



**Universität
Zürich^{UZH}**

IKMZ – Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung

Abteilung Media & Internet Governance

Rechtsrahmen und Indikatoren medialer Konzentrations- und Meinungsmachtkontrolle

Executive Summary zum Endbericht

Natascha Just
Alena Birrer
Danya He

Gutachten im Rahmen des vom Bayerischen Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt) geförderten Projekts «Messung von Meinungsmacht und Vielfalt im Internet: Pilotprojekt zur publizistischen Konzentrationskontrolle»

Zürich, Februar 2022

Impressum

HERAUSGEBER

Universität Zürich
IKMZ – Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung
Abteilung Media & Internet Governance
Andreasstrasse 15
CH-8050 Zürich

PROJEKTLEITUNG

Prof. Dr. Natascha Just (n.just@ikmz.uzh.ch)

MITARBEIT

Alena Birrer, MA
Danya He, MSc

Mit herzlichem Dank an Livia Alig, Till H. W. Baier und Janis Vetterli für die Unterstützung bei Lektorat und Verzeichnissen.

ZITATIONSHINWEIS

Just, N., Birrer, A., & He, D. (2022). Rechtsrahmen und Indikatoren medialer Konzentrations- und Meinungsmachtkontrolle. Executive Summary zum Endbericht. Gutachten im Rahmen des vom Bayerischen Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt) geförderten Projekts «Messung von Meinungsmacht und Vielfalt im Internet: Pilotprojekt zur publizistischen Konzentrationskontrolle». Universität Zürich, Zürich.

ANMERKUNG

Das vorliegende Executive Summary zum Endbericht wurde analog zum Endbericht aktualisiert. Für den Endbericht wurde der Zwischenbericht des Gutachtens vom September 2021 überarbeitet und um einen weiteren Länderbericht (Italien) und ein Kapitel zur Vielfaltssicherung im Kontext ergänzt. Sämtliche Länderberichte wurden zuletzt im Dezember 2021 aktualisiert und punktuell im Januar 2022 ergänzt.

Executive Summary

Zielsetzung

Digitalen Intermediären und Internet-Plattformen kommt eine wachsende Bedeutung für die Vermittlung meinungsbildender Inhalte zu. Aufgrund ihrer spezifischen Vermittlerfunktionen und ausgeprägten Marktmacht in vielen für die gesellschaftliche Kommunikation zentralen Bereichen wird ihnen ein besonders hohes Einfluss- und Gefährdungspotenzial für die öffentliche Meinungsbildung zugeschrieben. Das wirft neue Fragen zur Kontrolle von Meinungsmacht und Medienkonzentration in Plattform-Märkten auf.

In diesem Zusammenhang wurden in Deutschland das Medien- und Wettbewerbsrecht reformiert. Während der neue Medienstaatsvertrag von 2020 (MStV) vielfaltsorientierte Bestimmungen für zum Beispiel Medienintermediäre einführt, adressieren die zwei letzten Novellen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) aus den Jahren 2017 und 2021 vorwiegend die ökonomische Marktmacht von digitalen Plattformen. Eine grundlegende Reform des traditionellen Medienkonzentrationsrechts wird derzeit vorbereitet.

Der vorliegende Endbericht zum Gutachten «Rechtsrahmen und Indikatoren medialer Konzentrations- und Meinungsmachtkontrolle» wurde im Rahmen des Projekts «Messung von Meinungsmacht und Vielfalt im Internet: Pilotprojekt zur publizistischen Konzentrationskontrolle» erstellt, das vom Bayerischen Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt) gefördert wird. Bei diesem Endbericht handelt es sich um eine international vergleichende Analyse der Rechtsrahmen und Indikatoren medialer Konzentrations- und Meinungsmachtkontrolle in sechs Ländern. Diese erfolgt unter besonderer Berücksichtigung von laufenden und in den letzten Jahren durchgeführten Anpassungen der Regulierung an die Digitalisierung sowie des möglichen Einbezugs neuer Online-Intermediäre in die Konzentrations- und Meinungsmachtkontrolle. Ziel des Gutachtens ist es, einen Überblick über ausgewählte Ansätze zur Markt- und Meinungsmachtkontrolle im Kommunikationssektor zu geben. Dadurch wird gezeigt, welche Strategien und Lösungsansätze in verschiedenen Ländern verfolgt werden und welche politische Bedeutung der Medienkonzentrationsregulierung und Meinungsmachtkontrolle in Zeiten von Plattformisierung zukommt. Dabei werden auch Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu zentralen Annahmen, Konzepten und Begriffen aufgezeigt, die in der deutschen medien- und wettbewerbspolitischen Diskussion prägend sind.

Wachsende Bedeutung von Internet-Plattformen für die Meinungsbildung wirft Fragen zur Kontrolle von Meinungsmacht auf

Vergleichende Analyse der Rechtsrahmen und Indikatoren medialer Konzentrations- & Meinungsmachtkontrolle in fünf Ländern – welche Strategien werden verfolgt & welche politische Bedeutung kommt diesem Bereich in Zeiten der Plattformisierung zu?

Vorgehen

*Bewusste
Länderauswahl
aufgrund aktueller und
erfolgter Reformen im
Medien- und
Wettbewerbsrecht in den
vergangenen Jahren*

Der vorliegende Endbericht untersucht als Ausgangspunkt zunächst im Detail die Konzentrations- und Meinungsmachtkontrolle in Deutschland. Dabei fokussiert die Analyse sowohl auf medienrechtliche als auch wettbewerbsrechtliche Bestimmungen. Dies liegt darin begründet, dass einerseits sowohl das allgemeine Wettbewerbsrecht als auch das Medienrecht im Kommunikationssektor anwendbar sind, und andererseits der Mediensektor vielfach auch direkt im Wettbewerbsrecht adressiert wird. Anschließend werden die Medienkonzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung in folgenden fünf Ländern dargestellt: Italien, Österreich, Schweiz, Vereinigtes Königreich und USA. Die Länder wurden hierbei bewusst ausgewählt. Kriterien dafür waren einerseits die Kenntnis über aktuell stattfindende Diskussionen und Reformen in diesen Ländern und andererseits deren spezifische Ansätze bzw. Lösungsvorschläge in vorangegangenen Reformprozessen. Die Medienkonzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung in den Ländern ist im Kontext weiterer Maßnahmen zu verstehen, die zur Gewährleistung von Medien- und Meinungsvielfalt beitragen. Diese werden im Anschluss über die Länder hinweg gesammelt dargestellt (vgl. Kapitel zur Vielfaltssicherung im Kontext).

Dokumentenanalysen

Für die vergleichende Analyse der Rechtsrahmen wurden öffentlich verfügbare Policy- und Rechtsdokumente herangezogen, darunter relevante Gesetzestexte und -entwürfe, Dokumente aus den Gesetzgebungs- und -entstehungsprozessen (wie z. B. Stellungnahmen politischer Akteure aus Konsultations- und Anhörungsverfahren) sowie Dokumente der Regulierungsbehörden, einschließlich ihrer Selbstdarstellungen, Berichte, Pressemitteilungen und Leitlinien. Zur Kontextualisierung wurden als weitere Quellen unter anderem wissenschaftliche Fachpublikationen, Policy-Blogs sowie die Medienberichterstattung in den untersuchten Ländern verwendet.

Nachfolgend werden zuerst die zentralen Erkenntnisse zu den einzelnen Ländern sowie zur Vielfaltssicherung im Kontext präsentiert und anschließend zentrale vergleichende Einschätzungen dargestellt.

Zentrale Erkenntnisse aus den Ländern

Deutschland

Sowohl das Medien- als auch das Wettbewerbsrecht stehen im Zuge der Digitalisierung und Konvergenz vor neuen Herausforderungen. In Deutschland sind daher in beiden Rechtsgebieten in den vergangenen Jahren verstärkt Intermediäre und Plattformen in den Fokus gerückt. Während im Medienstaatsvertrag die *Meinungsmacht* von Medienintermediären und Medienplattformen im Mittelpunkt steht, nehmen die 9. und 10. GWB-Novelle die ökonomische *Marktmacht* von digitalen Plattformen in den Blick. Diese begrifflichen Unterschiede weisen bereits auf die spezifischen Perspektiven und Ziele hin, mit denen das Medien- und Wettbewerbsrecht jeweils die potenziellen Risiken der Markt- und Meinungsmacht von Intermediären und Plattformen zu fassen versuchen.

Die vielfach als dringend erachtete grundlegende Reform der seit 1997 geltenden *fernsehzentrierten Medienkonzentrationskontrolle* mit Fokus auf das *Zuschaueranteilsmodell* bleibt aus. In der Protokollerklärung der Länder zum MStV wird in diesem Zusammenhang eine Erarbeitung weiterer Reformvorschläge für das Medienkonzentrationsrecht in Aussicht gestellt. Darüber hinaus sollen Maßnahmen zur Sicherung der regionalen und lokalen Medienvielfalt erarbeitet werden.

Die Analyse zu den Neuerungen des MStV zeigt, dass in der Medienkonzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung in Deutschland traditionelle Begriffe zentral bleiben, zum Beispiel *Meinungsvielfalt* und deren mögliche Gefährdung durch *vorherrschende Meinungsmacht*, und der Gesetzgeber einen Auftrag hat, diese zu garantieren bzw. zu verhindern. Das bestätigen auch die Auseinandersetzungen zum *Zuschaueranteilsmodell* und dem zwischenzeitlich als Alternative dazu diskutierten *Gesamtmeinungsmarktmodell*. Ebenso hat das deutsche Bundesverfassungsgericht im jüngsten Rundfunkurteil 2018 an diesem Gesetzesauftrag festgehalten. Der bereits zuvor existierende Grundsatz der *kommunikativen Chancengleichheit* wird neu akzentuiert und findet als übergreifendes Regelungsziel vielfaltsorientierter Bestimmungen im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung von Medienintermediären verstärkt Berücksichtigung.

Unterschiedliche Perspektiven auf Online-Intermediäre im MStV und GWB

Fernsehzentriertes Zuschauermodell unverändert; Reform des Medienkonzentrationsrechts wird auf später verschoben

Meinungsvielfalt und vorherrschende Meinungsmacht als Begriffe weiterhin zentral

Grundsatz der kommunikativen Chancengleichheit findet verstärkte Berücksichtigung

*Intermediäre haben
besonderes
Gefährdungspotenzial
durch Aufmerksamkeits-
steuerung*

*Genuiner neuer Ansatz
der Einbindung von
Internet-Plattformen in
das System der
Vielfaltssicherung durch
u. a. Diskriminierungs-
und Behinderungs-
verbote sowie
Transparenzgebote*

*Größe weiterhin
zentraler Ansatzpunkt
für Regulierung*

*Zuschaueranteilsmodell
und KEK-Gewichtungsfaktor
für die
Meinungsmacht-
kontrolle in
Deutschland zentral*

*Unterschiedliche
Zugänge zur
Medienkonzentrations-
kontrolle in
Landesmediengesetzen*

Gleichzeitig rücken im Kontext der Digitalisierung auch neue Begriffe und Konzepte in den Fokus der Diskussionen. An Relevanz gewinnt dabei das *besondere Gefährdungspotenzial*, das neuen Regelungsadressaten, wie zum Beispiel Medienintermediären und Medienplattformen, als *Gatekeeper für die Aufmerksamkeitssteuerung* und für die *Wahrnehmbarkeit von Inhalten* zugeschrieben wird. *Diskriminierungs- und Behinderungsverbote, Transparenzgebote* sowie die *Auffindbarkeit von Public-Value-Inhalten* werden als wesentliche Bestandteile der Vielfaltsicherung gesetzlich verankert, um potenziell neuartigen Ausprägungen von Meinungsmacht durch Internet-Plattformen entgegenzuwirken. Damit legt Deutschland einen genuinen neuen Ansatz der Einbindung von Internet-Plattformen in das System der Vielfaltssicherung vor.

Darüber hinaus wächst die Bedeutung einer *nutzerorientierten Perspektive* als Ansatzpunkt für die Beurteilung potenzieller Meinungsmacht. Dabei stellt *Größe* weiterhin einen zentralen Anhaltspunkt dar, beispielsweise in Form von nutzerbasierten Schwellenwerten und potenzieller Erreichbarkeit von Nutzer:innen. Dies zeigt sich unter anderem in der Ausnahme von der generellen Zulassungspflicht für privaten Rundfunk, sofern nur eine geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung existiert, beispielsweise wenn damit wenige Nutzer:innen gleichzeitig erreicht werden.

Das in Deutschland seit 1997 unverändert geltende *Zuschaueranteilsmodell* erlaubt einem Unternehmen grundsätzlich die Veranstaltung einer unbegrenzten Anzahl an Programmen und Beteiligungen, sofern es dadurch keine vorherrschende Meinungsmacht erreicht. Diese wird ab einem Zuschaueranteil von 30 % vermutet bzw. ab 25 %, letzteres abhängig von der Stellung des Unternehmens auf *medienrelevanten verwandten Märkten* und anderen zurechenbaren Aktivitäten. Für die Einbeziehung der medienrelevanten Märkte (z. B. Tageszeitungen, Internet) hat die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), die für die Kontrolle der Vorschriften verantwortlich ist, ein für Deutschland spezifisches, aber auch kritisch diskutiertes Modell zum Meinungsbildungseinfluss in Form von Zuschaueranteilsäquivalenten entwickelt (*KEK-Gewichtungsfaktor*). Darüber hinaus existieren in den einzelnen Landesmediengesetzen verschiedene andere Modelle, die zum Beispiel auf Marktanteile oder Beteiligungen abstellen oder auf Cross-Ownership zwischen Presse- und Rundfunk fokussieren.

Das Kernstück des MStV sind die für Deutschland neuen und genuinen Vorschriften zur Vielfaltssicherung für Internet-Plattformen. Diese betreffen insbesondere jene Anbieter und Dienste, die im MStV als *Medienplattformen*, *Benutzeroberflächen* und *Medienintermediäre* adressiert werden. Die Definitionen der einzelnen Anbieter und Dienste sind nicht immer trennscharf und werden daher auch kritisch diskutiert. So zum Beispiel die Abgrenzung zwischen Medienintermediären und Video-Sharing-Diensten – letztere ebenfalls eine neue Kategorie im MStV. Grob definiert fassen infrastrukturgebundene bzw. nicht-infrastrukturgebundene *Medienplattformen* bestimmte Angebote (u. a. Mediatheken, Streamingdienste, Online-Presse) zu einem Gesamtangebot zusammen. *Benutzeroberflächen* dienen der Übersicht über Angebote und somit der Orientierung und Ansteuerung von Inhalten. *Medienintermediäre* aggregieren und selektieren journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter und machen diese zugänglich, jedoch fassen sie diese nicht zu einem Gesamtangebot zusammen.

Diese drei neuen Regulierungsadressaten müssen nun unter anderem vielfaltsorientierte Bestimmungen zum Erhalt der kommunikativen Chancengleichheit und damit des Medien- und Meinungspluralismus einhalten. Konkret handelt es sich um Diskriminierungs- und Behinderungsverbote sowie Transparenzgebote, die sich für die einzelnen Kategorien aber etwas unterscheiden und teilweise auch Schwellenwerten unterliegen (z. B. hinsichtlich der Anzahl Nutzer:innen).

So müssen *Medienplattformen* Pflichten bei Zugang und Belegung beachten. Die Zugangsregeln dienen unter anderem der *Sicherung der öffentlichen Meinungsbildung* durch vielfältige Information und der *Offenheit der Übertragungswege*. Darüber hinaus gilt ein *Verbot der Diskriminierung und Behinderung* durch Zugangsberechtigungssysteme oder Entgelte bei gleichartigen Angeboten sowie eine *Pflicht zur Offenlegung der Zugangsbedingungen*. Hinsichtlich Belegung gibt es für infrastrukturgebundene Medienplattformen unter anderem die Pflicht zur Bereitstellung von Kapazitäten für *Programme im öffentlichen Interesse*. Dies erfolgt unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Diskriminierungsfreiheit und ist als dreiteiliges Must-Carry-Modell organisiert.

Für *Benutzeroberflächen* gelten *Auffindbarkeitsvorschriften*, das heißt es darf beispielsweise keine unterschiedliche Behandlung gleichartiger Angebote und Inhalte bei deren Sortierung, Anordnung oder Präsentation ohne sachlich gerechtfertigten Grund geben. Eine Ausnahme existiert für Rundfunkangebote mit erheblichem Beitrag zur Meinungsbildung, für die ein Must-be-Found gilt. Ebenso muss es eine *privilegierte Auffindbarkeit* für öffentlich-rechtliche Angebote und private Public-Value-Angebote geben.

Die Vorschrift der *Signalintegrität* für *Medienplattformen* und *Benutzeroberflächen* garantiert die Souveränität der Anbieter über die Gestaltung, Qualität und Vermarktung ihrer Inhalte. Schließlich gelten für

MStV nimmt Internet-Plattformen für die Vielfaltssicherung in die Pflicht

Abgrenzungen zwischen einzelnen Diensten und Anbietern nicht immer eindeutig

Sicherung der Vielfalt durch Diskriminierungs- und Behinderungsverbote sowie Transparenzgebote

Pflichten für Medienplattformen

Pflichten für Benutzeroberflächen

Pflichten für Medienplattformen & Benutzeroberflächen

Anbieter von Medienplattformen und Benutzeroberflächen auch *Transparenzpflichten*, unter anderem bei der Auswahl, Sortierung und Empfehlung von Inhalten sowie die Pflicht, *vielfaltsrelevante Aspekte der Arbeits- und Funktionsweise* ihrer Dienste, insbesondere der Auswahlentscheidungen, transparent zu machen.

**Pflichten für
Medienintermediäre**

Für Anbieter von *Medienintermediären* gelten ebenfalls *Transparenzpflichten*. Diese betreffen unter anderem Informationen über *Kriterien der Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten*, einschließlich der Funktionsweise von *Algorithmen*. Das Wissen über technische Vorgänge dient hierbei als Basis für Nutzerautonomie bei der Wahl der Dienste und zur Feststellung von Diskriminierung durch Dritte. Sofern Medienintermediäre *Social Bots* anbieten, müssen sie diese kennzeichnen. Dies soll dem Schutz der Meinungsbildung dienen. Schließlich gelten auch für Medienintermediäre *Diskriminierungs- und Behinderungsverbote*, sofern sie über einen besonders hohen Einfluss auf die Wahrnehmbarkeit journalistisch-redaktioneller Angebote verfügen. Auch hier gilt unter anderem das Ausmaß der Nutzung als Ansatzpunkt für die Beurteilung des Einflusses. Eine Möglichkeit gegen das Diskriminierungs- und Behinderungsverbot zu verstoßen, ist die Abweichung von den von Medienintermediären selbsterstellten Transparenzkriterien bzw. durch die Kriterien selbst. Insgesamt soll eine *Benachteiligung von meinungsbildenden Inhalten Dritter* im Sinne der *kommunikativen Chancengleichheit* verhindert werden. Sachlich gerechtfertigte Gründe können eine Diskriminierung rechtfertigen, dies wird unter Berücksichtigung der Medienvielfalt beurteilt.

Aufsicht liegt bei ZAK

Die Aufsicht über die Einhaltung der vielfaltssichernden Vorschriften für Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre liegt – anders als im Rundfunk, wo die KEK zuständig ist – bei der *Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK)*, obwohl die KEK aufgrund ihrer Erfahrungen in der Konzentrationskontrolle und Vielfaltsicherung während des Reformprozesses zum MStV eine Ausweitung ihrer Kompetenzen auf Intermediäre gefordert hatte.

**Online-Presse unterliegt
journalistischen
Sorgfaltspflichten**

Eine weitere Neuerung, die aber vorwiegend auf die Bekämpfung von Desinformation abzielt, ist die Verpflichtung zur *Einhaltung journalistischer Sorgfaltspflichten* für die sogenannte *Online-Presse* und die Einrichtung eines *Systems der Selbstregulierung*, das von den Landesmedienanstalten beaufsichtigt wird. Unter den Begriff der Online-Presse fallen Angebote, in denen regelmäßig journalistisch-redaktionelle Nachrichten und politische Informationen enthalten sind und die damit als Multiplikatoren publizistische Relevanz haben.

Im Wettbewerbsrecht wird durch die 9. und 10. GWB-Novelle den *Spezifika mehrseitiger Märkte* und der *steigenden Bedeutung von Daten* in der digitalen Wirtschaft Rechnung getragen. Zudem ermöglichen neue Eingriffsbefugnisse den Wettbewerbsbehörden ein frühzeitiges Tätigwerden gegenüber marktmächtigen Unternehmen in digitalen Märkten mit hoher Dynamik. Gleichzeitig soll die intermediale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Presse- und Rundfunkunternehmen durch Anpassungen der sektorspezifischen Regelungen gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund findet sich auch im Wettbewerbsrecht ein Zusammenspiel traditioneller Begriffe und neuer Konzepte.

Zentral bleibt das Konzept der *Marktmacht*, das sich in der *marktbeherrschenden Stellung* manifestiert. Marktbeherrschung wird weiterhin traditionell mittels *Konzentrationsraten* ermittelt. Allerdings liegen den Reformen des deutschen Wettbewerbsrechts auch neue Konzepte und Kriterien zugrunde. So zeichnet sich Marktmacht in Märkten der digitalen Wirtschaft nicht nur durch herkömmliche Indikatoren wie Marktanteile aus, sondern muss im Zusammenhang mit den *besonderen Eigenschaften mehrseitiger Märkte* (z. B. direkte und indirekte Netzwerkeffekte, Ressourcen- und Größenvorteile, innovationsgetriebener Wettbewerbsdruck, Zugang zu Daten) neu ausgelotet werden.

Dabei gewinnen insbesondere die Anerkennung der Existenz von *Märkten bei Unentgeltlichkeit* sowie die Rolle von *Daten(-abhängigkeiten)* in Märkten der digitalen Wirtschaft an Bedeutung. Der Fokus auf Daten rückt auch das Verhältnis zwischen Wettbewerbsrecht und Datenschutzrecht ins Zentrum von Diskussionen. Darüber hinaus ist das neue Kriterium des *Transaktionswerts* bei Zusammenschlüssen von besonderer Relevanz. Dieses fokussiert auf den Wert der Gegenleistung des Zusammenschlusses (anstelle des Umsatzes der beteiligten Unternehmen) und soll unter anderem bei Fällen greifen, die potenzielle Wettbewerber eliminieren (Killerakquisitionen). Darüber hinaus verschärft das GWB generell die Missbrauchsaufsicht und fokussiert dabei auf neue Konzepte wie die *Intermediationsmacht* digitaler Plattformen und die *überragende marktübergreifende Bedeutung dieser Plattformen für den Wettbewerb* (ÜMÜB).

Mittels Intermediationsmacht erfolgt die *Anerkennung spezifischer Vermittlungsfunktionen und Gatekeeping-Möglichkeiten* digitaler Plattformen, aufgrund der Ziele des GWB jedoch nur hinsichtlich des ökonomischen Wettbewerbs und nicht im Hinblick auf potenzielle Meinungsmacht. Aufgrund der ÜMÜB-Vorschrift kann das Bundeskartellamt (BKartA) unter bestimmten Voraussetzungen tätig werden, bevor es in einem Markt zu einer marktbeherrschenden Stellung kommt. Hierbei kann es per Verfügung feststellen, dass einem Unternehmen eine übertragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt und ab diesem Zeitpunkt gewisse *Verhaltensweisen ex ante untersagen*. Die Vorschriften sollen auch durch Verkürzung des

Neue Eingriffsbefugnisse für Wettbewerbsbehörden erlauben frühzeitiges Tätigwerden gegenüber marktmächtigen Unternehmen

Konzept der Marktmacht zentral, aber unter Berücksichtigung der besonderen Eigenschaften mehrseitiger Märkte, wie Daten und Netzwerkeffekte

Märkte bei Unentgeltlichkeit

Daten & Datenabhängigkeit

Transaktionswert

Intermediationsmacht anerkennt spezifische Vermittlungsfunktionen und Gatekeeping-Möglichkeiten

ÜMÜB ermöglicht Verhaltensweisen ex ante zu untersagen

*Sonderbestimmungen für
Presse & Rundfunk im
GWB*

*Multiplikatorfaktoren
für Umsatzerlöse*

*Wettbewerbsfähigkeit
traditioneller Medien
gegenüber digitalen
Wettbewerbern zentral*

*Sanierungsfusionen bei
Zeitungen &
Zeitschriften erlaubt*

*Ausnahme vom
Kartellverbot für
Pressekooperationen*

*Deutliche Verzahnung
des Medien- und
Wettbewerbsrechts auch
durch Informations-
austausch zwischen
Institutionen*

*Konzentrations-
kontrolle im Medien-
und Wettbewerbsrecht
soll an
Plattformisierung
angepasst werden*

Rechtswegs zu einer *Verfahrensbeschleunigung* führen, da bei ÜMÜB-Beschwerden nur noch der Bundesgerichtshof (BGH) zuständig ist.

Das deutsche Wettbewerbsrecht kennt bereits seit 1976 *Sonderbestimmungen* für den Pressebereich, die später auf den Rundfunk erweitert wurden. Diese Bestimmungen werden vielfach als außerwettbewerbliche Regulierungsziele bezeichnet. Daher wird deren Existenz in einem Gesetz, das nach aktuellem Verständnis eigentlich den Wettbewerb und nicht Wettbewerber schützen soll, auch kritisch diskutiert. Konkret existieren im Rahmen der Fusionskontrolle *Multiplikatorfaktoren* für die Berechnung der Umsatzerlöse von Presse- und Rundfunkunternehmen, wodurch eine Absenkung der generell geltenden Aufgreifschwelle erfolgt. Seit 2021 wird im Pressebereich das Vierfache der Umsatzerlöse und im Rundfunkbereich seit 2013 das Achtfache der Umsatzerlöse berücksichtigt. Über die Jahre erfolgte hier eine allmähliche Lockerung dieser sektorspezifischen Aufgreifschwelle, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit von Presse- und Rundfunkunternehmen gegenüber digitalen Konkurrenten sichergestellt werden soll. Mit Blick auf diese Wettbewerbsfähigkeit erlaubt das GWB seit 2013 auch *Sanierungsfusionen im Zeitungs- und Zeitschriftenbereich* und sieht seit 2017 eine *Ausnahme vom Kartellverbot für presseverlagswirtschaftliche Kooperationen* vor. Ausnahmen vom Kartellverbot wurden im Zuge der letzten zwei Novellen auch für sämtliche Kooperationen im Medienbereich und für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk diskutiert, aber nicht umgesetzt.

Insgesamt unterscheiden sich die Perspektiven auf Medienplattformen und Medienintermediäre im MStV und auf digitale Plattformen und mehrseitige Märkte im GWB aufgrund der Zielausrichtung der jeweiligen Rechtsgebiete grundsätzlich. Jedoch wird die Verzahnung von Medien- und Wettbewerbsrecht an verschiedenen Stellen deutlich, insbesondere in der *verstärkten Annäherung zwischen den zuständigen Institutionen des Wettbewerbs- und Medienrechts*. Das GWB sieht dabei Optimierungen bei der Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen relevanten Institutionen vor, unter anderem den gegenseitigen Austausch relevanter Informationen oder ein gestärktes Stellungnahmerecht der KEK, sofern die Genehmigung eines untersagten Zusammenschlusses im Fernsehbereich über die Ministererlaubnis angestrebt wird.

Italien

Aktuelle Debatten zur Medienkonzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung fokussieren auch in Italien zunehmend auf die Herausforderungen im Kontext der Plattformisierung. Im Unterschied zu anderen Ländern sind Anpassungen an die Besonderheiten marktmächtiger Internet-Plattformen nicht nur im Wettbewerbsrecht vorgesehen, sondern auch im Medienrecht. So soll im Wettbewerbsrecht die *ökonomische Marktmacht* von Internet-Plattformen durch Anpassungen im Bereich der Missbrauchsaufsicht und der Fusionskontrolle besser erfasst

werden. Gleichzeitig sollen die Besonderheiten von Internet-Plattformen bei der Bestimmung *pluralismusschädigender Marktmacht* im Medienrecht verstärkt berücksichtigt werden.

Für die Medienkonzentrationskontrolle in Italien ist der Begriff des *Pluralismus* bzw. konkret des sogenannten *Informationpluralismus* zentral. Dieser bezieht sich auf *meinungsbildungsrelevante Inhalte*, darunter neben reinen Informationsangeboten auch Kultur- und Unterhaltungsprogramme. Er umfasst neben dem *externen und internen Pluralismus* auch den sogenannten *substanziellen Pluralismus*, der die *Chancengleichheit von politischen Akteuren* im Bereich der politischen Kommunikation meint.

Die medienrechtliche Konzentrationskontrolle zielt auf die Sicherstellung *wettbewerblicher Marktstrukturen* ab, die *externen Pluralismus* im Sinne einer *Anbietervielfalt* gewährleisten sollen. Zu diesem Zweck sollen *pluralismusschädigende Marktstellungen* verhindert werden. Konkret ist das Überschreiten bestimmter *wirtschaftlicher, technischer und cross-medialer Konzentrationsgrenzen* sowie die *Erlangung bzw. Aufrechterhaltung marktbeherrschender Stellungen* verboten. Darin zeigt sich eine Anlehnung der Medienkonzentrationskontrolle an wettbewerbsrechtliche Grundlagen. Auch müssen sämtliche *Zusammenschlüsse im Medien- und Kommunikationssektor sowohl der Medienregulierungs- als auch der Wettbewerbsbehörde* gemeldet werden. Darüber hinaus soll externe Vielfalt auch über eine *größtmögliche Transparenz der Eigentumsverhältnisse* garantiert werden.

Die Medienkonzentrationsbestimmungen knüpfen zentral an das sogenannte *integrierte Kommunikationssystem (SIC)* an, ein *weit gefasster Gesamtmedienmarkt*, der im Unterschied zu anderen Ländern zusätzlich zum Rundfunk auch Bereiche wie Presse, Werbung, Kino und das Internet umfasst. Das Anfang der 2000er-Jahre im Kontext der Konvergenz eingeführte SIC hatte eine *Lockerung der Medienkonzentrationskontrolle* zur Folge, was Kritik hervorrief.

In Reaktion auf ein EuGH-Urteil vom September 2020, wonach die italienische Medienkonzentrationskontrolle gegen das Unionsrecht verstoße, sollen einige der medienkonzentrationsrechtlichen Vorschriften aktuell reformiert werden. So sieht der aktuelle Entwurf zur Reform des konsolidierten Rundfunkgesetzes «Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici» (TUSMAR) vor, dass eine Pluralismusschädigung *nicht mehr direkt bei Erreichen bestimmter Konzentrationsgrenzen* angenommen wird. Vielmehr soll eine zusätzliche Prüfung notwendig sein, die auch die *Besonderheiten von Internet-Plattformen* berücksichtigt, beispielsweise *Netzwerkeffekte* und *Datenzugang*. Darüber hinaus sollen die Bestimmungen neu nicht mehr als Regeln zum Schutz des Wettbewerbs und des Marktes betitelt werden, sondern als Regeln zum Schutz des Pluralismus. Ebenfalls wird anstelle von marktbeherrschenden Stellungen der Begriff der *Stellungen mit beträchtlicher Marktmacht*,

Zentraler Begriff des Informationspluralismus – umfasst externen, internen und substanziellen Pluralismus

Medienrechtliche Konzentrationsregeln zur Sicherung des externen Pluralismus verbieten pluralismusschädigende Marktstellungen und enthalten Transparenzregeln

Einführung des integrierten Kommunikationssystems (SIC) als weit gefasster Gesamtmedienmarkt – Lockerung der Medienkonzentrationskontrolle

Geplante Reform der Medienkonzentrationskontrolle berücksichtigt Besonderheiten von Internet-Plattformen bei Bestimmung pluralismusschädigender Marktmacht; begriffliche Abgrenzung vom Wettbewerbsrecht vorgesehen

**AGCOM betont
Notwendigkeit neuer
Instrumente zur
Vielfaltssicherung –
Fokus auf inhaltliche
Vorgaben**

die dem Pluralismus schaden, vorgeschlagen. Darin kommt eine verstärkte Abgrenzung vom Wettbewerbsrecht zum Ausdruck.

Zugleich verweist die italienische Medienaufsichtsbehörde Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) darauf, dass angesichts der zunehmenden Bedeutung von Internet-Plattformen eine Anbieter-*vielfalt* zur Vielfaltssicherung allein nicht genügt. Vielmehr gewinnen *inhaltliche Vorgaben* für Plattformen an Bedeutung, insbesondere in Bezug auf *Desinformation* und *illegale bzw. schädliche Inhalte* – die in Italien vergleichsweise häufig mit stärkerer Akzentuierung von Vielfaltsaspekten diskutiert werden.

**Regeln zur Sicherung des
substanziellen
Pluralismus angesichts
der Bedeutung von
Plattformen neu
thematisiert**

Daran anknüpfend und angesichts der Rolle von Internet-Plattformen in Wahlkämpfen werden in Italien die Regeln zur Sicherung des sogenannten *substanziellen Pluralismus* ebenfalls neu thematisiert. Grundsätzlich sollen diese Regeln die *Chancengleichheit* von politischen Akteuren im Bereich der politischen Kommunikation gewährleisten, auch vor dem Hintergrund der *traditionell engen Verbindungen* zwischen dem politischen System und dem Mediensystem in Italien. Beispielsweise wurde 2018 in Leitlinien festgehalten, dass der Zugang von politischen Akteuren zu politischen Kommunikationsinstrumenten über Internet-Plattformen denselben Kriterien entsprechen müsse wie für Rundfunkmedien.

**AGCOM führt
zahlreiche Studien und
Untersuchungen durch
u. a. zur Rolle von
Internet-Plattformen für
Mediensektor &
Pluralismus**

Im Kontext der Plattformisierung wird die AGCOM auch im Rahmen zahlreicher *Studien und Untersuchungen* verstärkt aktiv. Diese stellen einen wesentlichen Bestandteil ihres Regulierungsansatzes dar und sollen eine umfassende Kenntnis über Entwicklungen in den regulierten Medien- und Kommunikationsmärkten ermöglichen, insbesondere hinsichtlich des Angebots und der Nutzung von Informationsmedien. In den letzten Jahren fokussierten die Untersuchungen insbesondere auf die Bedeutung von Internet-Plattformen für den Mediensektor und den Pluralismus.

**Wettbewerbsgesetz
enthält keine
Sonderbestimmungen für
Medien;
Reformvorschlag
anerkennt
Besonderheiten digitaler
Märkte und
marktmächtiger
Plattformen; Anlehnung
an deutsche GWB-
Novellen**

Das italienische Wettbewerbsgesetz enthält, anders als in Deutschland und anderen Ländern, *keine Sonderbestimmungen für Medien*. In den vergangenen Jahren zeigen sich in der italienischen Wettbewerbspolitik Bestrebungen, die *Besonderheiten von digitalen Märkten* und die *ökonomische Marktmacht* von Internet-Plattformen stärker zu berücksichtigen. Die italienische Wettbewerbsbehörde Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) verweist dabei wiederholt auch auf die neuesten GWB-Novellen in Deutschland. So soll im Rahmen des aktuell diskutierten Reformentwurfs für das Wettbewerbsgesetz hinsichtlich Netzwerkeffekten und Datenverfügbarkeit bei Plattformen eine *widerlegbare Vermutung der wirtschaftlichen Abhängigkeit* eingeführt werden. Konkret soll diese Vermutung in Handelsbeziehungen mit Unternehmen gelten, die Vermittlungsdienste auf bestimmten Plattformen anbieten. Zur besseren Erfassung von *Killerakquisitionen* in der Fusionskontrolle sollen zum einen Zusammenschlüsse unter Umständen

meldepflichtig werden, auch wenn sie noch nicht beide der gesetzlich vorgeschriebenen Umsatzschwellen erreichen. Zum anderen soll die AGCM auch *wettbewerbswidrige Auswirkungen von Killerakquisitionen* prüfen können. Ein Vorschlag der AGCM eine Kategorie von *Unternehmen von vorrangiger Bedeutung für den Wettbewerb auf mehreren Märkten* in Anlehnung an das deutsche ÜMÜB-Konzept einzuführen, wurde nicht in den aktuellen Reformentwurf für das Wettbewerbsgesetz aufgenommen. Die stärkere Fokussierung auf Online-Plattformen zeigt sich auch in einer Reihe von Verfahren der AGCM gegen die größten Digitalunternehmen in den vergangenen Jahren mit teils hohen Geldstrafen. Diese werden auch im Bereich des Verbraucherschutzes geführt, für den die AGCM ebenfalls zuständig ist.

Auch in Italien gibt es eine sichtbare Verzahnung zwischen Medien- und Wettbewerbsrecht in der behördlichen Zusammenarbeit. Die AGCOM, AGCM und Datenschutzbehörde bekräftigten zuletzt ihre Absicht zur verstärkten Zusammenarbeit bei der Regulierung digitaler Märkte. Dies verdeutlicht, dass die Notwendigkeit der Komplementarität und Kohärenz sektorspezifischer Regeln und Behörden anerkannt wird. Die dadurch zu schaffenden Synergien aus Ex-ante- und Ex-post-Instrumenten gewinnen im Kontext der Plattformisierung weiter an Bedeutung.

Österreich

Auch in Österreich fokussieren die Reformvorhaben der vergangenen Jahre im Medien- und Wettbewerbsrecht auf Herausforderungen, die sich durch die Plattformisierung des Kommunikationssektors und die Digitalisierung der Wirtschaft ergeben. Die Analyse zeigt, dass Fragen der Marktmachtkontrolle primär im Hinblick auf die ökonomische Marktmacht von Internet-Plattformen und somit im Wettbewerbsrecht adressiert werden. Dagegen befassen sich Neuerungen im Medienrecht primär mit dem *Schutz der Nutzer:innen vor schädlichen Inhalten*. Eine Reform der Medienkonzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung ist nicht geplant.

Das österreichische Modell der Medienkonzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung setzt primär an der *außenpluralistischen Angebots- und Eigentumsstruktur* an und zielt somit auf eine Vielzahl von unabhängigen Medienunternehmen (*Medienvielfalt als Anbietervielfalt*) ab, durch die eine Berichterstattung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Meinungen gewährleistet werden soll (*Meinungsvielfalt*). Charakteristisch für Österreich ist, dass sich struktursichernde Massnahmen für den Medienbereich sowohl im Medienrecht als auch im Wettbewerbsrecht finden.

Zahlreiche Verfahren der AGCM gegen große Plattformunternehmen mit teils hohen Geldstrafen

Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden beabsichtigen zur Regulierung digitaler Märkte verstärkte Zusammenarbeit

Anpassungen des Medien- und Wettbewerbsrechts an Plattformisierung; Reformen der Marktmachtkontrolle ausschließlich im Wettbewerbsrecht

Anbietervielfalt und Meinungsvielfalt in Medienkonzentrationskontrolle zentral; struktursichernde Maßnahmen existieren im Medien- und Wettbewerbsrecht

Medienrechtliche Konzentrationsregeln enthalten Zulassungsgrenzen und Beteiligungsgrenzen sowie Transparenzregeln

Die medienrechtlichen Konzentrationsregeln des Privatradiogesetzes (PrR-G) und des Audiovisuellen Mediendienste-Gesetzes (AMD-G) enthalten *Zulassungsgrenzen* und *Beteiligungsgrenzen* bei überschneidenden *Versorgungsgebieten* für Medieninhaber sowie spezifische Eigentumsbeschränkungen für Medienverbände. Diese sind abhängig von der Anzahl der versorgten Einwohner:innen und empfangbaren Programme in einem Versorgungsgebiet. Für die Veranstaltung von Fernsehprogrammen gelten zudem *crossmediale Beteiligungsgrenzen* bei Erreichen bestimmter Reichweiten oder Versorgungsgrenzen. Darüber hinaus existieren für Hörfunkveranstalter und für Mediendienstanbieter *Transparenzregeln* hinsichtlich ihrer Eigentums- oder Mitgliederverhältnisse sowie Melde- und Bewilligungspflichten bei diesbezüglichen Änderungen.

Meinungsvielfalt in Auswahlverfahren bei Zulassungen für analogen Hörfunk und für Multiplex-Betreiber zentral

Während die struktursichernden Maßnahmen primär auf die Anbietervielfalt abzielen, findet die inhaltliche Meinungsvielfalt insbesondere im Rahmen der Auswahlverfahren für die Erteilung von Zulassungen für analogen Hörfunk Berücksichtigung, ebenso wie bei den in Österreich erforderlichen Zulassungen für den Betrieb der technischen Infrastruktur zur digital-terrestrischen Übertragung von Rundfunkprogrammen (sog. Multiplex-Betreiber). Für Multiplex-Betreiber gelten zusätzlich Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Auffindbarkeit, die in Ansätzen an die vielfaltsorientierten Bestimmungen für Benutzeroberflächen und Intermediäre im deutschen MStV erinnern.

KartG enthält Sonderbestimmungen für Medienezusammenschlüsse

Als Spezifikum der österreichischen Medienkonzentrationskontrolle kommen den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften besondere Bedeutung zu, da sie explizit die Medien- und Meinungsvielfalt als Regelungsziel anerkennen und seit 1993 *Sonderbestimmungen für Medienezusammenschlüsse* enthalten. Wie das deutsche GWB enthält das österreichische Kartellgesetz (KartG) Multiplikatorfaktoren für die Berechnung von Umsatzerlösen im Medienbereich, die im Unterschied zu Deutschland seit 1993 unverändert bestehen und zu einem schnelleren Aufgreifen von Medienezusammenschlüssen führen. Darüber hinaus müssen bei anmeldepflichtigen Medienezusammenschlüssen genaue Angaben zu einer möglichen Beeinträchtigung der Medienvielfalt gemacht werden. Zusammenschlüsse, von denen zu erwarten ist, dass sie die Medienvielfalt beeinträchtigen, sind zu untersagen.

Ausnahme vom Kartellverbot für Presseunternehmen dient Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber digitalen Wettbewerbern

Gleichzeitig enthält das KartG Ausnahmen vom Kartellverbot für Presseunternehmen, die 2017 – in Anlehnung an Vorschriften des deutschen GWB – auf Vereinigungen von Presseverlagen und Presse-Grossisten ausgeweitet wurden. Dies mit dem Ziel, die *Wettbewerbsfähigkeit gegenüber digitalen Wettbewerbern* zu stärken. Damit anerkennt auch der österreichische Gesetzgeber die wirtschaftlichen Herausforderungen für traditionelle Medienunternehmen durch Internet-Plattformen.

Die ausgeprägte *Verzahnung des Wettbewerbsrechts mit dem Medienrecht* begründet auch die stärkere behördliche Zusammenarbeit zwischen der österreichischen Kommunikationsbehörde (KommAustria) und der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB). Im Hinblick auf die Digitalisierung der Märkte vertieft die BWB zudem die Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Telekommunikation und Post der RTR (RTR.Telekom.Post), die in diesem Zusammenhang im Jahr 2020 ein System zum Monitoring von digitalen Kommunikationsplattformen und Gatekeepern einführte.

Die Anfang der 2000er-Jahre in einigen europäischen Ländern einsetzende *Abkehr von sektorspezifischen Bestimmungen* ist auch in Österreich zu erkennen. So wurden 2001 striktere Cross-Ownership-Bestimmungen in den Rundfunkgesetzen sowie 2005 die Möglichkeit zur Entflechtung von Medienunternehmen im KartG abgeschafft. Weitere Lockerungen folgten 2012 im Hinblick auf die Digitalisierung des Mediensektors. Seither sind die Vorschriften der traditionellen Medienkonzentrationskontrolle im Medien- und Wettbewerbsrecht unverändert. Auch zeigt sich derzeit keine ausgeprägte Diskussion um eine Reform der Konzentrationsregelungen.

Dagegen fokussieren die Reformbestrebungen der vergangenen Jahre sowohl im Medien- als auch im Wettbewerbsrecht primär auf Anpassungen an die Besonderheiten von Internet-Plattformen. Im Unterschied zu Deutschland verfolgt die jüngste Novelle des AMD-G von 2021 allerdings nicht das Ziel, digitale Intermediäre und Internet-Plattformen in die Vielfaltssicherung miteinzubeziehen, sondern führt in Umsetzung der europäischen AVMD-Richtlinie neue inhaltliche Vorgaben für *Video-Sharing-Plattformen zum Schutz der Nutzer:innen vor schädlichen Inhalten* ein. In diesem Zusammenhang trat im Januar 2021 auch das Kommunikationsplattformen-Gesetz (KoPl-G) als Teil eines breiteren Maßnahmenpakets gegen Hass im Netz in Kraft.

Die Vorschriften des KartG wurden durch Novellen in den Jahren 2017 und 2021 in Anlehnung an das deutsche Wettbewerbsrecht punktuell an die Digitalwirtschaft und die besondere *Marktmacht* digitaler Plattformen angepasst. Seit 2021 werden zum Beispiel die *Besonderheiten mehrseitiger digitaler Märkte* (z. B. Intermediationsmacht, Datenvorteile und Netzwerkeffekte) ausdrücklich anerkannt. Ebenso wird die Notwendigkeit *frühzeitiger Eingriffsmöglichkeiten* und *Verfahrensbeschleunigung* aufgrund der Dynamik digitaler Märkte berücksichtigt. So kann das Kartellgericht (KG) neu ein Verfahren zur *Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung* auf einem mehrseitigen digitalen Markt einleiten, unter anderem auf Antrag der KommAustria. Im Gegensatz zur ÜMÜB-Vorschrift in Deutschland sind an die Feststellung jedoch keine spezifischen Missbrauchstatbestände geknüpft, was auch kritisiert wurde. Darüber hinaus wurde das Konzept der *relativen Marktmacht* gestärkt, das nun auch die *Zugangsverweigerung* zur

Verstärkte behördliche Zusammenarbeit zwischen BWB und Regulierungsbehörden

Striktere Konzentrationsregeln wurden schrittweise abgeschafft; aktuell keine ausgeprägte Reformdiskussion über Medienkonzentrationskontrolle

Neue inhaltliche Vorgaben für Video-Sharing-Plattformen und Kommunikationsplattformen zum Schutz vor schädlichen Inhalten in AMD-G und KoPl-G

KartG-Novellen anerkennen Besonderheiten digitaler Plattformmärkte; starke Anlehnung an deutsche GWB-Novellen

Intermediationsleistung durch digitale Plattformen umfasst. Mit der Novelle von 2017 wurde zudem in der Fusionskontrolle eine *Transaktionsschwelle* wie in Deutschland eingeführt, um strategische Übernahmen in Plattformmärkten erfassen zu können.

Schweiz

Anders als in den anderen untersuchten Ländern zeigt sich die schweizerische Medien- und Wettbewerbspolitik im Hinblick auf Anpassungen des Rechtsrahmens an die Besonderheiten digitaler Plattformen und Intermediäre eher zurückhaltend. Der strategische Fokus der Schweiz im Umgang mit der wachsenden Rolle von Intermediären und Plattformen liegt nicht wie in Deutschland auf deren expliziter Adressierung im Medien- und Wettbewerbsrecht, sondern auf der *Förderung von einheimischen Medien und Service-public-Angeboten zur Stärkung des Medienstandorts Schweiz*.

Wie auch die nachfolgenden Darstellungen zeigen, sind in der Schweiz die Begriffe der *Meinungs- und Angebotsvielfalt* zentral, die jedoch nicht gesetzlich definiert sind. In der schweizerischen Bundesverfassung (BV) ist die *Vielfalt der Ansichten* verankert. Auch wenn der Bundesrat bei der Einführung dieser Bestimmung in die BV argumentierte, dass eine Gewährleistung eines intensiven Wettbewerbs zwischen einer Vielzahl von Medien mit einer Vielfalt von Inhalten zentral sei, so tritt die Anbietervielfalt in der Praxis in den Hintergrund. Dies aufgrund der landesspezifischen Besonderheiten, wie potenziell kleine relevante Märkte (u. a. wegen Vielsprachigkeit) und aufgrund des Drucks, dem nationale Medienunternehmen durch das gleichsprachige Medienangebot der großen Nachbarstaaten ausgesetzt sind.

Die im Bundesgesetz für Radio und Fernsehen (RTVG) verankerte Medienkonzentrationskontrolle war in den vergangenen Jahren durch eine *Aufhebung von rundfunkspezifischen Konzentrationsregeln* geprägt. Insbesondere die 2016 in Kraft getretene letzte Teilrevision des RTVG führte zu einer Abschwächung der medienkonzentrationsrechtlichen Bestimmungen. Seitdem stellt zum Beispiel die Nicht-Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt keine Voraussetzung mehr für die Erteilung einer Rundfunkkonzession dar. Auch die *«Zwei plus zwei»-Regel* soll im Rahmen des neuen Maßnahmenpakets zugunsten der Medien vom Juni 2021 aufgehoben werden. Diese Regel sah bislang eine *Beschränkung des Konzessionserwerbs* eines Veranstalters auf maximal je zwei Fernsehkonzessionen und zwei Radiokonzessionen vor.

Somit wird nur noch eine struktursichernde Vorschrift im RTVG verbleiben. Diese sieht vor, dass bei gleichwertigen Bewerbungen im Konzessionierungsverfahren die *Bereicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt* ein *Präferenzkriterium* für die Erteilung der Konzession sein kann. Außerdem können – wie im UK – mittels Konzessionen auch

Zurückhaltung bei Anpassungen des Rechtsrahmens bezüglich Plattformen und Intermediären; Fokus auf Förderung einheimischer Medien und Service-public-Angeboten

Meinungs- und Angebotsvielfalt zentral

Aufhebung rundfunkspezifischer Konzentrationsregeln durch aktuelle Reformen

Vielfaltssicherung im Rahmen des Konzessionssystems

private Veranstalter mit der Erfüllung eines Leistungsauftrags betraut werden und so zur Vielfaltssicherung beitragen.

Darüber hinaus existieren im RTVG verhaltensbezogene Vorschriften, die ausdrücklich die Handhabung von «Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt» in den Blick nehmen. In der Praxis hat die darin maßgebliche Bestimmung nur eine geringe Bedeutung, unter anderem weil sie nur auf Missbrauch bei Marktbeherrschung fokussiert und Korrekturen ausschließlich auf der Rundfunkseite vorgenommen werden dürfen, zum Beispiel wenn ein Rundfunkunternehmen seine marktbeherrschende Stellung im Zeitungsmarkt missbraucht.

In dieser Maßnahme kommt eine *starke Verzahnung von Medien- und Wettbewerbsrecht* zum Ausdruck, die für die Regulierung der Medienkonzentration in der Schweiz prägend ist. So soll die Prüfung der Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt explizit anhand *kartellrechtlicher Grundsätze* erfolgen. Der Begriff der marktbeherrschenden Stellung entspricht zum Beispiel jenem des Kartellgesetzes (KG) und die schweizerische Wettbewerbskommission (WEKO) ist für dessen Feststellung und die Definition des relevanten Marktes verantwortlich. Dem Konzept der *Marktbeherrschung* aus dem Wettbewerbsrecht kommt daher eine besondere Rolle für die Bestimmung der Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt in der Schweiz zu. Anders als beim Konzept der vorherrschenden Meinungsmacht in Deutschland ist nicht das Erreichen eines bestimmten Schwellenwerts für die Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt ausschlaggebend, sondern explizit der *Missbrauch einer Marktbeherrschung im wettbewerbsrechtlichen Sinn*. Die Verzahnung von Wettbewerbs- und Medienrecht zeigt sich auch hinsichtlich der *Kompetenzverteilung* zwischen der WEKO und dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), die unter anderem mit der Teilrevision des RTVG von 2015 eine Klarstellung erfahren hat. So soll nun ausdrücklich die WEKO die Marktabgrenzung bei Verfahren der «Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt» vornehmen, während dem UVEK die Prüfung des *Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung aus einer publizistischen Perspektive* zukommt.

Bereits 2003 wurde im KG die verschärfte Meldepflicht für Zusammenschlüsse von Medienunternehmen durch *medienspezifische Aufgreifkriterien in der Zusammenschlusskontrolle abgeschafft* — anders als in Deutschland oder Österreich, wo trotz teilweiser Anpassungen solche Vorschriften nach wie vor existieren. Das KG enthält somit *keine medien-spezifischen Sonderbestimmungen mehr*. Eine Berücksichtigung von medienpolitischen Erwägungen wie der Meinungs- und Angebotsvielfalt käme lediglich im Rahmen der bislang nicht erfolgten Ausnahmegenehmigungen durch den Bundesrat in der Missbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle in Betracht. Insgesamt wird in der schweizerischen Wettbewerbspolitik dennoch die Frage diskutiert, inwieweit außerwettbewerbliche Ziele

Verhaltensbezogene Vorschriften gegen die Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt

Starke Verknüpfung von Wettbewerbs- und Medienrecht bei Maßnahme gegen Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt sichtbar

Keine medien-spezifischen Sonderbestimmungen im KG — WEKO spricht sich stark dagegen aus

wie die Meinungs- und Medienvielfalt im Wettbewerbsrecht Berücksichtigung finden sollen. Die WEKO ist in diesem Zusammenhang bestrebt, weiterhin Wettbewerb und nicht Wettbewerber zu schützen und die Einführung *wesensfremder Elemente im Wettbewerbsrecht* zu verhindern.

Keine explizite Adressierung von digitalen Intermediären und Plattformen im schweizerischen Wettbewerbsrecht

Anders als in Deutschland befasst sich das schweizerische Wettbewerbsrecht nicht explizit mit digitalen Intermediären und Plattformen. Insgesamt zeigt sich die Wettbewerbspolitik in der Schweiz im Hinblick auf mögliche Anpassungen des Wettbewerbsrechts an die Besonderheiten digitaler Märkte und die Einbeziehung von Online-Plattformen und -Intermediären eher zurückhaltend. Das neu im KG enthaltene Konzept der *relativen Marktmacht* sowie der geplante *SIEC-Test*, die beide bereits im deutschen GWB existieren, könnten ggf. hinsichtlich der Regulierung von Intermediären und Plattformen Wirkung entfalten, auch wenn sie dezidiert nicht mit dieser Absicht eingeführt wurden und andere Aspekte adressieren.

Neues Maßnahmenpaket zugunsten der Medien fokussiert auf Förderung einheimischer Online-Medienangebote als Gegengewicht zu internationalen Intermediären und Plattformen

Wie in Deutschland gab es in der Schweiz in den vergangenen Jahren verstärkt Diskussionen über die Notwendigkeit von Veränderungen in der Mediengesetzgebung angesichts einer konvergenten Medienordnung. Vielfaltsthemen waren in den diskutierten Reformen zentral. Anstelle der Schaffung spezifischer Bestimmungen für digitale Intermediäre und Plattformen im Wettbewerbs- oder Medienrecht wurden jedoch verstärkt Bemühungen diskutiert, die Konkurrenzfähigkeit von nationalen Medienanbietern gegenüber digitalen Plattformen zu stärken. Zwar scheiterte der Versuch, das auf lineares Radio- und Fernsehen fokussierte RTVG durch ein Bundesgesetz über elektronische Medien vollständig zu ersetzen. Das 2021 beschlossene neue Maßnahmenpaket zugunsten der Medien sieht jedoch Neuerungen im RTVG und die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes für die Förderung von Online-Medien vor. Im Unterschied zum deutschen MStV werden Intermediäre oder Plattformen darin nicht explizit adressiert. Stattdessen liegt der Schwerpunkt auf *wirtschaftlichen Fördermaßnahmen für einheimische Online-Medienangebote*, insbesondere solchen mit einem regionalen und lokalen Fokus, um am *Medienstandort Schweiz ein Gegengewicht* zu internationalen Intermediären und Plattformen zu schaffen. Zugleich wird die Rolle von Intermediären und Plattformen auch in der schweizerischen Medienpolitik verstärkt beobachtet und evaluiert, wie eine Reihe von Studien zeigt, die das BAKOM in Auftrag gegeben hat.

Vereinigtes Königreich

Ähnlich wie in anderen Ländern wird im UK die Anpassung des Rechtsrahmens an die Besonderheiten von Internet-Plattformen als politische Priorität und Notwendigkeit angesehen. Die Reformvorhaben befinden sich jedoch größtenteils *erst in Planung bzw. in Diskussion*. 2021 hat das Office of Communications (Ofcom) ein Konsultationsverfahren über *«The Future of Media Plurality in the UK»* durchgeführt. Ein Fokus lag dabei auf der Frage, welche Rolle Online-Intermediäre und Algorithmen für die Nachrichtennutzung und Medienvielfalt spielen. Von Relevanz war auch die Frage, ob das Ofcom Kompetenzen zur regelmäßigen Überprüfung der Medienkonzentration außerhalb der Zusammenschlusskontrolle erhält bzw. auch bei internem Wachstum von Unternehmen aktiv werden darf. Letzteres ist ein Aspekt, der auch beim deutschen Zuschaueranteilsmodell eine Rolle spielt. Ebenso wurde 2021 ein *Konsultationsverfahren zu Video-on-Demand-Diensten* (z. B. Netflix) durchgeführt, einschließlich Fragen zur Anpassung der Programmstandards an jene des linearen Fernsehens. Darüber hinaus plant die britische Regierung eine Reform der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften und führte dazu ebenfalls 2021 ein Konsultationsverfahren durch. Ziel des *«New Pro-competition Regime for Digital Markets»* ist die adäquate Erfassung von digitalen mehrseitigen Märkten und Internet-Plattformen.

Wie auch der Titel des Konsultationsverfahrens des Ofcom zeigt, ist im UK insbesondere der Begriff der *«media plurality»* zentral. Dieser umfasst sowohl die Sicherstellung einer Vielfalt an verfügbaren Meinungen als auch eine Anbietervielfalt. Letzteres fokussiert auf das Verhindern eines zu großen Einflusses einzelner Medieninhaber über die öffentliche Meinung und politische Agenda. Vielfach wird zwischen *«diversity»* und *«plurality»* unterschieden, wobei ersteres die Inhalte und letzteres die Anbieter meint.

Die Einführung des Communications Act 2003 führte zu einer starken *Deregulierung der Medienkonzentrationskontrolle* im UK, gleichzeitig gewann das Wettbewerbsrecht an Bedeutung. Dies nicht nur wegen der allgemeinen Bestimmungen, sondern auch aufgrund der Einführung medienspezifischer Aspekte in die Zusammenschlusskontrolle und der Gründung des Ofcom als sektorspezifische Medienaufsichts- und Wettbewerbsbehörde. Das Ofcom hat umfassende Kompetenzen für Wettbewerbsfragen und ist für den Kommunikationssektor gemeinsam mit der Competition and Markets Authority (CMA) für diese Fragen zuständig.

Reformvorhaben in Gang – Diskussionen u. a. über Online-Intermediäre und Algorithmen in der Nachrichtennutzung, Video-on-Demand-Dienste sowie wettbewerbsrechtliche Anpassungen an digitale mehrseitige Märkte

Begriffe «media plurality» und «diversity» zentral

Deregulierung des Medienkonzentrationsrechts führte zu größerer Bedeutung des Wettbewerbsrechts

Sicherung der Anbieter-, Angebots- und Meinungsvielfalt sind gesetzlich festgelegte öffentliche und außerökonomische Interessen, die u. a. durch Media Public Interest Test kontrolliert werden

Mögliche Ausweitung des Tests auf neue öffentliche Interessen

Messung der Medienkonzentration bzw. -vielfalt beschränkt sich auf Markt der Nachrichten und des Zeitgeschehens

Private Anbieter mit Public-Service-Auftrag & Auffindbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der in das Wettbewerbsrecht integrierte *Media Public Interest Test* erlaubt beispielsweise eine Berücksichtigung von medienpolitischen Erwägungen. Dazu zählen die *Sicherung der Anbieter-, Angebots- und Meinungsvielfalt*, die gesetzlich als *öffentliche und außerökonomische Interessen* gelten, und auf Basis derer ein Zusammenschluss auch untersagt werden darf. Diese öffentlichen Interessen können vom Secretary of State mit Bestätigung des Parlaments auch neu definiert werden. So wurde 2019 die Einführung eines Public Interest Tests für *datengetriebene Zusammenschlüsse* zur Diskussion gestellt. Darüber hinaus schlägt das Ofcom derzeit die Ausweitung des Tests auf Zusammenschlüsse mit sogenannten «*news creators*» vor. Dies betrifft plattformunabhängig alle Einrichtungen, die die redaktionelle Kontrolle über die Erstellung und Veröffentlichung von Nachrichtenmaterial durch Journalisten haben. Diese Möglichkeit der Adaption ist auch insofern relevant, da der Media Public Interest Test derzeit nur bei Beteiligung von Presse- und/oder Rundfunkunternehmen greift, auch wenn schließlich für die Prüfung der Medienkonzentration alle Märkte in den Blick genommen werden. Abhängig von der Art des Zusammenschlusses werden in jenen Fällen, wo ein *Media Public Interest Test* durch den Secretary of State angeordnet wird, unterschiedliche Kriterien überprüft, zum Beispiel die sachlich korrekte Nachrichtendarstellung, ausreichende Meinungsvielfalt in Zeitungen oder ausreichende Vielzahl von Personen. Es gibt jedoch keine konkreten Kriterien bzw. gesetzlich definierten Grenzwerte, nach denen diese Aspekte kontrolliert werden. Das Ofcom berücksichtigt für die Messung der Medienkonzentration bzw. -vielfalt sowohl Print, Radio, Fernsehen als auch Online-Medien, beschränkt sich dabei aber auf den *relevanten Markt der Nachrichten und des Zeitgeschehens* («*news and current affairs*») als besonders meinungsbildungsrelevante Inhalte.

Da die Sicherstellung vielfältiger, qualitativ hochwertiger Inhalte ein zentrales Anliegen im UK ist, können – wie auch in der Schweiz – *private Fernsehprogramme*, genauer jene in Channel 3 und Channel 5, mit einem *Public-Service-Auftrag* betraut werden. Insgesamt genießen Public-Service-Programme einen *Must-Carry-Status*, haben aber gleichzeitig *Must-Offer-Verpflichtungen*. Zudem plant die britische Regierung weitere Änderungen in der Rundfunkregulierung, die auch potenziell für die Vielfaltssicherung relevant sein könnten. Wie in Deutschland wird über die *Auffindbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks* diskutiert, unter anderem im Zusammenhang mit der *Platzierung in EPGs* und in Bezug auf potenzielle neue Pflichten von Video-on-Demand-Anbietern. Die Regulierung von Inhalten auf Online-Plattformen (z. B. im aktuell vorgeschlagenen «*Online Safety Bill*» in Bezug auf neue Regeln für Video-Sharing-Plattformen) fokussiert dagegen vor allem auf die *Regulierung von schädlichen Inhalten* und nicht auf Vielfaltsvorgaben.

Aktuell geltende Medienkonzentrationsregeln fokussieren auf die Sicherung der Anbietervielfalt und darauf, ungebührlichen Meinungseinfluss zu reduzieren. Von besonderer Relevanz ist die crossmediale Eigentumsbeschränkung, die als «20/20-Rule» bekannt ist, wonach nationale Zeitungsunternehmen und Channel-3-Lizenzinhaber gegenseitig nicht mehr als 20 % besitzen dürfen. Die «Channel 3 Appointed News Provider-Rule» legt fest, dass die Inhaber einer Channel 3-Lizenz einen Nachrichtenanbieter ernennen müssen. Des Weiteren wird die Eigentümerstruktur bei Public-Service-Fernsehprogrammen kontrolliert, die es öffentlich-rechtlichen Anbietern verbietet, Channel 3- und Channel 5-Lizenzen zu halten. Schließlich wird der Marktzutritt auch über Zulassungen kontrolliert, beispielsweise über die «disqualified persons restrictions», die bestimmte Gruppen generell ausschließen, zum Beispiel politische Parteien. Das Ofcom hat bei Zulassungen eine besondere Rolle ebenso wie beim erwähnten Media Public Interest Test. Bei der Lizenzvergabe für Lokalradios muss es die Eigentumsverhältnisse berücksichtigen bzw. gegebenenfalls die Vielfalt bei der Lizenzierung von bestimmten regionalen und lokalen kommerziellen Radios.

Die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften im UK finden sich primär in zwei Gesetzen, dem Competition Act von 1998 und dem Enterprise Act von 2002, in letzteren ist auch der Media Public Interest Test integriert. Von besonderer Bedeutung sind die geteilten Zuständigkeiten des Ofcom mit der CMA. In den Sektoren elektronische Kommunikation, Rundfunk und Postwesen kann das Ofcom wettbewerbsrechtliche Bestimmungen durchsetzen und beispielsweise das Kartellverbot und den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung kontrollieren sowie Marktstudien und -untersuchungen durchführen. Im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle kann es nur nach Aufforderung des Secretary of State beim Media Public Interest Test aktiv werden bzw. im Auftrag der CMA weitere Einschätzungen bei lokalen Medienzusammenschlüssen unter Beteiligung von Zeitungen und/oder kommerziellem Rundfunk abgeben.

Anders als in Deutschland gibt es keine allgemeine Ausnahme vom Kartellverbot für Presseunternehmen. Ausgenommen sind aber Vernetzungsvereinbarungen zwischen Channel 3-Lizenzinhabern oder die Abreden zwischen Channel 3-Lizenzinhabern bei der gesetzlich geforderten Nennung eines Nachrichtenanbieters.

Geltende Medienkonzentrationsregeln fokussieren auf Eigentums- und Zulassungsbeschränkungen sowie Lizenzbedingungen für Rundfunk

Zwei Wettbewerbsgesetze und geteilte Zuständigkeiten zwischen Ofcom und CMA

Kein Kartellverbot bei Vernetzungsvereinbarungen zwischen Channel 3-Lizenzinhabern

Unternehmen mit strategischem Marktstatus sollen Verhaltenskodex unterliegen – keine Selbstbevorzugung, Transparenz für Nutzer:innen über Extraktion und Verarbeitung ihrer Daten sowie Interoperabilität

Wie erwähnt sind die Reformvorhaben im Wettbewerbsrecht noch nicht umgesetzt, geplant ist aber beispielsweise die Einführung besonderer Regeln für *Unternehmen mit einem «Strategic Market Status» (SMS)*, um die mächtigsten digitalen Unternehmen regulieren zu können. Als SMS-Unternehmen sollen jene Unternehmen gelten, die aufgrund einer substantiellen und etablierten Marktmacht hinsichtlich mindestens einer bestimmten digitalen Tätigkeit über eine strategische Position verfügen und daher ein besonderes Gefährdungsrisiko darstellen. Diese Unternehmen sollen einem *verpflichtenden und durchsetzbaren Verhaltenskodex* unterliegen. Dieser soll rechtlich verbindliche Prinzipien enthalten, und helfen, wettbewerbsschädliches Verhalten im Vorfeld zu verhindern. Konkret soll dieser unter anderem *Selbstbevorzugung* verbieten und *Interoperabilität* vorschreiben sowie bestimmte Plattformen dazu verpflichten, Nutzer:innen *Informationen über die Extraktion und Verarbeitung ihrer Daten* zur Verfügung zu stellen. Zudem soll der Verhaltenskodex auch das Verhältnis zwischen Online-Plattformen und Inhalteanbietern wie Presseverlagen adressieren. Insgesamt weisen diese Bestimmungen Ähnlichkeiten zur ÜMÜB-Vorschrift in Deutschland auf.

Anpassung der Aufgreifschwelle, Meldepflicht, Transaktionswert und Nicht-Preis-Faktoren in der Fusionskontrolle

Für die Fusionskontrolle werden Anpassungen der *Aufgreifschwelle* diskutiert, die eine erleichterte Prüfung von Killerakquisitionen ermöglichen sollen, ebenso wie eine *Meldepflicht* und *Transaktionswertschwelle* für Zusammenschlüsse von Unternehmen mit SMS. Darüber hinaus sollen bei der Beurteilung einer erheblichen Verminderung des Wettbewerbs auch *Nicht-Preis-Faktoren* einfließen können, wie beispielsweise Aufmerksamkeit, Daten, Qualität und Privatsphäre.

Marktstudien und -untersuchungen als zentrales Instrument im UK Wettbewerbsrecht

Spezifisch für das britische Wettbewerbsrecht ist zudem das Instrumentarium der *Marktstudien und -untersuchungen*, die eine umfassende Prüfung von Märkten auch außerhalb der traditionellen wettbewerbsrechtlichen Durchsetzungsbefugnisse ermöglichen und im Kontext von digitalen Märkten und Plattformen weiter an Bedeutung gewinnen könnten. Die Kompetenzen der britischen Wettbewerbsbehörden gehen dabei über jene des Bundeskartellamts bei Sektoruntersuchungen hinaus.

Sektorübergreifende institutionelle Zusammenarbeit wird relevanter

Vor dem Hintergrund der genannten Regulierungsbestrebungen gewinnt auch die von der britischen Regierung betonte Notwendigkeit einer *Kohärenz der wettbewerbsrechtlichen Regeln mit sektorspezifischer Regulierung* zunehmend an Bedeutung. Dies kommt zum Beispiel in der Schaffung des Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF) zur Förderung sektorübergreifender Zusammenarbeit bei der Regulierung digitaler Märkte zum Ausdruck.

USA

In den USA ist die Medienkonzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung traditionell durch ein starkes Vertrauen in die *selbstregulierenden Kräfte des freien Wettbewerbs* geprägt. Dies zeigt sich einerseits in der früh einsetzenden *schrittweisen Deregulierung* des Rundfunkbereichs, bei der viele struktursichernde Maßnahmen aufgegeben oder gelockert wurden. Andererseits begannen die Reformen im Hinblick auf die Digitalisierung und Plattformisierung der Märkte relativ spät und nehmen primär die *ökonomische Markt- bzw. Monopolmacht* digitaler Plattformen sowie deren potenziell wettbewerbswidrige Praktiken in den Blick. Diese sollen nun durch Anpassungen der klassischen wettbewerbsrechtlichen Instrumente adressiert werden. Eine Verabschiedung der zahlreichen Gesetzesentwürfe würde zu einer grundlegenden Reform des US-amerikanischen Wettbewerbsrechts führen, insbesondere hinsichtlich der Anwendung auf digitale Plattformmärkte. Jedoch ist derzeit unklar, inwiefern die teilweise widersprüchlichen Vorschläge tatsächlich umgesetzt werden. Eine verstärkte Diskussion über eine Reform des Medienkonzentrationsrechts unter Einbeziehung von Intermediären und deren Meinungsmacht zeigt sich in den USA hingegen nicht.

Die Vorschriften zur Medienkonzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung werden in den USA von der Federal Communications Commission (FCC) für den Rundfunkbereich erlassen. Die Analyse zeigt, dass weiterhin das traditionelle Prinzip des *«public interest, convenience or necessity» (PICON)* als Standard für die Rechtfertigung der Rundfunkregulierung gilt. Demnach tragen Rundfunkveranstalter, denen das Privileg zur Nutzung knapper Rundfunkfrequenzen gewährt wird, eine Verantwortung gegenüber dem allgemeinen *öffentlichen Interesse* (*«public trustee-Modell»*). Dennoch zeichnet sich seit längerem eine allmähliche Neuauslegung des PICON-Standards ab, mit der die schrittweise Lockerung der medienrechtlichen Konzentrationsregeln angestoßen wurde und die den Fokus auf *Markt- und Nutzerinteressen* legt. Verstärkt wurde die Tendenz zur Deregulierung durch den Telecommunications Act von 1996, der die FCC verpflichtet, die medienrechtlichen Konzentrationsregeln regelmäßig zu überprüfen. Dies hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Interesse und mit den Entwicklungen in der Branche. Die langwierigen Verfahren zur Überprüfung der Vorschriften wurden über die Jahre hinweg wiederholt durch gerichtliche Entscheidungen verzögert. Zuletzt bestätigte der Oberste Gerichtshof im April 2021 die Abschaffung einer Reihe von struktursichernden Maßnahmen, darunter zum Cross-Ownership, die die FCC 2017 verabschiedet hatte.

Medienkonzentrationskontrolle legt stärkeren Fokus auf freien Wettbewerb; Reformbestrebungen fokussieren auf ökonomische Marktmacht digitaler Plattformen

Prinzip des öffentlichen Interesses weiterhin zentral; jedoch allmähliche Neuauslegung mit Fokus auf Marktinteressen – gleichzeitig schrittweise Lockerung der Medienkonzentrationskontrolle, zuletzt 2017 und bestätigt 2021

*Sektorspezifische
Regulierung soll
zunehmend empirisch
belegt werden;
Medienkonzentrations-
kontrolle lässt sich
jedoch nur schwer
messen*

Erste Deregulierungsschritte wurden unter anderem mit dem Argument begleitet, dass traditionelle Rechtfertigungen für die sektorspezifische Regulierung *empirisch belegt* werden müssten. In diesem Zusammenhang führte die FCC 2003 den *Diversity Index* ein, ein medien spezifisches Instrument zur Messung von Standpunkte-Konzentration bzw. -Vielfalt («*viewpoint concentration*» bzw. «*viewpoint diversity*»), das insbesondere aufgrund methodischer Kritik wieder zurückgezogen wurde. Dabei räumte die FCC ein, dass sich die vielen qualitativen und quantitativen Kriterien bei der Medienkonzentrationskontrolle kaum auf eine einzige mathematische Formel reduzieren lassen und eine empirische Erfassung damit an Grenzen stoße.

*Medienkonzentrations-
kontrolle soll
«diversity»,
«competition» und
«localism» fördern*

Insgesamt zielt das Modell der Medienkonzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung in den USA auf die Förderung von «*diversity*», «*competition*» und «*localism*» ab. Dabei ist die Vorstellung des «*Marketplace of Ideas*» richtungweisend, nämlich dass der ungehinderte Wettbewerb einer größtmöglichen Anzahl an Ideen und Informationen aus unterschiedlichen und gegensätzlichen Quellen Bürger:innen letztlich zur Wahrheitsfindung befähige. Zur Umsetzung dieser Ziele erlässt die FCC Vorschriften zur *Eigentumsbeschränkung* im Rundfunkbereich, die primär eine Vielzahl von unabhängigen Anbietern («*outlet diversity*») und dadurch eine Vielfalt von Inhalten und Standpunkten («*viewpoint diversity*») gewährleisten sollen. Darüber hinaus wird in den USA besonderer Wert daraufgelegt, *wettbewerbsfördernde Marktstrukturen zu schaffen, ebenso wie Markteintrittsmöglichkeiten für benachteiligte Gruppen und kleine Unternehmen.*

*Eigentumsbeschränkung
zielt auf Vielzahl von
unabhängigen Anbietern
und Vielfalt von
Inhalten und
Standpunkten ab*

*Eigentumsgrenzen bei
überschneidenden
Signalen im selben
lokalen Marktgebiet;*

*landesweite
Reichweitenobergrenze;*

*Zusammenschlussverbot
für überregionale
Networks;*

*Prüfung von
Zusammenschlüssen
hinsichtlich des
öffentlichen Interesses*

Konkret enthalten die verbleibenden Medienkonzentrationsregeln im Rahmen des Lizenzierungssystems Eigentumsgrenzen bei *überschneidenden Empfangssignalen* von Radio- und Fernsehsendern *im selben lokalen Marktgebiet*, eine landesweite *Reichweitenobergrenze* für den Besitz mehrerer Fernsehsender sowie ein Zusammenschlussverbot für die größten überregionalen Networks (CBS, ABC, NBC und Fox). Darüber hinaus existiert in den USA ein *duales Prüfverfahren für Zusammenschlüsse im Telekommunikationsbereich*, sofern FCC-Lizenzen betroffen sind. Diese müssen zusätzlich zur Prüfung durch die Wettbewerbsbehörden auch von der FCC hinsichtlich der Auswirkungen auf das öffentliche Interesse (z. B. Vielfaltsaspekte) beurteilt werden. In den vergangenen Jahren wurde auch über die Berücksichtigung nicht-wettbewerblicher Kriterien im allgemeinen Wettbewerbsrecht diskutiert. Ein im Jahr 2019 vorgebrachter Vorschlag des Stigler Committee on Digital Platforms zur Einbeziehung von «*media plurality*» in die Fusionskontrolle, gemessen als *Aufmerksamkeitsanteil* eines Medienanbieters, hat bislang keinen Eingang in Reformvorschläge gefunden.

Die Analyse zeigt, dass die negative Medienkonzentrationskontrolle in den USA offenbar verstärkt in den Hintergrund rückt. Auch lässt sich derzeit keine ausgeprägte Diskussion über eine Reform der traditionellen Medienkonzentrationskontrolle unter Einbeziehung von Intermediären erkennen. Dagegen zeigt sich, dass *vielfaltsfördernde Maßnahmen* an Bedeutung gewinnen. 2018 wurde beispielsweise ein *Inkubatorprogramm* lanciert, das neue, kleine oder wirtschaftlich schwache Marktteilnehmer mit etablierten Rundfunkveranstaltern zusammenbringen soll, die als Inkubatoren erstere finanziell oder technisch unterstützen und dafür von den Eigentumsregeln im Radiobereich befreit werden können. Darüber hinaus sehen verschiedene Reformvorschläge eine *Stärkung traditioneller Medienunternehmen* vor. Hierbei sollen v. a. lokale Medienunternehmen sowie die Presse gegenüber digitalen Wettbewerbern gestärkt werden. Darüber hinaus gibt es Vorschläge, kleinere Unternehmen und Start-ups vor einer Übernahme durch marktmächtige Plattformen zu schützen, wodurch der *Schutz von Wettbewerbern* betont wird.

Nach einer langen Zeit des Laissez-faire setzt die Wettbewerbspolitik in den USA nun einen strategischen Fokus auf die Bekämpfung marktmächtiger Internet-Plattformen. Dies zeigt sich in zahlreichen Reformvorschlägen und Gesetzesinitiativen, die 2021 unter anderem in Folge einer umfassenden Untersuchung zum Stand des Wettbewerbs in digitalen Märkten eingebracht wurden. Gemeinsames Ziel der teils widersprüchlichen Vorschläge ist es, das amerikanische Wettbewerbsrecht an die *besonderen Gegebenheiten digitaler Plattformmärkte* anzupassen und *frühzeitige Eingriffsmöglichkeiten* gegenüber wettbewerbswidrigen Praktiken digitaler Plattformen zu schaffen. Darüber hinaus wurde in den letzten Jahren eine Reihe von richtungsweisenden Kartellverfahren gegen marktmächtige Big Tech-Unternehmen initiiert.

Neben dem Konzept der *Marktmacht* bzw. *Monopolmacht*, das weiterhin zentral bleibt, soll neu auch das Konzept der *Monopsonmacht* Einzug in das Wettbewerbsrecht finden. Damit soll die Nachfragemacht von Plattformen erfasst werden, zum Beispiel die Beeinflussung von Kaufpreisen. Als weiteres Konzept soll der Begriff des marktbeherrschenden digitalen Unternehmens («*dominant digital firm*») eingeführt werden, bei dessen Bestimmung unter anderem *Netzwerkeffekte* berücksichtigt werden. Darüber hinaus soll es unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein, auf *Marktdefinitionen und die Bestimmung von Marktanteilen* zukünftig zu verzichten, was vor dem Hintergrund der praktischen Schwierigkeiten bei der Marktabgrenzung von mehrseitigen Märkten relevant sein könnte.

Kaum Diskussion über Reform der Medienkonzentrationskontrolle

Größere Bedeutung vielfaltssichernder Maßnahmen zur Stärkung traditioneller Medienunternehmen gegenüber digitalen Wettbewerbern

US-amerikanische Wettbewerbspolitik setzt neu Fokus auf digitale Plattformmärkte; Gesetzesinitiativen sollen frühzeitiges Tätigwerden gegenüber digitalen Plattformen erlauben

Marktmacht bzw. Monopolmacht weiterhin zentral, neu auch Monopsonmacht & marktbeherrschendes digitales Unternehmen

Möglicher Verzicht auf Marktdefinitionen und Festlegung des Marktanteils

Reformen enthalten u. a. Regelungen zur Selbstbevorzugung, zur strategischen Benachteiligung von Wettbewerbern und zur Interoperabilität – greifen abhängig von Größe der Plattform

Berücksichtigung von Nicht-Preis-Faktoren bei Fusionen sowie (widerlegbare) Rechtswidrigkeit von besonders großen Zusammenschlüssen

Zuständigkeiten der Wettbewerbsbehörden Gegenstand von Diskussionen

Medienkonzentrationskontrolle im Kontext weiterer vielfaltssichernder Maßnahmen zu verstehen

Zentrale Rolle des öffentlichen Rundfunks, inhaltliche Mindestanforderungen auch für den privaten Rundfunk

Förderung von als gesellschaftlich wünschenswert angesehenen Inhalten gewinnt an Bedeutung, ebenso wie Schutz vor illegalen bzw. schädlichen Inhalten

Durch die geplanten Reformen soll zudem verhindert werden, dass marktbeherrschende Internet-Plattformen ihre Kontrolle über mehrere Geschäftsbereiche derart ausnutzen, um *sich selbst zu bevorzugen* oder Wettbewerber *strategisch zu benachteiligen*. Darüber hinaus sollen Marktzutrittsschranken und Wechselkosten für Unternehmen und Konsument:innen reduziert werden, indem Anforderungen an die *Interoperabilität* und *Datenübertragbarkeit* gestellt werden. Die Bestimmungen sollen in Abhängigkeit der *Größe* der Plattformen greifen, die beispielsweise an der Anzahl Nutzer:innen sowie am Umsatz gemessen wird. Zusätzlich sollen potenziell wettbewerbswidrige Auswirkungen von Zusammenschlüssen und Übernahmen bereits im Anfangsstadium gestoppt werden können, unter anderem durch eine stärkere Berücksichtigung von *Nicht-Preis-Faktoren* und einen *risikobasierten Standard* zum Verbot von Fusionen. Ebenfalls sollen Zusammenschlüsse und Übernahmen durch marktmächtige Unternehmen als (widerlegbar) rechtswidrig gelten, wenn bestimmte Annahmen nachweislich vorliegen bzw. erwartbar sind (z. B. Zusammenschlüsse zwischen (potenziellen) Wettbewerbern; Preiserhöhungen, Innovationshemmnisse und Qualitätsverringereungen nach der Fusion) und bestimmte Marktanteils Grenzen erreicht werden. Wiederholt Gegenstand von Diskussionen und Reformvorschlägen ist auch die Aufteilung der Zuständigkeiten der beiden Wettbewerbsbehörden Federal Trade Commission (FTC) und Department of Justice (DOJ).

Vielfaltssicherung im Kontext

Die in den Länderberichten aufgeführten Instrumente der traditionellen Medienkonzentrationskontrolle sind im Kontext weiterer Maßnahmen zu verstehen, die zur Gewährleistung von Medien- und Meinungsvielfalt beitragen. Eine entsprechend umfassende Betrachtung von Vielfaltssicherung gewinnt angesichts der wachsenden Komplexität von Mediensystemen und der Plattformisierung an neuer Relevanz.

Eine wesentliche Rolle für die Vielfaltssicherung wird in den untersuchten europäischen Ländern dem öffentlichen Rundfunk zugeschrieben. Dessen Rolle, Legitimität und Finanzierung in einer digitalen Medienordnung wurde in den vergangenen Jahren verstärkt diskutiert, auch im Verhältnis zum privaten Rundfunk. Für letzteren gelten ebenfalls bestimmte inhaltliche Mindestanforderungen und Grundsätze, die sich potenziell vielfaltsfördernd auswirken können.

Im Kontext der Plattformisierung gewinnen vor allem Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler Medienunternehmen an Bedeutung (z. B. verschiedene Formen der Medienförderung), wie auch in den Länderberichten zum Teil aufgezeigt wird. Darüber hinaus werden bestimmte als gesellschaftlich wünschenswert erachtete Inhalte gefördert. Zugleich rückt verstärkt der Schutz vor Inhalten in den Fokus, die für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft als

problematisch erachtet werden, vor allem illegale bzw. schädliche Online-Inhalte wie Desinformation und Hassinhalte.

Erkenntnisse der vergleichenden Analyse

Die vergleichende Analyse zeigt für die untersuchten Länder insbesondere folgende zentrale Erkenntnisse.

Deutschland nimmt durch frühzeitige und genuine Reformen im Hinblick auf Online-Intermediäre und Internet-Plattformen eine Vorreiterrolle ein.

Deutschland legt im MStV 2020 einen genuinen neuen Ansatz der Einbindung von Internet-Plattformen in das System der Vielfaltssicherung vor und nimmt damit unter den untersuchten Ländern eine Vorreiterrolle ein. Durch die Anwendung des Marktortprinzips werden hierbei Online-Intermediäre mit Sitz im Ausland in die Pflicht genommen, sofern deren Dienste für die Nutzung in Deutschland bestimmt sind. Diese Abweichung vom Herkunftslandprinzip hat bei der Europäischen Kommission grundsätzliche Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit mit europäischen Vorgaben hervorgerufen. So ist beispielsweise die Medienintermediärs-Satzung, die die im MStV enthaltenen Transparenzvorgaben und Diskriminierungsverbote konkretisiert, verzögert in Kraft getreten, da die Europäische Kommission Einwände erhoben hatte. Bereits in der Vergangenheit hat die Europäische Kommission die unterschiedlichen Medienkonzentrationsbestimmungen innerhalb Europas als Problem für den Binnenmarkt deklariert. Die erneuten Auseinandersetzungen entfachen abermals Fragen darüber, inwieweit die Mitgliedstaaten bei medienpolitischen Entscheidungen, die kulturelle Angelegenheiten betreffen, souverän agieren dürfen.

Auch bei der Reform des Wettbewerbsrecht war Deutschland unter den ersten Ländern, das seinen Rechtsrahmen an die Besonderheiten mehrseitiger Märkte angepasst hat. Es wird von anderen Ländern dezidiert als Vorbild für deren Reformen genannt (z. B. Italien, Österreich, UK).

Die traditionelle Markt- und Meinungsmachtkontrolle im Kommunikationssektor hat in der politischen und gesetzgeberischen Agenda wenig Priorität.

Insgesamt zeigt sich, dass mit Ausnahme von Deutschland und gegebenenfalls Italien und dem UK, wo Reformen geplant sind, die untersuchten Länder keinen dezidierten Fokus auf die mediale Markt- und Meinungsmachtkontrolle unter Einbeziehung von Internet-Plattformen legen. Einige Länder haben im Gegenteil ihre bereits um die 2000er-Jahre begonnene Deregulierung aufgrund technischer Konvergenz weiter fortgesetzt und weitere Konzentrationsregeln für

traditionelle Medien abgeschafft bzw. gelockert (u. a. USA, Schweiz, Österreich). Neben den technischen Veränderungen im Kommunikationssektor, die als Gründe für Lockerungen vorgebracht werden, sind es insbesondere methodische Probleme bei der empirischen Erfassung von Konzentration im Medienbereich, die eine effiziente Kontrolle erschweren und vermutlich weitere Reformen verzögern. Darüber hinaus bringen marktmächtige Internet-Unternehmen eine große Fülle an Herausforderungen mit sich, denen in der medienpolitischen Praxis derzeit eine höhere Priorität zugewiesen wird. Dazu zählen vor allem der Umgang mit unerwünschten Inhalten wie Desinformation und Hassbotschaften sowie Fragen des Daten- und Verbraucherschutzes.

Die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit nationaler Medienunternehmen gegenüber internationalen digitalen Plattformen rückt in den Vordergrund.

Marktmächtige Internet-Unternehmen übernehmen, ergänzen und verändern nicht nur gesellschaftliche Funktionen von traditionellen Medien- und Kommunikationsunternehmen, sondern setzen diese auch unter erheblichen wirtschaftlichen Druck. Ein politischer Fokus liegt daher auf der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit traditioneller Medienunternehmen, durch unter anderem Incentivierung von nationalen Public-Value Inhalten oder privilegierter Auffindbarkeit. In diesem Zusammenhang gibt es auch verstärkte Diskussionen über die Rolle, Legitimität und Finanzierung des öffentlichen Rundfunks, auch im Verhältnis zum privaten Rundfunk wie beispielsweise in Deutschland, Österreich, Schweiz und im UK. Sowohl im Medienrecht als auch im Wettbewerbsrecht wurden in den meisten untersuchten Ländern Maßnahmen zur Stärkung der intermediären und internationalen Wettbewerbsfähigkeit der traditionellen nationalen bzw. lokalen Presse- und Rundfunkunternehmen eingeführt bzw. sind in Diskussion. So werden beispielsweise in der Schweiz, im UK und in den USA verstärkt neue Maßnahmen der Medienförderung erwogen. Zur Förderung regionaler, nationaler und europäischer Produktionen dienen etwa Quoten- und Investitionsverpflichtungen, zum Beispiel in Deutschland, Italien und Österreich. In Anbetracht der Herausforderungen, Medien- und Meinungsvielfalt im Kontext der Plattformisierung sicherzustellen und Intermediäre adäquat einzubeziehen, gewinnen solche weiteren vielfaltssichernden Maßnahmen auch insgesamt an Bedeutung. Die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit traditioneller Medienunternehmen zeigt sich zudem durch neue Ausnahmen vom Kartellverbot für Presseunternehmen, wie sie in Deutschland und Österreich eingeführt wurden. In den USA und im UK wird über Vereinbarungen über die Bezahlung von journalistischen Inhalten diskutiert, eine Debatte, die in Kontinentaleuropa bereits mit dem Leistungsschutzrecht behandelt wurde. Insgesamt wird der Schutz der Wettbewerber teils stärker akzentuiert als der Schutz des Wettbewerbs.

Reformen erfolgen schwerpunktmäßig im Wettbewerbsrecht, das die Marktmacht von mehrseitigen Internet-Plattformen und deren Spezifika adressiert.

Das allgemeine Wettbewerbsrecht wird verstärkt als das geeignete Instrument für die Beschränkung der Marktmacht von Online-Intermediären und -Plattformen angesehen. In den untersuchten Ländern besteht fast durchgehend Konsens, dass der wettbewerbsrechtliche Rahmen an die neuen Gegebenheiten angepasst werden muss. So sind im UK, in den USA und in Italien teils grundlegende Reformen der Wettbewerbsgesetze geplant; in Österreich sind diese bereits in Kraft getreten. Einzig in der Schweiz zeigt sich der Gesetzgeber in dieser Hinsicht bisher eher zurückhaltend. Die Veränderungen greifen dezidiert die Charakteristika mehrseitiger Märkte auf und sind schwerpunktmäßig in der Missbrauchsaufsicht zu finden. Des Weiteren gibt es punktuelle Anpassungen der Aufgreifkriterien in der Fusionskontrolle.

Durch Plattformisierung rückt das Verhältnis und die Verzahnung von Wettbewerbsrecht und Regulierung verstärkt in den Fokus.

Diskussionen über das Verhältnis von Wettbewerbsrecht und Regulierung sind zumindest seit den 2000er-Jahren präsent, als die medien-spezifische Marktmachtkontrolle durch umfassende Reformen zurückgedrängt wurde und das allgemeine Wettbewerbsrecht an Relevanz gewann. Durch die besondere Bedeutung von Daten und deren Berücksichtigung im Wettbewerbsrecht tritt diese Debatte erneut in den Fokus der Öffentlichkeit. Generell soll im Wettbewerbsrecht verstärkt Ex-ante-Regulierung zum Einsatz kommen, die auf wettbewerbssichernde Maßnahmen in Plattformmärkten abzielt. Hierbei gewinnt die Zusammenarbeit zwischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden zur Kontrolle der Marktmacht an Bedeutung. Das zeigt sich zum Beispiel in Italien, Österreich und im UK, die wie Deutschland neue Formate für die behördenübergreifende Zusammenarbeit geschaffen haben.