländische Beteiligungen an Medieneinrichtungen nichts geändert.

### 5.6.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts

Es gibt keine medienspezifischen Mechanismen zur Konzentrationskontrolle (das heißt über das allgemeine Wettbewerbsrecht hinaus), die für alle Medien gelten. Solche Mechanismen existieren in begrenztem Maße nur im Rundfunkbereich - im Zusammenhang

---

<sup>333</sup> Konstitution Rzeczypospolitej Polskiej vom 2. April 1997, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (in englischer Sprache). Siehe Artikel 54 (Meinungsfreiheit), 14 (Medienfreiheit), 20 und 22 (Gewerbefreiheit).

<sup>334</sup> Art. 213 Abs. 1 der Verfassung.

<sup>335</sup> Art. 6 Abs. 1 des Rundfunkgesetzes vom 29.12.1992, [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/ustawa-o-radiofonii-i-telewizji-2016-eng\\_en.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/ustawa-o-radiofonii-i-telewizji-2016-eng_en.pdf) (in englischer Sprache).

mit der Erteilung, dem Entzug und der Übertragung einer Rundfunklizenz, was im Rundfunkgesetz von 1992 geregelt ist.

Eine Rundfunklizenz wird gemäß Gesetz nicht erteilt, wenn die Verbreitung eines Programmdienstes durch den Antragsteller dazu führen könnte, dass der Antragsteller eine beherrschende Stellung bei Massenmedien in dem gegebenen Gebiet erreicht.<sup>336</sup> Analog kann die Rundfunklizenz entzogen werden, wenn der Rundfunkveranstalter, wie in den Verordnungen zum Wettbewerbs- und Verbraucherschutz definiert, durch die Verbreitung des Programmdienstes eine beherrschende Stellung bei Massenmedien in dem gegebenen relevanten Markt erlangt.<sup>337</sup> Erreicht der Rundfunkveranstalter eine solche beherrschende Stellung, verweigert der KRRiT im Fall eines Zusammenschlusses, einer Aufteilung oder sonstiger Unternehmensänderungen die Zustimmung zur Übertragung von Rechten aus der Rundfunklizenz.<sup>338</sup> Die Sendelizenz ist grundsätzlich unveräußerlich, daher sieht das Gesetz die Möglichkeit eines Lizenzentzugs und der Ablehnung der Übertragung von Rechten aus dieser Lizenz vor, wenn eine andere Person die direkte oder indirekte Kontrolle über die Tätigkeit des Rundfunkveranstalters übernimmt.<sup>339</sup> Das Rundfunkgesetz enthält zudem eine Begrenzung von 49 % ausländischer Kapitalbeteiligung und Kontrolle an Unternehmen, die Rundfunklizenzen halten; davon ausgenommen sind ausländische Körperschaften mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).<sup>340</sup>

Die zuständige Stelle in diesem Bereich ist der KRRiT. Die Verwaltungsentscheidungen, unter anderem zu Rundfunklizenzen, werden vom Vorsitzenden des KRRiT auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses erlassen und können vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden.

Die einschlägigen Bestimmungen des Rundfunkgesetzes, die darauf abzielen, die Konzentration von Rundfunkmedien zu kontrollieren und ihr entgegenzuwirken, sind in Bezug auf marktbeherrschende Stellung und Methoden ihrer Messung nicht ganz kohärent, da sie sich auf unterschiedlich definierte Märkte beziehen. Ein weiterer Punkt, der insbesondere vom KRRiT selbst oft betont wird, ist, dass dessen Kompetenzen begrenzt und unzureichend sind, und daher der Präsident der Wettbewerbsbehörde - der Präsident der UOKiK (*Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów*) - die Hauptrolle bei der Kontrolle der Medienkonzentration spielt.<sup>341</sup>

---

<sup>336</sup> Art. 36 Abs. 2 Ziff. 2 des Rundfunkgesetzes.

<sup>337</sup> Art. 38 Abs. 2 Ziff. 3 des Rundfunkgesetzes.

<sup>338</sup> Art. 38a Abs. 3 des Rundfunkgesetzes.

<sup>339</sup> Ebd.

<sup>340</sup> Art. 35 Abs. 2 und Art. 40a des Rundfunkgesetzes.

<sup>341</sup> Siehe zum Beispiel: KRRiT, *Sprawozdanie z działalności w 2019 roku*, Warschau, Mai 2020, S. 20-22, [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2019/sprawozdanie-krrit-z-dzialalnosci-w-2019-r.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2019/sprawozdanie-krrit-z-dzialalnosci-w-2019-r.pdf).

### 5.6.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen

Kürzlich befasste sich die Wettbewerbsbehörde (Präsident der UOKiK) insbesondere mit Zusammenschlüssen bestimmter Medienanbieter und/oder -intermediäre, darunter Rundfunkveranstalter, Anbieter von Pay-TV-Plattformen, Kabelnetzbetreiber, Telekommunikationsbetreiber und Internetdiensteanbieter. Insbesondere im Zeitraum 2010-2015 gab es bereits eine Tendenz der UOKiK, größere Konzentrationen unter Beteiligung von Medienunternehmen freizugeben.<sup>342</sup> Nur in bestimmten Fällen stellt die Behörde fusionierenden Unternehmen besondere Bedingungen wie die Veräußerung von Teilen ihrer Netzwerke oder einiger Medieneinrichtungen.<sup>343</sup>

Diese eher nachgiebige Haltung hat sich in jüngeren Fällen fortgesetzt. 2018 genehmigte der Präsident der UOKiK die Kontrollübernahme über Netia (einen Anbieter von Festnetz-, Breitbandinternetzugangs- und Pay-TV-Diensten) durch Cyfrowy Polsat (CP), das führende Unternehmen eines Medien- und Telekommunikationskonzerns (CP Group, Betreiber einer großen Pay-TV-Satellitenplattform, die unter anderem in den Bereichen VoD-Dienste, mobile Telekommunikationsdienste, Internetdienste und Fernsehen tätig ist). Die Behörde stellte zwar fest, dass der Zusammenschluss Auswirkungen auf den nationalen Markt für Mobiltelefoniedienste, den nationalen Markt für mobile Internetdienste und den Markt für den Pay-TV-Zugang in 145 Städten haben werde. In keinem dieser Märkte werde der Wettbewerb jedoch erheblich eingeschränkt, so die Wettbewerbsbehörde. Besonders bemerkenswert ist, dass der gemeinsame Marktanteil der Zusammenschlussbeteiligten auf dem Pay-TV-Markt in 21 Städten den Grenzwert von 40 % überschritt, der für die Vermutung einer marktbeherrschenden Stellung nach dem Wettbewerbsgesetz festgelegt ist. Die Behörde argumentierte jedoch, dass der Pay-TV-Markt zwar relevant, aber in Bezug auf Produkte diversifiziert sei, und dass die Produkte der Zusammenschlussbeteiligten, das heißt einerseits die Dienste der Betreiber von Satellitenplattformen und andererseits die Dienste von Kabelnetz- und Telekommunikationsbetreibern, die drahtgebundene Technologien verwenden, angesichts der verschiedenen eingesetzten Technologien und des unterschiedlichen Potenzials für die Marktdurchdringung eher entfernte Substitute seien. Die Behörde beurteilte zudem die Frage der zusammengeführten

---

<sup>342</sup> Zum Beispiel: 1) Zusammenschluss zweier großer audiovisueller Mediengruppen, Canal+ und ITI/TVN, wobei Canal+ den aktiven Part hatte, gebilligt durch zwei Beschlüsse vom 14. September 2012, DKK-93/2012, Canal+ Cyfrowy/ITI Neovision und DKK-94/2012, Canal+/N-Vision; 2) Erwerb der Kontrolle über den großen Mobilfunkbetreiber Polkomtel durch die Spartan Holding, die zu der von Z. Solorz-Żak kontrollierten Kapitalgruppe gehört; daran beteiligt waren Fernsehsender (Polsat), eine Satelliten-TV-Plattform (Cyfrowy Polsat) und VoD-Dienste Ipla/Iplex - Beschluss vom 24. November 2011, DKK-126/11; 3) Übernahme eines großen Internetportals (Onet) durch ein großes Presseunternehmen (Ringier Axel Springer) - Beschluss vom 17. September 2012, DKK-95/2012; 4) Übernahme von G+J-Unternehmen in Polen durch Burda International GmbH - Beschluss vom 31. Juli 2013, DKK-100/2013; 5) Übernahme von N-Vision (Eigentümer von TVN) durch Southbank Media Ltd, die zur Gruppe Scripps Networks Interactive gehört - Beschluss vom 16. Juni 2015, DKK-83/2015.

<sup>343</sup> Beschluss vom 5. September 2011, DKK-101/2011, UPC/Aster (Zusammenschluss großer Kabelnetzbetreiber); Beschluss vom 24. Oktober 2013, DKK-135/2013, Polskapresse/Media Regionalne (Übernahme eines regionalen Presseunternehmens).

Frequenzressourcen und stellte fest, dass diese Ressourcen der CP Group von 32,6 % auf 36,6 % des nationalen Frequenzspektrums anwachsen würden, was wiederum für die Einführung der 5G-Technologie relevant sein könnte. Die Behörde berücksichtigte die befristete Zuteilung von Teilen des Frequenzspektrums sowie die Meinung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation oder *Urząd Komunikacji Elektronicznej* (UEK), dass Wettbewerbsfähigkeit auf dem Telekommunikationsmarkt unter anderem durch die Konvergenz der Telekommunikationsnetze und die Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Nutzung entwickelt wird und dass Synergien es ermöglichen, Kosten zu senken und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.<sup>344</sup>

Eine andere Richtung wurde beim Zusammenschluss, das heißt der Übernahme von Multimedia Polska durch UPC Polska eingeschlagen, beides Kabelnetzbetreiber, die auf den Märkten für Pay-TV und stationäres Internet tätig sind. Der Präsident der UOKiK vertrat 2017 die Ansicht, dass der Zusammenschluss zu einer erheblichen Stärkung der Stellung von UPC führen könnte, wodurch der Wettbewerb auf den relevanten Märkten in 15 polnischen Städten eingeschränkt werden könnte, wo der gemeinsame Marktanteil der Unternehmen zwischen über 40 % bis zu 80 % lag. Die Behörde äußerte Vorbehalte gegen die Transaktion, und die von UPC unterbreiteten Vorschläge wurden von der UOKiK als nicht geeignet angesehen, die negativen Folgen der Fusion zu mildern. 2018 zog UPC den Antrag auf Genehmigung der Transaktion zurück und der Fall wurde geschlossen.<sup>345</sup>

2020 stimmte der Präsident der UOKiK der Übernahme von Multimedia durch einen anderen Kabelnetzbetreiber, Vectra, unter zwei Bedingungen zu: 1) Verkauf des Netzes in acht Städten, in denen die Marktanteile der Zusammenschlussbeteiligten am höchsten waren, und 2) Möglichkeit für Kunden in 13 Städten, den Betreiber zu wechseln, indem Vereinbarungen mit den Zusammenschlussbeteiligten über den Zugang zu Pay-TV und/oder stationärem Breitband-Internet gekündigt werden können.<sup>346</sup>

Weitere wichtige Verfahren zu Zusammenschlüssen im Medienbereich sind zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels anhängig. Eines davon betrifft die Übernahme der Eurozet-Gruppe (Eigentümerin des landesweiten kommerziellen Hörfunksenders Radio Zet und einiger Internetdienste) durch Agora S.A. (tätig im Bereich Presse, Hörfunk und Werbung).<sup>347</sup> Die Entscheidung des Präsidenten der UOKiK wird in der zweiten Hälfte 2020 erwartet. Interessanterweise hat der KRRiT eine aktive Rolle in dem Verfahren übernommen und der UOKiK seine kritische Stellungnahme zu den Auswirkungen des möglichen Zusammenschlusses auf den Wettbewerb auf den Hörfunk- und Werbemärkten, insbesondere in einigen Städten, in denen marktbeherrschende Stellungen entstehen können, vorgelegt.<sup>348</sup> Früher war die Rolle der KRRiT bei den von der UOKiK behandelten Fällen von Medienezusammenschlüssen nicht so aktiv. Darüber hinaus stellte der KRRiT den Fall in seinem Jahresbericht für 2019 als Beispiel für die unzureichenden Kompetenzen dar,

---

<sup>344</sup> Beschluss der UOKiK vom 11.05.2019, DKK-76/2018, Übernahme von Netia S.A. durch Cyfrowy Polsat S.A., [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf).

<sup>345</sup> UOKiK, Sprawozdanie z działalności - rok 2018 (Bericht über die Tätigkeit der UOKiK), Warschau 2019, S. 29-30.

<sup>346</sup> Beschluss des Präsidenten der UOKiK vom 17.01.2020, DKK-25/2020, Übernahme von Multimedia Polska S.A. durch Vectra S.A., [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf).

<sup>347</sup> Fall Nr. DKK-2.421.70.2019.AI., [https://www.uokik.gov.pl/koncentracje.php?news\\_id=15909](https://www.uokik.gov.pl/koncentracje.php?news_id=15909).

<sup>348</sup> KRRiT, Sprawozdanie z działalności w 2019 roku, Warschau, Mai 2020, S. 21-22.

die ihm im Rundfunkgesetz im Zusammenhang mit der Sicherung des Medienpluralismus zugewiesen sind.<sup>349</sup>

Ein weiterer bedeutender Zusammenschluss, der im Mai 2020 angekündigt und der UOKiK angezeigt wurde, betrifft die Übernahme der Interia-Gruppe (tätig im medientechnischen Sektor, einschließlich des Online-Portals interia.pl) durch Telewizja Polsat (Teil der Cyfrowy Polsat-Gruppe, die insbesondere im Bereich Medien- und Telekommunikationsdienste tätig ist).<sup>350</sup>

In Bezug auf Intermediäre und/oder Plattformen sei angemerkt, dass sich die UOKiK 2019 dem internationalen Aufruf von über 20 Verbraucherschutzbehörden angeschlossen hat, die fordern, dass Apple und Google es ermöglichen, dass Anwendungsanbieter Nutzer transparent über die Regeln ihrer Datenverarbeitung informieren.<sup>351</sup> Die UOKiK beteiligte sich auch an gemeinsamen Aktionen der Europäischen Kommission und nationaler Verbraucherschutzbehörden, die 2019 dazu führten, dass Facebook seine allgemeinen Geschäftsbedingungen im Interesse der Transparenz darüber wie es die Daten seiner Nutzer für Profilerstellung und gezielte Werbung nutzt, aktualisierte.<sup>352</sup>

#### 5.6.4. Das Verhältnis von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern

Das Rundfunkgesetz von 1992 sieht die Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Rundfunkmedien vor. Das Gesetz sieht darüber hinaus eine Kategorie „sozialer Rundfunkveranstalter“ vor: Ihre Programmgestaltung muss von öffentlichem Mehrwert sein (wie eng oder spezifisch definiert er auch sein mag),<sup>353</sup> sie dürfen keine jugendgefährdenden Inhalte oder kommerzielle Kommunikationen ausstrahlen und sie dürfen keine Gebühren erheben.

Öffentlich-rechtliche Medien sind in Form von Aktiengesellschaften in alleinigem Staatsbesitz organisiert, getrennt nach nationalen und regionalen audiovisuellen Medien (Telewizja Polska S.A.) sowie nationalem (Polskie Radio S.A.) und regionalem Hörfunk (17 Hörfunkunternehmen).<sup>354</sup> Die breite allgemeine gesetzliche Definition des Auftrags der

---

<sup>349</sup> Ebd.

<sup>350</sup> Fall DKK-2.421.23.2020.AI., [https://www.uokik.gov.pl/koncentracje.php?news\\_id=16416](https://www.uokik.gov.pl/koncentracje.php?news_id=16416).

<sup>351</sup> [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=15326](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=15326).

<sup>352</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/19/2048, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_19\\_2048](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_2048); Pressemitteilung der UOKiK, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_2048](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2048).

<sup>353</sup> Gemäß Artikel 4.10 des Rundfunkgesetzes sind soziale Rundfunkveranstalter definiert als solche, deren Programmangebote „Lern- und Bildungsaktivitäten verbreiten, gemeinnützige Taten fördern, von den allgemeingültigen Grundsätzen der Ethik geleitet das christliche Wertesystem respektieren und sich um die Wahrung der nationalen Identität bemühen“. Folglich sind hauptsächlich religiöse Hörfunksender soziale Rundfunkveranstalter.

<sup>354</sup> Artikel 26 des Rundfunkgesetzes.

öffentlich-rechtlichen Medien ist seit 2004 unverändert.<sup>355</sup> 2018 wurde jedoch eine maßgebliche Neuregelung des Rundfunkgesetzes<sup>356</sup> verabschiedet, die darauf abzielt, die Rundfunkmitteilung der Europäischen Kommission von 2009<sup>357</sup> stärker zu berücksichtigen. Die Neuregelung sieht eine präzisere, detailliertere und modernere Definition spezifischer Aufgaben vor, die sich aus dem öffentlich-rechtlichen Auftrag ergeben, unter anderem solcher, die sich auf Online-Aktivitäten beziehen.<sup>358</sup> Darüber hinaus wurde ein neues Regulierungsinstrument eingeführt, das heißt ein Pflichtenheft für jede öffentlich-rechtliche Medienorganisation in Form einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Rundfunkveranstalter und dem Vorsitzenden des KRRiT.<sup>359</sup> Die Vereinbarungen zu den ersten Pflichtenheften für den Zeitraum 2020-2024 wurden kürzlich geschlossen. Sollte ein neuer, wesentlicher Dienst entstehen, ist eine Änderung des entsprechenden Hefts erforderlich, die zum Teil auf einer Überprüfung auf öffentlichen Mehrwert beruht.<sup>360</sup> Die Neuregelung von 2018 führte auch zu spezifischeren Bestimmungen, die die Verhältnismäßigkeit der öffentlichen Finanzierung sicherstellen sollen; insbesondere wurde ein explizites Nettokostenprinzip eingeführt.<sup>361</sup> Die Neuregelung sieht zudem jährliche Berichterstattung eines jeden öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters vor, die vom KRRiT auszuwerten ist.<sup>362</sup>

2016 wurde das Ernennungssystem für die Leitungsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter geändert, wobei die Kompetenzen vom KRRiT zunächst auf den Finanzminister und anschließend auf den neu gegründeten nationalen Medienrat (*Rada Mediów Narodowych*, RMN) übertragen wurden, was vor allem Folgen für die derzeitige politische Mehrheit hatte. Das Verfassungsgericht entschied im Dezember 2016, dass die Übertragung von Kompetenzen zur Ernennung von Leitungsgremien bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern an den Minister nicht mit der verfassungsmäßigen Rolle des KRRiT vereinbar ist, der bei solchen Ernennungen eine entscheidende Rolle spielen sollte.<sup>363</sup> Das Urteil, das den RMN formell nicht betraf (obwohl die Anerkennung der Rolle des KRRiT in der Begründung universell scheint), sollte dazu führen, dass dem KRRiT wieder entscheidende Kompetenzen bei der Ernennung von Leitungsgremien übertragen werden. Die Regulierungsbehörde schlug in ihrem letzten Jahresbericht eine solche Änderung vor.<sup>364</sup>

---

<sup>355</sup> Art. 21 Abs. 1 des Rundfunkgesetzes: „(...) unter den in diesem Gesetz festgelegten Bedingungen für die gesamte Gesellschaft und einzelne Gruppen der Gesellschaft diversifizierte Programmangebote und andere Dienste auf dem Gebiet der Information, des Journalismus, der Kultur, der Unterhaltung, der Bildung und des Sports bereitzustellen. Diese werden pluralistisch, unparteiisch, ausgewogen, unabhängig und innovativ sein und sich durch die hohe Qualität und Integrität des Rundfunks auszeichnen.“

<sup>356</sup> Gesetz vom 20.07.2018 zur Änderung des Rundfunkgesetzes (ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji), Amtsblatt Punkt 1717.

<sup>357</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABL C 257 vom 27.10.2009, S. 1.

<sup>358</sup> Art. 21 Abs. 1a, 1b und 2 des Rundfunkgesetzes.

<sup>359</sup> Artikel 21a des Rundfunkgesetzes.

<sup>360</sup> Artikel 21b des Rundfunkgesetzes.

<sup>361</sup> Artikel 31 des Rundfunkgesetzes.

<sup>362</sup> Artikel 31b des Rundfunkgesetzes.

<sup>363</sup> Urteil des Verfassungsgerichts vom 13.12.2016, K 13/16, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/9507-ustawa-o-zmianie-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji>. Auf Englisch <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/10625-ustawa-o-zmianie-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji>.

<sup>364</sup> KRRiT, Sprawozdanie z działalności w 2019 roku, Warschau, Mai 2020, S. 28.

Die öffentlich-rechtlichen Medien finanzieren sich gemischt durch öffentliche Quellen und kommerzielle Einnahmen, insbesondere Werbung. Die öffentliche Finanzierung basiert auf einem Rundfunkgebührenmodell, doch ist das System aufgrund seiner ineffektiven Erhebung (massive Umgehung und sehr weitgehende soziale Ausnahmen) unbefriedigend und garantiert keine angemessene und stabile Finanzierung. Trotz verschiedener Ideen und Vorschläge für ein neues Modell (einschließlich Zahlungen mit Stromrechnungen oder Beiträgen in Verbindung mit Einkommenssteuer- und/oder Sozialversicherungsbeiträgen) wurde keine derartige ganzheitliche Reform verabschiedet. Stattdessen wurden Entschädigungen für die Befreiung von der Rundfunkgebühr für bestimmte Jahre vom Staat gewährt, was zu politischen Kontroversen führte.

### 5.6.5. Die Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte

Aufgrund der Coronavirus-Krise hat sich die Arbeit an der Umsetzung kürzlich verabschiedeter EU-Richtlinien erheblich verlangsamt.

Der Europäische Kodex für elektronische Kommunikation EEKK-Kodex soll in das neue Gesetz zur elektronischen Kommunikation (*ustawa Prawo komunikacji elektronicznej*) umgesetzt werden, das das bestehende Telekommunikationsgesetz von 2004 ersetzt.<sup>365</sup> Der Vorentwurf des neuen Gesetzes wurde im März 2020 veröffentlicht und war Gegenstand öffentlicher Konsultationen und Workshops. Der Entwurf des neuen Gesetzes schlägt vor, Art. 61 Abs. 2 lit. d des EEKK-Kodex in Artikel 355 umzusetzen, der fast identisch mit dem bestehenden Artikel 136 des Telekommunikationsgesetzes formuliert ist. In Letzterem heißt es:

*Artikel 136. 1. Der Präsident des UKE [Urząd Komunikacji Elektronicznej - Amt für elektronische Kommunikation] kann Telekommunikationsunternehmen per Verwaltungsbeschluss verpflichten, Zugang zu folgenden verbundenen Einrichtungen zu gewähren:*

*1) Anwendungsprogramm-Schnittstelle,*

*2) elektronischer Programmführer*

*- um den Zugang zu digitalen Hörfunk- und Fernsehübertragungen für Endnutzer zu gewährleisten.*

*2. Die Bestimmungen über Konsultations- und Konsolidierungsverfahren gelten für Beschlüsse nach Absatz 1.*

*3. Der Präsident des UKE erlässt Beschlüsse gemäß Absatz 1 nach dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.*

Must-Carry-Regeln sind in Umsetzung von Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie in Artikel 43 des Rundfunkgesetzes vorgesehen. Der Entwurf des Gesetzes über elektronische Kommunikation als Instrument zur Umsetzung des EEKK-Kodex enthält keine Vorschläge für Änderungen in diesem Bereich. Solche Vorschläge gehören eher in den Rahmen einer

---

<sup>365</sup> Gesetz vom 16.07.2004 - Telekommunikationsgesetz (*ustawa Prawo telekomunikacyjne*).

Überprüfung des Rundfunkgesetzes. Das bestehende Modell der Must-Carry-Regeln wurde 2011 im Zusammenhang mit der Einführung von DVB-T entwickelt.

Die Regeln gelten für alle Betreiber, die Programme in ihren Netzen weiterverbreiten mit Ausnahme von terrestrischen Multiplexen, einschließlich Kabel- und Satellitenplattformen. Must-Carry betrifft ausschließlich Fernsehkanäle, das heißt TVP1, TVP2, die TVP-Regionalsender (im Falle regionaler/lokaler Weiterverbreitung ist die Must-Carry-Regelung nur für das bestimmte Gebiet relevant) sowie Kanäle, die im August 2011 auf der Grundlage einer Lizenz für analoge terrestrische Ausstrahlung durch die angeführten Unternehmen (Polsat, TVN, TV4 und TV Puls) ausgestrahlt wurden. Die Must-Carry-Regeln werden von einem Must-Offer-Mechanismus (Artikel 43a des Rundfunkgesetzes) begleitet.

Eine Bewertung der Regeln durch den KRRiT im Jahr 2012 zeigt, dass sie den Must-Carry-Status unnötigerweise auf die Kanäle angewandt und die oligopolistische Struktur des Fernsehmarktes in Stein gemeißelt haben. Der KRRiT stellte auch fest, dass Betreiber nicht verpflichtet sind, in jedem Paket, auch in den Basispaketen, Must-Carry-Kanäle anzubieten. 2015 veröffentlichte das Kulturministerium einen Entwurf zur Neuregelung des Rundfunkgesetzes einschließlich einer neuen Must-Carry-Bestimmung.<sup>366</sup> Der Entwurf, der eine wesentliche Änderung der Must-Carry-Bestimmungen vorschlug, wurde dem Parlament jedoch aufgrund anstehender Wahlen nicht vorgelegt. Die gesetzlich vorgeschriebene Liste der Must-Carry-Kanäle hätte nur die wichtigsten öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme enthalten. Eine ergänzende Liste hätte durch eine Verordnung des KRRiT auf der Grundlage von Kriterien, die auf öffentlichem Mehrwert, Medienpluralismus und Überlegungen zur kulturellen Vielfalt beruhen, erstellt werden müssen. Die KRRiT-Verordnung würde auf der Grundlage derselben Kriterien auch festlegen, wie die Must-Carry-Kanäle im elektronischen Programmführer (EPG) platziert werden müssen. Die vorgeschlagene Lösung hätte daher eine Form der angemessenen Herausstellung enthalten.

Die Zukunft der Übertragungsverpflichtungen (Must-Carry) wird vom KRRiT auch in seiner Regulierungsstrategie für 2017-2022 angesprochen, in der es heißt, dass der Zugang zu den im DVB-T verfügbaren Kanälen für Kunden von Pay-TV-Plattformen in der gleichen Reihenfolge wie bei terrestrischen Multiplexen garantiert werden sollte. Darüber hinaus schlägt der KRRiT vor, die Must-Carry-/Must-Offer-Regeln durch eine Auffindbarkeitsregel zu ergänzen, und zwar durch eine angemessene Herausstellung im EPG und durch Suchwerkzeuge auf Internetseiten. Die Regulierungsbehörde sieht darüber hinaus die Notwendigkeit einer präziseren Definition von Telekommunikationsbetreibern, die Kanäle weiterverbreiten, die den Must-Carry-Regeln unterliegen.<sup>367</sup>

Die Umsetzung der überarbeiteten AVMD-Richtlinie obliegt dem Kulturministerium und dem KRRiT. Die öffentlichen Konsultationen fanden 2019 statt. Die Veröffentlichung des Entwurfs zur Neuregelung des Rundfunkgesetzes wurde wegen des Coronavirus

---

<sup>366</sup> <http://www.prawoautorskie.gov.pl/pages/posts/rozpoczely-sie-konsultacje-publiczne-dotyczace-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji-731.php>.

<sup>367</sup> KRRiT, Strategia regulacyjna na lata 2017-2022, Warschau 1.03.2018, S. 20, [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/publikacje/strategie/strategia\\_27\\_03.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/publikacje/strategie/strategia_27_03.pdf).

verschoben und wird im Jahr 2020 erwartet. Daher ist zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels noch nicht bekannt, wie Artikel 7a und 7b der AVMD-Richtlinie umgesetzt werden.

Im Hinblick auf die Richtlinie zum Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt fällt die Umsetzung in die Zuständigkeit des Kulturministeriums. Bisher wurde noch kein Entwurf für eine Neuregelung des Urheberrechtsgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie vorgelegt. Es sei darauf hingewiesen, dass die polnischen Behörden am 24. Mai 2019 vor dem Europäischen Gerichtshof Klage erhoben und die Nichtigkeitserklärung von Art. 17 Abs. 4 lit. b und Art. 17 Abs. 4 lit. c der Richtlinie als unverhältnismäßige Beschränkung der Meinungsfreiheit forderten.<sup>368</sup>

### 5.6.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt

Neben dem System der öffentlichen Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien gibt es keinen systematischen Finanzierungsmechanismus zur Unterstützung der Medien, eher dedizierte finanzielle Maßnahmen. Beispielsweise gewährt das Kulturministerium einigen Periodika finanzielle Zuschüsse. Das jüngste Finanzierungsmodell über das Buchinstitut (*Instytut Książki*) wurde vom Ministerium für die Jahre 2019-2021 mit zu vergebenden Mitteln in Höhe von ca. PLN 3 Millionen (ca. EUR 700.000) ausgestattet.<sup>369</sup>

Es gibt darüber hinaus finanzielle Unterstützungsmechanismen für die Produktion von Kinofilmen<sup>370</sup> und - kürzlich verabschiedet - von audiovisuellen Werken.<sup>371</sup>

### 5.6.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene

Einige allgemeine Vorschläge zur Stärkung spezifischer Schutzmaßnahmen gegen Medienkonzentration wurden vom KRRiT in seiner Regulierungsstrategie für 2017-2022 formuliert. Die Regulierungsbehörde schlägt die Einführung der neuen Kategorie einer „signifikanten Stellung im Medienbereich“ vor, die erreicht ist, wenn der Anteil eines Unternehmens oder einer Finanzgruppe 30 % auf einem der folgenden Märkte überschreitet: Werbeeinnahmen, Pay-TV-Einnahmen, Fernsehzuschauer, Hörfunkpublikum oder Nutzer von audiovisuellen Online-Diensten. In einem solchen Fall wäre der nächste Schritt eine Bewertung der Stellung in den verbleibenden audiovisuellen Medienmärkten und dann in anderen Mediensegmenten: Presse, Kino, Außenwerbung, Internet und mobile

---

<sup>368</sup> Rechtssache C-401/19.

<sup>369</sup> <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/mkidn-dotacje-dla-czasopism-wiez-jazz-forum-kurier-wnet-wpis-i-magazyn-sdp-bez-srodkow-dla-pisma-i-tygodnika-powszechnego>.

<sup>370</sup> Gesetz vom 30.06.2005 zum Filmwesen (ustawa o kinematografii).

<sup>371</sup> Gesetz vom 9.11.2018 zur finanziellen Unterstützung audiovisueller Produktionen (ustawa o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej).

Dienste. Dem KRRiT zufolge ist es auch möglich, Kriterien wie die Anzahl der von einem bestimmten Unternehmen in einem bestimmten Gebiet ausgestrahlten Programme, gemeinsame Funktion als Rundfunkveranstalter und Werbevermittler, vertikale Konzentration (Kontrolle aller Produktions- und Lieferstufen eines Dienstes) und Kapitalverflechtung anzuwenden. Der KRRiT ist der Ansicht, dass es eine systematische Überprüfung des Medienmarktes geben sollte, die er als zuständige Stelle grundsätzlich leisten könnte. Er schlägt ebenfalls eine engere Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der UOKiK und dem Präsidenten des UKE vor.<sup>372</sup> Diese Vorschläge wurden jedoch nicht in einen konkreten veröffentlichten Entwurf umgesetzt. Der KRRiT greift diese Konzepte in seinem Jahresbericht für 2019 wieder auf, der Ende Mai 2020 zur Verfügung gestellt wurde und in dem die Regulierungsbehörde darauf abstellt, dass ihre bestehenden Antikonzentrationskompetenzen, die sich auf die Vergabe oder den Entzug von Rundfunklizenzen beziehen, unzureichend sind und hauptsächlich nachträgliche Interventionen ermöglichen, die der Sicherheit auf dem Markt nicht förderlich sind. Die Behörde sieht die Notwendigkeit, Änderungen im Medienrecht vorzunehmen. Dazu gehört es, ihr die Befugnis einzuräumen, der Übertragung von Anteilen an Unternehmen, die eine Rundfunklizenz ausüben, in Abhängigkeit von der durch eine solche Transaktion erworbenen Marktstellung zuzustimmen.<sup>373</sup>

## 5.7. SE - Schweden

*Jessica Durehed / Marie Swanström / Karin Lundin / Kerstin Morast*  
*- Schwedische Behörde für Presse und Rundfunk (SPBA)*

### 5.7.1. Einführung

In einem Bericht<sup>374</sup> über die Umsetzung der novellierten AVMD-Richtlinie wurde das schwedische Rundfunkgesetz<sup>375</sup> unter Berücksichtigung einer neuen Sicherheitslage analysiert; dabei hat sich gezeigt, dass es Gründe gibt, die Einführung von Vorgaben für Anbieter von Mediendiensten zu prüfen, die diese dazu verpflichten, Angaben zur ihrer Eigentümerstruktur zu machen. Der Bericht beschäftigte sich mit der Frage, wie nationale Sicherheitsinteressen im Zusammenhang mit Lizenzen für Fernsehen, Hörfunk und Teletext (d.h. bei der Vergabe, Übertragung oder beim Widerruf von Lizenzen zur terrestrischen Ausstrahlung) geschützt werden können und enthält den Vorschlag, eine neue

---

<sup>372</sup> KRRiT, Strategia regulacyjna na lata 2017-2022, Warschau 1.03.2018, S. 18-19, [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/publikacje/strategie/strategia\\_27\\_03.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/publikacje/strategie/strategia_27_03.pdf).

<sup>373</sup> KRRiT, Sprawozdanie z działalności w 2019 roku, Warschau, Mai 2020, S. 20-22, 27.

<sup>374</sup> *En moderniserad radio- och tv-lag – genomförande av ändringar i AV-direktivet*, SOU 2019:39, <https://www.regeringen.se/4adae9/contentassets/705b556627d643d3983a823d008ac5dd/en-moderniserad-radio--och-tv-lag-sou-201939.pdf>.

<sup>375</sup> Rundfunkgesetz; Radio and Television Act, SFS 2010:696, <http://www.mprt.se/documents/styrdokument/radio%20and%20television%20act.pdf> (in englischer Sprache).

Rechtsgrundlage für den Widerruf von Lizenzen in das Rundfunkgesetz aufzunehmen - und zwar dahingehend, dass eine Lizenz widerrufen werden kann, wenn der Lizenznehmer Rundfunktätigkeiten durchführt, die geeignet sind, die Sicherheit Schwedens zu gefährden. Weiter nennt der Bericht Gründe, die dafürsprechen, die Transparenz mit Blick auf Eigentümerstrukturen von Mediendienstanbietern zu verbessern, da dies bei der Bewertung von Inhalten eines Mediendienstes durch die Verbraucher hilfreich sein kann. Darüber hinaus wird im Bericht vorgeschlagen, die Möglichkeit der Einführung einer gesetzlichen Bestimmung mit dem Ziel, die Transparenz der Eigentumsverhältnisse am Medienmarkt zu verbessern, eingehender zu prüfen (insbesondere mit Blick auf das schwedische Grundgesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung<sup>376</sup><sup>377</sup>).

## 5.7.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts

In Schweden ist eine Sendelizenz nur für eine Verbreitung über das terrestrische Netz vorgeschrieben. Für eine Verbreitung über Satellit oder Kabel ist keine Lizenz erforderlich (lediglich eine Registrierung). Anforderungen betreffend die Eigentümerstruktur können nur in den Bestimmungen der Sendelizenzen gemacht werden.

### 5.7.2.1. Analoge kommerzielle Radiosender

Lizenzen zur terrestrischen Verbreitung von Programmen analoger kommerzieller Radiosender werden von der schwedischen Behörde für Presse und Rundfunk vergeben.<sup>378</sup> Lizenzen werden ausschließlich an natürliche oder juristische Personen mit angemessenen finanziellen und technischen Ressourcen vergeben; sie berechtigen zur Ausstrahlung während der gesamten Laufzeit der Lizenz.<sup>379</sup> Die Lizenz sollte dem Bewerber zugesprochen werden, der die genannten Bedingungen erfüllt und das höchste Gebot abgibt.<sup>380</sup>

Eine natürliche oder juristische Person darf in einem Sendegebiet nur über eine Lizenz verfügen, wenn Grund zur Annahme besteht, dass mehrere Lizenzen den Wettbewerb beschränken könnten.<sup>381</sup> Dies bedeutet in anderen Worten, dass ein Lizenznehmer mehrere Sendelizenzen in einem bestimmten Sendegebiet haben kann, solange der Wettbewerb nach Einschätzung der SPBA dadurch nicht beeinträchtigt wird. Bei ihrer Bewertung kann die Behörde neben Lizenzen die direkt oder indirekt (von Tochtergesellschaften) genutzt werden auch weitreichende Lizenzkooperationen in die Betrachtung einbeziehen. Der Grad der Unabhängigkeit bei Lizenzkooperationen kann dabei von Bedeutung sein. Dies gilt beispielsweise mit Blick auf die redaktionelle und geschäftliche

---

<sup>376</sup> Teil der schwedischen Verfassung; <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> (in englischer Sprache).

<sup>377</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 2 AVMD-RL.

<sup>378</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 13 Abs. 1.

<sup>379</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 13 Abs. 4.

<sup>380</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 13 Abs. 8.

<sup>381</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 13 Abs. 5.

Unabhängigkeit sowie die Möglichkeit, als unabhängiges Unternehmen selbständig zu handeln.<sup>382</sup>

Begründen lässt sich diese Regelung damit, dass die Vielfalt am Radiomarkt gefördert wird, wenn unabhängige Partner dort miteinander im Wettbewerb um Zuhörer und Werbekunden stehen. Dies gilt insbesondere für die Anforderungen hinsichtlich der Vielfalt der Organisations- und Eigentümerstruktur. Vielfalt der Eigentümerstruktur ist jedoch auch in Bezug auf Vielfalt der angebotenen Inhalte von Bedeutung, da fehlender Wettbewerb zu gleichförmigen Inhalten führen kann. Die Bewertung der Wettbewerbssituation in einem bestimmten Sendegebiet durch die SPBA erfolgt unter Berücksichtigung vielfaltsrelevanter Aspekte.<sup>383</sup>

Eine Sendelizenz für analoges kommerzielles Radio kann mit Zustimmung der SPBA übertragen werden. Die Zustimmung kann nur gewährt werden, wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass die Übertragung den Wettbewerb im fraglichen Sendegebiet einschränkt.<sup>384</sup> Das Rundfunkgesetz enthält auch Bestimmungen für den Widerruf von Sendelizenzen wegen wettbewerbsrelevanter Aspekte.<sup>385</sup>

#### 5.7.2.2. Fernsehen, Teletext und digitale kommerzielle Radiosender

Die SPBA vergibt mit der Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Sender, für deren Lizenzierung die Regierung zuständig ist, Lizenzen an sämtliche Anbieter. Im Gegensatz zum analogen kommerziellen Radio erfolgt die Vergabe von Sendelizenzen für TV, Teletext und terrestrisches digitales kommerzielles Radio im Zuge von Auswahlverfahren, bei denen nach dem Umfang der Nutzung der Sendefrequenzen differenziert wird: Nach Frequenzen, die 1.) von verschiedenen Mediendiensten genutzt werden können, was bedeutet, dass die Sendungen vielfältige Interessen und Vorlieben abdecken; die 2.) sowohl von landesweiten als auch regionalen und lokalen Mediendiensten genutzt werden; und die 3.) von einer Reihe von Rundfunkanbietern genutzt werden, die voneinander unabhängig sind.<sup>386</sup> Begründen lässt sich diese Regelung mit der Notwendigkeit, den Wettbewerb zu wahren.<sup>387</sup> Das Kriterium der Eigentümerschaft ist dabei jedoch nur ein Kriterium unter anderen, das bei einer Gesamtbewertung zu berücksichtigen ist.

Eine Sendelizenz für Fernsehen, Teletext und kommerzielles Digitalradio kann die Auflage enthalten, die Eigentumsverhältnisse und die Einflusststrukturen des Unternehmens nur in beschränktem Umfang zu verändern.<sup>388</sup> Die Lizenz kann mit Zustimmung der SPBA übertragen werden. Eine der Vorbedingungen für die Zustimmung besteht darin, dass sich durch die Übertragung der Umfang der gehaltenen Beteiligungen mit derartigen Lizenzen nicht über ein bestimmtes Maß hinaus erhöht.<sup>389</sup>

---

<sup>382</sup> Prop. 2016/17:136 S. 22.

<sup>383</sup> Prop. 2016/17:136 S. 24.

<sup>384</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 13 Abs. 18.

<sup>385</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 18 Abs. 5 und 7.

<sup>386</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 4 Abs. 6 und Art. 13 Abs. 26.

<sup>387</sup> Prop. 2007/08:8 S. 45 und 2009/10:115 S. 231.

<sup>388</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 4 Abs. 11 und Art. 13 Abs. 27.

<sup>389</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 4 Abs. 15 und Art. 13 Abs. 28.

### 5.7.2.3. Das schwedische Wettbewerbsgesetz

Laut Wettbewerbsgesetz<sup>390</sup> sind wettbewerbschädliche Kooperationen und der Missbrauch marktbeherrschender Stellungen verboten. Das Gesetz enthält ferner allgemeine Bestimmungen für die Kontrolle von Fusionen und Akquisitionen (Unternehmenszusammenschlüsse), wobei bestimmte Umsatz-Schwellenwerte vorgesehen sind. Das Gesetz enthält keine speziellen Kontrollmechanismen für Fusionen im Medien-sektor oder in anderen Sektoren.

### 5.7.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen

Die schwedische Wettbewerbsbehörde (SCA) hat mehrere Fusionen im Mediensektor geprüft. Im Folgenden einige Beispiele:

Im Jahr 2011 kam die SCA zu dem Ergebnis, dass die von Com Hem beabsichtigte Übernahme von Canal Digital-Kabel-TV (CDK) einen wirksamen Wettbewerb im Bereich der Versorgung von Mehrfamilienhäusern mit Kabelfernsehen und der Verbreitung von Kabelfernsehen (Verbreitung bis zum Endverbraucher) - wo Com Hem bereits über eine stark gefestigte Stellung verfügte und mit CDK im Wettbewerb stand - signifikant beeinträchtigen würde. Kurz nachdem die SCA eine gerichtliche Verfügung beantragt hatte, um die Fusion zu blockieren, gaben die Parteien das Vorhaben auf.<sup>391</sup>

Im Jahr 2016 hat die SCA nach eingehender Prüfung die Übernahme von Boxer durch Com Hem gebilligt. Boxer ist hauptsächlich im Bereich Endkundengeschäft für terrestrischen Fernsehempfang in Einfamilienhäusern tätig, und die fusionierenden Parteien wurden nicht als enge Wettbewerber betrachtet. Die Unternehmen hatten dieselben Dienste im Angebot (TV, Breitband und Festnetztelefonie), doch ihr jeweiliges Kerngeschäft basierte auf unterschiedlichen Verbreitungsplattformen.<sup>392</sup> Im Jahr 2019 unterrichtete NEP Sweden AB die Behörde SCA von der beabsichtigten Übernahme von HDR Sweden AB. NEP und HDR waren die beiden beherrschenden Anbieter in Schweden - insbesondere bei technischen Dienstleistungen für große und komplexe Außenproduktionen. Nach einer eingehenden Prüfung unter besonderer Berücksichtigung einer Reihe von Faktoren, die geeignet sind, potenziell negative Auswirkungen nach einer Fusion zu kompensieren, genehmigte die SCA die Akquisition.<sup>393</sup>

Im Sektor Printmedien gab es in den letzten Jahren eine Reihe von Fusionen, an denen lokale Zeitungen, Gratiszeitungen und die Werbewirtschaft beteiligt waren;

---

<sup>390</sup> *Konkurrenslag* SFS 2008:579 t.o.m. SFS 2019:933, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/konkurrenslag-2008579\\_sfs-2008-579](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/konkurrenslag-2008579_sfs-2008-579).

<sup>391</sup> Fall Nr. 758/2011, [http://www.konkurrensverket.se/globalassets/konkurrens/stamningsansokan/11-0758\\_stamningsansokan.pdf](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/konkurrens/stamningsansokan/11-0758_stamningsansokan.pdf).

<sup>392</sup> Fall Nr. 411/2016, <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/aktuellt/16-0411.pdf>.

<sup>393</sup> Fall Nr. 435/2019, <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/konkurrens/beslut/19-0435.pdf>.

beispielsweise Sydsvenskan/Helsingborgs Dagblad<sup>394</sup> und Bonnier/Mittmedia.<sup>395</sup> Sämtliche Vorhaben wurden von der SCA noch in der Voruntersuchungsphase genehmigt. Im Jahr 2016 beabsichtigte Blocket AB, ein Unternehmen der Schibsted-Gruppe, Hemnet Sverige AB zu erwerben. Beide Parteien waren am Markt für Online-Immobilienanzeigen tätig. Der beherrschende Player am Markt war Hemnet, ein Unternehmen im Besitz von Immobilienmaklern, und Blocket Bostad war der einzige ernstzunehmende Herausforderer und Wettbewerber. Durch die Fusion wäre ein Monopol entstanden. Nachdem die SCA die Parteien davon unterrichtet hatte, dass sie beabsichtige, eine Verbotsentscheidung zu beantragen, gaben die Parteien das Vorhaben auf.<sup>396</sup>

Die SCA ist auch in anderen Angelegenheiten in Verbindung mit dem Mediensektor tätig geworden; so z.B. in einem Fall, in dem es um eine Kooperation zwischen den Hörfunksendern SBS Radio und RBS Broadcasting ging, welche die SCA genehmigte mit der Auflage, Wettbewerb bei der Radiowerbung zuzulassen.<sup>397</sup> Im Zusammenhang mit einer Untersuchung des Sektors Online-Reisebüros verpflichtete sich das Hotelportal Booking.com u.a. dazu, die Hotels nicht zu Preisparität zwischen Online-Reisebüros zu verpflichten.<sup>398</sup> Bei einer weiteren Prüfung, deren Gegenstand die Online-Gebrauchtwagenplattform Blocket war, welche zur Mediengruppe Schibsted gehört, bestand der Verdacht der wettbewerbsschädlichen Produktbündelung zwischen zwei Plattformen, doch die SCA stellte das Verfahren ein, nachdem Blocket sich bereit erklärt hatte, sein Angebot zu entbündeln.<sup>399</sup>

Die Märkte für Telekommunikation, Verbreitung und Fernsehen befinden sich in einer Phase der Konsolidierung. Seit Oktober 2018 wurden zwei Akquisitionen und ein Joint Venture am schwedischen Markt von der EU-Kommission genehmigt: Im Oktober 2018 stimmte die Kommission der Übernahme von Com Hem durch Tele2 zu. Die Geschäftstätigkeiten und Vermögenswerte der beiden Unternehmen wurden als im Wesentlichen komplementär bewertet. Tele 2 und Com Hem sind beide Anbieter von Telekommunikationsdiensten in Schweden. Der Schwerpunkt bei Com Hem liegt dabei auf Festnetz-Telekommunikation und TV, während Tele2 im Wesentlichen im Bereich Mobilkommunikation tätig ist.<sup>400</sup> Im November 2019 genehmigte die Kommission die Übernahme der schwedischen Medienholding Bonnier Broadcasting Holding durch den schwedischen Telekommunikationsanbieter Telia Company, machte dabei aber bestimmte Auflagen.<sup>401</sup> Der größte Anteilseigner von Telia ist der schwedische Staat. Bonnier Broadcasting besitzt den größten kommerziellen Fernsehsender in Schweden (TV4). Telia/TV4 ist das erste vertikal integrierte Medienunternehmen in Schweden. Im April 2020 teilte die Kommission mit, dass sie das Joint Venture zwischen Canal Digital (im Besitz des norwegischen TK-Unternehmens Telenor) und Viasat Consumer (Teil der schwedischen Mediengruppe Nordic Entertainment Group) genehmigen werde. Das Angebot des neuen

---

<sup>394</sup> Fall Nr. 388/2014, <http://www.konkurrensverket.se/Diariet/arende.asp?id=25060&b=1>.

<sup>395</sup> Fall Nr. 169/2019, <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/konkurrens/beslut/19-169.pdf>.

<sup>396</sup> Fall Nr. 84/2016, <http://www.konkurrensverket.se/Diariet/arende.asp?id=26781>.

<sup>397</sup> Fall Nr. 174/2012, <http://www.konkurrensverket.se/Diariet/arende.asp?id=22256>.

<sup>398</sup> Fall Nr. 596/2013, <http://www.konkurrensverket.se/beslut/13-0596.pdf>.

<sup>399</sup> Fall Nr. 601/2015, <http://www.konkurrensverket.se/beslut/15-0601.pdf>.

<sup>400</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_6065](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6065).

<sup>401</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_6271](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6271).

Unternehmens umfasst Satelliten-Pay-TV von Canal Digital und Satelliten-Pay-TV und Breitband-TV von Viasat Digital.<sup>402</sup>

#### 5.7.4. Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern

In Schweden gibt es öffentlich-rechtliche und private Anbieter; Mischformen bestehen keine. Schweden hat drei öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter: Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR) und Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Die Sendelizenzen für diese öffentlich-rechtlichen Anbieter werden von der Regierung vergeben. Die derzeit bestehenden Lizenzen wurden für den Zeitraum 2020-2025 vergeben. Für die Tätigkeit der Öffentlich-Rechtlichen gilt die Anforderung der Unabhängigkeit und hoher Integrität; die Tätigkeit muss unabhängig vom Staat und verschiedenen wirtschaftlichen, politischen oder sonstigen Interessen oder gesellschaftlichen Gruppierungen ausgeführt werden. Bei SVT und SR kommt es vor allem darauf an, die Programmbereiche zu fördern, die von allgemeinem Interesse sind. Der Programmauftrag bei UR besteht aus Bildungsprogrammen.

Die Sendelizenzen der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten enthalten beispielsweise Bestimmungen, die vorsehen, dass die Unternehmen ein breites Spektrum an Programmen anzubieten haben und dass die Programmvierfalt durch unterschiedliche Produktionsverfahren gestärkt werden muss. Übergeordnetes Ziel des Sendeauftrags ist es, ein breit gefächertes, abwechslungsreiches Programm zu bieten, das ganz Schweden und die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen widerspiegelt. Insbesondere sind die Öffentlich-Rechtlichen verpflichtet, den Bedürfnissen bestimmter Zielgruppen - insbesondere Kinder, Minderjährige, Menschen mit Behinderung und sprachliche Minderheiten - Rechnung zu tragen. Die Senderechte der öffentlich-rechtlichen Anstalten sind unvoreingenommen, unparteiisch sowie unter Berücksichtigung des individuellen Rechts auf Privatleben und der Wirkung von Fernsehen und Hörfunk auszuüben. Im Jahr 2019 wurde die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umgestellt. Die Rundfunkgebühr, die von allen Haushalten, die über ein Fernsehgerät verfügten, zu entrichten war, wurde durch eine personenbezogene Abgabe, die von den Steuerbehörden eingezogen wird, abgelöst.

Die SPBA veröffentlichte 2015 einen Bericht über den Einfluss der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten auf den Medienmarkt.<sup>403</sup> In dem Bericht stellte die SPBA allgemein fest, dass die laufende Digitalisierung und Globalisierung den stärksten Einfluss auf den Medienmarkt haben. Weiter war die SPBA der Auffassung, dass die Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf den Medienmarkt haben. Die Einschätzung der Tätigkeiten der Öffentlich-Rechtlichen

---

<sup>402</sup> <https://www.telenor.com/media/press-release/canal-digital-and-viasat-consumer-venture-approved>.

<sup>403</sup> Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst, dnr 13/03001 och 14/01248, <http://www.mpr.se/sv/nyhetsrum/pressmeddelanden/2015/en-rapport-om-hur-public-service-bolagen-paverkar-mediemarknaden-och-en-oversyn-av-systemet-med-forhandsprovning-/>.

bewertete die SPBA mit Blick auf den schwedischen Medienmarkt insgesamt als grundsätzlich positiv, da sie auf traditionellen und neuen Plattformen den schwedischen Mediennutzern ein breites Angebot, aber auch Nischenangebote, bereitstellen. Jedoch wurde auch ein negativer Einfluss auf Teile ihres Marktumfelds festgestellt, der im Wesentlichen auf der Tatsache beruht, dass ihre Tätigkeiten im Wettbewerb zu denjenigen von kommerziellen Anbietern von Mediendiensten stehen. Trotz dieses negativen Einflusses kam die SPBA insgesamt zu dem Schluss, dass die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalten die mit ihnen im Wettbewerb stehenden Akteure offensichtlich nicht davon abhält, eigene Medienaktivitäten zu platzieren, durchzuführen und weiterzuentwickeln.

## 5.7.5. Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte

### 5.7.5.1. Artikel 61(2)(d) und Artikel 114 des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EEKK-Kodex)

Das Rundfunkgesetz enthält Bestimmungen für die Weiterverbreitung über Kabel sowie die Pflicht, bis zu vier Programme, die parallel von öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten ausgestrahlt werden, zu übertragen („must carry“).<sup>404</sup> Eine Prüfung hat ergeben, dass Art. 114 des Kodex keine weiteren Umsetzungsmaßnahmen erforderlich macht.<sup>405</sup>

Die derzeitige Übertragungspflicht in Schweden beschränkt sich auf Kabelnetzwerke und gilt nur für Rundfunkkanäle und nicht für ergänzende Dienste. Derzeit erfüllt ein Anbieter die Anforderung, wenn er zwei Kanäle in Standardauflösung (SD) verbreitet und zwei Kanäle mit denselben Inhalten in hochauflösender Qualität (HD). Die Regierung hat vorgeschlagen, dass die vier unter die Übertragungspflicht fallenden Kanäle unterschiedliche Inhalte haben sollen. Eine solche Anforderung würde dem öffentlichen Bedürfnis nach ausgewogener Information entsprechen und damit auch den Zweck der Übertragungspflicht erfüllen. Darüber hinaus hat die Regierung angeregt, durchsuchbaren Teletext in die „Must-Carry“-Regelung aufzunehmen, unter der Voraussetzung, dass die Verbreitung unter Einhaltung der Kriterien Unparteilichkeit und Objektivität erfolgt. Es wurde vorgeschlagen, die Bestimmungen am 1. Dezember 2020 in Kraft treten zu lassen.<sup>406</sup> Die Frage der Übertragungspflichten für zugangserleichternde Dienste für Menschen mit Behinderungen wird derzeit von einem Ausschuss geprüft. Er hat u.a. die Aufgabe, zu prüfen, ob es nach dem schwedischen Grundgesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung zulässig ist, technische Zusatzleistungen gesetzlich vorzuschreiben, und - falls nicht - eine Verfassungsänderung vorzuschlagen, um solche Vorgaben im Hinblick auf Zugangsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen möglich zu machen. Der Ausschuss hat dazu am 26. August 2020 zu berichten.<sup>407</sup>

---

<sup>404</sup> Schwedisches Rundfunkgesetz Art. 9.

<sup>405</sup> Promemoria: Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation, S. 392.

<sup>406</sup> Lagrådsremiss, En moderniserad radio- och tv-lag, Stockholm den 16 April 2020, S. 142.

<sup>407</sup> 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (2018:01).

In Bezug auf Art. 61 (2) (d) TK hält es die Regierung nicht für erforderlich, in Schweden spezifische Regelungen für den Zugang zu Anwendungsprogrammchnittstellen (API) und elektronischen Programmführern (EPG) einzuführen.<sup>408</sup> Ferner sieht die Regierung keinen Anlass, jetzt weitere Bewertungen vorzunehmen, und deshalb wurden in das neue Gesetz über elektronische Kommunikation keine Regelungen für den Zugang zu API und EPG aufgenommen.<sup>409</sup>

#### 5.7.5.1.1. Artikel 7a und 7b der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)

Die Bestimmung hinsichtlich der angemessenen Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse ist eine „Kann“-Bestimmung. In Schweden gibt es bis jetzt keine Regelungen zur Herausstellung von Diensten. Jedoch hat die Regierung vorgeschlagen, die Frage der Einführung von Regelungen hinsichtlich der Auffindbarkeit in einer Online-Umgebung weiter zu prüfen, vorzugsweise in Verbindung mit einer Überprüfung der „Must-Carry“-Bestimmungen.<sup>410</sup>

In Bezug auf Art. 7 b der novellierten AVMD-Richtlinie hat die Regierung den Vorschlag gemacht, eine Bestimmung in das Rundfunkgesetz aufzunehmen, die es verbietet, TV-Dienste und TV-Abrufdienste ohne Zustimmung der jeweiligen Anbieter zu kommerziellen Zwecken zu überblenden oder zu verändern. Weiter schlägt die Regierung vor, dass sie selbst oder eine von ihr benannte Stelle Bestimmungen für Ausnahmen von dieser Zustimmungsanforderung festlegen kann. Die Regelung soll am 1. Dezember 2020 in Kraft treten.<sup>411</sup>

#### 5.7.5.2. Artikel 15 und 17 der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (DSM-RL)

Das schwedische Justizministerium arbeitet derzeit an einem Memorandum zur Umsetzung der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt. Eine Veröffentlichung ist für Ende 2020 vorgesehen.

---

<sup>408</sup> Prop. 2002/03:110 S. 316-321.

<sup>409</sup> Promemoria: Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation, S. 385.

<sup>410</sup> SOU 2019:39 S. 457.

<sup>411</sup> Lagrådsremiss, En moderniserad radio- och tv-lag, Stockholm den 16 April 2020, S. 100.

## 5.7.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt

### 5.7.6.1. Beihilfen für Presse und Medien

Beihilfen für Presse und Medien werden vom schwedischen Rat für Medienbeihilfen vergeben, um die Vielfalt im Bereich der Tagespresse zu fördern und die Demokratie durch Förderung des landesweiten öffentlichen Zugangs zu unabhängigen Nachrichten zu stärken. Dieser Rat ist ein unabhängiges Entscheidungsorgan innerhalb der SPBA; er besteht aus einem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden und höchstens 12 weiteren Mitgliedern, die alle von der Regierung benannt werden. Der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Rates müssen permanente Richter sein bzw. gewesen sein.

Beihilfen für die Presse werden seit den 1970er Jahren gewährt; sie wurden eingeführt, um die Vielfalt und den Wettbewerb unter den Tageszeitungen zu wahren. Heute werden vier Arten von Beihilfen für Nachrichtenmedien unterschieden, wobei sowohl herkömmliche Zeitungen als auch neuere Formen des digitalen Journalismus unterstützt werden. In den letzten Jahren wurden Beihilfen zur Unterstützung der Umstellung von Print auf Digital sowie zur Förderung der journalistischen Abdeckung des gesamten Landes eingeführt.

*Betriebsbeihilfen* zur Deckung von Betriebskosten gibt es für gedruckte oder digitale Zeitungen. Dabei muss die Zeitung unter einem bestimmten Namen veröffentlicht werden, und der selbsterstellte redaktionelle Inhalt muss mindestens 55 % des gesamten redaktionellen Inhalts ausmachen. Ferner muss der Anteil der Abonnenten der Zeitung unter 30 % der Haushalte in ihrem Hauptverbreitungsgebiet liegen. Die Höhe der Beihilfe richtet sich nach der verkauften Auflage und nach der Häufigkeit des Erscheinens der Zeitung.<sup>412</sup> *Vertriebsbeihilfen* gibt es für jedes vertriebene, abonnierte Zeitungsexemplar, das über einen gemeinsamen Vertriebsweg vertrieben wird.<sup>413</sup> *Medienbeihilfen* kommen für eine größere Zahl von Nachrichtenmedien in Frage; dazu gehören Audio- und Video-Medien und Medien, die der Öffentlichkeit kostenlos zur Verfügung stehen. Medienbeihilfen werden für *Lokaljournalismus* und für *Innovation und Entwicklung* gewährt. Beihilfen für Lokaljournalismus können für Initiativen für mehr journalistische Berichterstattung aus bislang vernachlässigten Gebieten gewährt werden. Beihilfen für Innovation und Entwicklung gibt es für Projekte in den Bereichen digitaler Nachrichtenjournalismus, digitale Verlagsaktivitäten und digitale Verbreitung oder digitale Geschäftsmodelle.<sup>414</sup>

### 5.7.6.2. Weitere Fördermechanismen und Sonstiges

Das Schwedische Filminstitut hat die Aufgabe, den schwedischen Film umfassend zu fördern. Eine Art der Förderung sind Fördergelder für die Filmbranche. Das Institut vergibt

---

<sup>412</sup> Gem. der schwedischen Verordnung zu Pressebeihilfen (1990:524).

<sup>413</sup> Gem. der schwedischen Verordnung zu Pressebeihilfen (1990:524).

<sup>414</sup> Gem. der schwedischen Verordnung zu Pressebeihilfen (2018:2053).

Fördermittel für die Entwicklung und Produktion schwedischer Spiel-, Kurz- und Dokumentarfilme. Bei der Produktionsförderung liegt der Schwerpunkt auf der Vielfalt der in den Filmen erzählten Geschichten und auf einem breiten Repertoire schwedischer Filme - qualitativ hochwertig, attraktiv und von hoher Zuschauerrelevanz. Über die Förderung der Entwicklung von Filmen bekommen Produzenten, Regisseure und Drehbuchautoren die Möglichkeit, Projekte von der Idee bis zur Produktion zu entwickeln.

Kulturzeitschriften können beim Schwedischen Kulturrat Beihilfen beantragen. Der Kulturrat kann Produktions- und Vertriebsbeihilfen gewähren, dank derer in Schweden viele unterschiedliche Arten von qualitativ hochwertigen Kulturzeitschriften veröffentlicht und gelesen werden. Forschungs- und Innovationsprojekte können durch Mittel der schwedischen Innovationsagentur Vinnova gefördert werden. Ein Beispiel für eine Initiative, die teilweise von Vinnova finanziert wurde, ist das Projekt „Medier & Demokrati“ (Medien & Demokratie), das sich selbst als nationale Plattform der Zusammenarbeit für Medieninnovation und Sozialforschung versteht und das u.a. das Ziel hat, Innovationen im Medienbereich zu stärken, wobei die Priorität auf medienrelevanten KI-Innovationen liegt.

Am 1. Juli 2019 wurde die Mehrwertsteuer für bestimmte elektronische Veröffentlichungen von 25 auf 6 Prozent gesenkt. Hintergrund des reduzierten Satzes ist eine gleiche Besteuerung von Büchern und Zeitungen, unabhängig davon, ob sie elektronisch oder physisch veröffentlicht werden.<sup>415</sup> Dies wurde als bedeutende Modernisierung der Mehrwertsteuerregelungen betrachtet, die für die Zeitungsbranche eine Erleichterung bedeutet, da die Digitalisierung für die Tagespresse von entscheidender Bedeutung ist.

### 5.7.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene

Die schwedische Medienlandschaft zeichnete sich in der Vergangenheit zum einen durch eine große Anzahl lokaler und regionaler Zeitungen aus, die zumeist über Abonnements vertrieben werden, und zum anderen durch einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen). In fast allen gesellschaftlichen Gruppen wurde Zeitung gelesen. Anfang der 1990er Jahre kamen das kommerzielle Radio und Fernsehen auf. Die lokalen kommerziellen Radiosender gerieten in den 1990er und 2000er Jahren in finanzielle Schwierigkeiten, und am Markt kam es in Folge von Kooperationen und Akquisitionen zu Veränderungen. Der schwedische Hörfunkmarkt umfasst heute einen öffentlich-rechtlichen Anbieter und zwei größere Sendernetze, die über drei landesweite und 35 regionale Lizenzen für kommerziellen Hörfunk verfügen. Marktführer ist der öffentlich-rechtliche Hörfunk. Der schwedische Fernsehmarkt besteht aus dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen und drei kommerziellen Fernsehsendern, wobei das öffentlich-rechtliche Fernsehen und der größte kommerzielle Fernsehsender TV4 auf insgesamt 70 % der Zuschauer kommen.

---

<sup>415</sup> Laut Richtlinie des Rates (EU) 2018/1713 vom 6. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze für Bücher, Zeitungen und Zeitschriften.

Die Geschäftsmodelle der etablierten Medien sind stark unter Druck geraten. In der Folge kam es in den letzten Jahren in den Unternehmen zu einigen wesentlichen Veränderungen und Übernahmen.<sup>416</sup> Die Märkte für Hörfunk und Fernsehen in Schweden zeichneten sich in den letzten Jahren dadurch aus, dass es wenige Eigentümer gab; jetzt entwickelt sich die Eigentümerstruktur am Zeitungsmarkt in dieselbe Richtung.<sup>417</sup> Und COVID-19 wird sich wahrscheinlich negativ auf die Werbeausgaben des Jahres 2020 auswirken. Insgesamt sind dies Zeichen, die auf eine anhaltende Konsolidierung am schwedischen Medienmarkt in den nächsten Jahren hindeuten.

## 5.8. SI - Slowenien

*Sandra Bašić Hrvatín, Universität Primorska, Fakultät für Geisteswissenschaften*

*Lenart J. Kučič, Investigativer Journalist, Pod črto*

### 5.8.1. Einleitung

Die Entstehung des kommerziellen Mediensektors in Slowenien in den 1990er-Jahren ging mit der Überzeugung einher, dass Rechtsvorschriften zur Regulierung der Medien nicht erforderlich seien. Man war der Auffassung, dass der Staat die Verfassung anwenden sollte, um die freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit zu gewährleisten, während das Übrige dem (freien) Markt überlassen werden sollte. Derartige Gedankengänge sind unter den neu etablierten Eliten der postsozialistischen Staaten sehr verbreitet. Die Ideologen, die diese Ansicht vertreten, behaupten, dass die Medienfreiheit nur durch den Staat missbraucht oder eingeschränkt werden kann, und aus diesem Grund nehmen sie an, dass keinerlei Schutzmaßnahmen gegenüber anderen Formen des Missbrauchs – den kommerziellen, politischen oder ideologischen Interessen privater Eigentümer sowie wirtschaftlichen Forderungen der kommerziellen Medienbranche – erforderlich sind. Dies hatte zur Folge, dass der Staat nicht für wirksame Schutzmechanismen im Hinblick auf die Interessen der Bürgerinnen und Bürger sorgte. Gleichzeitig ist es ihm nicht gelungen, ein Strategiepapier zu erstellen, in dem die Entwicklungsziele des Medienbereichs eindeutig festgelegt sind. Stattdessen wurde die Mediengesetzgebung zu spät und ohne Beachtung der Folgewirkungen konkreter Maßnahmen in der Praxis verabschiedet sowie ohne wirkliche Verpflichtung zu deren Umsetzung.<sup>418</sup>

Die Medienkonzentration in Slowenien ist eng mit der sehr speziellen Privatisierung der Medien verbunden. Zu Beginn des Medienprivatisierungsprozesses in Slowenien ging man einen anderen Weg als andere ehemalige sozialistische und kommunistische Staaten, die sich mehrheitlich dafür entschieden, die Medien sofort an ausländische Investoren zu

---

<sup>416</sup> Siehe Abschnitt 5.7.3.

<sup>417</sup> Mediemångfald 2019, SPBA.

<sup>418</sup> Hrvatín SB und Kučič LJ (2019). „Slovenska medijska politika in njene posledice“ (Slowenische Medienpolitik und ihre Folgen), <http://www.lenartkucic.net/slovenska-medijska-politika-in-njene-posledice/>.

verkaufen. Slowenien wandte ein spezielles Privatisierungsmodell mit Zertifikaten an, durch welches das Medieneigentum unter parastaatlichen Fonds, Mitarbeitern und ehemaligen Mitarbeitern und ihren Familienangehörigen aufgeteilt wurde. Journalistinnen und Journalisten wurden zu einem bestimmten Zeitpunkt in den 1990er-Jahren tatsächlich (Mit-)Eigentümer der Medien, für die sie arbeiteten. Sie waren mit 60 Prozent Mehrheitseigner in ihren Medien, doch es fehlte ihnen an Ehrgeiz oder Wissen, sich als Anteilseigner zu organisieren und tatsächlich damit zu beginnen, die Unternehmen zu verwalten. Dies bedeutete, dass sie später am Übergangskapitalismus teilnahmen, bei dem der Wert ihrer Aktien wegen der Medienwerbeblase unverhältnismäßig anstieg.<sup>419</sup>

Mit der Finanzkrise von 2008 setzte die systematische Verschlechterung im Medienbereich in Slowenien ein. Die Auflage der wichtigsten gedruckten Zeitungen ist seitdem um die Hälfte zurückgegangen. Als die *Slovenska oglaševalska zbornica* (slowenische Werbekammer – SOZ) im Sommer 2004 mit der Überwachung der Auflage von Printmedien begann, verkauften die drei Tageszeitungen (Delo, Dnevnik und Večer) durchschnittlich rund 176.000 gedruckte Exemplare pro Tag. Nach Schätzungen von Experten ist ihre Auflage zusammengenommen auf 60.000 gesunken. Dem folgten die Schließung von Redaktionen, die Entlassung von Journalisten und die Einstellung neuer Arbeitskräfte im Medienbereich unter Einsatz flexibler Arbeitsverträge. Zahlreiche Journalistinnen und Journalisten wurden zu privaten Unternehmern, die selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen mussten. Laut dem vom Ministerium für Kultur geführten Medienregister gibt es in Slowenien 2.036 aktive Medienunternehmen – fast ein Medienunternehmen pro 10.000 Einwohner (Stand vom 20. Mai 2020).<sup>420</sup> Doch diese hohe Anzahl garantiert kein vielfältiges und pluralistisches Inhaltsangebot.

Gemäß den gesetzlichen Bestimmungen des *Zakon o medijih* (Gesetz über die Massenmedien, ZMed) von 2006<sup>421</sup> (Artikel 12) müssen Medienverbreiter vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit ihr Medienunternehmen in das Register eintragen lassen. Das Register scheint jedoch wenig verlässlich zu sein, da es auch fehlerhafte oder unvollständige Informationen enthält.

Eine wesentliche Anforderung für die Registrierung sind Informationen über Personen, die einen Eigentums- oder Geschäftsführungsanteil sowie einen Stimmrechtsanteil von mindestens fünf Prozent an den Vermögenswerten des Verbreiters von gedruckten Zeitungen, Wochenzeitschriften und Hörfunk- und Fernsehsendern mit allgemeinem Informationsauftrag haben. Eine Durchsicht des Registers enthüllt unzureichende oder in einigen Fällen nicht vorhandene Informationen dieser Art, was der fehlenden Überprüfung der bereitgestellten Informationen durch Ministerialbeamte geschuldet ist.

---

<sup>419</sup> Ibid.

<sup>420</sup> Ministerium für Kultur: Medienregister, <https://rmsn.ekultura.gov.si/razvid/mediji>.

<sup>421</sup> Rechtsinformationssystem: Gesetz über die Massenmedien, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1608#>.

## 5.8.2. Kontrollmechanismen im Rahmen des nationalen (Medien-)Konzentrationsrechts

Abschnitt 9 des Gesetzes über die Massenmedien zum Schutz des Medienpluralismus und der Medienvielfalt enthält Bestimmungen zu Eigentumsbeschränkungen, Konzentrationsbeschränkungen und Beschränkungen bei miteinander verbundenen Personen. Er enthält außerdem Beschränkungen in Bezug auf Unvereinbarkeit bei der Ausübung von Hörfunk- und Fernsehaktivitäten, Unvereinbarkeit bei der Ausübung von Werbetätigkeiten und Hörfunk- und Fernsehaktivitäten und Unvereinbarkeit bei der Ausübung von Telekommunikationstätigkeiten und Hörfunk- und Fernsehaktivitäten.

Das Gesetz stellt auch klar, dass Medienverbreiter und -betreiber den Regelungen zum Wettbewerbsschutz unterliegen. An den Verfahren der für den Schutz des Wettbewerbs in Bezug auf die Konzentration von Medienverbreitern und -betreibern zuständigen Behörden ist das Ministerium für Kultur beteiligt, an jenen in Bezug auf die Verbreiter von Hörfunk- und Fernsehsendungen indes die *Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije* (slowenische Behörde für Kommunikationsnetze und -dienste, AKOS). Das Gesetz sieht zahlreiche Mechanismen vor, die den Staat befähigen, unzulässige Konzentration zu verhindern, während gleichzeitig Mechanismen enthalten sind, die proaktive Maßnahmen zur Finanzierung von Inhalten im Interesse der Öffentlichkeit ermöglichen. Die Verantwortung ist de facto zwischen unterschiedlichen Akteuren aufgeteilt, die an den Verfahren beteiligt sind, was bedeutet, dass die Rechenschaftspflicht für die Entscheidungsfindung regelmäßig von allen Beteiligten umgangen wird.

## 5.8.3. (Neuere) Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern oder Vermittlern/Plattformen

Im Sommer 2018 erklärte die United Group, dass sie vom US-amerikanischen Unternehmen CME Anteile an Fernsehsendern in Slowenien und Kroatien (POP TV, Kanal A und Nova TV) im Wert von EUR 230 Millionen erworben habe.

Nach dieser Bekanntmachung beantragte das in Luxemburg ansässige Unternehmen Slovenia Broadband (SBB) beim slowenischen Ministerium für Kultur und der *Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence* (slowenische Wettbewerbsbehörde) die Genehmigung für ein Übernahmeangebot. Während des Übernahmeverfahrens besuchte der Präsident des KKR Global Institute Slowenien und führte auf höchster Ebene Gespräche mit der Regierung.

Die Eigentümer der United Group waren damals der US-amerikanische Investmentfonds KKR und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Die United Group war zu der Zeit über das in Luxemburg ansässige Unternehmen SBB bereits im Besitz der Telekommunikationsgesellschaft Telemach in Slowenien, dem drittgrößten Mobilfunkan-

bieter und bedeutendem Anbieter von Breitband-Internetzugang sowie Fernseh-Paketanbieter.

Eine Fusion der oben genannten Unternehmen bedeutete die Schaffung des größten Medien- und Telekommunikationskonglomerats des Landes, da die Eigentümer von Telemach durch den Kauf von ProPlus (dem Betreiber von POP TV und Kanal A) Fernsehsender erwarben, deren Einschaltquoten im Jahresdurchschnitt fast 40 Prozent betragen und die drei Viertel aller Werbeeinnahmen im inländischen Markt generierten. Das slowenische Ministerium für Kultur – das slowenische Medienregulierungsorgan – entschied dessen ungeachtet, dass es für die Gewährung einer derartigen Konzession nicht zuständig sei und die Übernahme daher nicht ablehnen oder gar ein diesbezügliches Urteil erlassen könne. Das Ministerium erklärte, dass ProPlus im Medienregister nicht als Fernsehveranstalter eingetragen sei, was bedeute, dass SBB nicht die Genehmigung des Ministeriums für Kultur benötige. ProPlus, POP TV und Kanal A könnten gemäß Artikel 57 des Gesetzes über die Massenmedien als verbunden angesehen werden, aber das Ministerium stellte fest, es verfüge über keine Rechtsgrundlage, die Entscheidungsbefugnisse im Hinblick auf die Genehmigung für das Eingehen von Verbindungen zu erweitern.

Diese Erklärung ebnete den Weg für die Marktregulierungsbehörde, nämlich die Wettbewerbsbehörde. Die mangelnde Reaktion des Ministeriums für Kultur ist auf einen parlamentarischen Fachausschuss für Medien zurückzuführen, vor dem der amtierende Minister den Standpunkt vertrat, dass die Ergreifung von Maßnahmen nicht in seinen Zuständigkeitsbereich falle, während die Abgeordneten der Koalitionsregierung (welcher der Minister angehörte) das Gegenteil bewiesen. Der Fall wurde nicht durch einen Beschluss der Wettbewerbsbehörde abgeschlossen, sondern vielmehr weil der Käufer von dem Geschäft zurücktrat.<sup>422</sup>

#### 5.8.4. Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern

RTV Slovenija ist eine öffentlich-rechtliche Einrichtung von kultureller und nationaler Bedeutung, die öffentliche Dienstleistungen im Bereich Hörfunk- und Fernsehaktivitäten mit dem Ziel erbringt, den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger der Republik Slowenien und der Sloweninnen und Slowenen im Ausland, der Angehörigen der slowenischen Minderheit in Italien, Österreich und Ungarn und der italienischen und ungarischen Minderheit in Slowenien zu dienen sowie anderen Tätigkeiten gemäß dem *Zakon o Radioteleviziji Slovenija* (Gesetz über den slowenischen Hörfunk und das slowenische Fernsehen – ZRTVS-1) nachgeht.<sup>423</sup>

---

<sup>422</sup> Hrvatin SB und Kučić LJ (2019). „Medijska regulacija za telebane“ (Medienregulierung für Dummies), [www.lenartkucic.net/medijska-regulacija-za-telebane/](http://www.lenartkucic.net/medijska-regulacija-za-telebane/).

<sup>423</sup> Rechtsinformationssystem: Gesetz über den slowenischen Hörfunk und das slowenische Fernsehen, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4461>.

Gemeinsam mit Regionalzentren verbreitet RTV Slovenija fünf Fernsehsender und acht Hörfunksender. Zusätzlich muss RTV Slovenija einen speziellen nationalen Fernsehsender bereitstellen, der für die Direktübertragung und Wiederholung der Sitzungen der Nationalversammlung und ihrer Arbeitsorgane bestimmt ist. Der tatsächliche Programmumfang des dritten Fernsehsenders steht längst nicht mehr im Einklang mit seinem ursprünglichen Zweck und der ursprünglichen Bestimmung. Gemäß dem Gesetz über die Massenmedien muss RTV Slovenija die Grundsätze der Sachlichkeit, Unparteilichkeit und Vollständigkeit von Informationen, Persönlichkeitsrechte und die Menschenwürde, die politische Ausgewogenheit und den Meinungspluralismus achten. Bei der Programmgestaltung müssen außerdem die Grundsätze der Verfassungsmäßigkeit und der Rechtmäßigkeit geachtet werden, einschließlich des Verbots der Anstiftung zu kulturell, religiös, geschlechtsspezifisch, rassistisch, ethnisch oder anderweitig motivierter Intoleranz. Als Einrichtung des öffentlichen Diensts muss der slowenische Rundfunk wesentliche und objektive Informationen bereitstellen und die freie Meinungsbildung gewährleisten und dabei die Grundsätze der politischen Unabhängigkeit und journalistischen Autonomie achten, die Berufsgrundsätze seiner Reporterinnen und Reporter durchsetzen, in Medienberichten konsequent zwischen Information und Kommentar trennen und schließlich Kinder und Jugendliche vor Inhalten schützen, die schädliche Auswirkungen auf ihre geistige und körperliche Entwicklung haben könnten.

Artikel 4 des Gesetzes über den slowenischen Hörfunk und das slowenische Fernsehen, in dem die Zuständigkeiten von RTV festgelegt werden, ist ausführlich und erscheint geeignet, da er auf den Pluralismus, den Schutz der Interessen bestimmter Teile des Publikums und die Achtung wesentlicher Grundsätze wie Glaubwürdigkeit, Unparteilichkeit und Qualität Bezug nimmt. Allerdings gibt es keine Untersuchungen zur Beurteilung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die öffentliche Dienstleistung von RTV Slovenija und ihrer Zufriedenheit. Die Einschaltquoten werden von den Werbetreibenden überwacht, wohingegen eigentlich das Vertrauen in die Sendungen von RTV und die Zufriedenheit mit dem öffentlich-rechtlichen Angebot als zuverlässige Indikatoren für die Angemessenheit einer öffentlichen Dienstleistung dienen sollten.

Mit dem Gesetz über die Massenmedien von 2001 führte Slowenien die Kategorie der Sender von besonderer Bedeutung (lokale, regionale, studentische, gemeinnützige) ein, deren Status und Finanzierungsweise ihre Arbeit im öffentlichen Interesse garantieren sollte.

Laut den Daten der Behörde für Kommunikationsnetze und -dienste der Republik Slowenien (erhoben bis Mai 2020)<sup>424</sup> sind in Slowenien 98 Hörfunk- und 94 Fernsehsender tätig. Unter den Hörfunksendern sind 28 von besonderer Bedeutung (sieben von RTV Slovenija verbreitete, acht regionale, neun lokale, zwei studentische und zwei Netzwerksender), während unter den Fernsehsendern 13 von besonderer Bedeutung bestehen (sechs von RTV Slovenija verbreitete, zwei regionale, vier lokale und einer mit dem Status eines gemeinnützigen Senders). In einer jährlichen, vom Ministerium für Kultur veranstalteten öffentlichen Ausschreibung wird diesen Sendern ausschließlich aufgrund ihres besonderen Status ein bestimmter, gesetzlich festgelegter Umfang an Ressourcen

---

<sup>424</sup> Behörde für Kommunikationsnetze und -dienste der Republik Slowenien: Fernseh- und Hörfunkregister, <https://www.akos-rs.si/registri/seznam-registrov/ra-in-tv-programi>.

gewährt, der zur (Ko-)Finanzierung von Programminhalten dient – für viele dieser Sender handelt es sich dabei um einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmen.

### 5.8.5. Umsetzung pluralismusbezogener EU-Rechtsakte

Die letzte systematische Veränderung in der Mediengesetzgebung erfolgte in den Jahren vor dem EU-Beitritt Sloweniens. Seitdem waren Änderungen der Mediengesetze meist durch politische Interessen motiviert, dem Streben nach größerer Kontrolle über den öffentlich-rechtlichen Hörfunk und das öffentlich-rechtliche Fernsehen, sowie durch die Lobbyarbeit von Medieneigentümern gegen Gesetzesänderungen, die ihre nicht regulierte Position beeinträchtigen würden.<sup>425</sup> Im von der *Komisija za preprečevanje korupcije* (Kommission zur Prävention von Korruption, KPK) geführten Lobbyregister sind 77 Einzelpersonen eingetragen und mehr als die Hälfte von ihnen sind im Bereich audiovisueller Politik und Medien registriert.<sup>426</sup> Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) [Richtlinie (EU) 2018/1808] wurde noch nicht in nationales Recht umgesetzt.

### 5.8.6. Förderungsmechanismen zur Gewährleistung der Medienvielfalt

In Anbetracht der fehlenden systematischen Diskussion und Forschung zur Frage des Grads der Medienvielfalt folgen die staatlichen Mechanismen zur Regulierung des Medienmarkts dementsprechend der Politik der Kofinanzierung von Medienprogramminhalten.

Im Gesetz über die Massenmedien wird das öffentliche Interesse im Bereich der Medien definiert (Artikel 4) und dies dient als Grundlage für die Ausgestaltung der Anforderungen für die Finanzierung von Medieninhalten, die das öffentliche Interesse repräsentieren sollen (Artikel 4a). Obgleich sich die Mehrheit der Medienunternehmen durch ihre Umsätze auf dem Leser-/Hörer- oder Zuschauermarkt und dem Werbemarkt finanzieren sollen, stellt der Staat einen zusätzlichen Anteil öffentlicher Mittel bereit, welche die Medien durch verschiedene Ausschreibungen oder direkt von den zahlreichen Nutzern von Haushaltsmitteln erhalten, wie oben kurz erwähnt wurde.

Mittel des Ministeriums für Kultur, welche die Medienvielfalt gewährleisten sollen, werden durch einen vom Minister oder der Ministerin ernannten Expertenausschuss zugewiesen. Die Aufgabe des Expertenausschusses besteht nicht darin, auf der Grundlage der zu ermittelnden Erfüllung der Anforderungen der Ausschreibung Mittel an bestimmte Medien weiterzuleiten, sondern vielmehr in der fachmännischen Beurteilung (durch

---

<sup>425</sup> Hrvatin SB und Kučić LJ (2019). „Slovenska medijska politika in njene posledice“ (Slowenische Medienpolitik und ihre Folgen), <http://www.lenartkucic.net/slovenska-medijska-politika-in-njene-posledice/>.

<sup>426</sup> Kommission zur Prävention von Korruption: Lobbyregister, <https://www.kpk-rs.si/nadzor-in-preiskave-2/lobiranje-2/register-lobistov/>.

Recherchen der bestehenden Verhältnisse und des möglichen Bedarfs) der Wirksamkeit staatlicher Förderung im Hinblick auf die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses – etwas, das bisher nicht stattgefunden hat.

Die Kofinanzierung von Medienprogramminhalten, wie sie im Gesetz über die Massenmedien festgelegt ist, deckt nur einen kleinen Teil des Inhaltsangebots ab, das scheinbar dem öffentlichen Interesse dient, doch letztlich die Bedürfnisse des Publikums nur in sehr geringem Maße zu erfüllen vermag, und ihr Beitrag zu größerer Medienvielfalt ist sehr begrenzt.

Nach 2006, als das Gesetz umgesetzt wurde, sollten jährliche, gründliche Untersuchungen der Lage auf dem Medienmarkt sowie Beurteilungen der Wirksamkeit der gemäß dem Gesetz durchgeführten Ausschreibungen vorgenommen werden. Allerdings wurde keine derartige Analyse ausgeführt. Diesen Standpunkt vertrat auch der Expertenausschuss zur Bewertung der Projekte von 2017,<sup>427</sup> der erklärte: „Zwischen 2006 und 2015 haben die Medien betreffende Projekte fast EUR 22 Millionen Unterstützung erhalten und wir müssen die Frage stellen, ob dieses Geld zur Erreichung der Ausschreibungsziele beigetragen hat.“

Der Ausschuss fügte abschließend hinzu, dass die Ziele der Ausschreibung nicht erreicht, noch die Bürgerinnen und Bürger besser oder umfassender informiert wurden und dass im Medienbereich keine größere Vielfalt oder kulturelle Kreativität vorhanden ist.

Neben den durch die jährliche Ausschreibung des Ministeriums für Kultur ausbezahlten Beträgen werden die Medien zusätzlich aus verschiedenen anderen Haushaltsmitteln kofinanziert, wodurch die Gesamtsumme der den Medien zugewiesenen staatlichen Mittel noch größer wird. Sie dürfte durch jene Mittel weiter erhöht werden, die durch die direkte Finanzierung von kommunalen Newslettern der Information auf kommunaler Ebene dienen sollen, unabhängig davon, ob diese im Register verzeichnet sind, und deren Geschäftstätigkeiten Berichten des unabhängigen Investigativmediums *Pod črto* zufolge in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle nicht die Mindeststandards der journalistischen Professionalität erfüllen. Es gibt 212 Gemeinden in Slowenien und 159 haben ihre eigenen „Medien“, die häufig dazu missbraucht werden, zwecks Wahlpropaganda politische Gegner anzugreifen, wie unsere Untersuchung gezeigt hat.<sup>428</sup>

### 5.8.7. Weitere Entwicklungen hinsichtlich des Medienpluralismus auf nationaler Ebene

Im Juli 2020 leitete das Ministerium für Kultur das Verfahren zur Aktualisierung des gesamten Mediengesetzespakets ein: des Gesetzes über die Massenmedien; des *Zakon o*

---

<sup>427</sup> Ministerium für Kultur: Evaluation der jährlichen Projektausschreibung zur Kofinanzierung von Medieninhalten, [https://www.gov.si/assets/ministrstva/MK/Raziskave/6fd59f5017/1\\_Evalvacija-medijskega-razpisa-2017\\_KONCNA.pdf](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MK/Raziskave/6fd59f5017/1_Evalvacija-medijskega-razpisa-2017_KONCNA.pdf).

<sup>428</sup> Kučič LJ (2019). „Občinska glasila: milijoni evrov javnega denarja za promocijo županov“ (Kommunale Medien: Millionen Euro an öffentlichen Geldern zur Eigenwerbung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern), <https://podcrto.si/obcinska-glasila-milijoni-evrov-javnega-denarja-za-promocijo-zupanov/>.

*Slovenski tiskovni agenciji* (Gesetz über die slowenische Presseagentur, ZSTAgen); und des Gesetzes über den slowenischen Hörfunk und das slowenische Fernsehen. Da die Frist für die öffentliche Konsultation jedoch sehr kurz war (nur fünf Tage), wurde sie später nach Protesten der politischen Opposition sowie von Journalistenverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen bis September 2020 verlängert.

Der *Društvo novinarjev Slovenije* (slowenischer Journalistenverband) schrieb in einer Stellungnahme<sup>429</sup>, dass die vorgeschlagenen Änderungen die Autonomie slowenischer Medienunternehmen und Journalistinnen und Journalisten schwächen würden. Der slowenische öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter RTV Slovenija warnte, er würde einen erheblichen Teil seiner Finanzmittel (rund EUR 14 Millionen pro Jahr) verlieren; die *Slovenska tiskovna agencija* (slowenische Presseagentur, STA) würde nicht unabhängig bleiben und die Regierung würde einen neuen Medienfonds einrichten, der zur Finanzierung von Fernsehproduktionen verwendet würde (das Ministerium für Kultur würde die Geldmittel verteilen). Derartige Maßnahmen würden dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter schaden und den Einfluss des Staates (und der Politik) auf Medienunternehmen erhöhen, so die Stellungnahme. Viele internationale Journalistenverbände und zivilgesellschaftliche Organisationen äußerten ebenfalls große Bedenken<sup>430</sup> in Bezug auf das slowenische Medienpaket.

Darüber hinaus geht die Regierung in dem Gesetzespaket keinerlei systemische Probleme des slowenischen Mediumfelds an: die Folgen der COVID-19-Krise; das Überleben unabhängiger und gemeinnütziger Medienunternehmen; die Arbeitsbedingungen von Journalistinnen und Journalisten usw. Stattdessen verkleinerte das Ministerium für Kultur den bestehenden Fonds für Medienvielfalt um 60 Prozent, ein Schritt, der sich voraussichtlich nachteilig auf viele unabhängige, studentische und gemeinnützige slowenische Medieneinrichtungen auswirken wird, die stark auf den Fonds angewiesen sind.<sup>431</sup>

Medienpluralismus, -vielfalt und -diversität (Begriffe werden synonym verwendet) sind von slowenischen Politikerinnen und Politikern bereits allzu häufig mit dem Ziel reduziert worden, den Einfluss politischer Parteien auf die Medien zu erhöhen. Diese Einflussnahme erfolgt entweder direkt – wenn politische Parteien auch (Mit-)Gründer oder (Mit-)Eigentümer bestimmter Medien sind<sup>432</sup> – oder indirekt. Bei der Regierungsbildung haben politische Parteien die Möglichkeit, Einfluss auf die Stellenbesetzung in Medienunternehmen zu nehmen (Besetzung der Redaktionen und Ernennung des Chefredakteurs oder der Chefredakteurin usw.) oder auf die Verteilung von Werbegeldern in staatlichen

---

<sup>429</sup> Slowenischer Journalistenverband: „Skupni poziv k umiku trojčka medijskih zakonov“ (Ein gemeinsamer Aufruf zur Rücknahme der drei Mediengesetze), <https://novinar.com/novica/skupni-poziv-k-umiku-trojcka-medijskih-zakonov/>.

<sup>430</sup> Siehe beispielsweise EFJ: „EFJ and partners concerned over future of public service media in Slovenia“. (EFJ und Partner besorgt über Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien in Slowenien), <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/14/efj-and-partners-concerned-for-future-of-public-service-media-in-slovenia/>.

<sup>431</sup> Slowenischer Journalistenverband: „Ministrstvo z aneksi le v 30-odstotno izplačilo sredstev iz sklada“ (Ministerium will den Empfängern von Mitteln aus Fonds für Medienvielfalt nur 30 Prozent auszahlen), <https://novinar.com/novica/ministrstvo-z-aneksi-le-v-30-odstotno-izplacilo-sredstev-iz-sklada/>.

<sup>432</sup> Kučić LJ (2019). „Povzetek preiskave: medijski sistem SDS“ (Zusammenfassung der Untersuchung: Mediensystem der Partei SDS), <https://podcrto.si/povzetek-preiskave-medijski-sistem-sds/>.

oder staatsnahen Unternehmen.<sup>433</sup> Dies ist angesichts der COVID-19-Pandemie, die zu drastischen Einbußen bei den Werbeinnahmen und einem deutlichen Rückgang der Auflage von Printmedien geführt hat, von noch größerer Bedeutung.

Das oben beschriebene Medien- und Geschäftsumfeld unterstreicht die problematische Finanzierung bestimmter ausländischer Medien. Im Jahr 2015 kündigte die politische Partei SDS die Gründung eines neuen, parteinahen Medienunternehmens mit Fernseh-, Hörfunk- und Onlinekanal, Nova24TV, an. Ursprünglich wurde es von Mitgliedern und Anhängern der Partei finanziert, nur um danach in den Jahren 2016 und 2017 von ungarischen Unternehmen, die mit der regierenden ungarischen politischen Partei Fidesz und Premierminister Viktor Orbán, einem bekannten politischen Verbündeten der Partei SDS, verbunden sind, mit mehreren Millionen Euro rekapitalisiert zu werden.<sup>434</sup> Mit aus Ungarn erhaltenen Mitteln soll angeblich die Errichtung eines Netzwerks von 17 regionalen Internetmedien zur Stärkung der Reichweite des Mediensystems der Partei auf Social-Media-Plattformen finanziert worden sein.<sup>435</sup> Vor dem Zufluss von Mitteln ungarischen Ursprungs erwirtschaftete Nova24TV in seinen ersten beiden Geschäftsjahren einen Verlust von mehr als einer Million Euro, was nahelegt, dass ungarische Medienunternehmer den Fortbestand des Kanals ermöglichten.

---

<sup>433</sup> Kučič LJ (2020) „Dnevni časopisi (2. del): mala šola trgovanja z medijskim vplivom“ (Slowenische Tageszeitungen Teil zwei: Das Geschäft mit dem Medieneinfluss), <https://podcrto.si/dnevni-casopisi-2-del-mala-sola-trgovanja-z-medijskim-vplivom/>.

<sup>434</sup> Kučič LJ (2019). „Infografika: madžarski medijski sistem v Sloveniji“ (Infografiken: Ungarisches Mediensystem in Slowenien), <https://podcrto.si/infografika-madzarski-medijski-sistem-v-sloveniji/>.

<sup>435</sup> Kučič LJ (2019). „Infografika: internetni mediji SDS“ (Infographiken: Das Internetmedien-Netzwerk der SDS), <https://podcrto.si/infografika-internetni-mediji-sds/>.



## 6. Vergleichende Analyse

*Jan Henrich, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken*

Die Gegenüberstellung der in den Länderberichten aufgeführten Aspekte bezüglich Medienpluralismus zeigt ähnliche Instrumente, die sich jedoch in ihrer Ausprägung und Anwendung teilweise stark unterscheiden. Insbesondere drei klassische Kategorien von vielfaltssichernden Maßnahmen sind dabei zu erkennen: medienrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Medienkonzentration und Sicherung von Medienpluralismus, allgemeine Wettbewerbsvorschriften mit Bezug zu schädlichen Wettbewerbstendenzen auf den Medienmärkten sowie positive Maßnahmen zur Förderung des Medienpluralismus. Daneben entwickeln sich graduell und insbesondere im Rahmen der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben weitere Instrumente, um Medienpluralismus nutzerseitig und im Hinblick auf möglicherweise einschränkende technische Entwicklungen zu gewährleisten bzw. der immer größer werdenden Rolle der Intermediäre zu begegnen.

Die jeweilige Balance zwischen vielfaltssichernden Maßnahmen auf der einen Seite und der Förderung von Medienakteuren zur Herstellung eines vielfältigen Angebots auf der anderen Seite ist dabei in jedem der hier vorgestellten Länder unterschiedlich. Der Fokus solcher Maßnahmen hängt dabei auch stark von individuellen Faktoren wie beispielsweise der Größe des jeweiligen Medienmarktes ab. Der Vergleich der Maßnahmen ist daher immer vor dem Hintergrund dieser starken Unterschiede auf den jeweiligen Medienmärkten zu betrachten.

In den meisten der in den Berichten untersuchten Staaten wird eine Pflicht zur positiven Ausgestaltung einer pluralistischen Medienlandschaft unmittelbar aus der Verfassung hergeleitet. Insbesondere in Deutschland und Italien nimmt das jeweilige Verfassungsgericht bei der Bestimmung des Umfangs der Schutzpflichten zugunsten einer vielfältigen Medienlandschaft eine hervorgehobene Rolle ein. In Polen ergibt sich zudem die Stellung der nationalen Medienaufsicht unmittelbar aus der Verfassung. Auch im Vereinigten Königreich ohne eine geschriebene Verfassung, wird eine Pflicht zur Schaffung und Sicherung einer pluralen Medienlandschaft quasi-verfassungsrechtlich aus einer einfachgesetzlichen Anwendbarkeit der EMRK abgeleitet. Einzig die Verfassung Sloweniens bezieht Meinungs- und Medienfreiheit lediglich auf ein Individualfreiheitsrecht und sieht keinen verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag des Staates zur Schaffung bzw. Sicherung der Medienvielfalt.

Kontrollmechanismen im Rahmen einer medienkonzentrationsrechtlichen Kontrolle, neben wettbewerbs- und kartellrechtlichen Maßnahmen, sind in allen aufgeführten Staaten vorhanden, allerdings mit großen Unterschieden in Ausgestaltung,

Umfang und Bedeutung. Insbesondere in Deutschland, Italien und dem französischsprachigen Teil Belgiens wird dabei explizit von einem Medienkonzentrationsrecht gesprochen. Allerdings sind auch in Staaten, in denen ein Konzentrationsrecht nicht explizit erwähnt ist, Mechanismen zur Verhinderung von Medienkonzentration vorhanden, die über eine wettbewerbsrechtliche Kontrolle hinaus gehen. Allen gemeinsam ist ein Anknüpfungspunkt einer medienkonzentrationsrechtlichen Kontrolle im Bereich des Rundfunks und der jeweiligen Rundfunkgesetze, wobei oftmals die Vergabe von Rundfunklizenzen an eine vorherige konzentrationsrechtliche Prüfung geknüpft wird. Die einzelnen Staaten gehen dabei allerdings von unterschiedlichen Kriterien für eine Feststellung von Konzentrationsentwicklungen aus. Hervorzuheben ist dabei das Beispiel des Rundfunkrechts in Italien, wonach eine Konzentration im Medienbereich in „technischer“, „wirtschaftlicher“ und „diagonaler“ Hinsicht begutachtet wird, also nach Anteil des Gesamtumsatzes auf dem Medienmarkt, Anteil der insgesamt existierenden Rundfunkangebote sowie Cross-Media-Aktivitäten. In Schweden dagegen ist lediglich die Anzahl von für eine natürliche oder juristische Person zur Verfügung stehenden Rundfunklizenzen limitiert, was zu Beginn der Vielfaltssicherung auch in Deutschland der gewählte Ansatz war. In einigen Staaten<sup>436</sup> liegt der Fokus einer konzentrationsrechtlichen Kontrolle auf dem Bereich Cross-Media-Ownership: Veranstalter mit einer bestimmten Bedeutung auf dem Zeitungsmarkt können nicht, oder nur eingeschränkt, auf dem Rundfunkmarkt tätig werden. In diesen Staaten beziehen sich die Maßnahmen zwar auf Rundfunkangebote, die Kontrolle schließt allerdings andere Medienmärkte mit ein. Das Medienkonzentrationsrecht in Deutschland hingegen bezieht einengend die Feststellung einer „vorherrschenden Meinungsmacht“ ein, rechtlich im Ausgangspunkt, faktisch umfassend auf ein Zuschaueranteilsmodell im Fernsehbereich.

In mehreren Berichten wird auch Transparenz von Eigentumsverhältnissen und Beteiligungen auf dem Medienmarkt als eines der Kernelemente des Medienkonzentrationsrecht deutlich.<sup>437</sup> Dieser Transparenzgedanke ist besonders ausgeprägt, wo es stärkere marktübergreifende Verflechtungen großer Medienakteure gibt und es werden Bestrebungen erkennbar, Transparenz- und Informationspflichten auszubauen. Als Gründe für solche Offenlegungspflichten werden dabei nicht nur medienkonzentrationsrechtliche, sondern teilweise auch sicherheitspolitische Aspekte angeführt.<sup>438</sup>

Vielfaltssichernde Maßnahmen sind in den meisten der Berichtsstaaten an die Vergabe von Rundfunklizenzen geknüpft und in einigen Ländern hierauf limitiert.<sup>439</sup> Zuständig für die Umsetzung von vielfaltssichernden Maßnahmen sind in allen vorgestellten Staaten die zuständigen Medienaufsichtsbehörden, wobei es auch zu Überschneidungen mit Zuständigkeiten und Aktivitäten der Wettbewerbsbehörden kommen kann.<sup>440</sup>

---

<sup>436</sup> Vgl. Slowenien und Vereinigtes Königreich.

<sup>437</sup> Vgl. Belgien und Lettland.

<sup>438</sup> Vgl. Schweden.

<sup>439</sup> Vgl. Polen und Schweden. In Schweden sind konzentrationsrechtliche Maßnahmen noch weiter begrenzt auf die Vergabe von Lizenzen im Bereich des terrestrischen Rundfunks.

<sup>440</sup> Siehe insbesondere Polen, Italien und Deutschland bzgl. des Verhältnisses zwischen Medienaufsicht und Kartellbehörden.

Bemerkenswert ist, dass in mehreren Ländern die Medienaufsichtsbehörden kritisieren, dass die vorhandenen medienkonzentrationsrechtlichen Maßnahmen nicht ausreichend seien.<sup>441</sup> Eine Kritik, die teilweise schon länger besteht<sup>442</sup> und sich insbesondere auf hohe Aufgreifschwellen für eine medienkonzentrationsrechtliche Kontrolle oder deren Limitierungen auf einzelne Medienmärkte bezieht. Tatsächlich wird mit den aufgezeigten Fallbeispielen zu kürzlich ergangenen Entscheidungen deutlich, dass einer kartellrechtlichen Kontrolle für den Medienmarkt eine größer werdende Bedeutung zukommt.<sup>443</sup> Die Zielrichtung einer solchen Kontrolle zielt auf einen funktionsfähigen Wettbewerb und nicht auf die Aufrechterhaltung einer pluralistischen Medienlandschaft und Meinungsvielfalt ab, allerdings werden hierbei auch argumentative Überschneidungen erkennbar. Insgesamt ist die Bandbreite der möglicherweise wettbewerbsrechtlich relevanten Aktivitäten auf dem Medienmarkt größer als die in den medienkonzentrationsrechtlichen Prüfbereich fallenden Handlungen. Die genannten Fälle nationaler Wettbewerbs- und Kartellbehörden zu Medienanbietern betreffen beispielsweise Aktivitäten von Großinvestoren auf dem Medienmarkt<sup>444</sup> oder Telekommunikations- bzw. Kabelnetzbetreiber, die auf dem Medienmarkt tätig werden.<sup>445</sup> Hierzu sei das Fallbeispiel aus Belgien genannt, über den Erwerb der verbleibenden Aktien des Rundfunksenders De Vijver Media (DVM) durch das Telekommunikationsunternehmen Telenet, wobei Bedenken bestanden, dass durch das Vorhaben ein vollständig vertikal integrierter Akteur entsteht, der von der Produktion von Inhalten bis zur Verteilung von Fernsehkanälen über eine marktbeherrschende Vertriebsplattform verfügt. Die Wettbewerbsbehörde hatte den Erwerb unter Auflagen u.a. in Bezug auf Kanalnummerierung, gezielte Fernsehwerbung und Zugang zu Daten genehmigt.

Eine vollständige Untersagung von Übernahmeaktivitäten erfolgt tendenziell selten, allerdings können Übernahmen unter Bedingungen gestellt werden.<sup>446</sup> Zudem spielen Medienintermediäre eine zunehmende Rolle in Bezug auf die Tätigkeit der Wettbewerbsbehörden, wobei auch Bezüge zu datenschutzrechtlichen Aspekten bestehen können. Hervorzuheben ist dabei das Verfahren zwischen dem Bundeskartellamt in Deutschland und Facebook bezüglich einer Untersagung der Datenzusammenführung verschiedener Dienste.

Interessant ist die Betrachtung der Überschneidungen zwischen Wettbewerbs- und Medienrecht auch im Rahmen der Zuständigkeiten und des Zusammenwirkens der jeweiligen Behörden. Teilweise agieren die Wettbewerbsbehörden und die Einrichtungen der Medienaufsicht vollständig unabhängig voneinander,<sup>447</sup> teilweise findet ein Informationsaustausch statt bzw. liegen sogar konkrete Regeln für die Zusammenarbeit der Behörden vor.<sup>448</sup> Ein mögliches Problemfeld, das in den Berichten hier nicht zentraler

---

<sup>441</sup> Vgl. Deutschland und Polen.

<sup>442</sup> Thematisiert bereits in Cappello M. (Hrsg.), *Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS *Spezial* 2016-2, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016, S. 60.

<sup>443</sup> Vgl. Vereinigtes Königreich bzgl. steigender Fallzahlen.

<sup>444</sup> So beispielsweise Slowenien bzgl. der Aktivitäten der Beteiligungsgesellschaft KKR & Co. Inc.

<sup>445</sup> Vgl. Polen, Belgien und Lettland.

<sup>446</sup> Vgl. Polen - Übernahme des Kabelnetzbetreibers Multimedia Polska durch Vectra.

<sup>447</sup> Vgl. Italien.

<sup>448</sup> Vgl. Deutschland und Vereinigtes Königreich.

Gegenstand war und daher nicht näher beleuchtet wird, könnte dabei auch die gesetzgeberische Kompetenzverteilung sein. Beispielsweise ist in Deutschland und Belgien die medienrechtliche Gesetzgebungskompetenz, anders als das Wettbewerbsrecht, föderal organisiert und liegt bei den Bundesländern bzw. Regionen. Damit einhergehend kann eine Zunahme der Bedeutung der Wettbewerbsbehörden gegenüber der speziellen Medienaufsicht zu einer Entwicklung führen, die faktisch auch in einer Verschiebung der Kompetenzzuweisung resultieren kann. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern ist in vielen der hier besprochenen Staaten eine klar definierte Abgrenzung und Koexistenz der beiden Bereiche zu erkennen, die allerdings eine teilweise Kofinanzierung privater Rundfunkangebote mit besonderer Bedeutung nicht ausschließt.<sup>449</sup> Eine Mischfinanzierung privater Rundfunkinhalte ist beispielsweise in Lettland vorgesehen, wonach bis zu 15% der Mittel für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk über Ausschreibungen an private Anbieter ausgeschüttet werden können,<sup>450</sup> in Deutschland und Schweden ist eine solche Mischfinanzierung von Rundfunkprogrammen aktuell hingegen ausgeschlossen.

Der bloßen Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kommt eine grundsätzlich vielfaltsfördernde Wirkung zu. Eine Wirkung, die weiterhin im klassischen Kanon vielfaltsbezogener Maßnahmen eine zentrale Rolle zur Herstellung und Sicherung von Medienpluralismus einnimmt. Allen öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten ist dabei allerdings gemeinsam, dass sie besonderen Anforderungen zur Darstellung eines internen Pluralismus unterliegen. Diese besonderen Anforderungen über die Ausformung des jeweiligen Programms sind teilweise gesetzlich festgelegt,<sup>451</sup> teilweise durch regelmäßig erneuerte Vereinbarungen mit der zuständigen Medienaufsicht oder ein Ministerium bestimmt.<sup>452</sup> Problematisch ist dabei etwa die in Slowenien zu erkennende Tendenz, die Vorgaben an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einzuengen und gleichzeitig den Finanzrahmen zu reduzieren, was als politisch motiviert angesehen werden kann, um damit Druck auf die Medienakteure bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung auszuüben.<sup>453</sup>

Die Umsetzung aktueller vielfaltsbezogener EU-Rechtsakte geht in den einzelnen Staaten unterschiedlich schnell voran, wobei insbesondere vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise Verzögerungen festzustellen sind. Teilweise sind im Zuge der Umsetzung der AVMD-Richtlinie umfangreiche Reformen der einzelnen Rundfunk- bzw. Mediengesetze geplant. In allen vorgestellten Staaten existieren Regelungen zu „Must-Carry“, die oftmals von „Must-offer“-Mechanismen und vereinzelt auch von „Must-be-found“-Regelungen begleitet werden.<sup>454</sup> Umfangreiche Änderungen dieser bestehenden Regeln im Zuge der Umsetzung des neuen EEKK-Kodex sind dabei nicht geplant.

Bezüglich der Umsetzung der AVMD-Richtlinie werden aktuell in den meisten Staaten noch Entwürfe ausgearbeitet. Einzig in Deutschland liegt bereits eine umfassende

---

<sup>449</sup> Weitere Beispiele der (teilweisen) Finanzierung von Inhalten kommerzieller/privater Anbieter sowie weitere Förderungsmöglichkeiten bei *Ukrow/Cole*, *Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt*, TLM-Schriftenreihe, Band 25, 2019.

<sup>450</sup> Ähnlich in Slowenien, wobei Kofinanzierungen dort nur in einem kaum relevanten Umfang stattfinden.

<sup>451</sup> Vgl. Deutschland und Slowenien.

<sup>452</sup> Vgl. Italien und Polen.

<sup>453</sup> Vgl. Slowenien.

<sup>454</sup> Vgl. Polen und Vereinigtes Königreich.

Umsetzung vor, die voraussichtlich bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist in Kraft treten wird. Auch das Vereinigte Königreich plant die AVMD-RL unabhängig vom Brexit umzusetzen, ein Entwurf liegt allerdings noch nicht vor. Hervorzuheben sind insbesondere Bestrebungen für neue Regelungen über Auffindbarkeit auf Benutzeroberflächen. Mit dem neuen Medienstaatsvertrag in Deutschland sollen öffentlich-rechtliche Inhalte oder vergleichbare Angebote, die in besonderem Maße einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt leisten, künftig „leicht auffindbar“ sein. Auch in anderen Ländern zeigen sich Bestrebungen für Regelungen über Auffindbarkeit, die teilweise auch im Zusammenhang mit „Must-Carry“-Regeln oder Regeln über EPGs diskutiert werden.<sup>455</sup>

Zur Umsetzung der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (DSM-RL) liegen noch keine umfassenden Entwürfe vor. Ein erster Entwurf einer Teilumsetzung wurde in Deutschland veröffentlicht. Das Vereinigte Königreich hat angekündigt die Richtlinie im Zuge des Brexit nicht mehr umzusetzen. Polen hatte bereits im Mai 2019 eine Klage gegen Teile der Richtlinie vor dem EuGH eingereicht, die aktuell noch anhängig ist.<sup>456</sup>

Der positiven Vielfaltssicherung in Form von Medienförderung, unabhängig von öffentlich-rechtlichen Medienangeboten, kommt mittlerweile eine größer werdende Bedeutung zu, wobei die Ausprägung und Ausgestaltung in den einzelnen Staaten unterschiedlich ist. Insbesondere auf kleineren Medienmärkten und für den Bereich des Lokal- oder Regional-Journalismus spielt sie eine besondere Rolle und wird dort als notwendig erachtet, um ein ausreichend großes und für die Region oder den lokalen Kontext relevantes Angebot gewährleisten zu können. Solche Fördermaßnahmen beziehen sich allerdings teilweise auf den Mediensektor allgemein. In Schweden beispielsweise ist eine breite Medienförderung etabliert, die sowohl Presse, lokalen Audio- und Videojournalismus und Filmförderung umfasst. In der französischsprachigen Region Belgiens existiert zudem eine direkte Hilfe für Journalisten mit dem Ziel investigativen Journalismus zu fördern. Eine Presseförderung findet hingegen im Vereinigten Königreich und Deutschland beispielsweise nur als indirekte Förderung im Rahmen eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes statt. Eine aktive Filmförderung ist hingegen überall etabliert.

Eine aktive Förderung von Inhalten privater Rundfunkanbieter findet sich teilweise wie bereits erwähnt im Rahmen von Ausschreibungen zur Ko-Finanzierung für Rundfunkangebote mit besonderer Bedeutung oder als zielgerichtete Förderung von Lokalmedien.<sup>457</sup> Auch hierbei werden teilweise besondere Anforderungen an die Ausformung des Programms beispielsweise im Hinblick auf kulturelle oder an Minderheiten gerichtete Angebote aufgestellt. Es zeigt sich, dass insbesondere im Rahmen der COVID-19-Krise eine umfangreichere und breitere Förderung von Medieninhalten diskutiert wird und teilweise bestehende Förderinstrumente bereits ausgeweitet wurden.<sup>458</sup>

---

<sup>455</sup> Vgl. Schweden oder Vorschläge der KRRiT in Polen bzgl. EPGs und Online-Such-Mechanismen.

<sup>456</sup> Rechtssache C-401/19 - *Polen / Parlament und Rat*.

<sup>457</sup> Vgl. Slowenien

<sup>458</sup> Beispielsweise in Deutschland oder Lettland. Eine Auflistung der COVID-19 Maßnahmen im Audiovisuellen Sektor der EAI ist abrufbar unter: <https://www.obs.coe.int/de/web/observatoire/covid-19-audiovisual-sector-measures>.



## 7. Schlussfolgerungen

Der grundlegende Wandel auf den Medienmärkten insbesondere im letzten Jahrzehnt stellt auch die Sicherung von Medienpluralismus vor neue Herausforderungen. Damit einher geht die Notwendigkeit, Medienpluralismus aus neuen Blickwinkeln zu betrachten. Medienkonzentrationsprozesse finden längst nicht mehr nur auf horizontal abgrenzbaren Medienmärkten statt. Die auch in den vergangenen Jahren weitere Zunahme von Cross-Media-Strategien und insbesondere durch den Online-Medienbereich beförderte transnationale Meinungsbildungsprozesse, die stärkere Rolle von Plattformen und Intermediären im Rahmen der Auffindbarkeit und Auswahl von Inhalten und kürzere Wertschöpfungsketten auf dem Werbemarkt werden zu immer relevanteren Aspekten für die Vielfalt von Medienangeboten. Gleichzeitig ist Medienpluralismus nicht mehr nur von Anbieterseite, sondern zunehmend auch von Seite des Mediennutzungsverhaltens aus zu betrachten, denn es geht nicht nur um die Frage eines vielfältigen Angebots von vielfältigen Anbietern, sondern auch um den Zugang zu und das Erreichen dieser Vielfältigkeit beim Mediennutzer.

Die aktuell immer noch vorherrschende Fokussierung der spezifischen Sicherungsmechanismen für Medienvielfalt auf einzelne Mediengattungen erweisen sich daher zunehmend als anpassungsbedürftig. Dies gilt gerade für die in vielen Staaten noch immer eng auf den Rundfunk bezogenen pluralismussichernden Vorschriften, die nur einen Teil des Marktes erfassen können.

Dem Kartell- und Wettbewerbsrecht kommt in der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Medienmarkt eine weiter steigende Bedeutung zu, auch weil insoweit zwar bestimmte Marktdefinitionen bei der wettbewerbsrechtlichen Betrachtung vorzunehmen sind, aber dabei eben keine Limitierung etwa auf die Marktmacht nur in bestimmten Sektoren wie dem Rundfunk besteht. Mit der Zielsetzung eines ungehinderten und die Vielfalt der Marktakteure begünstigenden wirtschaftlichen Wettbewerbs, wirkt sich das Wettbewerbsrecht begünstigend für die medienrechtlichen Ziele aus und fördert zumindest mittelbar die Vielfalt verschiedener, unabhängiger Medienanbieter oder sichert zumindest potentiell deren Erhalt, soweit sie bereits bestehen. Insbesondere im Hinblick auf den in vielen Staaten festzustellenden engen Spielraum des spezifischen Medienkonzentrationsrechts und damit den insoweit zuständigen Behörden oder Einrichtungen, kommt der Kontrolle durch Wettbewerbs- und Kartellbehörden auf Basis der für sie relevanten Vorschriften eine immer wichtiger werdende Rolle zu. Viele der modernen Herausforderungen für Medienpluralismus fallen bereits jetzt in den Aktionsradius der Wettbewerbsbehörden. Allerdings stoßen auch die Regulierungsinstrumente des Wettbewerbsrechts insbesondere im Bereich der Netzindustrie an Grenzen, wenn Marktmacht nicht mehr durch Zusammenschlüsse entsteht, sondern aufgrund von Netzwerkeffekten und vertikaler Integration sich „Quasi-Monopole“

bilden. Hierfür wäre eine, in Ansätzen in verschiedenen Staaten bereits erkennbare, stärkere Verzahnung von Marktmacht und Informationsmacht in der Betrachtung notwendig. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Sicherung und Herstellung von Meinungspluralismus nicht primäres Ziel der wettbewerbsrechtlichen Instrumente ist und das Kartellrecht mit seiner Marktmachtkontrolle daher zwar notwendiges, nicht jedoch hinreichendes Mittel ist, um die Meinungsvielfalt zu sichern. Dies gilt auch weiterhin im Kontext der Plattform-Ökonomie.

Die positive Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Kernelement zur Herstellung eines auf demokratische Vielfalt ausgerichteten Pluralismus der Medien bleibt weiterhin bestehen und in den meisten Staaten von zentraler Bedeutung. Mit ihren spezifisch auf Qualitätsjournalismus, Darstellung von Kultur und Bildung sowie Programme für Minderheiten ausgerichteten Beauftragung wirken die öffentlich-rechtlichen Anbieter oder das am public service orientierte Angebot bestimmter Anbieter darauf hin, Orientierung in einer zunehmend unübersichtlichen Informationswelt zu vermitteln und Verständnis für komplexe Entwicklungen zu fördern. Allerdings stellen sich im Hinblick auf die Medienpluralismus fördernde Wirkung von öffentlich-rechtlichen Rundfunksystemen aktuell insbesondere zwei Gefahren dar. Zum einen besteht die Gefahr, dass Staaten versuchen den politischen Einfluss auf die redaktionelle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu vergrößern, indem engere gesetzliche Vorgaben an deren Auftrag gestellt und finanzielle Spielräume beschnitten werden. Zum anderen stehen die Anbieter von öffentlich-rechtlichen Medien vor der Herausforderung, dass Informationsflüsse in einer vernetzten Welt immer direkter werden, sorgfältig journalistisch aufgearbeitete Inhalte und Medien als Informationsmittler damit einfacher bei der Informationsverbreitung „umgangen“ werden können. Diese Entwicklung beeinflusst potenziell zumindest die Effektivität öffentlich-rechtlicher Rundfunksysteme im Hinblick auf die Herstellung eines insgesamt pluralen Medienangebots. Um sicherzustellen, dass auch bei den veränderten Inhalteverbreitungsformen weiterhin öffentlich-rechtliche Angebote aufgefunden und dem Nutzer bewusst werden, sind voraussichtlich die aktuell diskutierten Maßnahmen – in der Europäischen Union auch als Ergebnis der novellierten AVMD-Richtlinie – zur prominenten Platzierung von public-value-Angeboten insbesondere auf Plattformen und bei Intermediären eine wichtige und zukünftig stärker zu nutzende Lösung.

In diesem Zusammenhang ist auch ein besseres Verständnis über die Ökonomie von Medialgorithmen notwendig. Kurationsmechanismen, Personalisierungsalgorithmen und datenbasierte Entscheidungsfindung werden zunehmend sowohl in der Frage der nutzerseitig ankommenden Medienvielfalt, als auch in der Frage des Zugangs zu Medienmärkten relevant. Die Optimierungslogik der im Hintergrund von Medienplattformen agierenden Algorithmen ist nicht auf einen breiten Zugang zu einem vielfältigem Angebot, sondern beispielsweise auf die Maximierung des Engagements oder die Nutzdauer auf der Plattform ausgerichtet. Gleichzeitig kann der Zugang zu Daten einen erheblichen Einfluss auf mögliche Werbeeinnahmen der Marktteilnehmer haben. Solche Prozesse sind nicht unbedingt schädlich für Medienpluralismus, bergen aber eine Gefahr und sollten deshalb bei der Konzipierung vielfaltssichernder Instrumente und auch in der Vermittlung von digitaler Kompetenz in der Bevölkerung verstanden und bedacht werden. Dies gilt nicht nur für den Endnutzer, sondern auch für die mit der Aufsicht bzw.

Durchsetzung medien- und wettbewerbsrechtlicher Vorschriften befassten Behörden und Einrichtungen.

Dieser größeren Bandbreite an Faktoren der Medienvielfalt steht eine größere Anzahl an Regulierungsinstrumenten gegenüber, die einen Einfluss hierauf haben bzw. haben können. So spielen mittlerweile nicht nur im herkömmlichen Medienkonzentrationsrecht solche Vielfaltsaspekte eine Rolle, sondern auch beispielsweise im Bereich des Datenschutzrechts, der Plattformregulierung oder des Urheberrechts. Die Digitalisierung praktisch aller Lebensbereiche vergrößert die möglichen Einsatzgebiete vielfaltssichernder Instrumente, die mit dieser Publikation vor allem im Zusammenhang mit dem Mediensektor selbst vorgestellt wurden. Wie relevant die Gefährdung des Medienpluralismus in praktisch allen europäischen Staaten bleibt, zeigt sich zudem im jüngst erschienenen Medien Pluralismus Monitor 2020, wonach auch unter anderem Fälle von Bedrohungen gegen Journalisten in Europa zunehmen und teilweise ein hohes Risiko der Einflussnahme auf redaktionelle Inhalte durch kommerzielle- und Eigentümerinteressen sowie mögliche wirtschaftliche Gefahren durch Konzentrationsentwicklungen im Rahmen von digitalen Intermediären festgestellt wurden.<sup>459</sup>

Gleichzeitig lässt sich auch im Bereich der vielfaltsfördernden Maßnahmen eine Ausdehnung der Einsatzbereiche und Relevanz feststellen. Insbesondere vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise und daraus resultierender Einbrüche des Werbeaufkommens ebenso wie erheblicher Einnahmeverluste bei den Beteiligten auf dem Medienmarkt, kommen Förderungs- und Finanzierungsprogrammen eine größer werdende Relevanz zu, um Angebote sowohl in lokalen und regionalen, aber auch in überregionalen Bereichen aufrecht erhalten zu können. Daher ist davon auszugehen, dass zukünftig mehr noch als bisher medienvielfaltsfördernde Maßnahmen – sowohl in finanzieller Hinsicht, aber z.B. auch durch neue Regulierungsinstrumente etwa zur Herstellung größerer Transparenz – die eigentlichen medienvielfaltssichernden Normen ergänzen werden.

---

<sup>459</sup> Der Media Pluralism Monitor 2020 (MPM2020), des Centre for Media Pluralism and Media Freedom, <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.





Eine Publikation  
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

