



LEIBNIZ-INSTITUT
FÜR MEDIENFORSCHUNG
HANS-BREDOW-INSTITUT

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/5195

Tobias Mast

**Stellungnahme für Jan Kürschner,
Vorsitzender des Innen- und Rechtsaus-
schusses des Schleswig-Holsteinischen
Landtags**

*Medienvielfalt sichern – Meinungsbildung verteidigen –
Demokratie schützen (Antrag der Fraktion der SPD) –
Drucksache 20/3029*

*Medienaufsicht ist eine gemeinsame Aufgabe der Länder
(Alternativantrag der Fraktionen von CDU und
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Drucksache 20/3095*

Hamburg, 8. September 2025



Inhalt

1. Welche medienrechtliche Einordnung und Regulierungs-möglichkeiten sehen Sie bei der Gestaltung eines neuen Rechtsrahmens zum Medienkonzentrationsrecht?.....	3
a) Rechtsvergleich	3
b) Verfassungsrecht	4
c) Europäisches Primärrecht	7
2. Welche organisatorische und finanzielle Ausstattung wird benötigt, um Medienvielfalt und Medienaufsicht in Zukunft sicherzustellen?.....	8
3. Welche Maßnahmen müssen im Hinblick auf den ab August 2025 geltenden European Media Freedom Act ergriffen werden?.....	8

1. Welche medienrechtliche Einordnung und Regulierungs-möglichkeiten sehen Sie bei der Gestaltung eines neuen Rechtsrahmens zum Medienkonzentrationsrecht?

Das medienrechtliche Rechtsregime der Meinungsvielfaltssicherung bzw. Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht aus seiner Fernsehzentriertheit zu lösen und auf weitere Sektoren zu erstrecken, die für individuelle und öffentliche Meinungsbildung relevant sind, dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit von BVerfG (verfassungsrechtlich) und EuGH (unionsrechtlich) gebilligt werden und ist aus rechtspolitischer Perspektive sinnvoll. Sowohl aus der Rechtswissenschaft als auch aus den Medien- und Kommunikationswissenschaften wird seit jeher für einen gegenüber §§ 59 ff. MStV verbreiteten Regulierungsansatz appelliert.¹

a) Rechtsvergleich

Auch in anderen Staaten werden angesichts veränderter Kommunikationsprozesse und für die Meinungsbildung als relevant erachteter neuer Konstellationen derzeit Reformen medienkonzentrationsrechtlicher und anderer Regelungen, die Meinungsbildungsprozesse schützen sollen,

¹ Schulz, AfP 2017, 373 (378); Diskussion bereits bei Hasebrink, Kommunikationswissenschaftliches Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), 2003, S. 44 f.; Schulz/Held, Die Zukunft der Kontrolle von Meinungsmacht, FES 2006, S. 63 ff.; Schulz/Dreyer/Hagemeier, Machtverschiebung in der Kommunikation, FES 2011, S. 38 ff.; der Sache nach ebenfalls ein Gesamtmedienmodell fordernd Heinrich, Medienökonomie Bd. 2, 1999, S. 265; Neuberger, UFITA 2018, 53 (62); Neuberger in Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, 2018, S. 46; Paal in Eifert/Gostomzyk, Medienföderalismus, 2018, 87 (115); Müller-Terpitz in Eifert/Gostomzyk, Medienföderalismus, 2018, 121 (125); Brinkmann, UFITA 2019, 364 (383, 389 f.); dieses gegenüber dem status quo präferierend Klumpp/Witte Paz, AfP 2024, 101 (107 Rn. 53); kritisch zu einem „Gesamtmarktmodell“ Cornils, ZUM 2019, 89 (100 ff.). Konkret wendet sich letzterer aber lediglich gegen eine Entflechtungslösung bei Suchmaschinenkonzentration und die Offenlegung von Algorithmen. Wer ein Gesamtmedienmodell befürwortet, spricht sich aber keineswegs für ein „one size fits all“ derselben Schwellen, Faktoren und Gegenmaßnahmen im Hinblick auf sämtliche Akteure aus und auch im Hinblick auf Offenlegung- und Transparenzvorgaben sind diverse, fein differenzierte Ansätze denkbar.

diskutiert.² Zwar unterscheidet sich das, was als Medienkonzentrationsrecht bezeichnet wird und welche regulatorischen Ansätze insoweit verfolgt werden teilweise stark, bspw. ist in einigen Staaten für die Bestimmung des Vorliegens von Meinungsmacht ausschließlich der ökonomische Marktanteil eines bestimmten Akteurs relevant, während in anderen Staaten, ähnlich wie in Deutschland, die Publikumsreichweite oder Publikumswirkung entscheidend ist.³ Teilweise werden auch Maßnahmen die auf Sicherung der Medienpluralität oder Meinungsvielfalt und die nicht explizit die Verhinderung von Meinungsmacht gerichtet im Zusammenhang mit Medienkonzentrationsregulierung diskutiert.⁴

Angesichts des Umstands, dass jedoch die meisten bestehenden nationalen medienkonzentrationsrechtlichen Regelungen ausschließlich „traditionelle“ Medien, d.h. Rundfunk, Fernsehen, die Presse und teilweise cross-mediale Verflechtungen zwischen diesen drei Bereichen erfassen,⁵ stellt sich in all diesen Fällen die Frage, wie das jeweilige Medienkonzentrationsrecht so gestaltet werden kann, dass anderweitige Akteure und Akteurskonstellationen, die unter den heutigen Bedingungen Meinungsmacht besitzen können, ebenfalls vom Rechts zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht erfasst werden. So wurde etwa in Italien 2004 ein Ansatz eingeführt, der zu einer umfassenden Betrachtung des gesamten Kommunikationssystems führen sollte. Der Ansatz bezieht sich seit 2012 auf audiovisuelle Mediendienste, Radio, Zeitungen, Zeitschriften, Onlinemedien, Kino und Werbebranche und erlaubt es der italienischen Aufsichtsbehörde für Kommunikation ihre Befugnisse unter anderem im Hinblick auf die Sicherung von Medienpluralismus etwa gegenüber Google und Facebook auszuüben.⁶ Der Ansatz hat damit zumindest teilweise, aber auch nicht umfassend, zu der vielerorts diskutierten Einbeziehung von Akteuren wie Intermediären und Plattformen geführt und wurde zudem auch aus anderen Aspekten teilweise kritisiert.⁷ Ein anderer Ansatz für zukünftige Regulierung, der im Zusammenhang mit britischen Reformüberlegungen vorgeschlagen wurde, ginge dahin, medienunabhängige Aufmerksamkeitsquoten als Anknüpfungspunkt für medienkonzentrationsrechtliche Regulierung zu nutzen.⁸

b) Verfassungsrecht

Die Vielfalt stellt eine zentrale Prämisse des Kommunikationsverfassungsrechts, wie es v.a. durch das BVerfG geprägt worden ist, dar. Das bisherige Zuschaueranteilsmodell setzt dabei al-

2 So hat bspw. die britische Medienaufsichtsbehörde Ofcom am 17. November 2021 eine Stellungnahme zur zukünftigen Medienregulierung und vor allem auch medienkonzentrationsrechtlicher Regulierung im Vereinigten Königreich abgegeben, „The future of media plurality in the UK Ofcom’s report to the Secretary of State on the Media Ownership Rules and our next steps on media plurality“, abrufbar unter: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/228124/statement-future-of-media-plurality.pdf.

3 Just in Rimscha/Björn, Management and Economics of Communication, 2020, S. 187-201. Zu den großen Unterschieden innerhalb der EU auch Petri in Ferreau, Das neue EU-Medienfreiheitsgesetz, 2024, § 8 Rn. 29; Oster in BeckOK InfoMedienR, 48. Ed (2025), Art. 22 EMFA Rn. 2.

4 Napoli in Valcke/Sükösd/Picard, Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends, 2015, S. 141-151.

5 Puppis, Medienpolitik, 2023, 3. Aufl., S. 247 f.

6 Durch die Gesetzesverordnung Nr. 63 vom 18. Mai 2012 wurde Artikel 43 des italienischen Gesetzes für audiovisuelle Medien (Gesetz Nr. 177/2005) geändert.

7 Just in Rimscha/Björn, Management and Economics of Communication, 2020, 187 (109); Fukuyama/Grotto in Persily/Tucker, Social Media and Democracy: The state of the field and prospects for reform, 2020, S. 215; Flew/Wilding, Media, Culture & Society 43 (2021), 48-65.

8 Siehe den Ofcom-Report in Fn. 2 sowie Prat, Measuring and Protecting Media Plurality in the Digital Age: A Political Economy Approach, 2020, abrufbar unter: <https://knightcolumbia.org/content/measuring-and-protecting-media-plurality-in-the-digital-age>.



lein an der Akteurs- bzw. Angebotsvielfalt an. Analytisch sind aber Meinungs-, Akteurs- und Themenvielfalt⁹ wie auch Nutzungsvielfalt¹⁰ voneinander zu trennen, wobei auch diese restlichen Vielfaltsdimensionen demokratisch relevant werden. Insbesondere in der stärkeren Berücksichtigung der „genutzten Vielfalt“ bestünde ein großer Fortschritt gegenüber derzeitigen Regulierungsansätzen.¹¹ Indes bildet selbst ein multidimensionaler Vielfaltsbegriff die Gefahren, denen die individuelle und öffentliche Meinungsbildung in der aktuellen digitalen Konstellation ausgesetzt sind, nicht vollständig ab. Intermediäre, Plattformen, KI-Dienstleister und andere Unternehmen der Digitalökonomie können die Meinungsbildung in diversen Formen, unmittelbar wie mittelbar beeinflussen.¹² Dass viele publizistische Angebote und Privataußerungen getätigt werden, diese ein breites Themenspektrum abdecken und in ihrer Gänze das Meinungsspektrum argumentativ ausschöpfen, mag ein Vielfaltsideal verwirklichen. Auch in einer solchen Situation können aber etwa durch hochgradig personalisierte Rezeption, mediale Glaubwürdigkeitsprobleme sowie unzureichende Verifikationsprozesse und erhebliche Qualitätsunterschiede ernsthafte Diskursdefizite auftreten.

Die Literatur und das BVerfG betonen immer wieder den weiten medienrechtlichen Spielraum des Gesetzgebers.¹³ In der Literatur wird die generelle, medienübergreifende Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht verbreitet sogar als Pflichtaufgabe des Gesetzgebers aufgefasst.¹⁴ Dass ein umfassendes Regime zur Regulierung von Meinungsmacht jedenfalls im gesetzgeberischen Optionenraum liegt, lässt sich mit Rechtsprechung des BVerfG begründen. Dies, obwohl das Gericht für den Rundfunk die Dogmatik einer gesetzlich auszugestaltenden dienenden Freiheit entwickelt hat, während die Presse vergleichsweise unreguliert belassen wurde, zumal auch innerhalb eines solchen Modells mediendifferenzierte Ansätze möglich (und angezeigt) sind. Die Rundfunkverfassungsrecht-Judikatur entstand zu großen Teilen unter den technologischen und gesellschaftlichen Bedingungen der 1980er Jahre, ihre Strukturelemente gelten angesichts der gravierend gewandelten Kommunikationsumgebung nicht argumentationslos in alle Zeit fort.¹⁵ Dies gilt zumal die diesen Dualismus legitimierende Fundamentalannahme einer generell

9 Stark/Stegmann, Vielfaltssicherung im Zeitalter von Medienintermediären, 2021, S. 21 f.; fünf Vielfaltsdimensionen herausarbeitend Hoffmann-Riem, Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, Beiträge zum Rundfunkrecht, Bd. 43, 1991, S. 18 f.

10 Stark/Stegmann, Vielfaltssicherung im Zeitalter von Medienintermediären, 2021, S. 6; Neuberger in Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, 2018, S. 48; vgl. Puppis, Medienpolitik, 3. Aufl. 2023, S. 247.

11 Stark/Stegmann, Vielfaltssicherung im Zeitalter von Medienintermediären, 2021, S. 8.

12 Schulz, AfP 2017, 373 (376); Helberger, Digital Journalism 2020, 842 (845 ff.); Paal, Intermediäre: Regulierung und Vielfaltssicherung, LfM-Gutachten 2018, S. 10 ff.; Neuberger, UFITA 2018, 53 (62 ff.); Neuberger in Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, 2018, S. 68 ff.; Seipp u.a., Dealing with Opinion Power in the Platform World, Digital Journalism 2023, 1 (7 ff.); vgl. bereits Kluth/Schulz, Konvergenz und regulatorische Folgen, 2014, S. 47 f.

13 Schulz, AfP 2017, 373 (379): weiter Spielraum bei der Modellwahl, aber Pflicht, plausibel zu begründen, unter Verweis auf BVerfGE 57, 295 (321 f.); 83, 238 (296); ähnlich Müller-Terpitz, AfP 2018, 380 (381): weiter politischer Einschätzungsspielraum mit „Beobachtungspflicht“; vgl. Kluth/Schulz, Konvergenz und regulatorische Folgen, 2014, S. 55; Cornils, ZUM 2019, 89 (97).

14 Dörr/Heer-Reißmann, K&R 2004, 424 (427); Kluth/Schulz, Konvergenz und regulatorische Folgen, 2014, S. 43 f., 54 f., 56 f.; Milker, ZUM 2017, 216 (220) unter Verweis auf Kühling in BeckOK InfoMedienR, Art. 5 Rn. 13; Schulze-Fielitz in Dreier, GG, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 221; tendenziell auch Brinkmann, ZUM 2013, 193 (199 f.); wohl skeptisch Cornils, ZUM 2019, 89 (95 f.); für den Rundfunk BVerfGE 73, 118 (172); vgl. BVerfGE 95, 163 (172).

15 Cornils, ZUM 2019, 89 (96 f.).



höheren Wirkungsmacht audiovisueller Medien bzw. des Fernsehens (besondere Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft) empirisch nicht belegt wurde und sowohl aus den Rechts- wie auch aus den Sozialwissenschaften zunehmend kritisiert wird.¹⁶

Zwar ist das Medienverfassungsrecht traditionell von einem Dualismus aus Rundfunkbezogener und pressebezogener BVerfG-Judikatur geprägt. Das BVerfG betonte aber auch immer wieder, dass beide Medienfreiheiten letztlich dieselben gesellschaftlichen Funktionen erfüllten.¹⁷ Entsprechend erstreckte das Gericht bereits im Jahr 1986 eine gesetzgeberische Regulierungspflicht jedenfalls über den Rundfunk hinaus auch auf Rundfunk-Presse-Verbünde als Form cross-medialer Meinungsmacht:

„die verfassungsrechtliche Gewährleistung freier Meinungsbildung [erfordert] gesetzliche Vorkehrungen auch dagegen, daß vorherrschende Meinungsmacht sich aus einer Kombination der Einflüsse in Rundfunk und Presse ergibt.“¹⁸

Im SPIEGEL-Urteil stellte das BVerfG fest, letztere genieße zwar einen weitreichenden grundrechtlichen Schutz, „in seiner Ausgestaltung ist der Gesetzgeber aber weitgehend frei“.¹⁹

Hinzu kommt, dass das BVerfG in seinen jüngsten Entscheidungen zum Rundfunkbeitrag (2018) und zur Rundfunkfinanzierung (2021) skeptisch im Hinblick auf „eigenwüchsig“ vielfältigen und qualitativ hochwertigen Diskurs im Internet argumentierte, was es wahrscheinlich werden lässt, dass das Gericht auch entsprechende Regulierungserstreckungen billigen würde:

„Allein der Umstand eines verbreiterten Angebots privaten Rundfunks und einer Anbietervielfalt führt 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 begünstigen – im Gegenteil – Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Sind Angebote zum größten Teil werbefinanziert, fördern sie den publizistischen Wettbewerb nicht unbedingt; auch im Internet können die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass – auch mit Hilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig. Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf.“²⁰

„Dies alles führt dazu, dass es schwieriger wird, zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung zu unterscheiden, sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer muss die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt. Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden (BVerfGE

16 Neuberger, UFITA 2018, 53 (57 f.); Neuberger in Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, 2018, S. 30 f. m.w.N.; Davis, Die "dienende" Rundfunkfreiheit im Zeitalter der sozialen Vernetzung, 2019, S. 79 ff.; Cornils, ZUM 2019, 89 (96); Stegmann/Zieringer/Stark/Reinemann, UFITA 2022, 38 (60); Reinemann/Zieringer, Meinungsmachtkontrolle und Vielfaltsmonitoring im digitalen Zeitalter, 2021, S. 31, 35; vgl. auch Schulz/Held, Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht, 2006, S. 70; Schulz/Dankert, Die Macht der Informationsintermediäre, 2016, S. 45 f.

17 BVerfGE 57, 295 (319); 91, 125 (134).

18 BVerfGE 73, 118 (175); dazu Schulz, AfP 2017, 373 (378).

19 BVerfGE 20, 162 (216).

20 BVerfGE 149, 222 (261 f. Rn. 79); 158, 389 (419 Rn. 80).



149, 222 (262 Rn. 80). Dies gilt gerade in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits.²¹

Schließlich gewinnen rechtsvergleichende Methoden und Bemühungen, den Grundrechtskatalog im Einklang mit der EMRK-Rechtsprechung des EGMR und der GRCh-Rechtsprechung des EuGH auszulegen, stetig an Bedeutung in der Karlsruher Judikatur.²² Beide Grundrechtskataloge werden dynamisch ausgelegt und trennen mit Art. 11 Abs. 2 GRCh („Medien“) und Art. 10 EMRK weniger stark zwischen Rundfunk und Presse als es die gewachsenen Maßstäbe zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG tun.

Wenngleich ein Gesamtmedienmodell wegen alldem höchstwahrscheinlich nicht verfassungsgerichtlich per se missbilligt würde, müssen sich selbstredend sämtliche gesetzlichen Grundrechtsbeeinträchtigungen und Eingriffsermächtigungen verfassungsrechtlich rechtfertigen lassen. Bereits den behördlichen Informationsbefugnissen und betrieblichen Mitwirkungspflichten kommt eigene Eingriffsqualität zu. Es gelten insb. die allgemeinen Vorgaben an Bestimmtheit, Parlamentswesentlichkeit und Verhältnismäßigkeit. Regulatorischen Härten kann ein Stück weit durch Übergangsfristen, Ausnahmen und Befreiungsvorbehalte entgegengewirkt werden. Es ist auch im Blick zu behalten, dass – wenngleich eine Entscheidung des BVerfG hierzu noch aussteht – der BGH die Inhaltsmoderation von sozialen Netzwerken selbst als Wertungsausdruck von Art. 5 Abs. 1 GG geschützt ansieht²³ und damit entsprechenden regulatorischen Zugriffen eine noch über Art. 12 und Art. 14 GG hinausgehende Hürde aufstellt.

Kompetenziell läge die Verbandszuständigkeit für ein mediengattungsübergreifendes Konzentrationsrecht nicht beim Bund (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG [„Recht der Wirtschaft“]), sondern als Teilmaterie des Medienrechts nach Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern und könnte daher den Landesmedienanstalten bzw. der KEK übertragen werden.²⁴

c) Europäisches Primärrecht

Die mediale Vielfalt stellt auch auf europäischer Ebene einen Zielwert des Grundrechtsschutzes dar. Der EGMR weist Staaten eine Garantenstellung zur Vielfaltssicherung zu und auch der EuGH entnimmt Art. 10 EMRK einen entsprechenden Zielwert, während Art. 11 Abs. 2 GRCh nur, aber immerhin, ausdrücklich vorgibt, die Pluralität der Medien „zu achten“.²⁵

Die GRCh wäre direkt nur anwendbar im Falle der Volldeterminierung eines deutschen Medienkonzentrationsrechts durch europäisches Sekundärrecht, Art. 51 Abs. 1 GRCh. Hierbei ist zu beachten, dass der EMFA zwar formal als unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV erlassen wurde, er von seiner Regelungsansatz aber primär auf durch deutsche Gesetzgebung umzusetzende Rahmenvorgaben gerichtet ist, was ihn eher wie eine „verkappte Richtlinie“ erscheinen lässt.²⁶ Da dies auch gerade für die einschlägigen Vorgaben der

21 BVerfGE 158, 389 (419 f. Rn. 81).

22 BVerfGE 152, 152 Rn. 61 – Recht auf Vergessen I; BVerfGE 158, 1 (27 Rn. 46) – Ökotox.

23 BGH NJW 2021, 3179 (3187 Rn. 74) = BGHZ 230, 347 – Facebook.

24 Ebenso Klumpp/Witte Paz, AfP 2024, 101 (108 f.).

25 EGMR, EuGRZ 1994, S. 549 (550) – Informationsverein Lentia; vgl. EGMR 41340/98, 41342/98, 41343/98 u.a. – Refah Partisi; EuGH, Rs C-353/89, Slg. 1991, I-4069 (4097) – Kommission/Niederlande; Rs C-288/89, Slg. 1991, I-4007 (4043) – Gouda; Rs C-148/91, Slg. 1993, I-487 (518) – Veronica; Rs C-368/95, Slg. 1997, I-3689 (3715, 3717) – Familiapress; dazu Paal in Eifert/Gostomzyk, Medienföderalismus, 2018, 87 (89); Paal, Intermediäre: Regulierung und Vielfaltssicherung, LfM-Gutachten 2018, S. 9; weitere einschlägige Rechtsprechung von EuGH und EGMR bei Oster in BeckOK InfoMedienR, 48. Ed (2025), Art. 21 EMFA Rn. 22.

26 Vgl. Cornils, ZG 2024, 291 (294 f.).

Art. 22 f. EMFA gilt (Art. 22 Abs. 1 S. 1 EMFA: „Die Mitgliedstaaten legen im nationalen Recht materielle und verfahrensrechtliche Vorschriften fest“), spricht sehr viel dafür, von einer bloßen Teildeterminierung durch das Unionsrecht auszugehen.²⁷ Im teildeterminierten Bereich sind die Grundrechte des Grundgesetzes als primärer Prüfungsmaßstab heranzuziehen, sie sind allerdings nach der Entscheidung des BVerfG „Recht auf Vergessen I“ im Lichte der GRCh auszulegen. Nach den bisherigen Ausführungen folgt daraus aber kein anderes Ergebnis.

Die Vereinbarkeit mit dem Europäischen Medienfreiheitsgesetz (VO (EU) 2024/1083; European Media Freedom Act, EMFA) wird unten unter 3. behandelt.

2. Welche organisatorische und finanzielle Ausstattung wird benötigt, um Medienvielfalt und Medienaufsicht in Zukunft sicherzustellen?

Die tatsächliche Wirkkraft einer medienkonzentrationsrechtlichen Neuregelung steht und fällt mit der adäquaten Aufsichtsstruktur.

Eine umfassende Regulierung zur Sicherung der Meinungsvielfalt bzw. Verhinderung des Missbrauchs von Meinungsmacht benötigt eine breiter gestreute Spezialexpertise, als das derzeitige, allein auf Anbietervielfalt ausgerichtete Fernsehkonzentrationsrecht. Die KEK bzw. deren Geschäftsstelle müsste auf adäquat geschultes Personal zugreifen können, das neben (plattform-)ökonomischer auch über kommunikations- und medienwissenschaftliche Expertise sowie über Kenntnisse der Data Science und Informatik verfügt.

Ein plausibles Gesamtmedienmodell ließe sich nicht auf ein simples, quantitatives Berechnungssystem stützen, sondern müsste vielfältige Angebote nach ihrer publizistischen und politischen Relevanz kategorisieren.²⁸ Dies liefe auf deutlich stärker wertungsbedürftige Zuordnungsentscheidungen hinaus. Um diese plausibel begründen zu können, müsste ein kontinuierliches Qualitäts-, Vielfalts- und Wirkungsmonitoring erfolgen sowie Nutzungsstudien durchgeführt werden.²⁹ Die benötigten Ressourcen wären also deutlich höher als nach dem derzeitigen System der §§ 59 ff. MStV.

3. Welche Maßnahmen müssen im Hinblick auf den ab August 2025 geltenden European Media Freedom Act ergriffen werden?

Der Medienpluralismus stellt einen Zentralbegriff des EMFA dar.³⁰ Der Rechtsakt enthält neben vielfältigen weiteren Regelungen auch Vorgaben für mediale Zusammenschlüsse. Er betont zwar, dass Medienunternehmen zunehmend grenzüberschreitend in der EU agieren, Erwgr. 2-5 EMFA. Anders als etwa bei der SLAPP-Richtlinie ist der Anwendungsbereich des EMFA aber nicht auf solche grenzüberschreitenden Konstellationen beschränkt, sondern bezieht sich auch und

27 So auch Klumpp/Witte Paz, AfP 2024, 101 (103 Rn. 16, 104 Rn. 24); Petri in Ferreau, Das neue EU-Medienfreiheitsgesetz, 2024, § 8 Rn. 3; Oster in BeckOK InfoMedienR, 48. Ed (2025), Art. 22 EMFA Rn. 3.

28 Neuberger in Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet, 2018, S. 87; eine adäquate Ausstattung der Kontrollorgane fordert auch Müller-Terpitz, AfP 2017, 380 (384); die Komplexität aufgrund der heterogenen Struktur der neuen Angebote betonend Brinkmann, UFITA 2019, 364 (379).

29 Vgl. Stegmann/Zieringer/Stark/Reinemann, UFITA 2022, 38 (57 f., 61); Stark/Stegmann, Vielfaltssicherung im Zeitalter von Medienintermediären, 2021, S. 9.

30 Oster in BeckOK InfoMedienR, 48. Ed (2025), Art. 21 EMFA Rn. 19, Art. 22 EMFA Rn. 1.



gerade auf das Verhältnis zwischen Mediendiensten und nationalen Regulierungsbehörden. Daher überwölbt der EMFA das deutsche Medienrecht insgesamt.

Art. 22 Abs. 1 S. 2 lit. d, Abs. 2 lit. a, b EMFA fordert eine behördliche Bewertung der Auswirkungen von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt auf Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit. Die im diesem Zusammenhang von Art. 22 f. EMFA geforderten Standards der Medienkonzentrationskontrolle sind in zweierlei Hinsicht begrenzt: Erstens beschränken sie sich auf Zusammenschlüsse und erfassen nicht das Wachstum einzelner Unternehmen als solches, zweitens beschränken sie sich darauf, dass eine behördliche Bewertung hinsichtlich der redaktionellen Unabhängigkeit und des Pluralismus vorgenommen werden muss, ohne konkrete Bewertungsfolgen – etwa ein Fusionsverbot oder begleitende Abschwächungsmaßnahmen – vorzuschreiben.³¹ Indes wird in der Literatur die Möglichkeit aufgezeigt, dass die europäische Kommission und der EuGH in einer dem Unionsrecht eigenen, nach größtmöglicher Effektivität strebender Auslegung der Art. 22 f. EMFA zu der über den Wortlaut der Normen hinausgehenden Auslegung gelangen könnten, die Mitgliedstaaten müssten im Falle eines negativen Bewertungsergebnisses irgendwie geartete Gegenmaßnahmen vorsehen.³²

Die rechtstaatlichen Vorgaben des Art. 22 Abs. 1 S. 2 EMFA ergeben sich weitestgehend für Deutschland bereits aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip und dürften daher keinen gesteigerten Rechtsanpassungsbedarf auslösen.³³ Ein Unabhängigkeitserfordernis im Hinblick auf die Regulierungsbehörden, das sich in weiten Teilen dem vom BVerfG entwickelten Staatsfernegebot der Landesmedienanstalten deckt, wird auch in Art. 7 Abs. 2 EMFA in Verbindung mit Art. 30 AVMD-RL (RL 2010/13/EU) erhoben, soweit die behördliche Medienkonzentrationskontrolle als EMFA-Aufgabe identifiziert wird. In jedem Fall muss im Hinblick auf den EMFA regulatorisch sichergestellt sein, dass das nach Art. 22 Abs. 4-6 EMFA auf europäischer Ebene eingerichtete Gremium bei Medienkonzentrationsentscheidungen konsultiert und deren Empfehlungen berücksichtigt werden können. Da sich Mitgliedstaaten nach der Konzeption des Art. 22 Abs. 6 EMFA aber über die Einwände des Gremiums und der europäischen Kommission hinwegsetzen können, kommt deren Kontroll- und Rügerechten eine primär politische Funktion zu.³⁴

Ob der EMFA selbst kompetenzgerecht erlassen wurde, die EU also nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung berechtigt ist, einen Akt des Medienrechts zu erlassen, ist in der deutschen Rechtswissenschaft hoch umstritten.³⁵ Das ändert jedoch nichts daran, dass dieser vorerst als geltend behandelt werden muss und bis zu einer etwaigen Entscheidung des EuGH Jahre vergehen können. Daher soll auf diese Frage hier nicht näher eingegangen werden.

Auch wenn Art. 22 f. EMFA den Mitgliedstaaten weite Spielräume bei der Ausgestaltung ihres Medienkonzentrationsrechts belassen, wird von hiesiger Seite aus den unter 1. skizzierten Gründen rechtspolitisch angeregt, die unional angestoßene Selbstvergewisserung um adäquate Rechtsstrukturen im Sinne eines mediengattungsübergreifenden Konzentrationsrechts zu beantworten.

31 Cornils, ZG 2024, 291 (301 f.); Klumpp/Witte Paz, AfP 2024, 101 (104); Ehlen/Rieger, K&R 2024, 373 (378); Oster in BeckOK InfoMedienR, 48. Ed (2025), Art. 22 EMFA Rn. 23.

32 Cornils, ZG 2024, 291 (301 f.).

33 Klumpp/Witte Paz, AfP 2024, 101 (108); Oster in BeckOK InfoMedienR, 48. Ed (2025), Art. 22 EMFA Rn. 25.

34 Oster in BeckOK InfoMedienR, 48. Ed (2025), Art. 22 EMFA Rn. 61.

35 Oster in BeckOK InfoMedienR, 48. Ed (2025), Art. 22 EMFA Rn. 10 mit weiteren Nachweisen.





Dr. Tobias Mast

Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI)

t.mast@leibniz-hbi.de