

Jan Kürschner
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
LANDESHAUS
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel
Postfach 7121
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/5201



Philosophische
Fakultät

apl. Prof. Dr. Martin Andree
Medienwissenschaft

Meister-Ekkehart-Str. 11
50937 Köln

martin.andree@web.de

Köln, 08.09.2025

Betreff: Antrag der Fraktion der SPD vom 25. Juni – Drucksache 20/3029 und und 20/3095

Sehr geehrter Herr Kürschner,

Herzlichen Dank für Ihre Anfrage – anbei die Antworten auf Ihre Fragen, die auf einer gemeinsamen Arbeit mit Prof. Nikolaus Peifer basieren und schon im August letzten Jahres verfügbar gemacht wurden unter der Webseite www.mstv2go.de.

1. Welche medienrechtliche Einordnung und Regulierungsmöglichkeiten sehen Sie bei der Gestaltung eines neuen Rechtsrahmens zum Medienkonzentrationsrecht?
 - A. Medienrechtliche Einordnung:

Digitale Monopolbildung führt aktuell zu massiven Problemen auf dem Feld der Medien. Erstens führt die fortschreitende Substitution analoger Mediennutzung durch Beinahe-Monopole der Digitalkonzerne zu einer problematischen Bündelung von Meinungsmacht. Dazu einige Fakten zur Orientierung:

Aktuell sind etwa 60 Prozent der massenmedialen Aufmerksamkeit in der digitalen Sphäre gebündelt, nur noch etwa 40 Prozent der massenmedialen Aufmerksamkeit findet in analogen Medien wie Fernsehen,

Radio oder Zeitungen statt.¹ Die massenmediale Öffentlichkeit als Grundlage unserer Demokratie befindet sich deshalb schon jetzt überwiegend auf digitalen Kanälen. Allerdings findet in der digitalen Sphäre der Großteil der Nutzung auf Plattformen der Monopolen oder Oligopole weniger Tech-Konzerne statt; in eigenen Messungen betrug der Anteil von Google bei Suchmaschinen 88%, Youtube (von demselben Mutterkonzern) bei Gratis-Videos 78%, Instagram und Facebook (beide von Meta) bei Social Media 85%.² Jenseits der Monopole haben journalistische Anbieter und unabhängige Webseiten fast keinerlei Sichtbarkeit und Relevanz.

Privat finanzierte redaktionelle Medien verlieren auf diese Weise ihre Finanzierungsgrundlage. Auch gebührenfinanzierte Inhalteanbieter müssen sich aktuell den Plattformen und ihren Algorithmen unterordnen. Zuletzt werden auch die vielen Influencer, Kreatoren und Anbieter unterschiedlicher Medieninhalte von den Plattformen, die sie beliefern, abhängig, da diese unter den Bedingungen der Monopolisierung keine realistischen Möglichkeiten haben, auf alternative Anbieter auszuweichen.

Durch den Vormarsch digitaler Medienmonopole gerät der Status Quo unseres Mediensystems in einen Widerspruch mit den demokratischen Prinzipien unserer Verfassung. Deshalb brauchen wir einen konkreten Maßnahmenplan, durch den wir das Netz von übermäßigen Konzentrationen der Meinungsmacht befreien und so die Freiheit der Medien für die digitale Zukunft sichern können. Dabei müssen die verfassungsrechtlich gebotenen Regeln des Medienrechts ausnahmslos für alle digitalen Medienanbieter Gültigkeit besitzen. Für sie alle müssen gelten Unabhängigkeit, Anbietervielfalt (auch in der Nutzung) und Staatsferne. Journalistische und redaktionelle Inhalte (privat oder beitragsfinanziert)

¹ Die starke Unwucht ist etwa bei Werbeinvestitionen zu beobachten – denn werbetreibende Unternehmen geben dort Geld aus, wo sie die Aufmerksamkeit des Publikums vermuten (was sie im Übrigen durch hochgranulare Analysen optimieren). Während der Covid-Pandemie haben die digitalen Kanäle hier die analogen überholt. Vgl. z. B. Janke, Klaus: »Digitale Spendings liegen erstmals über nicht-digitalen Investments«. In: Horizont online, 7. 10. 2021; <https://www.horizont.net/medien/nachrichten/werbemarkt-2021-digitale-spendings-liegen-erstmals-ueber-nicht-digitalen-investments-194918>; ders.: »Warum die Mediaagenturen so viel Wachstum bei den digitalen Plattformen erwarten.« In: Horizont online, 14. 2. 2022; <https://www.horizont.net/medien/nachrichten/werbemarkt-warum-die-mediaagenturen-so-viel-wachstum-bei-den-digitalen-plattformen-erwarten-197781>; vgl. auch für Europa Navarro, J. G.: »Advertising Expenditure in Western Europe from 2017 to 2024, by Medium.« In: Statista; <https://www.statista.com/statistics/799801/ad-spend-in-western-europemedia/>. Für das Jahr 2024 beziffert die Untersuchung den Anteil der digitalen Medien auf 63,3 Prozent für Europa.

² Vgl. Andree, Martin, und Timo Thomsen: Atlas der digitalen Welt. Frankfurt/M.: Campus, 2020

müssen effektive Zugangs- und Einflussmöglichkeiten erhalten, um unter den Bedingungen digitaler Monopol- oder Oligopolbildung wahrgenommen zu werden. Ferner muss die Finanzierungsgrundlage von redaktionellen und journalistischen Inhalten auch unter digitalen Bedingungen langfristig gesichert bleiben.

Wichtig ist, die Implikationen des beschriebenen Status Quo klar zu benennen. Aufgrund der digitalen Transformation ist es den Tech-Monopolen gelungen, die deutsche Medienregulierung in der digitalen Sphäre weitgehend auszuhebeln. Erstens werden die Plattformen regulatorisch nicht als Medienanbieter angesehen – was medienwissenschaftlich kaum haltbar, aber etwa auch medienökonomisch unsinnig ist, weil die Plattformen auf dieselbe Weise wie redaktionelle Medien Inhalte monetarisieren – ihre Erlöse erzielen sie nämlich als Inhalteanbieter.³ Zudem leiten sie über Strukturierung, Anordnung und Auswahl Inhalte gezielt an bestimmte Nutzer oder enthalten sie anderen Nutzern vor. Sie greifen also durch intellektuelle Verbreitung wie klassische Mediendienste aktiv in die Inhalteverteilung ein.

Darüber hinaus verliert die demokratische Gemeinschaft den gestaltenden Zugriff auf die Öffentlichkeit als Grundlage der politischen Meinungsbildung. Während die Rahmenbedingungen des öffentlichen Diskurses durch die demokratische Gemeinschaft selbst gestaltet werden sollen, liegt die Gestaltungshoheit der Plattform-Öffentlichkeit in der Hand der Tech-Konzerne, die diese betreiben: Diese haben weitreichende Gestaltungsfreiheit etwa in Bezug auf Algorithmen, aber auch auf Nutzungsbedingungen. Die demokratische Gemeinschaft ist in Bezug auf die Gestaltung der eigenen Öffentlichkeit in der digitalen Sphäre weitgehend ausgesperrt.

³ Vgl. Andree, M.: „„Intermediäre“ versus „Medien“. Eine multiperspektivische Untersuchung über die fragwürdige Tragfähigkeit einer regulatorischen Unterscheidung.“ In: Medienwirtschaft 21, 3 (2024), S 32-40.

- B. Regulierungsmöglichkeiten

1. Offene Standards und Interoperabilität

Hintergrund:

Digitalkonzerne haben geschlossene Standards errichtet, um die Nutzer an die jeweilige Plattform zu binden und ihre Wahlfreiheit massiv in der Möglichkeit einzuschränken, diese Plattform zu verlassen, um Angebote außerhalb der Plattformen aufzusuchen. Umgekehrt werden auch die Anbieter von Inhalten (Influencer, Kreatoren, etc.) in ein Abhängigkeitsverhältnis geführt. Geschlossene Standards ermöglichen den Missbrauch von Markt- und Kommunikationsmacht in digitalen Medienmärkten und sollten deshalb unterbunden werden.

Regelung:

Plattformen ab einer Größe von 7,5 Milliarden Euro Umsatz jährlich im Gebiet der EU und des EWR sollen demnach verpflichtet werden, alle bei ihnen abrufbaren Inhalte ausschließlich über offene Standards (wie aktuell etwa im Falle der Email) anzubieten, so dass diese Inhalte in Zukunft herstellerunabhängig genutzt werden können. Das würde dazu führen, dass Nutzer Inhalte wie Videos, Bilder, Texte nahtlos und beliebig von einer Plattform zu einer anderen teilen könnten. Diese offenen Standards müssten ebenfalls ermöglichen, Follower (nach deren Einwilligung) über Plattformen hinweg durch einfache Funktionen „mitzunehmen“.

2. Volle Outlink-Freiheit für Content-Creatoren

Hintergrund:

Digitalkonzerne haben die Durchlässigkeit ihrer Plattformen nach außen massiv reduziert, indem sie Outlinks (Links, die Nutzer außerhalb der Plattform führen) entweder gar nicht erst anbieten oder sie mit hohen Barrieren versehen. Die aktive Herunterregelung von Outlinks dient dem Zweck, die Nutzer an die jeweilige Plattform zu binden, ihre Wahlfreiheit massiv einzuschränken und umgekehrt auch die Anbieter von Inhalten (Influencer, Kreatoren, etc.) in ein Abhängigkeitsverhältnis zu führen. Vor allem schränken sie dadurch die Medienfreiheit für Anbieter zur Verbreitung von Inhalten massiv ein, weil diese ihre Inhalte kaum noch außerhalb der Plattformen monetarisieren können. Zudem haben einzelne Plattformen zu demselben Zweck Inhalte mit Outlinks in ihrer Sichtbarkeit eingeschränkt („dimming“). Die verschiedenen eingesetzten Mittel zur Reduzierung der Outlinks ermöglichen den Missbrauch nicht nur von

Marktmacht, sondern auch von Kommunikationsmacht in digitalen Medienmärkten und sollen deshalb reguliert werden.

Regelung:

Deswegen müssen alle Plattformen bzw. Intermediäre ab einer Größe von 7,5 Milliarden Euro Umsatz jährlich im Gebiet der EU und des EWR, deren Geschäftsmodell auf der Monetarisierung von User Generated Content basiert, in Zukunft denselben Nutzern auf allen Ebenen der Inhalte ermöglichen, Links nach außen zu setzen, also auf der Ebene der Überschriften, des Bildes beziehungsweise Videos sowie des Texts. Ferner müssten wir bei Apps dafür sorgen, dass bei Aufruf eines Outlinks der In-App-Browser verlassen wird und das ausgewählte Angebot außerhalb der App genutzt wird. Jeder Klick auf einen Inhalt muss als Entscheidung des Nutzers dahingehend respektiert werden, dass der Nutzer die Plattform verlassen möchte. Zuletzt dürfen Plattformen keine Posts algorithmisch benachteiligen, wenn diese Outlinks enthalten. Jede auch noch so kleine strukturelle Barriere für Outlinks, aber auch die reine Benachteiligung beziehungsweise das Dimming von Posts mit Outlinks müsste rechtlich als Missbrauch technisch möglicher Ausschließlichkeit (insoweit eine monopolgleiche Befugnis) gewertet werden. Als Selbstbevorzugung im Sinne des Missbrauchs einer solch beherrschenden Stellung sollte jede solche Handlung der Plattformen ähnlich streng geahndet werden wie sonstige kartellrechtliche Delikte, und zwar auch dann, wenn die Selbstbevorzugung keine Produkte, sondern Information und Kommunikation betrifft. Das dahinterstehende Prinzip lautet also: Wer eine offene Plattform sein will, die von der Arbeit der User unterhalten wird, muss denselben Usern diskriminierungsfrei ermöglichen, durch relevante Inhalte den Traffic auf eigene Angebote anzuziehen.

Die Überwachung der diskriminierungsfreien Offenheit der Plattformen auf dem Feld der digitalen Medienmärkte erfolgt jährlich durch das Bundeskartellamt im Einvernehmen mit der KEK. Bei Zuwiderhandlung darf das Bundeskartellamt eine Strafe in Höhe von bis zu 10 Prozent des weltweiten Umsatzes des jeweiligen Unternehmens verhängen.

3. Abschaffung aktiver Traffic-Manipulation und Sanktionen bei Selbstbevorzugung

Hintergrund:

Digitalkonzerne haben über die Jahre Ökosysteme aus verschiedenen, miteinander verbunden Beinahe-Monopolen und Oligopolen aufgebaut. Weil sie die Gateways kontrollieren, können sie sich aktuell den Traffic selbst zuteilen (etwa von Google auf YouTube), ohne dass Wettbewerber eine realistische Chance der Kontrolle oder Mitbestimmung haben;

auch die Anbieter von Inhalten (Influencer, Kreatoren, etc.) werden in ein Abhängigkeitsverhältnis geführt. Diese Praxis ermöglicht den Missbrauch von Markt- und Kommunikationsmacht in digitalen Medienmärkten und soll deshalb abgeschafft werden.

Regelung:

Gatekeeper dürfen in keiner Form den Traffic aktiv manipulieren, um eigene Angebote zu bevorzugen. Die Ströme des Traffics müssen jährlich von der KEK durch eine unabhängige wissenschaftliche Studie auf der Grundlage von Realnutzungsmessungen überprüft werden.

Die Überwachung der diskriminierungsfreien Verteilung des Traffics durch die Plattformen erfolgt jährlich durch das Bundeskartellamt im Einvernehmen mit und nach Anhörung der KEK. Sinnvoll ist die Ansiedelung der Datenerhebung bei der KEK, die auch derzeit schon Zuschaueranteils- und Reichweitenerhebungen durchführt. Bei Zuwiderhandlung darf das Bundeskartellamt eine Strafe in Höhe von bis zu 10 Prozent des weltweiten Umsatzes des jeweiligen Unternehmens verhängen.

4. 30 Prozent Marktanteilsobergrenze in demokratierelevanten Kategorien

Hintergrund:

Verfassungsrechtlich sind Monopole in demokratierelevanten Mediengattungen in Deutschland unerwünscht. Die Vorgaben des Medienstaatsvertrags sind hier klar und geben für bundesweiten Rundfunk maximal 30 Prozent des Rezeptionsanteils in der jeweiligen Mediengattung vor (§ 60 Abs. 2 MStV).

Regelung:

Die verfassungsrechtlichen Prinzipien besitzen auch für digitale Mediengattungen Gültigkeit. Als demokratierelevante digitale Mediengattungen sollen folgende Kategorien gelten: Gratis Video (als digitaler Nachfolger des Fernsehens, also Dienste wie die von Youtube, Tiktok etc.), digitale Audio-Anbieter (als digitale Nachfolger von Radio, also Apple Music, Spotify, etc.), Social Media (als typische digitale Nachfolge von Presse- und Printinhalten, wie etwa Facebook, Instagram), sowie zuletzt Suchmaschinen als Gatekeeper, welche in hohem Ausmaß eine Wächterfunktion für alle digitalen Mediengattungen besitzen.

Die Marktmacht in diesen demokratierelevanten Mediengattungen wird jährlich von der KEK durch Realnutzungsmessungen auf den Endgerätekategorien Smartphone, Tablet und Desktop ermittelt und der Öffentlichkeit vorgelegt.

Bei Vorliegen von digitaler Markt- und Meinungsmacht über der Schwelle von 30 % in den jeweiligen Kategorien sind von der KEK folgende Schritte einzuleiten:

4.1 Trennung von Kanal und Inhalt / Öffnung für Drittanbieter

Hintergrund:

Die strikte Trennung von Kanal und Inhalt hat sich im Medien- und Telekommunikationsrecht zur Herstellung wirksamer Checks and Balances bewährt. Sie bieten einen sicheren Schutz gegen den systematischen Missbrauch von Markt- und Kommunikationsmacht in Medienmärkten.

Regelung:

Digitale Plattformen mit beherrschender Stellung in demokratierelevanten Kategorien müssen deshalb auf der Unternehmensebene in jeweils zwei Ebenen aufgebrochen werden, die dann separat den Verbreitungsweg einerseits und die Inhalte andererseits monetarisieren.

So würde es zum Beispiel bei YouTube eine Gesellschaft für YouTube Platform Services und eine Gesellschaft für YouTube Content Services geben. Die Video-Plattform selbst müsste vollständig interoperabel gestaltet sein (vgl. oben unter Punkt 1). In Ergänzung zur Interoperabilität müsste YouTube technisch die Möglichkeit bereitstellen, dass Urheber die Option haben, ihre Inhalte selbst zu hosten und trotzdem über die YouTube-Plattform zu verteilen.

YouTube Platform Services würde aus dieser Perspektive in einen Betreiber verwandelt, der verschiedenen Anbietern (also einer Reihe von Vermarktern jenseits von YouTube) ermöglicht, eigenständig und im Wettbewerb mit YouTube Content Services Inhalte durch Werbung zu monetarisieren. Diese Vermarkter dürfen keinerlei Einfluss auf inhaltliche Aspekte nehmen.

Dies würde auch die vielen Kreatoren, Influencer, aber auch Redaktionen und Blogger emanzipieren. Diese könnten Content unabhängig hosten und über alternative Vermarkter monetarisieren – und würden möglicherweise feststellen, dass sie dort günstigere Konditionen oder zusätzliche Sichtbarkeit erhalten, ohne die Plattform selbst (hier: YouTube) zu verlassen. Youtube Platform Services könnte pauschal einen fixen Anteil (z.B. 5%) aller Werbeeinnahmen der unabhängigen Vermarkter und Drittanbieter erhalten, bis der Marktanteil innerhalb der betroffenen Mediengattung unter 30% sinkt. Durch Wettbewerb würde Transparenz entstehen in Bezug auf Kosten- und Angebotsstrukturen innerhalb der jeweiligen Plattform. Es entsteht die Möglichkeit, zentrale

Indikatoren miteinander zu vergleichen, um so jede Form der Ausnutzung beherrschender Stellungen bereits im Ansatz zu verhindern.

Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte so die eigenen Angebote etwa auf Youtube selbst hosten und über einen spezifischen Vermarkter abwickeln. Diese Struktur ermöglicht die Monetarisierung solcher Angebote durch Werbung auch unter den Bedingungen der Plattformökonomie. Die erzielten Profite würden gemeinnützig eingesetzt, also entweder zur Reduktion des Rundfunkbeitrags oder zur Finanzierung der Produktion digitaler Inhalte. Die Landesmedienanstalten würden nach Anhörung der KEK über die Verwendung dieser Mittel entscheiden.

Bei Suchmaschinen lassen sich bewährte Modelle der Syndizierung anwenden. Der Marktführer (hier: Google Platform Services) müsste Wettbewerbern Datenzugang zu günstigen Konditionen ermöglichen.

Die jeweilige Öffnung sowie die Konditionen der monopolistischen und oligopolistischen Plattformen für Drittanbieter werden durch das Bundeskartellamt im Einvernehmen mit der KEK überwacht. Die Überwachung monopolistischer und oligopolistischer Strukturen würde der Öffentlichkeit in einem jährlichen Monitoring durch das Bundeskartellamt im Einvernehmen mit der KEK zugänglich gemacht.

4.2 Oversight Boards

Hintergrund:

Die Trennung von Kanal und Inhalt ermöglicht erstmals Transparenz für ein Monitoring der Traffic-Ströme durch die Plattformen, die sich in der Vergangenheit für den Influencer und Kreatoren oft als Willkürherrschaft erwiesen hat.

Da der Wert dieser Plattformen fast ausschließlich aus dem Netzwerk der Nutzer sowie der Influencer, Kreatoren und den durch sie »erarbeiteten« Netzwerkeffekten besteht, ist es nicht legitim, dass diese Communities über das Netzwerk nicht mitbestimmen dürfen, das sie selbst durch ihre Arbeit erschaffen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Community der Nutzenden mehr und mehr selbst zu Inhalte anbietenden werden, also Bedeutung für die Meinungsbildung erhalten.

Regelung:

Plattformen mit beherrschenden Stellungen sollten zur Einrichtung von Oversight Boards verpflichtet werden, die jeweils zu einem Fünftel besetzt werden

1. von gewählten Vertretern der Content Kreatoren,
2. von gewählten Vertretern der Plattform-Nutzer

3. von Vertretern der Vermarkter (siehe oben, 4.1),
4. von Digital-Experten aus dem Feld der digitalen Wirtschaft und Regulierung und
5. von Vertretern aus dem Management der Plattform.

Die Besetzung der Oversight Boards wird durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (ZAK) unter Beteiligung der KEK überwacht.

— Diese Oversight Boards sollen jährlich ein Monitoring der Traffic-Verteilung innerhalb der Plattform durchführen, um jede Art von Machtmissbrauch durch die Plattform-Infrastruktur gegenüber den Inhaltenanbietern (Influencer, Creatoren, etc.) sowie den Vermarktern zu verhindern. Ferner soll das Oversight Board über die Regelungen in Bezug auf die Gemeinschaftsstandards und Selbststeuerung der Plattformen bestimmen, also etwa über Möglichkeiten des Einspruchs, Berufungsinstanzen, Prozesse sowie die organisatorische Besetzung der „Richter“ bei Streitfällen.

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

Der organisatorische und finanzielle Aufwand für die Umsetzung ist als gering einzuschätzen. Weil die analoge Sphäre immer stärker wegschmilzt und umgekehrt die digitale Sphäre immer wichtiger wird, sollten betroffene Institutionen Ressourcen und Budgets entsprechend umschichten, also aus der Reduktion von Budgets aus der Sphäre der analogen Medienregulierung querfinanzieren.

Im Wesentlichen ist ein jährliches Monitoring der digitalen Medienkonzentration erforderlich. Die Datenmodelle aus meiner eigenen Forschung stelle ich gerne zur Verfügung. Die Kosten für ein solches Monitoring schätze ich auf etwa 100.000 Euro jährlich.

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

Die oben ausgeführte Darstellung des Problems sowie die skizzierten Lösungen füllen zum Teil in Auftrag in Art. 22 EMFA aus, wonach die Mitgliedstaaten materielle Vorschriften festlegen, die eine Bewertung

von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt ermöglichen. Die Vorschläge beeinflussen den Begriff des Medienmarkts in Art. 22 Abs. 2 EMFA und damit die Reichweite der Regelung. Sie gehen zum Teil über die Zusammenschlusskontrolle hinaus, weil sie nicht nur eine Zusammenschlusskontrolle, sondern auch auf die Abwehr von Gefahren für den Pluralismus der Medien durch Missbräuche gerichtet sind. Sie sehen überdies Maßnahmen zur Binnenorganisation von Plattformanbietern vor. Insoweit verstehen sie sich als unabhängigen Lösungsvorschlag.

— Es gibt aufgrund der offensichtlichen Defizite keinen Grund, die rechtliche Neuregelung der Medienkonzentration noch monatelang weiter zu verzögern. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen vollständig den im EMFA vertretenen Prinzipien der Medienfreiheit. Man sollte also unverzüglich mit der Beseitigung dieser Defizite durch solche (oder andere bzw. ähnliche) Maßnahmen beginnen.

Melden Sie sich bei Rückfragen jederzeit gerne.

— Herzliche Grüße

A handwritten signature in dark ink, consisting of a stylized 'M' followed by a large loop and a horizontal stroke.

Martin Andree