

Medienkonzentrationsrecht im EMFA – Was fordert die Verordnung vom nationalen Gesetzgeber?

Prof. Dr. Mark D. Cole

Wissenschaftlicher Direktor,
Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) /
Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht,
Universität Luxemburg

EMR-Webinar:
Entwicklung der nationalen und EU-Medienregulierung –
Spotlight: Medienkonzentration, 05. Dezember 2024, Online



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

Zum EMFA im Allgemeinen...

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Rechtsgrundlage und (anhaltende) Kontroverse	4
2.1. Die Binnenmarktkausalität als Rechtsgrundlage	4
2.2. Die Frage der Kompetenzzuweisung an die EU	6
2.3. Umgang mit kontroversen Aspekten im Gesetzgebungsverfahren	8
2.4. Die vor dem EuGH anhängige Nichtigkeitsklage	9
3. Der EMFA in Kurzform	11
3.1. Kapitel I und II zu Definitionen, Rechten und Pflichten	11
3.2. Kapitel III über institutionelle Strukturen und Kompetenzverfahren sowie die Struktur des Medienmarktes	15
3.3. Kapitel IV zur Beobachtung und Bewertung sowie zu den Zeitpunkten der Anwerbsrückmeldung	15
4. Der Anwendungsbereich des EMFA im Detail	16
4.1. Rechte der Empfänger und Nutzer	16
4.1.1. Zugang zu pluralen und unabhängigen Medieninhalten	16
4.1.2. Recht auf individuelle Anpassung des Medienangebots	18
4.2. Vorschriften zu Mediendienstelementen	20
4.2.1. Rechte und Pflichten von (Nachrichten-) Mediendienstanbietern	20
4.2.2. Besonderer Schutz journalistischer Quellen	26
4.3. Öffentlich-rechtliche Medien behalten die Bühne durch den EMFA	28
4.3.1. Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Medienveranstalter	28
4.3.2. Verfahrensgarantien für bestimmte Personalkategorien und Finanzierung	30
4.3.3. Beobachtung der PSH-Vorschrift	31
4.4. Verhältnis zwischen Plattformen und Medien	32
4.4.1. Die privilegierte Behandlung von Mediendiensteleistern	32
4.4.2. Herausforderungen in Verbindung mit einem „Medienprivileg“	34
4.4.3. Ausnahmen und mögliche Auswirkungen	35
4.5. Gestaltung des Medienbinnenmarktes	36
4.5.1. Bewertung von Zusammenhängen auf dem Medienmarkt	37
4.5.2. Publikumsmessung	41
4.5.3. Zuweisung staatlicher Werbung	42
4.6. Institutionelle Strukturen für verstärkte Zusammenarbeit und effizientere Verfahren	44
4.6.1. Institutionelle Strukturen und die Rolle des neuen Gremiums	45
4.6.2. Gestärkte Zusammenarbeit	51
5. Fazit: Ein neues EU(ropäisches) Medienrecht?	57
6. Anhang – Übersichtstabelle	59

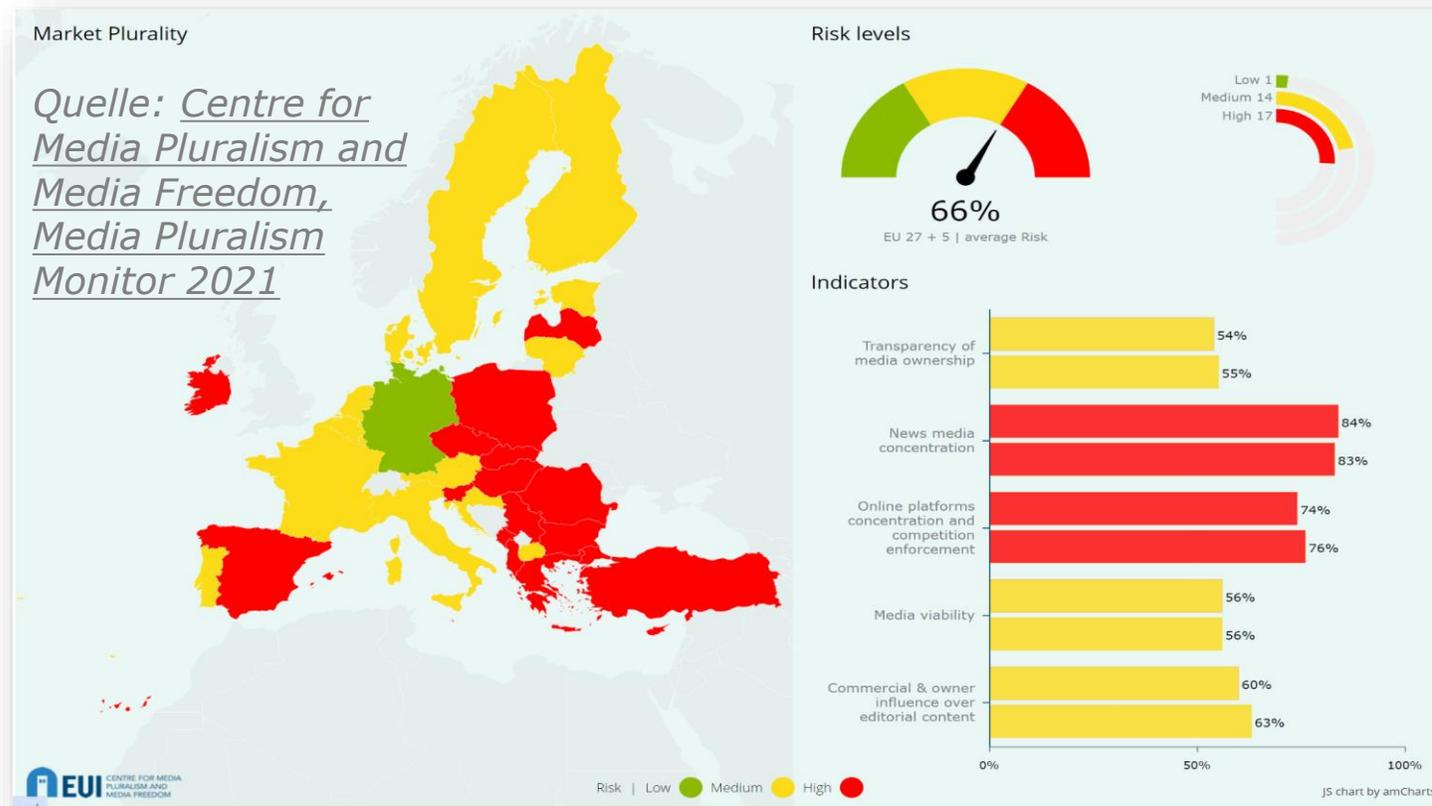


60 S. kompakt
vom EMR zum
EMFA – seit
dieser Woche
online auf der
EAO website

in
EN
FR
DE

Warum Medienkonzentration im EMFA?

- Einer der Gründe für den Vorschlag des EMFA: **Fragmentierte und unkoordinierte nationale Regeln zur Sicherung von Medienvielfalt**



- „**Marktpluralität**“ wird als ein Aspekt dieser **Medienvielfalt** verstanden.
- „**Medienkonzentration**“ ist wiederum ein Aspekt von **Marktpluralität**.

Warum Medienkonzentration im EMFA?

Regeln zu **Beschränkungen des Medieneigentums** sind in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, unterscheiden sich insbes. bzgl.:

- **adressierte Akteure** (bspw. Print, Fernsehen, Multimedia, etc.)
- **mediengattungsbezogenen Ansätzen** (bspw. monomedial oder crossmedial)
- **infrastrukturbezogenen Ansätzen** und **territorialen Anwendungsbereichen** (bspw. Anwendbarkeit nur auf bestimmte Verbreitungswege oder -gebiete)
- **Grad** der Beschränkungen (bspw. Begrenzung der Häufung von monomedialem bzw. multimedialem Eigentum, Höchstgrenzen für Beteiligung an einem Angebot, Beschränkungen betreffend die Person, die das Medienunternehmen kontrolliert, etc.)
- möglichen **Rechtsfolgen** (bspw. beschränkte Lizenzanzahl, Schwellenwerte für reg. Konzentrationen)
- **Anwendungsmodalitäten** (bspw. Anwendbarkeit nur auf bestimmte Verbreitungswege oder -gebiete)

Quelle: CMPF u.a. (2022), *Study on media plurality and diversity online Annexes*, S. 116 f.

COUNTRY	Restrictions on media reach (capital share, number of licences, geographical and population reach)				Pluralism as objective	Restrictions on market shares (market shares, dominant position, audience share)				Pluralism as objective	Restrictions on cross-media ownership	Pluralism as objective
	TV	Radio	Print	Online		TV	Radio	Print	Online			
Austria	X	X			N/A	X	X	X		N/A	X	N/A
Belgium (Flemish Community)	X	X			X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
Belgium (French Community)	X	X		X	X	X	X		X	X		
Bulgaria												
Croatia	X	X		X	X	X	X	X	X	N/A	X	X
Cyprus	X	X			N/A	X	X			N/A	X	N/A
Czech Republic	X	X	N/A		X	X	X	X	N/A	N/A		
Denmark	X	X	X	X	X					N/A		N/A
Estonia					N/A							
Finland	X	X		N/A	X				N/A	N/A		
France	X	X	X	X	X						X	X
Germany	X	X	N/A		X	X	X	X	X	X	X	N/A
Greece	X	X	X	N/A	X	X	X	X	N/A	X	X	N/A
Hungary	X	X		N/A		X	X			X	X	N/A
Ireland	X	X	X	X	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
Italy	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Latvia	X	X				X	X	X		N/A		
Lithuania	X	X				X	X	X	X			
Luxembourg						N/A	X	N/A	N/A	N/A		
Malta	X	X		X	X						X	X
Netherlands		X			N/A							
Poland						X	X	X	X	X		
Portugal	X	X			N/A							
Romania	X	X			X	X	X	X	N/A	X		
Slovakia	X	X	X	X	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Slovenia	X	X	X		N/A					N/A	X	N/A
Spain	X	X			X							
Sweden						X	X			X		

Medienkonzentrationsrecht im EMFA



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

Artikel 22 Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt

(1) Die Mitgliedstaaten legen im nationalen Recht **materielle und verfahrensrechtliche Vorschriften** fest, die eine Bewertung von **Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt ermöglichen, die sich erheblich auf Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit auswirken könnten**. Diese Vorschriften

- a) sind transparent, objektiv, verhältnismäßig und nichtdiskriminierend;
- b) verpflichten die an einem solchen Zusammenschluss auf dem Medienmarkt Beteiligten, den zuständigen nationalen Behörden oder diesen Behörden oder Stellen angemessene Befugnisse zu verleihen, um für die Bewertung des Zusammen-

Harmonisierung der Verfahren

Definition des Anwendungs- (und Umsetzungs-(!))bereichs

Die in diesem Absatz genannte Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt **unterscheidet sich von den wettbewerbsrechtlichen Bewertungen** nach Unionsrecht oder nationalem Recht, einschließlich derjenigen, die in Fusionskontrollvorschriften vorgesehen sind. Dies gilt, wenn anwendbar, unbeschadet des Artikels 21 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004.

Verhältnis Wettbewerbsrecht

(2) Bei einer **Bewertung** von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt gemäß Absatz 1 werden die folgenden **Elemente** berücksichtigt:

- a) die erwarteten Auswirkungen des Zusammenschlusses auf dem Medienmarkt auf den Medienpluralismus, einschließlich seiner Auswirkungen auf die öffentliche Meinungsbildung und die Vielfalt von Mediendiensten und des Medienangebots auf dem Markt, unter Berücksichtigung des Online-Umfelds und der Anteile der Beteiligten an anderen Medien- oder Nichtmedienangeboten;
- b) die Schutzmaßnahmen, die die Beteiligten ergreifen würden und ob es Alternativen gäbe;
- c) die Frage, ob die Beteiligten bereit wären, Maßnahmen zu ergreifen, die die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit zu mildern würden; und
- d) wenn relevant die Ergebnisse des jährlichen Berichts der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf Medienpluralismus und Medienfreiheit; und
- e) wenn anwendbar die Zusagen, die jeder der an dem Zusammenschluss auf dem Medienmarkt Beteiligten anbieten könnte, um Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Harmonisierung materieller Bewertungskriterien mit Leitlinienbefugnis der Kommission

(3) Die Kommission gibt mit Unterstützung des Gremiums **Leitlinien** zu den in Absatz 2 Buchstaben a, b und c genannten Elementen heraus.

(4) Wenn ein Zusammenschluss auf dem Medienmarkt das **Funktionieren des Binnenmarkts** für Mediendienste wahrscheinlich beeinträchtigt, konsultiert die betroffene nationale Regulierungsbehörde oder -stelle das Gremium vorab zu ihrem Entwurf der Bewertung oder Stellungnahme.

(5) Innerhalb der vom Gremium in seiner Geschäftsordnung festgelegten Fristen legt die nationale Regulierungsbehörde oder -stelle und die Kommission eine **Stellungnahme** zu dem Entwurf der Bewertung oder Stellungnahme vor.

Verfahren bei binnenmarktrelevanten Zusammenschlüssen

(6) Die in Absatz 4 genannte nationale Regulierungsbehörde oder -stelle legt innerhalb der in der Geschäftsordnung festgelegten Fristen eine begründete Rechtfertigung vor, in der sie ihren Standpunkt darlegt.

Artikel 23 Stellungnahmen zu Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt

[...] Bewertung von **Zusammenschlüssen** auf dem **Medienmarkt** ermöglichen, die sich erheblich auf **Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit** auswirken könnten [...]

- **Zusammenschluss** = einen Zusammenschluss im Sinne von Art. 3 der FK-VO (dauerhafte Veränderung der Kontrolle bei Unternehmen)
 - Im Wesentlichen: Fusion oder Übernahme. Maßgeblich ist ein „**bestimmender Einfluss**“ über Ankauf von Rechten, Verträge oder andere Mittel
 - Durch Verweis: Einschlägigkeit der Entscheidungspraxis von KOM und EuGH im **WettbewerbsR**
 - **Nicht tangiert**: andere Vielfaltssicherungsinstrumente außerhalb der Konzentrationskontrolle!
- **Medienmarkt** = an dem mindestens ein Mediendiensteanbieter oder ein Anbieter einer Online-Plattform, die Zugang zu Medieninhalten bietet, beteiligt ist
 - Medienmarkt ≠ Binnenmarkt für Mediendienste
 - „Markt“abgrenzung wird vom EMFA offen gelassen
 - Bemerkenswert: Alternativverhältnis erkennt „Infrastruktur“eigenschaft von Online-Plattformen für Inhalteverbreitung (Def. des DSA verlangt keine Einwirkung) eigenständig als vielfaltsrelevant an
 - Breites Verständnis von „Mediendienst“ erfasst Vielzahl von Angeboten wie Rundfunk, Presse, Online-Medien, VoD-Dienste, Podcasts, Profile/Kanäle auf sozialen Plattformen, etc. sofern kommerziell
 - Keine Bestimmung über andere Beteiligte (bspw. Werbedienste, staatliche Akteure, Komm.dienste, etc.)

[...] Bewertung von **Zusammenschlüssen** auf dem **Medienmarkt** ermöglichen, die sich erheblich auf **Medienpluralismus** und **redaktionelle Unabhängigkeit** auswirken könnten [...]

- Auswirkungen auf **Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit**
 - **Keine Definition** von Medienpluralismus oder redaktioneller Unabhängigkeit
 - Erwgr. 64 stellt auf **Rezipientenperspektive** vor dem Hintergrund **des Schutzes demokratischer Willensbildungsprozesse (Meinungspluralismus)** ab: „Medienpluralität“ soll als die Möglichkeit verstanden werden, „Zugang zu einer Vielzahl von Mediendiensten und Medieninhalten zu erhalten, die unterschiedliche Meinungen, Stimmen und Analysen widerspiegeln“
 - Zentral: Bestimmender redaktioneller Einfluss (**Meinungsmacht**) eines Akteurs auf einen bestimmten Markt
 - Besondere Berücksichtigung soll **Online-Sektor** finden
 - Mögliche Inspirationsquelle für Bewertungskriterien bzgl. red. Unabhängigkeit: **Empfehlung (EU) 2022/1634**
- **Erheblichkeit** der Auswirkungen
 - Keine Bestimmung von Erheblichkeitsschwellen (bspw. Schwellenwerte oder de-minimis-Regeln)
 - P: **lokal und regional** relevante Zusammenschlüsse vom Umsetzungsauftrag erfasst?
 - Unionsgesetzgeber scheint davon auszugehen (Erwgr. 64 und 66, Art. 23 EMFA; Wortlaut + Systematik)
 - Kompetenzrechtliche und teleologische Erwägungen sprechen dagegen

[...] Die [...] Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt **unterscheidet sich** von den wettbewerbsrechtlichen Bewertungen nach Unionsrecht oder nationalem Recht [...]. Dies gilt, wenn anwendbar, unbeschadet des Artikels **21 Absatz 4** der Verordnung (EG) Nr. 139/2004.[...]

- Angestrebt ist ein **Nebeneinander** von Wettbewerbsrecht und Medienrecht mit wettbewerbsrechtlichem Einschlag
- Kontext zu **Art. 21 Abs. 4 FK-VO**:
 - Nationales Medienkonzentrationsrecht mit dem Ziel der Vielfaltssicherung stützte sich bislang auf die **Öffnungsklausel** (nicht: Umsetzungsauftrag) des Art. 21 Abs. 4 FK-VO
 - Die FK-VO entfaltet Regelungsgehalt aber nur für Zusammenschlüsse von **unionsweiter Bedeutung**, richtete sich also außerhalb solcher allein nach nationalem unabh. Recht
- → Bisherige Verankerungen des Medienkonzentrationsrechts (auch im Wettbewerbsrecht) können **beibehalten werden**, müssen aber ggf. den Mindestanforderungen von Art. 22 EMFA **angepasst** werden.

*(4) Unbeschadet der Absätze 2 und 3 können die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zum **Schutz anderer berechtigter Interessen** als derjenigen treffen, welche in dieser Verordnung berücksichtigt werden, sofern diese Interessen mit den allgemeinen Grundsätzen und den übrigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts vereinbar sind.*

Harmonisierung der Verfahren



Diese Vorschriften sind

- a) sind **transparent, objektiv, verhältnismäßig und nichtdiskriminierend**;
- b) verpflichten die an einem solchen Zusammenschluss auf dem Medienmarkt Beteiligten, den zuständigen nationalen Behörden oder Stellen den Zusammenschluss **vorab zu melden** oder diesen Behörden oder Stellen angemessene Befugnisse zu verleihen, um für die Bewertung des Zusammenschlusses erforderliche **Informationen** von diesen Beteiligten zu erhalten;
- c) übertragen den **nationalen Regulierungsbehörden** oder -stellen die Zuständigkeit für die Bewertung oder stellen sicher, dass sie in die Bewertung maßgeblich einbezogen werden;
- d) legen vorab objektive, nichtdiskriminierende und verhältnismäßige Kriterien für die Meldung solcher Zusammenschlüsse auf dem Medienmarkt sowie für die Bewertung der Auswirkungen auf Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit fest; und
- e) legen vorab die Fristen für den Abschluss solcher Bewertungen fest.

- Prinzipien ergeben sich im Wesentlichen bereits aus rechtsstaatlichen Vorgaben
- Festlegung von Meldepflichten oder Informationsrechten ist verbindlich vorgesehen, aber in der Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen
- Verlangt wird damit aber auch eine gesetzliche oder satzungsmäßige Festlegung der Prüf- bzw. Aufgreifschwelle („Erheblichkeit“)
- AV-Regulierer (in DE: Landesmedienanstalten) sind mind. „maßgeblich“ einzubeziehen
- Konkretisierungsbedarf der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Meldekriterien und materielle Kriterien (dazu sogleich)

- Pflicht zur Festlegung der maximalen Verfahrensdauer ohne Harmonisierung

(Mindest?) Harmonisierung materieller Bewertungskriterien

Bei einer Bewertung werden folgenden Elemente berücksichtigt:

- die erwarteten **Auswirkungen** des Zusammenschlusses auf dem Medienmarkt auf den Medienpluralismus, einschließlich seiner Auswirkungen auf die öffentliche Meinungsbildung und die Vielfalt von Mediendiensten und des Medienangebots auf dem Markt, unter Berücksichtigung des Online-Umfelds und der Anteile der Beteiligten an anderen Medien- oder Nichtmedienunternehmen, ihrer Verbindungen zu ihnen oder ihrer Tätigkeiten darin;
- die **Schutzvorkehrungen für die redaktionelle Unabhängigkeit**, einschließlich der von den Mediendiensteanbietern ergriffenen Maßnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen;
- die Frage, ob die an dem Zusammenschluss auf dem Medienmarkt Beteiligten ohne den Zusammenschluss auf dem Medienmarkt **wirtschaftlich tragfähig** bleiben würden und ob es Alternativen gibt, um ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit zu gewährleisten;
- wenn relevant die Ergebnisse des jährlichen **Berichts** der Kommission **über die Rechtsstaatlichkeit** in Bezug auf Medienpluralismus und Medienfreiheit; und
- wenn anwendbar die **Zusagen**, die jeder der an dem Zusammenschluss auf dem Medienmarkt Beteiligten anbieten könnte, um Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit zu gewährleisten.

- Keine abschließende Auflistung
- Festlegung von Berücksichtigungskriterien
- Aber: ohne Begrenzung auf bestimmte Anknüpfungspunkte (bspw. Markt-, Zuschauer-, Daten-, Werbeanteile)
- Aber: ohne Definition des relevanten „Marktes“
- Rückanknüpfung an Vorgaben des Art. 6 EMFA und Empfehlung (EU) 2022/1634
- Element der wirtschaftlichen Tragfähigkeit berücksichtigt, dass Zusammenschlüsse u.U. auch Mittel sind, um Vielfalt erhalten zu können
- Rückanknüpfung an Erhebungen der Kommission (siehe auch oben Folie 3)
- Festlegung der Relevanz von Zusagen, aber ohne Detaillierung von Optionen

Takeaways und relevante Fragen

- Art. 22 EMFA verlangt **verbindlich die Einführung einer Medienkonzentrationskontrolle** im Hinblick auf Vielfaltssicherung
- Diese muss **weiter** sein („Medien und Online-Plattformen“) **als bislang in Deutschland** vorgesehen
- Während eine Reihe von Elementen **verbindlich vorgegeben** (bspw. Anwendungsbereich) oder **zumindest angelegt** sind (bspw. besondere Berücksichtigung des Online-Sektors)...
- ... bestehen in vielen Bereichen **Ausgestaltungsaufträge** (bspw. „Schwellenwert“regeln) oder **Ausgestaltungsspielräume** (bspw. Bewertung von negativen Auswirkungen), ...
- ... die entweder direkt durch die **nationalen Gesetze** oder durch die mit deren Anwendung beauftragten **Regulierungsbehörden** ausgefüllt werden müssen.
- Abzuwarten bleiben u.a.:
 - die Wahrnehmung der **Leitlinienbefugnis** (rechtlich unverbindlich) durch die Kommission
 - die **Nichtigkeitsklage Ungarns** gegen den EMFA und explizit auch die Art. 22, 23 EMFA



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

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) e.V.

Franz-Mai-Straße 6
66121 Saarbrücken
Deutschland

Telefon **+49/681/90676676**

Mail **emr@emr-sb.de**

Web **emr-sb.de**