



Institut für Europäisches Medienrecht  
Institute of European Media Law  
Institut du droit européen des médias

## Workshop

*in Kooperation mit*



Donnerstag, 14. April 2016, KIEL

### **„Der unsichtbare Dritte“**

Zur rechtlichen und Marktsituation von  
Media- und Data-Agenturen

#### Gefahr der Einflussnahme auf Medienvielfalt

Wer ist dieser „unsichtbare Dritte“, der für die aktuellen medienpolitischen Diskussionen sorgt und was macht er? Dieser Frage gingen die Teilnehmer des Workshops „Der unsichtbare Dritte“ – Zur rechtlichen und Marktsituation von Media- und Data-Agenturen ausgerichtet vom Institut für europäisches Medienrecht (EMR) und der Staatskanzlei Schleswig Holstein am 14. April 2016 in den Räumen des Instituts für Weltwirtschaft nach.

Das größte Stück vom Werbekuchen erhielten die Mediaagenturen, über deren Tätigkeit die Öffentlichkeit kaum Genaues wisse. Insofern seien die Mediaagenturen der „unsichtbare Dritte“, formulierte Staatssekretär *Thomas Losse-Müller*, der Chef der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein den Gegenstand des politischen Interesses. Denn Mediaagenturen seien

heute Globalplayer mit Milliardenumsätzen. In Deutschland herrsche ein Oligopol von fünf großen Agenturen, alles Tochtergesellschaften multinational agierender Konzerne, auf die 80 Prozent des Umsatzes entfielen. Es hätten sich fast unbemerkt neue Wertschöpfungsketten gebildet, die Agenturen kauften Werbefläche im eigenen Namen als Großhändler ein und dies gegen hohe Rabatte. Das sei medienpolitisch relevant: „Es besteht das Risiko, dass Mediaagenturen in der Lage sind, über die Werbung auf die Medienvielfalt Einfluss zu nehmen. Dies würde die Sicherung der Meinungsvielfalt aus Art. 5 des Grundgesetzes gefährden“, so *Losse-Müller*.

Auch die medienpolitischen Aspekte der Tätigkeit von Data-Agenturen müssten geprüft werden. Sie betrieben die automatisierte Auslieferung von Werbung in den digitalen Medien und wüss-



Institut für Europäisches Medienrecht  
Institute of European Media Law  
Institut du droit européen des médias

ten unsere eigenen Vorlieben möglicherweise besser als wir selbst: „Neben den datenschutzrechtlichen Fragen stellt sich bei Data-Agenturen das Problem, dass sie in direkte Konkurrenz zu anderen Medien treten, ohne publizistische Beiträge zu produzieren, also ohne der Medienviel-

falt zu dienen“, formuliert *Losse-Müller* die medienpolitische Dimension. Hier sei der Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht aufgefordert, durch eine frühe Befassung mit diesem Thema eine Entwicklung und Verfestigung der Probleme zu verhindern

## Keine spezielle Gesetze in Deutschland

In Deutschland gebe es bislang kein direkt anwendbares Recht für die politisch beschriebene Diskussion, so *Prof. Dr. Mark D. Cole*, Wissenschaftlicher Direktor des EMR. Man dürfe aber nicht vergessen, dass eines der Leitziele der Medienregulierung in Deutschland die Sicherung der Meinungsvielfalt ist und diese auch mittelbar Auswirkungen haben muss auf medienverwandte Märkte. Anhand der vertraglichen Konstruktio-

nen lasse sich anschaulich darlegen, wie sehr die Agenturen ein eigenes wirtschaftliches Interesse verfolgten und sich zwischen die Werbetreibenden und die Medien geschoben hätten. Wenn der Gesetzgeber einen Handlungsbedarf erkennt, dann seien vielfaltssichernde Regelungen sowohl im allgemeinen Wirtschaftsrecht als auch im Medienrecht denkbar.

## „Es gibt einen funktionierenden Wettbewerb“

Regulierungsbedarf bei Agenturen sah *Conrad Albert*, Vorstand Legal Distribution & Regulatory Affairs, Pro7Sat1 Media AG nicht. Er sieht auch bei „Artikel 5-Unternehmen“ eine seit Jahren bestehende Situation, bei der zwar keiner an den „Big 5“ vorbeikomme, allerdings beruhe das auf den Entscheidungen der Werbetreibenden. Denen gegenüber solle man für Transparenz, indem der Vermarkter SevenOne in den Verträgen mit den Agenturen Öffnungsklauseln vereinbare, so dass alle Konditionen gegenüber den Werbetreibenden offengelegt werden dürfen. Sicher seien die Sender das schwächste Glied in

der Kette zwischen ihnen und den Werbungtreibenden. Im deutschen Markt würden die höchsten Rabatte im internationalen Vergleich gezahlt. Aus Sicht des Kartellrechts spreche das aber für einen funktionierenden Wettbewerb. Auch Trading ist für ihn kein Problem, denn das betreffe nur die Rest-Werbezeiten und nicht die Primetime, alles in allem ein kleiner Anteil am Volumen. Regelungsbedarf sieht *Albert* aber bei den Ad-Blockern. 40 Prozent aller Internet-Nutzer würden sie einsetzen, 20 Prozent aller Seiten seien betroffen. Hier werde die Refinanzierungsbasis für neue Inhalte gestört.

## Google, Facebook und Amazon als Problem

*Dirk Ritters* von Spadebill Media Consulting, Kiel, wies auf die Bedeutung von Data-Agenturen in der Praxis auch regionaler Medien wie Radio hin. Die großen Player wie Facebook, Amazon oder

Google seien das Problem, nicht die Agenturen. Programmatic Buying wachse, also nicht die Belegung eines Programmumfeldes, sondern die Werbeplatzierung nach Zielgruppen. Daher benö-

tige man Daten über eine Person. Hier entstehe ein Problem, wenn die ausländischen Firmen weniger restriktive Datenschutzbestimmungen zu beachten hätten, als inländische Anbieter.

## Sehr komplexe Geschäftsbeziehungen

Früher sei es darum gegangen, mit großen Reichweiten in Massenmedien ein homogenes Publikum zu erreichen. Angesichts der Fragmentierung der Gesellschaft gehe es jetzt um Individuen statt um den statistischen Durchschnitt, um Unterschied statt Gleichheit. Dies erläuterte *Daniel Knapp*, Senior Director Advertising, IHS Technology. Auch wenn etwa für den Aufbau einer Marke reichweitenstarkes Fernsehen zukünftig gebraucht werde, sei der Trend zur Personalisierung eindeutig. Realtime Bidding wurde als komplexe Beziehung zwischen Werbungtreibendem und Werbemedien dargestellt, bei der

ganz unterschiedliche Akteure eine ganz unterschiedliche Rolle einnehmen können. Die Geschäftsbeziehungen seien komplex und nicht mehr als lineares System abbildbar. Daten würden für die Preisbildung benötigt, aber die Standards, wie einzelne Daten zu interpretieren seien, fehlten. *Knapp* nahm nicht zur Frage Stellung, ob eine Regulierung notwendig sei, zeigte aber mit seinem Hinweis auf die Komplexität auf, dass einfache regulatorische Maßnahmen nicht zu erwarten sind. Er wies auf den in der Diskussion befindlichen Entwurf einer GWB-Novelle hin.

## Kartellrecht als Regulierungsinstrument

Das Kartellrecht sei für die Mediaagenturen ein schwaches Instrument, erläutert *Dr. Silke Hans*, juristische Referentin beim EMR. Grund dafür sei unter anderem, dass in diesem Rechtsgebiet nur auf wirtschaftlichen Missbrauch geschaut werde, nicht aber eine positive Regelung der Meinungsvielfalt erfolge. Hans erläutert, wie sich in den letzten Jahrzehnten die Aufgabenverteilung zwischen Werbungtreibenden, Werbemedien und Agenturen verschoben hätten. Der Blick über die

Grenzen zeige, dass in anderen Staaten ähnliche Phänomene den Gesetzgeber zu regulatorischen Schritten veranlasst hätten, wie beispielsweise in dem Loi Sapin in Frankreich. Danach ist es verboten, dass die Mediaagenturen Werbeinventar auf eigene Rechnung erwerben und weiterverkaufen. Sie sieht jedoch in einer einfachen Kopie dieses Gesetzes keine Lösung für die Regulierung der Mediaagenturen in Deutschland.

## Medienpolitische Konsequenz?

Die Media- und Data-Agenturen verhielten sich ökonomisch rational, stellte EMR-Direktor *Prof. Dr. Stephan Ory* in seiner Zusammenfassung fest. Allerdings hätte die Medienpolitik etwa bei der Ausschreibung von Sendegebieten in der Vergangenheit immer im Blick gehabt, ob sich die zugelassenen Veranstalter hier durch Werbung

refinanzieren könnten. Wenn durch neue Geschäftsmodelle die Einnahmen bei anderen Marktbeteiligten blieben, stelle sich die Frage nach der medienpolitischen Konsequenz. Die Politik müsse beantworten, ob sie beispielsweise an die Veranstalter im Hinblick auf die Programminhalte weniger strenge Anforderungen formu-



Institut für Europäisches Medienrecht  
Institute of European Media Law  
Institut du droit européen des médias

liere oder andere Konsequenzen ziehe. Das EMR Blick auf die medienrechtlichen Konsequenzen, werde auf diesem Feld weiter forschen sowohl die völlig andere Konsequenzen im Blick hätten im Hinblick auf die Rechtstatsachen als auch mit als etwa das Kartellrecht.

Den Tagungsbericht finden Sie auch auf der Website des EMR [emr-sb.de](http://emr-sb.de) mit ergänzenden Unterlagen.