

Studien zum Medienrecht

Band 4

Die Medienkonzentrationskontrolle im digitalen Zeitalter

Von

Isabel L. Braun



Duncker & Humblot · Berlin

ISABEL L. BRAUN

Die Medienkonzentrationskontrolle
im digitalen Zeitalter

Studien zum Medienrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Marcus Schladebach, Potsdam

Prof. Dr. Christian Schertz, Berlin

Band 4

Die Medienkonzentrationskontrolle im digitalen Zeitalter

Von

Isabel L. Braun



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Potsdam hat diese Arbeit
im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 2702-0517
ISBN 978-3-428-19073-7 (Print)
ISBN 978-3-428-59073-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit (Stand der Bearbeitung: 01.03.2023) wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Potsdam im Sommer 2023 als Dissertation angenommen. Sie befasst sich mit den Anforderungen, welche vor dem Hintergrund einer durch die Digitalisierung veränderten Medienlandschaft an ein zeitgemäßes Medienkonzentrationsrecht zu stellen sind.

Die engagierte Betreuung und Förderung des Promotionsvorhabens durch Herrn Professor Dr. Marcus Schladebach waren für mich eine bedeutende intellektuelle Bereicherung.

Seine wertvollen juristischen Einschätzungen und Anregungen sowie sein konstruktives Feedback weiß ich sehr zu schätzen. Ich möchte mich herzlich für seine Unterstützung bedanken.

Die Erstellung des Zweitgutachtens übernahm Professor Dr. Norbert Janz, welchem ich für seine intensive Auseinandersetzung mit der vorgelegten Arbeit und ein anregendes Prüfungsgespräch dankbar bin.

Meinen Dank möchte ich zudem der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit aussprechen. Sie hat diese Arbeit mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert und mir über die juristische Auseinandersetzung mit meinem Thema hinaus einen interdisziplinären Austausch ermöglicht.

Mein größter Dank jedoch gilt meiner gesamten Familie, die mich auf meinem Weg unterstützt und mir immer zu Seite gestanden hat. Mein Ehemann Ludwig Theodor war mir stets unschätzbare Rückhalt und Ansporn. Ihm und unseren Töchtern Carla Elisabeth und Cosima Luise möchte ich diese Arbeit widmen.

Potsdam, im November 2023

Isabel L. Braun

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung	19
A. Problemstellung	19
I. Die Medienkonzentrationskontrolle im Spannungsverhältnis zwischen Medienrecht und Wettbewerbsrecht	20
II. Forschungsstand	21
B. Gang der Darstellung	23

Kapitel 2

Kommunikationswissenschaftliche Grundlagen	25
A. Medien im demokratischen Verfassungsstaat	25
I. Bedeutung der Medien	25
II. Das Entstehen einer Meinung	27
1. Öffentliche und individuelle Meinungsbildung	28
a) Das Verhältnis der individuellen zur öffentlichen Meinungsbildung	28
b) Implikationen der Theorien für den Untersuchungsgegenstand	29
2. Wirkung der Medien im Meinungsbildungsprozess	30
a) Die Theorie der Schweigespirale	30
b) Das Agenda-Setting-Modell, Framing und Priming	31
c) Implikationen der Theorien für die der Arbeit zugrundeliegende Fragestellung	34
III. Fazit	34
B. Wandel der Medienlandschaft	35
I. Aktuelle Nutzungsverhältnisse	35
1. Tagesreichweite informierende Mediennutzung	36
2. Subjektiv wichtigste Informationsquelle	36
3. Meinungsbildungsgewicht des Internets steigt weiter an	37
a) Bedeutungsgewinn auch in höheren Altersklassen	37
b) Online-Nutzung klassischer Medien	37
4. Zwischenfazit	39

II. Intermediäre	39
1. Soziale Netzwerke	40
2. Videoportale	41
3. Suchmaschinen	41
III. Relevanz der Medienintermediäre für die freie Meinungsbildung	42
1. Formen der potenziellen Beeinflussung	43
a) Trolle	44
b) Bots	44
c) Echokammern und Filterblasen	45
d) Suchmaschinen und die Auffindbarkeit von Inhalten	46
2. Zwischenfazit	47
C. Bewertung	47

Kapitel 3

Ökonomische Grundlagen des Medienrechts	49
A. Der Wettbewerb auf den Medienmärkten	49
I. Wettbewerb	49
II. Wettbewerbsdimensionen	50
1. Ökonomischer Wettbewerb	50
2. Publizistischer Wettbewerb	51
3. Verhältnis beider Wettbewerbsarten	52
III. Intensivierung des Wettbewerbs	53
1. Synergieeffekte als Konzentrationsanreiz	55
2. Skaleneffekte als Konzentrationsanreiz	55
3. Weitere positive Effekte von Konzentrationen	56
IV. Konzentrationsregelungen im Medienbereich	57
B. Erscheinungsformen und Auswirkungen der Medienkonzentration	58
I. Erscheinungsformen von Konzentration	59
1. Einzelne Formen von Konzentration	60
a) Horizontale Konzentration	60
b) Vertikale Konzentration	61
c) Diagonale und konglomerate Konzentration	62
2. Auswirkungen	63
3. Zwischenfazit	65
II. Auswirkungen der ökonomischen Konzentration auf den publizistischen Wettbewerb	65
1. Vielzahl versus Vielfalt	66
2. Mikroökonomische Risiken	67

3. Makroökonomische Risiken	68
a) Strukturelle Markteintrittsbarrieren	69
b) Strategische Markteintrittsbarrieren	69
c) Institutionelle Markteintrittsbarrieren	70
C. Zwischenfazit	70

Kapitel 4

Vielfaltssichernde Regulierung im digitalen Zeitalter 72

A. Kartellrechtliche Sicherung des Wettbewerbs	72
I. Zweck des Kartellrechts im GWB	72
II. Fusionskontrolle nach dem GWB	73
1. Zweck der Fusionskontrolle	73
2. Voraussetzungen	74
a) Unternehmen, § 37 GWB	75
aa) Absolute Unternehmen	76
bb) Relative Unternehmen	76
b) Medienrechtliche Besonderheiten in der nationalen Fusionskontrolle	77
c) Zusammenschluss, § 37 GWB	77
d) Marktbeherrschende Stellung	78
3. Theorie der Vielfalt durch Vielzahl	79
4. Einfluss der Internetakteure auf die Theorie der Vielfalt durch Vielzahl	80
a) Die Gegebenheiten des Internets	80
b) Vielzahl an Gatekeepern kein Garant für publizistische Vielfalt	81
c) Zwischenfazit	81
5. Erweiterung der kartellrechtlichen Kontrolle um medienspezifische Aspekte	82
III. Fazit	84
B. Medienrechtliche Vielfaltssicherung	84
I. Verfassungsrechtliche Grundlage	85
1. Herleitung durch das BVerfG	85
2. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	86
a) Duales Rundfunksystem	86
b) Auswirkungen	87
3. Bedeutung der Frequenzknappheit	88
a) Durch die Digitalisierung hervorgerufene Veränderungen	88
b) Auswirkungen des Wegfalls der Frequenzknappheit auf den Regulierungsbedarf	89
c) Schlussfolgerung	90

II. Einfachrechtliche Grundlage	90
1. Das bundesstaatliche Kompetenzgefüge	90
2. Die einfachgesetzliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Regelungen ...	91
III. Neuerungen des MStV	92
1. Allgemeines	92
2. Rundfunkähnliche Telemedien, §§ 74 ff. MStV	93
a) Allgemeiner Überblick und erfasste Dienste	93
b) Rechtliche Neuerungen	94
3. Medienplattformen und Benutzeroberflächen, §§ 78 ff. MStV	94
a) Medienplattformen	94
aa) Inhaltliche Voraussetzungen	95
bb) Wichtige Neuerungen für Anbieter im Netz	95
b) Benutzeroberflächen	96
aa) Allgemein	96
bb) Verpflichtungen	96
4. Medienintermediäre, §§ 91 ff., § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV	97
a) Allgemein	97
aa) Inhaltliche Voraussetzungen	97
bb) Journalistisch-redaktionelle Angebote	99
cc) Kritik an Begrenzung auf „Medien“intermediäre	100
b) Rechtlicher Regelungsrahmen	101
aa) Transparenzgebot gem. § 93 MStV	102
(1) Inhalt der Vorschrift	102
(2) Kritische Würdigung des Transparenzgebots	103
bb) Diskriminierungsverbot gem. § 94 MStV	104
(1) Systematische Abweichung von den selbst definierten Kriterien ...	105
(2) Behinderung durch die Kriterien selbst	106
(3) Kritische Bewertung der Literatur	107
(4) Zwischenfazit	109
c) Abgrenzung zu Medienplattformen	109
5. Video-Sharing-Dienste, §§ 97 ff. MStV	110
IV. Fazit	111

Kapitel 5

Konzentrationskontrolle des MStV 112

A. Regelungsbestand der Medienkonzentrationskontrolle	112
I. Regel-Ausnahme-Verhältnis	113
II. Verhältnis Abs. 1 zu Abs. 2 von § 60 MStV	114

III. Tatbestandsvoraussetzungen	115
1. Aktueller Wortlaut und Vermutungstatbestand, § 60 Abs. 2 MStV	115
2. Quantitativer Zuschaueranteil und vorherrschende Meinungsmacht	115
a) Bestimmung der Meinungsmacht anhand quantitativer Schwellenwerte ...	115
b) Definitionsversuche seitens der Literatur und Rechtsprechung	116
c) Kritische Bewertung	117
3. Mindestens 30 % Zuschaueranteil	117
a) Inhalt dieser quantitativen Anteilsgröße am Gesamtzuschauermarkt	118
b) Kritische Bewertung	118
4. 25 % Zuschaueranteil sowie marktbeherrschende Stellung auf einem medien- relevanten verwandten Markt	119
a) Marktbeherrschende Stellung	119
b) Markt	120
c) Medienrelevanter und verwandter Markt	121
aa) Medienrelevant	121
bb) Verwandt	122
d) Berechnungsmethode der marktbeherrschenden Stellung nach § 60 Abs. 2 S. 2 Alt. 1 MStV und ihre Problematik	123
e) Stellungnahme	123
5. 25 % Zuschaueranteile und Gesamtbeurteilung der Aktivitäten	124
a) Gesamtbeurteilung der Aktivitäten	124
b) Zusammenfassung und kritische Stellungnahme	125
6. Berechnung der Zuschaueranteile, § 61 MStV	126
a) Bewertung anhand des Zuschaueranteilsmodells	126
b) Kritische Bewertung zum Zuschaueranteilsmodell	127
7. Operationale Aspekte der Ermittlungsmethode	127
a) Die Erfassungsmethoden im Einzelnen	128
b) Zensusmessung	129
c) Panelmessung	129
d) Befragungen	130
e) Hybride Methoden	130
8. Herausforderung der Ermittlung aufgrund veränderter Ausgangsbedingungen	130
a) Stellungnahme zur Anwendbarkeit auf Medienintermediäre und Medien- plattformen	130
b) Zwischenfazit	131
9. Folgen vorherrschender Meinungsmacht, § 60 Abs. 3 und 4 MStV	131
a) Wortlaut, § 60 Abs. 3 und 4 MStV	132
b) Inhalt des § 64 MStV	133
c) Sendezeit für unabhängige Dritte, § 65 MStV	133
d) Einrichtung eines Programmbeirats, § 66 MStV	133

e) Kritische Würdigung der aktuellen Rechtsfolgen	134
B. Notwendigkeit einer Konzentrationsregelung im MStV	135
I. Medienrechtliche oder doch wettbewerbsrechtliche Sicherung von Vielfalt	135
1. Veränderung der Ausgangsbedingungen	136
2. Kartellrechtliche Sicherstellung von negativer Vielfaltssicherung	137
a) Problematik	137
b) Andere inhaltliche Zielsetzung	137
c) Kollision von Kompetenzen	138
II. Zwischenfazit	139
C. Negative Vielfaltssicherung de lege ferenda	139
I. Reformvorschläge für ein modernisiertes Medienkonzentrationsrecht	139
1. Vorschlag „kleine Lösung“	140
a) Inhalt	140
b) Kritische Stellungnahme	140
2. Gesamtmarktmodell der KEK	141
a) Vier-Stufen-Modell	142
b) Einbeziehung von Intermediären	143
aa) Einbeziehung von Intermediären in die Medienkonzentrationskontrolle	144
bb) Kritische Bewertung	146
c) Umsetzbarkeit	147
aa) Quantitative Erfassung von Meinungsmacht	147
bb) Qualitative Erfassung von Meinungsmacht	147
d) Abschließende Betrachtung und kritische Bewertung	148
3. Vielfaltssichernde Generalklausel	149
a) Vorschlag der Literatur	149
b) Vorschlag der Länder	150
aa) Inhalt der Generalklausel	150
bb) Rechtsfolgen	151
cc) Besonderheit einer Bestandsschutz-Regelung	151
dd) Bewertung	151
c) Erfassung der Meinungsbildungsrelevanz nach dem Modell der Länder	152
d) Verortung der Regelung	153
4. Zwischenfazit	154
II. Eigener Reformvorschlag	156
1. Medienkonzentrationsrechtliche Kombinationslösung	156
2. Gattungsneutraler Charakter des § 60 Abs. 1 MStV	156
a) Regelungsanlass und Art der jeweiligen Änderung	156
b) Rechtsförmliche Erwägungen	157
c) Reformvorschlag	157

3. Bestimmung von Meinungsrelevanz, § 60 Abs. 2 S. 1 MStV	157
a) Regelungsanlass und Art der jeweiligen Änderung	158
b) Rechtsförmliche Erwägungen	158
c) Reformvorschlag	158
4. Generalklausel	158
a) Regelungsanlass und Art der jeweiligen Änderung	158
b) Rechtsförmliche Erwägungen	159
c) Reformvorschlag	159
5. Vielfaltsbericht	159
a) Regelungsanlass und Art der jeweiligen Änderung	159
b) Rechtsförmliche Erwägungen	160
c) Reformvorschlag	160
6. Rechtsfolgenrepertoire	160
a) Regelungsanlass und Art der jeweiligen Änderung	160
b) Rechtsförmliche Erwägungen	160
c) Reformvorschlag	161
III. Begriffsdogmatische Einordnung	161
IV. Fazit zu negativer Vielfaltssicherung	163
D. Positive Vielfaltssicherung	163
I. Vorschläge aus der Literatur	163
1. Pluralisierungsverpflichtungen, Public-Value-Liste, § 84 Abs. 3 und Abs. 5 MStV	164
a) Inhalt	164
b) Rechtliche Bewertung	165
c) Umsetzungsbedenken	166
d) Zwischenfazit	167
2. Vorschlag eines Zwei-Säulen-Modells	167
a) Inhalt	168
aa) Säule eins	168
bb) Säule zwei	168
b) Inhaltliche Vorgaben und mögliche Parameter	169
aa) Quellenvielfalt	169
bb) Reine Zufallsergebnisse	169
cc) Trainieren einer Künstlichen Intelligenz	170
c) Neutralität des Systems	170
d) Aufsichtsrechtliche Ausgestaltung	171
e) Zwischenfazit	172
3. (Positiv) Vielfaltssichernde Generalklausel	173
a) Inhalt	173
b) Verortung im System des MStV	173

c) Bewertung der Generalklausel im Bereich der positiven Vielfaltssicherung	174
4. (Ko-)Regulierte Selbstregulierung	175
5. Öffentlich-rechtliche Medienintermediäre	175
II. Abschließende Betrachtung und kritische Bewertung der Reformvorschläge	176
E. Fazit	178

Kapitel 6

Die Sicherung von Meinungsvielfalt auf europäischer Ebene	180
A. Herausforderungen für eine wirksame Pluralismussicherung in Europa	180
I. Die Kompetenzfrage der europäischen Medienregulierung	181
II. Herausforderung durch die Regelungskompetenz	182
1. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	182
2. Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten	183
a) Ausschließliche Zuständigkeiten der Europäischen Union	183
b) Geteilte Zuständigkeiten der Europäischen Union	184
c) Unterstützende Zuständigkeiten der Europäischen Union	184
aa) Doppelnatur der Medien	185
bb) Verhältnis der beiden Güter zueinander	186
III. Zwischenergebnis	187
B. Vielfaltsrechtlicher Regelungsrahmen auf europäischer Ebene	188
I. Europäisches Primärrecht	188
1. Dienstleistungsfreiheit, Art. 57 AEUV	188
2. Pluralismusgebot, Art. 11 Abs. 2 GRCh	190
a) Aussagen von Art. 11 Abs. 2 GRCh zur Medienvielfalt	190
b) Auswirkung auf die Kompetenzverteilung	191
c) Deutliches Bekenntnis der EU zur Medienpluralität	191
d) Zwischenergebnis	192
3. Medienvielfalt, Art. 10 EMRK	192
a) Neue Medien	193
b) Zwischenfazit	193
4. Zuordnung der Medienvielfalt zu Werten des Art. 2 EUV	194
a) Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV	194
b) Zuordnung der Meinungsvielfalt zu Demokratie und Schutz der Menschenrechte	194
c) Bewertung	195
5. Zwischenfazit	196

- II. Medienspezifisches Sekundärrecht 196
 - 1. Fusionskontrollverordnung (FKVO) 196
 - a) Inhalt 196
 - b) Kritische Betrachtung im Hinblick auf die Sicherung von Meinungsvielfalt 197
 - c) Fazit 198
 - 2. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) 198
 - 3. Platform-to-Business-Verordnung (P2B-VO) 199
 - a) Inhalt 200
 - b) Überschneidung zwischen P2B-VO und MStV im Hinblick auf Medienintermediäre 201
 - c) Zwischenergebnis 203
- C. Entwicklungen im Digitalisierungsrecht der EU 203
 - I. Digital Services Act (DSA) 204
 - 1. Inhalt 204
 - 2. Zwischenfazit 205
 - II. Digital Markets Act (DMA) 206
 - 1. Gatekeeper-Status 207
 - 2. Medienrechtlich konnotierter Begriff 207
 - 3. Zusammenfassung 208
 - III. European Media Freedom Act (EMFA) 208
 - IV. Fazit 210

Kapitel 7

Schlussbetrachtung 212

- A. Fazit und Ausblick 212
- B. Thesen 214

Literaturverzeichnis 216

- I. Literatur 216
- II. Online-Ressourcen 227
- III. Online abrufbare Zeitungsartikel 232

Stichwortverzeichnis 235

Abkürzungsverzeichnis

Alle gängigen juristischen Abkürzungen sind entnommen aus *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage, Berlin 2021.

AGF	Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung
AVMD-RL	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste
CDN	Content Delivery Network
DMA	Digital Marketes Act
DMAC	Digital Markets Advisory Committee
DSA	Digital Services Act
EDAP	Europäischer Aktionsplan für Demokratie
EMFA	European Media Freedom Act
FKVO	Fusionskontrollverordnung
GfK	Gesellschaft für Konsum, Markt- und Absatzforschung
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KI	Künstliche Intelligenz
KKR	Kohlberg Kravis Roberts
MI-Satzung	Satzung zur Regulierung von Medienintermediären gem. § 96 Medienstaatsvertrag
MStV	Medienstaatsvertrag
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz

Kapitel 1

Einführung

A. Problemstellung

Die digitale Disruption hat einen tiefgreifenden Wandel der medienspezifischen Regelungen angestoßen. Medienunternehmen sind davon in zweierlei Hinsicht betroffen: zum einen unmittelbar durch die technischen Veränderungen im Zuge der digitalen Entwicklung, zum anderen gestalten sie durch ihre medialen Angebote den Veränderungsprozess hin zu einer multimedialen Landschaft aktiv mit.¹ Der Wandel, welcher sich in einem Verschmelzen mehrerer traditioneller Mediengattungen ausdrückt, wird in der medienpolitischen Diskussion auch Medienkonvergenz genannt.² Ihr zugrunde liegt ein technischer Transformationsprozess, bei dem sich die medialen Subsektoren Rundfunk, Mediendienste, Teledienste und die ihrer Verbreitung dienenden Telekommunikationsdienstleistungen einander annähern und teilweise miteinander verschmelzen.³ Diese Veränderung bringt die Notwendigkeit einer Überprüfung der aktuellen medienrechtlichen Vorschriften auf ihre Aktualität mit sich. In einer Demokratie, die auf dem Willen des Volkes aufbaut, kommt den Medien eine bedeutende Rolle bei der Meinungsbildung jedes Einzelnen zu. Sie vermitteln alle dafür relevanten Informationen.⁴ Grundvoraussetzung für den Vorgang der freien, unabhängigen und damit demokratischen Willensbildung ist daher die Gewährleistung von Medienvielfalt. Nur durch die Vielfalt an voneinander unabhängigen Medien kann die Voraussetzung für eine freie Willens- bzw. Meinungsbildung ermöglicht und sichergestellt werden.⁵

Dagegen können einseitige Medien, die sich in der Hand einer Person, einer Gruppe oder eines Unternehmens und damit auch unter deren inhaltlichen und politischen Einfluss befinden, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat gefährden. Ein

¹ Siehe hierzu auch *Kühling*, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2021, Art. 5 GG Rn. 4 ff.

² *Schladebach*, Jura, 2013, 1092 (1097); *Hain*, AfP 2012, 313 (313 f.).

³ *Hain*, AfP 2012, 313 (313 f.); *Gounalakis*, Konvergenz der Medien, 2002, S. 134; *Koch*, AfP 2007, 305 (306 f.).

⁴ *Neuberger*, APuZ 10–11/2022, 19 f. m. w. N.; *Donges/Jarren*, Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, 2022, S. 99 ff.; *Neuberger*, in: Jarren, Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise, 2020, S. 119–154; *Flamme*, MMR 2021, 770 (770).

⁵ *Berghofer*, in: Die Medienanstalten, Vielfaltsbericht, 2021, S. 27; *Hasebrink*, Meinungsbildung und Kontrolle der Medien, 09.12.2016, www.bpb.de.

demokratisches Gemeinwesen muss ein wesentliches Interesse an der Offenhaltung von Kommunikationsprozessen sowie kommunikativer Chancengleichheit haben.⁶ Diese Anforderung ist sowohl auf nationaler Ebene in Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG) als auch auf europäischer Ebene in Art. 11 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) und auf internationaler Ebene in Art. 10 Abs. 1 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) statuiert.

Somit bilden Konzentrationsprozesse in der Medienlandschaft eine erhebliche Gefahr für die Demokratie. Solche Prozesse liegen allerdings in der Eigenlogik der gegenwärtigen Entwicklung von Märkten für digitale Medien. Die fortschreitende Digitalisierung erhöht den Wettbewerbsdruck auf die Medienunternehmen. Erforderlich ist eine stete Fortentwicklung technischer sowie inhaltlicher Darstellung von Medienangeboten. Die Medienunternehmen unterliegen zwangsläufig dem Druck, sich durch internes oder externes Wachstum zu vergrößern, um sich auf dem Medienmarkt positionieren zu können.⁷ Durch diesen Wachstumsdruck werden erhebliche Konzentrationsanreize geschaffen, vorwiegend aufgrund monetärer, also wettbewerbssteigernder Aspekte. Genau diese Konzentrationsanreize stellen eine Gefahr für die Medienvielfalt dar und indizieren die Notwendigkeit einer Konzentrationskontrolle.⁸

I. Die Medienkonzentrationskontrolle im Spannungsverhältnis zwischen Medienrecht und Wettbewerbsrecht

Zur Kontrolle dieser Tendenzen existieren aktuell Regelungen in zwei Rechtsbereichen: einerseits in dem des Kartellrechts, andererseits im Rundfunkrecht.⁹ Primäres Ziel der kartellrechtlichen Kontrolle ist die Verhinderung einer marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens. Das Kartellrecht bezweckt die Aufrechterhaltung des ökonomischen Wettbewerbs, indem durch die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)¹⁰ wettbewerbswidrige Kartelle und missbräuchliches Verhalten marktbeherrschender Unternehmen untersagt

⁶ Allgemein zum Konzept der kommunikativen Chancengleichheit *Hartl*, Suchmaschinen, 2017, S. 31 ff.

⁷ *Paal*, JZ 2010, 647 (648); BVerfGE 119, 181 (216 f.).

⁸ *Paal*, JZ 2010, 647 (648).

⁹ Aufgrund der Änderung des „Rundfunk“staatsvertrages zum „Medien“staatsvertrag liegt der Gedanke nahe, dass begrifflich nicht mehr von „Rundfunkrecht“ gesprochen werden sollte. Da jedoch der Begriff „Rundfunkrecht“ in der Literatur weiterhin verwendet wird, siehe dazu zum Beispiel *Schladebach/Neubauer*, JuS 2022, 631 ff., wird in dieser Arbeit ebenfalls an dem Begriff des „Rundfunkrechts“ festgehalten.

¹⁰ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung v. 26.06.2013, BGBl. I S. 1750, 3245, das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 19.07.2022, BGBl. I S. 1214, geändert worden ist, nachfolgend zitiert als GWB.

werden.¹¹ Von der kartellrechtlichen Fusionskontrolle wird allein externes, nicht jedoch internes Wachstum eines Unternehmens erfasst.¹² Mangels bestehender medienpezifischer Sonderregelungen entfaltet das Kartellverbot kaum Wirkung für die Frage der Sicherung von inhaltlicher Vielfalt im Medienbereich.

Die Kontrolle von internem Wachstum meinungsrelevanter Medienanbieter liegt hingegen im Zuständigkeitsbereich des Rundfunkrechts. Im Gegensatz zur kartellrechtlichen soll durch die medienrechtliche Kontrolle nicht das Entstehen von Marktmacht, sondern das Entstehen von Meinungsmacht verhindert werden. Die Konzentrationskontrolle ist in den §§ 60 ff. Medienstaatsvertrag (MStV)¹³ geregelt. Der Wortlaut von § 60 Abs. 2 MStV orientiert sich – wie zuvor auch der Wortlaut des § 26 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV)¹⁴ – zur Berechnung der Kontrolle von Meinungsmacht an Zuschaueranteilen. Dieser Ansatz stammt aus einer Zeit, in der Fernsehen das wichtigste Medium für die Meinungsbildung war. Bei Betrachtung der aktuellen Medienlandschaft fällt jedoch vor allem auf, dass mittlerweile international agierende Akteure den Medienmarkt dominieren.¹⁵ Auch diese meinungsrelevanten Akteure müssen von einer konzentrationsrechtlichen Kontrolle erfasst und effektiv reguliert werden können. Die Anpassung der bestehenden Regelungen zur Kontrolle von Meinungsmacht an die tatsächlichen Gegebenheiten des digitalen Zeitalters wirft zahlreiche Fragen und Probleme auf, welche im Spannungsfeld von Kartell- und Rundfunkrecht zu lösen sind.

II. Forschungsstand

Zu der aufgezeigten Problemstellung gibt es in der Literatur zwar punktuelle Veröffentlichungen, die sich jedoch lediglich mit Einzelaspekten beschäftigen. Die Thematik der Medienkonzentrationskontrolle im digitalen Zeitalter wird nicht hinreichend gesamthaft aufgearbeitet. Zu finden sind einzelne Beiträge, welche auf die Problematiken und Anforderungen der Vielfaltssicherung im Zusammenhang mit

¹¹ Paal, JZ 2010, 647 (648).

¹² KEK, Sechster Konzentrationsbericht, 2018, S. 17; Eine Sonderregelung besteht mit § 30 GWB für den Pressebereich „Sonderregeln für bestimmte Wirtschaftsbereiche“ und nimmt diesen Bereich vom Kartellverbot aus, sofern vertikale vertragliche Preisbindungen von Zeitschriften und Zeitungen betroffen sind, siehe dazu Paal, JZ 2010, 647 (648).

¹³ Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag), BlnGVBl. 2020, 698; BayGVBl. 2020, 450; HessGVBl. 2020, 607, HambGVBl. 2020, 434, nachfolgend zitiert als MStV.

¹⁴ Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag), BlnGVBl. 1991, 309, in der Fassung des Zweiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, Brandenburg GVBl. I/19, Nr. 7 S. 1, S. 2, am 07. 11. 2020 aufgehoben durch § 2 MStV, nachfolgend zitiert als RStV.

¹⁵ Kantar, Mediengewichtungsstudie 2019-I, 2019; Schmidt/Merten/Hasebrink/Petrich/Rolfs, Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung, 2017.