

Medienkonzentrationsrecht: Ein Relikt aus der Zeit des analogen Fernsehens oder eine Notwendigkeit auch für die digitale Medienlandschaft?

Wolfgang Kreißig und Michael Petri

Seit mehr als einem Jahrzehnt¹ und noch verstärkt seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2014² zum Veto der KEK zur geplanten Übernahme der ProSiebenSat.1 Media AG durch die Axel Springer AG wird Jahr für Jahr von der Medienpolitik eine Reform des Medienkonzentrationsrechts in Aussicht gestellt oder auch von verschiedenen Stakeholdern, wie insbesondere den Medienanstalten und der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), gefordert. Dabei haben sich die Begründungen für den Bedarf einer Neuregelung und die angedachten Lösungen allein aufgrund des Zeitlaufs sowie anhaltender Veränderungen der Medienlandschaft immer wieder verändert und weiterentwickelt. Einigkeit besteht allerdings darüber, dass das aktuelle Medienkonzentrationsrecht aufgrund dessen restriktiver Auslegung durch das Bundesverwaltungsgericht weitgehend leerläuft und dass der gegenwärtige fernsehzentrierte Ansatz der Medienkonzentrationskontrolle angesichts einer grundlegend veränderten Mediennutzung anachronistisch erscheint. Der nachfolgende Beitrag gibt einen Überblick über den aktuellen Stand.

I. Einleitung

Meinungsvielfalt und die Möglichkeit zur freien Meinungsbildung sind Grundvoraussetzungen der Demokratie. Eine Demokratie ist geprägt von der Teilhabe und Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger. Damit die

1 Vgl. <http://www.goldmedia.com/blog/2012/05/ein-bedrohungspotenzial-für-die-meinungsbildung-interview-mit-martin-stadelmaier-chef-der-staatskanzlei-von-rheinland-pfalz-promedia-mai-2012/> (14.01.2024), wonach schon im Jahr 2012 auf Arbeitsebene ein erster entscheidungsreifer Vorschlag zur Neuordnung des Medienkonzentrationsrechts erarbeitet worden war.

2 BVerwG 6 C 2.13, Urteil vom 29. Januar 2014.

Mitbestimmungsrechte in vollem Umfang wahrgenommen werden können, bedarf es einer breiten Informationsbasis. In den Meinungsbildungsprozess sollen möglichst viele und unterschiedliche Informationen, Standpunkte, Bewertungen und Perspektiven einfließen. Eng verbunden mit dem Gebot der freien Meinungsbildung ist daher das Pluralismusprinzip. In einer modernen Gesellschaft kommt den Medien diesbezüglich eine besondere Bedeutung zu. Medien können ein breites Themenspektrum abbilden, auf Entwicklungen und Hintergründe aufmerksam machen, verschiedene Positionen erläutern oder Beteiligten Raum für Erläuterungen bieten. Öffentliche Aufmerksamkeit erzielt vor allem, was von den Medien aufgegriffen wird. Vor diesem Hintergrund ist eine plurale und vielfältige Medienlandschaft essentiell. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Massenmedien. Die Gewährleistung von Medienvielfalt ist insofern eine Grundvoraussetzung für eine freie Meinungsbildung. Dabei bezieht sich Vielfalt einerseits auf das Angebot an unterschiedlichen Perspektiven und Meinungen in der Berichterstattung, andererseits aber auch auf ein Mindestmaß an voneinander unabhängigen Medienangeboten.³

II. Die Rolle des Fernsehens im Medienkonzentrationsrecht

Die Sicherung der Meinungsvielfalt in den Medien ist eine Kernaufgabe des Medienrechts und unterliegt unterschiedlichen Regulierungsansätzen. Unter anderem gilt es zu verhindern, dass bestimmte Gruppen oder einzelne Personen einen zu mächtigen Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess erhalten, also so genannte „vorherrschende Meinungsmacht“ erlangen.⁴ Diesen Aspekt greift das Medienkonzentrationsrecht auf, welches in den §§ 59 ff. Medienstaatsvertrag (MStV) geregelt ist. Danach ist es Aufgabe der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), als Organ der Medienanstalten im Rahmen von Zulassungsverfahren und bei Beteiligungsveränderungen die bundesweiten Fernsehveranstaltern zu-

3 Vgl. insgesamt dazu vertiefend KEK, Siebter Konzentrationsbericht (2021), Zukunftsorientierte Vielfaltssicherung im Gesamtmarkt der Medien, Kapitel I, Medienkonzentration und Sicherung der Meinungsvielfalt, S. 15 ff.; sowie Stark/Stegmann, Vielfaltssicherung im Zeitalter von Medienintermediären, bidt-Working Paper (2021), S. 12 ff., 27 ff. (m. w. N.).

4 BVerfGE 73, 118 (160); vgl. auch Hasebrink, „Meinungsbildung und Kontrolle der Medien“ (2016), in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), Dossier Medienpolitik (<https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/medienpolitik/172240/meinungsbildung-und-kontrolle-der-medien>).

kommende Meinungsmacht zu beurteilen und zu starke Einflussnahmемglichkeiten auf den Prozess der Meinungsbildung zu verhindern. Das damit verbundene Ziel ist die Sicherung von Anbietervielfalt.

1. Historische Sonderstellung des Fernsehens

Das geltende Medienkonzentrationsrecht reguliert auf der Grundlage verfassungsgerichtlicher Vorgaben die Sicherung von Meinungsvielfalt im bundesweiten privaten Fernsehen. Die besondere Herausstellung des Fernsehens fußt auf der langjährigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 des Grundgesetzes (GG).

Das Gericht hat dabei seit jeher die Bedeutung von Rundfunk und Presse als moderne Massenkommunikationsmittel und Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung betont. Während sich in Deutschland eine relativ große, unabhängige und inhaltlich vielfältige Presselandschaft entwickeln konnte, sah das Gericht beim Fernsehen dagegen aus technischen Gründen der Frequenzknappheit sowie aus Gründen des mit der Rundfunkveranstaltung verbundenen außergewöhnlich großen finanziellen Aufwandes ein höheres Maß an Vielfaltsgefährdung.⁵

Die herausgehobene Bedeutung des Rundfunks und insbesondere des Fernsehens verband das Bundesverfassungsgericht mit den Kriterien Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft, wobei es das Fernsehen zudem als Leitmedium für die öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung einordnete.⁶ Die Breitenwirkung beruhe auf der Reichweite und der Möglichkeit der Beeinflussung großer Bevölkerungsteile. Die Aktualität des Hörfunks und Fernsehens zeige sich darin, dass Inhalte und Ereignisse schnell – mitunter unverzögert – übertragen werden könnten. Die besondere Suggestivkraft des Mediums ergebe sich insbesondere aus der Möglichkeit, Text und Ton sowie beim Fernsehen zusätzlich bewegte Bilder miteinander zu kombinieren. Wegen des dadurch vermittelten Anscheins der Authentizität und des Miterlebens sowie seiner bequemen Verfügbarkeit sei das Fernsehen zu dem Medium geworden, aus dem der größte Teil der Bevölkerung seinen Informationsbedarf decke.⁷

5 Vgl. BVerfGE 12, 205 (260 ff.).

6 BVerfGE 97, 228 (257).

7 Vgl. BVerfGE 31, 314 (325); 90, 60 (87); 97, 228 (256); 103, 44 (74); 114, 371 (387); vgl. auch EGMR, Urteil vom 05.11.2002 - Beschwerde-Nr. 38743/97 - Demuth ge-

2. Die Rolle des Fernsehens in Zeiten der Digitalisierung und Konvergenz

Es ist offensichtlich, dass die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts aus einer anderen, vordigitalen Zeit stammen und die Ausgangsprämissen für die Sonderrolle des Fernsehens unter den Bedingungen der digitalen Massenkommunikation und Plattformökonomie zu hinterfragen sind.

a) Wegfall der Knappheit und Verlust des Alleinstellungsmerkmals der besonderen Wirkkraft

Insbesondere kann von technischen Knappheiten keine Rede mehr sein. Heute kann beispielsweise mit Smartphones und breitbandigen Internetverbindungen praktisch jeder von fast überall aus live Bewegtbilder in vergleichsweise hoher Qualität an einen weiten Empfängerkreis streamen. Auch im professionellen Produktionsbereich sind technische oder finanzielle Gründe heute kaum mehr ein limitierender Faktor für die Erstellung von Bewegtbildern. Auch hinsichtlich der Kriterien Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung hat das Fernsehen seine Alleinstellung verloren. Praktisch alle über das Internet verbreiteten Medienangebote stehen bezüglich der Kriterien Aktualität und Suggestivkraft – zumindest von den technischen Voraussetzungen her – mit dem Fernsehen auf einer Stufe oder übertreffen dieses sogar.⁸

b) Mediennutzung: Internet überholt TV

aa) TV-Nutzung rückläufig

Nach Angaben der AGF Videoforschung betrug die durchschnittliche tägliche TV-Sehdauer im Jahr 2023 in der Gesamtbevölkerung ab 3 Jahren 182

gen Schweiz, EuGRZ 2003, S. 488 (491), § 43; Urteil vom 10.07.2003 - Beschwerde-Nr. 44179/98 - Murphy gegen Irland, § 69; st. Rspr.

8 Vgl. auch Wagner, Kommunikation in sozialen Medien und Grundrechte – Zur Dritt-wirkung der Meinungsfreiheit und Ausgestaltung einer dienenden Medienfreiheit, ZUM 2022, 861f.

Minuten (2022: 195 Minuten).⁹ Im Vorjahresvergleich verliert TV linear und non-linear signifikant an täglicher Nutzungsdauer bei allen Personen unter 70 Jahren.¹⁰ Die Tendenz bei den TV-Nutzungswerten ist auch im Mehrjahresvergleich deutlich rückläufig. Die Bewegtbildnutzung verschiebt sich immer mehr vom Linearen ins Digitale.¹¹ Das lineare Fernsehen bleibt gleichwohl mit 64 % Tagesreichweite¹² bezogen auf die Gesamtbevölkerung mit Abstand der meistgenutzte Empfangsweg für Bewegtbild.¹³

bb) Mediale Internetnutzung auf dem Vormarsch

Der Fernsehnutzung steht die Nutzungsentwicklung bezogen auf das „mediale Internet“¹⁴ entgegen. In der Hochphase der Corona-Pandemie sind im Jahr 2022 die Nutzungszahlen auf einen vorläufigen Höchstwert gestiegen. Diese Ausnahmesituation hat sich inzwischen wieder normalisiert, was kurzfristig betrachtet zu Rückgängen bei der Nutzungsintensität¹⁵ des medialen Internets sowie der Zahl der Menschen geführt hat, die überhaupt Medien über das Internet nutzen¹⁶. Über alle Altersgruppen hinweg bleiben

9 AGF Videoforschung, Pressemitteilung vom 09.01.2024, „TV-Bilanz 2023“, <https://www.agf.de/service/pressemitteilung/tv-bilanz-2023-deutschland-zwischen-dauerkrise-und-alltagsflucht-180>.

10 Vgl. Ergebnisse der ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation Trends und ARD/ZDF-Onlinestudie 2023, siehe dazu Hess/Rhody, „Eine neue Phase in der Nutzung von Bewegtbild“, Media Perspektiven, Heft 24/2023.

11 Vgl. Ergebnisse der ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation Trends und ARD/ZDF-Onlinestudie 2023, siehe dazu Hess/Rhody, „Eine neue Phase in der Nutzung von Bewegtbild“, Media Perspektiven, Heft 24/2023; sowie AGF Videoforschung, <https://www.agf.de/service/pressemitteilung/tv-bilanz-2023-deutschland-zwischen-dauerkrise-und-alltagsflucht-180>.

12 Die Tagesreichweite ist der Anteil der TV-Seher an der Gesamtbevölkerung an einem durchschnittlichen Wochentag; siehe <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediennutzung/fernsehnutzung>.

13 ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation Trends und ARD/ZDF-Onlinestudie 2023, siehe dazu Hess/Rhody, „Eine neue Phase in der Nutzung von Bewegtbild“, Media Perspektiven, Heft 24/2023.

14 Die ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation fasst unter dem Begriff „Mediales Internet“ die jeweils über das Internet genutzten Kategorien Video, Audio und Text zusammen.

15 139 Minuten pro Tag im Jahr 2023 (- 21 Minuten zum Vorjahr).

16 65% Tagesreichweite für die mediale Internetnutzung (- 7%). Markante Reichweitenrückgänge dabei lediglich in der Gattung Text (- 5%), getrieben von der jungen und mittleren Altersgruppe, zudem verminderte Reichweiten von Musikvideos über

die Werte für Nutzungsdauer und Tagesreichweite des medialen Internets allerdings auf hohem Niveau und liegen fast ausnahmslos über den Werten des Jahres 2021.¹⁷ An einem Durchschnittstag nutzen 65% der Deutschen das mediale Internet (Tagesreichweite Bewegtbild 50%, Audio 37% und Text 36%). Von den unter 30-Jährigen kommen fast alle an einem Durchschnittstag online mit Medieninhalten in Kontakt.¹⁸

Das Alter spielt hinsichtlich der Art und Weise der Mediennutzung eine erhebliche Rolle. Während ab 70-Jährige nur eine gute halbe Stunde pro Tag mit medialen Internetinhalten verbringen, sind dies bei den 14- bis 29-Jährigen durchschnittlich mehr als vier Stunden (257 Minuten).¹⁹ An vorderster Stelle stehen dabei Onlinevideos, die täglich rund zweieinviertel Stunden genutzt werden. Videos und Livestreams im Internet erreichen fast zwei Drittel der Bevölkerung. Wachstumstreiber sind jedoch nicht länger die klassischen Streamingdienste, deren Nutzung nahezu stagniert. Die Videonutzung in Sozialen Medien ist hingegen vor allem in der jüngsten Altersgruppe zuletzt stark angestiegen. Die ursprünglich auf Interaktion ausgelegten Social-Media-Plattformen haben ihren Fokus und die Funktionen angesichts des Erfolgs von TikTok inzwischen stark auf Video ausgerichtet.²⁰

YouTube bei den Jüngeren und von Audio-Livestreams bei den über 50-Jährigen; vgl. ARD/ZDF-Onlinestudie 2023, abrufbar unter <https://www.ard-zdf-onlinestudie.de>, sowie Kupferschmitt/Müller, „ARD/ZDF-Massenkommunikation Trends 2023: Mediennutzung im Intermediavergleich“, *Media Perspektiven*, Heft 21/2023.

- 17 Vgl. ARD/ZDF-Onlinestudie 2023, abrufbar unter <https://www.ard-zdf-onlinestudie.de>; Ausnahme: Lediglich die Audionutzung im Internet liegt im Jahr 2023 leicht unterhalb des Wertes aus dem Jahr 2021.
- 18 ARD/ZDF-Onlinestudie 2023, abrufbar unter <https://www.ard-zdf-onlinestudie.de>, siehe dazu Beisch/Koch, „ARD/ZDF-Onlinestudie: Weitergehende Normalisierung der Internetnutzung nach Wegfall aller Corona-Schutzmaßnahmen“, *Media Perspektiven*, Heft 23/2023.
- 19 ARD/ZDF-Onlinestudie 2023, abrufbar unter <https://www.ard-zdf-onlinestudie.de>, siehe dazu Beisch/Koch, „ARD/ZDF-Onlinestudie: Weitergehende Normalisierung der Internetnutzung nach Wegfall aller Corona-Schutzmaßnahmen“, *Media Perspektiven*, Heft 23/2023.
- 20 ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation Trends und ARD/ZDF-Onlinestudie 2023, siehe dazu Hess/Rhody, „Eine neue Phase in der Nutzung von Bewegtbild“, *Media Perspektiven*, Heft 24/2023.

cc) Internet schlägt TV bei der informativen Nutzung

Zur Deckung des Informationsbedarfs ist das Internet für die Bevölkerung inzwischen wichtiger geworden als das Fernsehen. Dabei sind unter dem Begriff „Internet“ eine Vielzahl an Anwendungen und Diensten zusammengefasst, bei denen das Internet als Übertragungsweg dient. Von ihrer Bedeutung für die Meinungsbildung sind die Onlinemedien in ihrer Gesamtheit, was die Nutzung und die subjektive Bewertung der Nutzer hinsichtlich der Bedeutung als wichtigstes Informationsmedium²¹ anbelangt, neben das Fernsehen getreten.²² Der Medienvielfaltsmonitor²³ der Medienanstalten zeigt, dass dem Internet seit dem Jahr 2020 das größte Meinungsbildungsgewicht vor dem Fernsehen zukommt.²⁴ Im Intermedia-Vergleich steigt das potenzielle Meinungsbildungsgewicht des Internets dabei zulasten des Fernsehens an. Dabei ist ein klarer Zusammenhang zwischen Alter und Relevanz festzustellen: Je älter die Nutzer sind, desto wichtiger sind Fernsehen und Tageszeitung, je jünger, desto stärker dominiert das Internet als Informationsmedium. In der Altersgruppe ab 50 Jahre liegen Fernsehen und Tageszeitungen noch vor dem Internet, bei den jüngeren Altersgruppen liegt das Internet hingegen deutlich vorn.

III. Digitalisierung und Konvergenz als Gamechanger

Vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklungen wird deutlich, dass die vom Bundesverfassungsgericht getroffenen historischen Aussagen zur Vielfaltssicherung in Verbindung mit dem besonderen Fokus auf das Fernsehen inzwischen überholt sind.

21 Medienvielfaltsmonitor, Ermittlung des Meinungsbildungsgewichts der Mediengattungen auf Basis der Mediengewichtungsstudie; Fragestellung: „Wenn Sie sich über das Zeitgeschehen in Politik, Wirtschaft und Kultur aus Deutschland und aller Welt informieren: Welches Medium ist Ihnen da am wichtigsten?“.

22 Vgl. Medienvielfaltsmonitor 2023 (https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Medienvielfaltsmonitor/Medienvielfaltsmonitor_2023.pdf).

23 <https://medienvielfaltsmonitor.de>.

24 Medienvielfaltsmonitor 2023, S. 27 f. (https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Medienvielfaltsmonitor/Medienvielfaltsmonitor_2023.pdf).

1. Konvergenz der Medien als Ausgangspunkt eines zeitgemäßen Medienkonzentrationsrechts

Zu keiner Zeit war die Vielfalt an Medienangeboten größer und der Informationszugang breiter und einfacher als heute. Das Internet mit Intermediären wie Suchmaschinen, sozialen Netzwerken und Medienplattformen hat die Medienlandschaft stark verändert.

Die bisherigen Gatekeeper-Positionen der klassischen Medien haben sich weitgehend aufgelöst. Das „Agenda setting“, also welche Themen wann und auf welche Weise öffentlich werden, liegt nicht länger allein in ihren Händen. Die klassischen Sende-Empfänger-Strukturen wurden durch die Digitalisierung aufgebrochen.²⁵ Nutzerinnen und Nutzer können online zu jedem denkbaren Thema Beiträge leisten sowie eigene Ideen und Sichtweisen öffentlich mitteilen. Dass über diesen Weg breite gesellschaftliche Debatten entstehen können, zeigen Beispiele wie #MeToo oder #BlackLivesMatter.²⁶ Insbesondere soziale Medien haben für die Rezeption und Verbreitung von (politischen) Informationen und Nachrichten erheblich an Bedeutung gewonnen. Das zeigt sich sowohl auf der Seite der Kommunikatoren, also der Nutzung sozialer Medien durch Nachrichtenanbieter, Politikerinnen und Politiker etc., sowie auf der Empfängerebene, d. h. der Nutzung sozialer Medien zur Informationsgewinnung.²⁷ Über soziale Medien stehen die journalistische Berichtsagenda und die Themenagenda der Mediennutzer in einer stetigen Wechselwirkung. Es verschwimmt dabei zunehmend, inwieweit aktuelle Themen durch Medien gesetzt werden („Agenda setting“) oder wie stark sich der Journalismus in der Auswahl der Themen am Publikum orientiert und die von den Nutzenden über soziale

25 Vgl. Landesanstalt für Medien NRW, Debattenmonitor „Vielfalt im Wandel – Medien und Journalismus Weiterentwickeln“, Ausgabe 2, Mai 2021, S. 2.

26 Vgl. Landesanstalt für Medien NRW, Debattenmonitor „Vielfalt im Wandel – Medien und Journalismus Weiterentwickeln“, Ausgabe 2, Mai 2021, S. 4.

27 Kümpel/Rieger, „Kann Instagram auch Politik? Beeinflussung der Informationsnutzung und Effekte für die Meinungsbildung durch politische Inhalte“ (2020), S. 11 (<https://www.kas.de/documents/252038/7995358/Kann+Instagram+auch+Politik.pdf/e8c04db5-0be9-10f1-12d6-1b57dd64add3?version=1.0&t=1597911238796>); vgl. auch Wagner, Kommunikation in sozialen Medien und Grundrechte – Zur Drittewirkung der Meinungsfreiheit und Ausgestaltung einer dienenden Medienfreiheit, ZUM 2022, 861 m.w.N.

Medien eingebrachten Themen in diesen Kreislauf einwirken („Agenda gettig“).²⁸

2. Vielfaltsgefährdung im digitalen Zeitalter

Trotz dieser unter Vielfaltsgesichtspunkten grundsätzlich positiv zu bewertenden Entwicklungen bestehen auch weiterhin Gefährdungen für die Medienvielfalt. Hierbei lohnt sich zum einen ein genauerer Blick „hinter die Kulissen“ der digitalen Vielfalt, die nicht ganz so offen und stabil ist, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Zum anderen ist das Fernsehen auch weiterhin ein sehr wirkmächtiges Medium, das aus Vielfaltsgesichtspunkten nicht ohne weiteres ganz sich selbst überlassen werden kann.

a) Bundesverfassungsgericht: Netz- und Plattformökonomie als Konzentrationsbeschleuniger

So hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1996 ausdrücklich festgestellt, dass nicht ersichtlich sei, dass das Gebot der Vielfaltsicherung durch neuere (technische) Entwicklungen an Gewicht verlieren könnte.²⁹ Vielmehr würden die Wirkungsmöglichkeiten des Rundfunks zusätzliches Gewicht dadurch gewinnen, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und Verbreitungswege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht hätten.

Das Gericht hat diese Auffassung nochmals im Jahr 2018 bestätigt und in seine Begründung die Entwicklungen in den Bereichen Netz- und Plattformökonomie sowie Algorithmen einbezogen: Allein der Umstand eines verbreiterten Angebots privaten Rundfunks und einer Anbietervielfalt führe für sich noch nicht zu Qualität und Vielfalt im Rundfunk. Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigten – im Gegenteil – Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Seien Angebote zum größten Teil

28 Renger/Aichberger/Kirchhoff/Schätz/Kerbe/Summerer/Reifenauer-Renger, „Work in P(rog)ress. Neue Nachrichten- und Arbeitsprozesse im österreichischen Journalismus“, Universität Salzburg 2019, Kurzbericht S. 6.

29 BVerfGE 95, 163, 172 f., DSF-Beschluss vom 18. Dezember 1996.

werbefinanziert, förderten sie den publizistischen Wettbewerb nicht unbedingt; auch im Internet könnten die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu komme die Gefahr, dass – auch mit Hilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten würden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führe. Solche Angebote seien nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern würden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzenden auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit seien auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig. Zudem würden verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auftreten.³⁰

b) Vielfaltskritische Effekte aus Praxissicht

Die vom Bundesverfassungsgericht angeführten fortbestehenden oder neuen potenziellen Vielfaltsbeeinträchtigungen können mit Beispielen untermauert werden, die den bereits erwähnten positiven Vielfaltsaspekten der Digitalisierung gegenüberstehen.

aa) Die Knappheit der Aufmerksamkeit

Anstelle der technischen Knappheit ist die begrenzte Aufmerksamkeitsspanne der Nutzenden getreten. Die Mediennutzungszeit befindet sich zwar insgesamt auf einem hohen Niveau, sie ist dennoch pro Nutzerin und Nutzer begrenzt. Durch die enorme Vergrößerung der Anzahl von „Sendern“ von Inhalten und Informationen im Onlinebereich ist ein verschärfter Kampf um die Aufmerksamkeit der Nutzenden und die damit verbundenen Monetarisierungschancen entstanden.³¹ Hierdurch geraten mitunter

30 BVerfGE 149, 222, 261 f., Rundfunkbeitragsurteil vom 18. Juli 2018.

31 Vgl. z. B. Kerstin Niederauer-Kopf, CEO der AGF Videoforschung: „Der Mensch hat letztlich kein unendliches Medienzeitbudget und dieses verteilt sich aufgrund der immer stärker fortschreitenden intra- und intermedialen Fragmentierung mittlerweile auf mehrere Mediengattungen und auch Angebotsformen“, AGF-Pressemitteilung

auch etablierte Medienkonzerne unter Druck, denn auch sie konkurrieren letztlich mit sämtlichen Online-Angeboten, seien es Beiträge auf Plattformen wie Instagram, YouTube, Netflix, Amazon etc. Im Jahr 2022 konnten beispielsweise vier von fünf Zeitungsverlagen mit ihren Digitalerlösen die fortgesetzten Auflagenrückgänge bei den gedruckten Zeitungen noch nicht ausgleichen.³² Auch für große Medienhäuser wie ProSiebenSat.1 und RTL verschärft der Wandel in der Mediennutzung die Lage. Big-Tech-Unternehmen erhöhen zusätzlich den Druck in journalistischer wie in ökonomischer Hinsicht.³³ Dies hat mitunter unmittelbar und mittelbar Auswirkungen auf die Inhalte. Über verschiedene Medientypen hinweg ist zu beobachten, dass das Streben nach höheren Nutzungs- und Zugriffszahlen die Ressourcenverteilungen beeinflussen und die Themenauswahl und -darstellung verändern kann.³⁴ Die Konkurrenzsituation und das hohe „Online-Tempo“ im Hinblick auf aktuelle Meldungen, Reaktionen auf Ereignisse sowie die Aktualisierungsrate von neuen Beiträgen tragen unter anderem dazu bei, dass sich Medien und ihre Inhalte teilweise angleichen.³⁵

bb) Informationsüberflutung

Ein neues Phänomen im Zusammenhang mit der hohen Anbietervielfalt ist eine zunehmende Nachrichtenmüdigkeit, auch als „News Fatigue“ oder „News Avoidance“ bezeichnet. Immer mehr Menschen vermeiden

vom 09.01.2024 zur TV-Bilanz 2023, <https://www.agf.de/service/pressemitteilung/tv-bilanz-2023-deutschland-zwischen-dauerkrise-und-alltagsflucht-180> (30.01.2024).

- 32 Der Tagesspiegel, „Trendumfrage unter Zeitungsverlagen: Die Zeichen stehen auf Aufbruch und Innovation“, Online-Artikel vom 07.02.2023, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/kultur/trendumfrage-unter-zeitungsverlagen-die-zeichen-stehen-auf-aufbruch-und-innovation-9304790.html> (30.01.2024).
- 33 FAZ, „Brandbrief an die Länder: Das duale Rundfunksystem gerät aus den Fugen“, Artikel vom 26.07.2023.
- 34 Fürst, „Popularität statt Relevanz? Die journalistische Orientierung an Online-Nutzungsdaten“, in Mämecke/Passoth/Wehner, „Bedeutende Daten. Modelle, Verfahren und Praxis der Vermessung und Verdatung im Netz“, (2018), S. 171-204.
- 35 Vgl. z. B. Jarren, „Die Medienpolitik ist am Zug. ‚News Avoidance‘ ist eine Folge der Medienkrise“, in: epd medien, 2023, Heft 47, S. 3-7; ebenso Hess/Reiter/Adolf, „More of the same“ oder digitales Stimmungsbarometer? Soziale Netzwerke als Plattformen politischer Debatten und ihre Relevanz für Mediennutzer:innen und Journalist:innen“ (April 2023), Beitrag im Rahmen des 16. Forschungsforums der österreichischen Fachhochschulen an der FH St. Pölten.

Nachrichten bewusst oder schränken ihren Nachrichtenkonsum ein.³⁶ Als Gründe hierfür werden ein Nachrichtenüberangebot, eine Ausspielung von Meldungen über alle Verbreitungswege und Plattformen sowie die Krisenberichterstattung genannt. Auf Seiten der Nutzenden führe dies zu Themenverdruss, Schlagzeilenstress und einem „Überall-das-gleiche“-Eindruck. Negative Folgen habe dies insbesondere für den Journalismus, indem Akzeptanz, Nutzung und Zahlungsbereitschaft zurückgingen, aber auch für die Gesellschaft insgesamt durch den damit verbundenen Verlust der gemeinsam geteilten Themen- und Wissensordnung sowie durch negative Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt und die Befähigung zur politischen Teilhabe und Teilnahme.³⁷

cc) Plattform-Optimierung

Ein zusätzlicher negativer Effekt im Hinblick auf die Konkurrenz um Aufmerksamkeit ist, dass plattformabhängig spezifische „Klick-Auslöser“ (sog. „Trigger“) gesetzt werden. Bei Instagram herrscht beispielsweise ein starker, oftmals auf ästhetisierte und/oder inszenierte Bilder gerichteter Fokus. Dieser kann dazu führen, dass sich die Themenauswahl nicht in erster Linie nach der Relevanz, sondern nach der Darstellbarkeit auf der Plattform („Instagramability“) richtet.³⁸ Ein weiteres Beispiel für die Anpassung an die Plattformumgebung ist die Abhängigkeit von guten Platzierungen bei Suchmaschinen – im Wesentlichen der Google-Suche. Hierbei spielen Maßnahmen zur Suchmaschinenoptimierung (kurz „SEO“, search engine optimization) eine wesentliche Rolle. SEO-Maßnahmen können im Wesentlichen in drei Kategorien unterteilt werden: On-Page, Off-Page und technische SEO.³⁹ Die On-Page-Optimierung umfasst alle Faktoren,

36 Vgl. Behre/Hölig/Möller, *Reuters Institute Digital News Report 2023 – Ergebnisse für Deutschland*, Hrsg.: Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI), Juni 2023; ebenso Jarren, „Die Medienpolitik ist am Zug. ‚News Avoidance‘ ist eine Folge der Medienkrise“, in: *epd medien*, 2023, Heft 47, S. 3-7.

37 Jarren, „Die Medienpolitik ist am Zug. ‚News Avoidance‘ ist eine Folge der Medienkrise“, in: *epd medien*, 2023, Heft 47, S. 3-7.

38 Kümpel/Rieger, „Kann Instagram auch Politik? Beeinflussung der Informationsnutzung und Effekte für die Meinungsbildung durch politische Inhalte“, Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung (2020), S. 31.

39 Veglis/Karypidou/Giomelakis, „SEO inside Newsrooms: Reports from the Field“, in: Veglis/Giomelakis, *Search Engine Optimization* (2019), S. 65.

die direkt mit dem Inhalt einer Website zusammenhängen. Beobachtungen haben gezeigt, dass Journalistinnen und Journalisten mitunter ihre Nachrichtenagenda und die Art und Weise, wie sie schreiben, ändern, um bessere Platzierungen in Suchmaschinen zu erreichen (sog. „SEO writing“).⁴⁰ Dies umfasst u. a. die Verwendung SEO-freundlicher Titel, das Einfügen relevanter Schlüsselwörter in die ersten Absätze oder das Layout.⁴¹ So geht beispielsweise die Verwendung von zwei Überschriften bei Online-Artikeln auf SEO zurück.⁴²

dd) Vielfaltsgefährdungen durch KI

Die jüngeren Entwicklungen im Bereich KI haben ebenfalls das Potenzial, einen Einfluss auf die mediale Vielfalt zu nehmen. Neben Chancen für einen besseren Informationszugang, positiven Effekten für den Journalismus und insgesamt einer Vielfaltserweiterung bergen KI-Anwendungen gleichermaßen aber auch Risiken für die Vielfalt:

- KI-gesteuerte Empfehlungs- und Filtersysteme können stark personalisierte Medieninhalte und Informationsräume schaffen und damit zur Entstehung von medialen Filterblasen beitragen.⁴³
- Die Konzentration von Daten bei wenigen Tech-Unternehmen beschleunigt auch potentiell die mediale Konzentration. Die Sammlung, Speicherung, Auswertung und Reproduktion von Daten durch Plattform- und KI-Unternehmen ist nur wenigen Nutzern bewusst.⁴⁴ Die aggregierten Daten werden verkauft (z. B. zu Werbezwecken), dienen als Referenzgröße für neue Inhalte und Produkte oder werden als „Trainingsdaten“

40 Veglis/Karypidou/Giomelakis, „SEO inside Newsrooms: Reports from the Field“, in: Veglis/Giomelakis, Search Engine Optimization (2019), S. 66.

41 Vgl. Beel/Gipp/Wilde, Academic Search Engine Optimization (ASEO): Optimizing Scholarly Literature for Google Scholar & Co., in: Journal of Scholarly Publishing, 1/2010.

42 Veglis/Karypidou/Giomelakis, „SEO inside Newsrooms: Reports from the Field“, in: Veglis/Giomelakis, Search Engine Optimization (2019), S. 65 f.

43 Enquête-Kommission „Künstliche Intelligenz“ des Deutschen Bundestages, Projektgruppe „KI und Medien“, Abschlussbericht, S. 405.

44 Enquête-Kommission „Künstliche Intelligenz“ des Deutschen Bundestages, Projektgruppe „KI und Medien“, Abschlussbericht, S. 405

zur (weiter)Entwicklung von KI-Anwendungen benutzt⁴⁵. Gerade hierfür ist der Zugriff auf große Datenmengen erforderlich.⁴⁶ Datensätze fallen umso umfangreicher an, je stärker ein Angebot genutzt wird. In der Folge stehen den großen Plattformunternehmen auch die größten Datensätze zur Verfügung, weshalb KI insofern als Konzentrationsbeschleuniger wirkt.⁴⁷ Auch ist die Hebelwirkung des Einsatzes von KI bei Empfehlungssystemen evident und stärkt insbesondere Intermediäre in den Medienmärkten, selbst wenn diese keine eigenen medialen Inhalte anbieten.⁴⁸

- Zu wenig diverse oder fehlerhafte Trainingsdaten können zu einer „Voreingenommenheit“ des Algorithmus führen (sog. „Algorithmic Bias“ oder „Unconscious Bias“). Hierdurch können Diskriminierungen von bestimmten Personengruppen oder Minderheiten durch KI-Systeme verursacht werden.⁴⁹ Insgesamt sind die Prozesse innerhalb von KI-Systemen weder für Nutzende noch für die Aufsichtsbehörden transparent und verständlich.⁵⁰

45 Meta hatte Anfang Juni 2024 angekündigt, seine Datenschutzerklärung anzupassen, um zukünftig Bilder, Texte und geteilte Informationen der Anwenderinnen und Anwender ihrer Plattformen wie Facebook und Instagram zu KI-Trainingszwecken nutzen zu können: vgl. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/digitales/verbraucherzentrale-meta-ki-training-100.html>

46 Siehe z. B. Harlan/Brunner, „Der Rohstoff der KI sind wir“, BR-Online-Artikel vom 07.07.2023 (<https://interaktiv.br.de/ki-trainingsdaten/>).

47 Enquete-Kommission „Künstliche Intelligenz“ des Deutschen Bundestages, Projektgruppe „KI und Medien“, Abschlussbericht, S. 406; 25. Jahresbericht der KEK, S. 20.

48 Enquete-Kommission „Künstliche Intelligenz“ des Deutschen Bundestages, Projektgruppe „KI und Medien“, Abschlussbericht, S. 405.

49 Lernen Wie Maschinen – Blog über KI, maschinelles Lernen & Robotik, „Was ist algorithmische Voreingenommenheit (Algorithmic Bias)?“ (Stand: 23.11.2022; <https://www.lernen-wie-maschinen.ai/ki-pedia/was-ist-algorithmische-voreingenommenheit-it-algorithmic-bias/> (30.01.2024)).

50 Enquete-Kommission „Künstliche Intelligenz“ des Deutschen Bundestages, Projektgruppe „KI und Medien“, Abschlussbericht, S. 405.

- Phänomene wie gezielte Desinformationskampagnen (Fake News), Deepfakes⁵¹, Hatespeech, Social Bots und Shitstorms gefährden offene Meinungsbildungsprozesse.⁵²

IV. Medienstaatsvertrag als (noch unvollständige) Reaktion der Länder

Die Länder haben auf die genannten Entwicklungen reagiert und den am 7. November 2020 in Kraft getretenen Medienstaatsvertrag als Nachfolge des Rundfunkstaatsvertrages verabschiedet. Der Medienstaatsvertrag ist die Antwort der Länder als Mediengesetzgeber auf zentrale Fragen und Herausforderungen einer digitalisierten Medienwelt. In der Einleitung zur amtlichen Begründung haben die Länder dabei im Hinblick auf ihre Verpflichtung zur Schaffung und Ausgestaltung einer „positive Ordnung“ zum Schutz und zur Förderung publizistischer Vielfalt sowie der fortbestehenden Notwendigkeit einer solchen Ordnung auch angesichts der fortschreitenden Digitalisierung und den damit verbundenen Möglichkeiten explizit auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dessen Rundfunkbeitragsurteil⁵³ vom 18. Juli 2018 bezogen.⁵⁴

Mit dem Medienstaatsvertrag wurden neue Regelungen insbesondere zur Transparenz und Diskriminierungsfreiheit für Medienplattformen, Benutzeroberflächen und erstmals auch für Medienintermediäre wie Suchmaschinen und soziale Netzwerke getroffen.⁵⁵ So müssen Intermediäre nach den neuen Transparenz- und Diskriminierungsfreiheitspflichten of-

51 In der Regel durch den Einsatz künstlicher Intelligenz erstellte oder manipulierte Bild-, Audio- oder Videoinhalte, die eine von der Realität abweichende Inszenierung zeigen. Gegenstand sind meist Äußerungen, Handlungen oder Situationen mit real existierenden Personen, die diese in Wahrheit nicht getätigt haben bzw. die so nicht stattgefunden haben.

52 Vgl. Neuberger, „Was erwartet die Gesellschaft vom Internet – und was erhält sie? Ein normativer Kompass für Gestaltung und Regulierung“, Konrad-Adenauer-Stiftung (2018); Enquete-Kommission „Künstliche Intelligenz“ des Deutschen Bundestages, Projektgruppe „KI und Medien“, Abschlussbericht, u.a. S. 517. Für weitere Aspekte potenzieller Gefährdungen der Meinungsvielfalt wird auf den Siebten Konzentrationsbericht der KEK, Kapitel I, verwiesen.

53 BVerfGE 149, 222, 261 f.

54 Siehe dazu oben unter 2. a); vgl. Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 2 f. (https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begrundung.pdf).

55 §§ 78 ff. MStV.

fenlegen, nach welchen Kriterien sie Inhalte selektieren und präsentieren, dürfen journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote nicht systematisch diskriminieren⁵⁶ und auch Social Bots sind neuerdings zu kennzeichnen⁵⁷. Die Vorschriften sollen dem Schutz der Meinungsvielfalt in der konvergenten Medienwelt dienen.

Das überkommene Medienkonzentrationsrecht mit seiner Fokussierung auf das lineare Fernsehen wurde dagegen unverändert aus dem alten Gesetz übernommen und noch nicht an die Veränderungen der Medienmärkte und neue Gefährdungslagen angepasst. Die Länder haben in ihrer Protokollerklärung zum Medienstaatsvertrag aber ausdrücklich festgehalten, sich für ein zukunftsfähiges Medienkonzentrationsrecht einzusetzen zu wollen: Die Länder sind sich einig, dass die Anpassung des Rechtsrahmens an die digitale Transformation mit dem Medienstaatsvertrag nicht abgeschlossen ist. Sie werden weitergehende Reformvorschläge erarbeiten und haben dazu Arbeitsgruppen eingerichtet. Eines der Themenfelder ist dabei ausdrücklich das Medienkonzentrationsrecht. Hierzu haben die Länder erklärt, sich für ein zukunftsfähiges Medienkonzentrationsrecht einzusetzen. Dieses müsse den real bestehenden Gefahren für die Meinungsvielfalt wirksam begegnen können. Die Medienmärkte hätten in den letzten Jahren eine Öffnung erfahren, die neben dem Fernsehen auch andere Mediengattungen, die möglichen Folgen crossmedialer Zusammenschlüsse und auch solcher auf vor- und nachgelagerten Märkten verstärkt in den Fokus rücke. Ein reformiertes Medienkonzentrationsrecht müsse daher alle medienrelevanten Märkte in den Blick nehmen.⁵⁸

V. Europäische Ansätze zu einem Medienkonzentrationsrecht durch den European Media Freedom Act

Am 26. März 2024 hat der Rat der Europäischen Union den European Media Freedom Act (EMFA) beschlossen. Mit dem neuen Medienfreiheitsgesetz sollen künftig die Unabhängigkeit der Medien und der Medienpluralismus in der EU besser geschützt werden. Dabei soll das Medienfreiheits-

56 §§ 93, 94 MStV.

57 § 18 Abs. 3 MStV.

58 Protokollerklärung aller Länder zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland vom 29. Juli 2020; Abgedruckt z. B. im Gesetzblatt für Baden-Württemberg, Nr. 22 vom 7. Juli 2020.

gesetz unter anderem sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ein Verfahren vorsehen, um die Auswirkungen erheblicher Medienmarktkonzentrationen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit im Wege einer Prüfung des Medienpluralismus zu bewerten.⁵⁹

Entsprechend sieht Art. 22 Abs. 1 des EMFA vor, dass die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtssystemen materiell- und verfahrensrechtliche Vorschriften vorzusehen haben, die eine Bewertung von Zusammenschlüssen im Medienmarkt gewährleisten, die sich erheblich auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit auswirken könnten. Dabei wird ausdrücklich bestimmt, dass sich diese Bewertung von den wettbewerbsrechtlichen Bewertungen nach europäischem und nationalem Recht, einschließlich derjenigen, die in den Fusionskontrollvorschriften vorgesehen sind, unterscheidet, Art. 22 Abs. 1 Satz 3 EMFA. Entsprechende Zusammenschlussvorhaben sind gemäß Art. 22 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b) EMFA an die zuständigen nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen zu melden und von diesen zu bewerten. In Deutschland wären die zuständigen Stellen die Landesmedienanstalten bzw. die KEK.⁶⁰

Des Weiteren regelt der EMFA, welche Elemente bei der Bewertung zu berücksichtigen sind, wie etwa die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Medienpluralismus, einschließlich seiner Folgen für die Bildung der öffentlichen Meinung und die Vielfalt der Medienakteure auf dem Markt, unter Berücksichtigung des Online-Umfelds und der Interessen oder Tätigkeiten der Parteien im Zusammenhang mit anderen Medien- oder Nichtmedienunternehmen und ihre Verbindungen mit diesen, Art. 22 Abs. 2 Buchst. a) EMFA. Zur Konkretisierung dieser Prüfkriterien wird die Kommission mit Unterstützung der nunmehr im Europäischen Gremium für Mediendienste zusammengeschlossenen europäischen Regulierungsbehörden Leitlinien herausgeben, Art. 22 Abs. 3 EMFA. Unklar bleiben hingegen die konkreten Konsequenzen im Falle der Feststellung eines Einflusses eines Unternehmenszusammenschlusses im Medienbereich auf den Medienpluralismus. Hier sieht der EMFA lediglich Konsultationsverfahren und Stellungnahmemöglichkeiten des Europäischen Gremiums für Mediendienste und der EU-Kommission vor, Art. 22 Abs. 4 bis 6, 23 EMFA.

59 <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/03/26/european-media-freedom-act-council-adopts-new-rules-to-protect-journalists-and-media-providers/> (16.07.2024).

60 Cole/Ukrow, Präsentationsfolien des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) zum EMFA-E, S. 32, abrufbar unter <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2022/10/21017EMFA-1.pdf> (15.01.2024).

Der EMFA könnte durchaus Auswirkungen auf die Fortentwicklung des Medienkonzentrationsrechts in Deutschland haben. Zwar beinhaltet der Medienstaatsvertrag bereits detaillierte medienkonzentrationsrechtliche Regelungen in Bezug auf das Fernsehen. Auch sieht § 42 Abs. 5 GWB bereits eine Einbeziehung der KEK als zuständige Stelle bei der Bewertung von Unternehmenszusammenschlüssen im Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen durch private Veranstalter durch das Bundeskartellamt vor und gewährt eine entsprechende Stellungnahmemöglichkeit.⁶¹ Der EMFA zielt allerdings ausdrücklich auf eine breiter angelegte Bewertung von Zusammenschlüssen „im Medienbereich“, etwa unter Einbeziehung des Online-Umfelds, was das überkommene fernsehzentrierte Medienkonzentrationsrecht im MStV sowie die entsprechend zugeschnittene kartellrechtliche Einbeziehungs- sowie die Kooperationsklauseln in den §§ 42 Abs. 5, 50 f Abs. 2 GWB derzeit nicht hergeben. Auch dürfte damit die im Zusammenhang mit der Diskussion über eine Reform des Medienkonzentrationsrechts immer mal wieder mitschwingende Lösung einer Konzentrationsprüfung ausschließlich im Rahmen des Kartellrechts der Boden entzogen sein. Dies kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass der EMFA ein separates Verfahren zur Bewertung eines Zusammenschlusses mit Blick auf den Medienpluralismus neben der wettbewerbsrechtlichen Bewertung verlangt.

VI. Ansätze für eine Reform des Medienkonzentrationsrechts in Deutschland

Es besteht Einigkeit darüber, dass der gegenwärtige fernsehzentrierte Ansatz der Medienkonzentrationskontrolle mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen im Medienbereich anachronistisch erscheint.⁶² Zudem laufen

61 Diese Regelungen waren in der in 2015 eingesetzten Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz in Aussicht genommen worden: Vgl. Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz vom Juni 2016, S. 22.

62 Vgl. z. B. Interviews mit den KEK-Vorsitzenden Müller-Terpitz (promedia, Ausgabe 3/2015) und Gounalakis (promedia, Ausgabe 06/2017 und Ausgabe 09/2018, sowie vom 28.01.2020 auf medienpolitik.net, „Den Worten müssen Taten folgen“, abrufbar unter <https://www.medienpolitik.net/2020/01/den-worten-muessen-taten-folgen/>); ebenso Beitrag des Chefs der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Staatssekretär Schrödter, vom 11.12.2018, „Meinungsvielfalt in Deutschland sichern: Staatssekretär Schrödter für grundlegende Reform des Medienkonzentrationsrechts“ (<https://www>.

die aktuellen konzentrationsrechtlichen Regelungen wegen der restriktiven Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts weitgehend leer.⁶³ Mit Einführung der Transparenz- und Nichtdiskriminierungspflichten durch den MStV hat der Gesetzgeber erkannt, dass insbesondere Medienintermediäre wegen ihrer Einflusspotenziale im Rahmen der Sicherung der Vielfalt zu berücksichtigen sind. Das Gesamtbild zur Betrachtung des Einflusses auf die Meinungsbildung soll aber das Medienkonzentrationsrecht zeichnen. Hier wurde bislang versäumt, Medienintermediäre und andere digitale Medienanbieter in die Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Medienkonzentrationsrechts entsprechend ihrer Bedeutung für die Meinungsvielfalt einzubeziehen.⁶⁴ Aus dem gesetzlichen Ausgestaltungsauftrag im Bereich der Rundfunkordnung erwächst daraus gegenüber dem Gesetzgeber aufgrund des ersichtlichen Vorliegens von Hinweisen auf eine mögliche Gefährdung der Freiheitlichkeit der öffentlichen und individuellen Meinungsbildung eine Handlungspflicht.⁶⁵

Die notwendige Reform des Medienkonzentrationsrechts steht daher zu Recht weiter auf der Agenda der Länder.⁶⁶ Die große Herausforderung besteht darin, die vorbeschriebenen, im Onlinebereich auftretenden potenziell vielfaltsgefährdenden Entwicklungen regulatorisch zu erfassen. Dabei muss einerseits ein inhomogenes Feld an Gefährdungslagen mit ganz unterschiedlichen Konstellationen und Akteuren abgedeckt werden und gleichzeitig so konkret gefasst werden, dass Rechtssicherheit gewährleistet und dem Bestimmtheitsgebot genüge getan ist. Andererseits existiert für den Bereich des linearen Fernsehens bereits ein ausgefeiltes, mit Zuschaueranteilsgrenzen und Bonuspunkten unterlegtes System zur Feststellung vorherrschender Meinungsmacht, das aktuell nicht nur den beiden großen Sendergruppen RTL und ProSiebenSat.1 den Status einer medienkonzen-

schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/I/Presse/PI/2018/CdS/181211_cds_kek_m
edienkonzentration.html).

63 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.01.2014, Az.: 6 C 2.13; vgl. hierzu die ausführlichen Darstellungen im Konzentrationsbericht der KEK, 2015, S. 460 f. und im 17. Jahresbericht der KEK, 2013/2015, S. 143 f.

64 Vgl. KEK, 21. Jahresbericht 2018/2019, S. 29.

65 Vgl. Schulz/Dreyer, Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder (2018), S. 17.

66 Nach den Ergebnissen der zwischen dem 3. und 12. Januar 2024 auf www.medienpolitik.net veröffentlichten Umfrage bei den im Länderkreis Verantwortlichen zu den wichtigsten medienpolitischen Themen des Jahres 2024 wird die Reform des Medienkonzentrationsrechts allerdings nur ganz vereinzelt genannt, während der klare Fokus im Übrigen bei der Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt.

trationsrechtlich unbedenklichen Stellung im Meinungsmarkt bescheinigt, sondern ebenfalls die bestehenden Fensterprogramme und Sendezeiten für Dritte absichert und damit großen Beharrungskräften unterliegen dürfte.

Es dürfte daher ein politischer Kompromiss notwendig sein, um dieses sowohl für den Gesetzgeber als auch für die zuständigen Regulierungsbehörden komplexe Vorhaben in die Umsetzung zu bringen. Die federführende Staatskanzlei Schleswig-Holstein hatte bereits im Januar 2023 den Entwurf einer Reform des Medienkonzentrationsrechts angekündigt.⁶⁷ Im Jahr 2024 heißt es nun, dass bereits ein Diskussionsentwurf erarbeitet worden sei, welcher neben der Betrachtung des Fernsehens auch alle weiteren Sektoren einbezieht, welche Einfluss auf die Meinungsbildung haben. Es würden weitere ausführliche Gespräche und Diskussionen, auch mit Expertinnen und Experten sowie die Befassung der Rundfunkkommission folgen. Ziel sei eine grundlegende strukturelle und zukunftsfähige Umgestaltung des Medienkonzentrationsrechts zur Sicherung einer freien individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung unter gleichzeitiger Einhaltung der Programmautonomie der Anbieter. Dabei müssten sowohl die heutigen als auch die zukünftigen Prozesse der Meinungsbildung so adressiert werden, dass die Meinungsvielfalt und damit letztlich die freie Meinungsbildung über alle derzeitigen und künftigen Mediengattungen hinweg dauerhaft sichergestellt seien.⁶⁸

Die wiederholten politischen Befassungsschleifen der letzten Jahre zeigen die besondere Schwierigkeit des Vorhabens, das im Ergebnis den sehr heterogenen Erwartungen aus Politik und Branche gerecht werden soll. Ein erster Schritt könnte daher die Etablierung eines institutionalisierten Gefährdungsberichts sein, der die verschiedenen für die Meinungsbildung relevanten Sektoren systematisch in den Blick nimmt. Mit dem bestehenden Medienvielfaltsmonitor⁶⁹ der Medienanstalten mit seiner Medienges-

⁶⁷ Medienpolitik.net-Interview vom 16.01.2023 mit Dirk Schrödter (CDU), Minister und Chef der Staatskanzlei von Schleswig-Holstein, zu den medienpolitischen Schwerpunkten für 2023, abrufbar unter <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/es-geht-nicht-um-refoermchen-sondern-um-reformen-360> (15.01.2024).

⁶⁸ Medienpolitik.net-Interview vom 15.01.2024 mit Dirk Schrödter (CDU), Minister und Chef der Staatskanzlei in Schleswig-Holstein und Malte Krückels (Die Linke), Medienstaatssekretär in Thüringen, zu den medienpolitischen Schwerpunkte für 2024, abrufbar unter <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/einer-fuer-alle-481> (15.01.2024).

⁶⁹ s. oben RN 22.

wichtungsstudie⁷⁰ existiert dabei bereits ein geeignetes Forschungsformat, das als fortentwicklungsfähiger Anknüpfungspunkt geeignet wäre. Denn um die Wirkweisen von Intermediären und Plattformen zu verstehen, bedarf es regelmäßiger datengestützter Erkenntnisse. Durch die nachfolgende Auswertung der Daten durch die KEK als ein mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Praxis und den Medienanstalten besetztes Expertengremium könnten damit potentiell vielfaltsbedrohende Entwicklungen rechtzeitig erkannt werden.

Im Ergebnis kann es nicht länger allein um die Gewährleistung von Anbietervielfalt im engeren Sinne einer Konzentrationskontrolle gehen. Auch die Sicherstellung von inhaltlicher Vielfalt ist in einer Plattformumgebung nicht länger ausreichend. Vielfaltsaspekte müssen vielmehr stärker aus dem Blickwinkel der Nutzenden betrachtet werden, denn eine bestehende Angebotsvielfalt ist nicht ausreichend, wenn Nutzerinnen und Nutzer diese vielfältigen Angebote gar nicht wahrnehmen.⁷¹ Vor diesem Hintergrund muss nicht zuletzt als Ausgangspunkt jeder Reform in diesem Bereich eine klare Zuständigkeitsabgrenzung und ein abgestimmtes Zusammenspiel der Regulierung im Schnittstellenbereich zwischen der Inhalteregulierung durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) sowie der Konzentrationskontrolle durch die KEK gesetzt sein.

70 <https://www.die-medienanstalten.de/forschung/mediengewichtungsstudie/>

71 Stark/Stegmann, Vielfaltssicherung im Zeitalter von Medienintermediären, bidt-Working Paper (2021), S. 10.

