



# (UN-)LEVEL PLAYING FIELD IM MEDIENBEREICH

## Executive Summary

Juni 2025

von Prof. Dr. iur. Ralf Müller-Terpitz

# EXECUTIVE SUMMARY

## § 1 EINFÜHRUNG UND ZENTRALE ERGEBNISSE

1. Ziel des Gutachtens ist die ergebnisoffene Untersuchung, ob ein Level Playing Field (LPF) oder ein Unlevel Playing Field (ULPF) im Medienbereich besteht. Das Vorliegen eines solchen Level Playing Field, d. h. eines Zustands gleicher Wettbewerbsbedingungen, wird seit längerem bezweifelt, was als Bedrohung für die Medienvielfalt anzusehen wäre.
2. Untersuchungsgegenstand sind die privaten linearen Medien (Rundfunk) und die privaten nichtlinearen Medien. Der Oberbegriff „Medien“ zerfällt dabei in die Unterbegriffe „Mediengattungen“ und „Medienakteure“. Unter dem Begriff der Mediengattung werden die inhaltlichen Angebote des (linearen) Rundfunks sowie der (nichtlinearen) rundfunkähnlichen Telemedien und Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV („Online-Presse“ bzw. andere journalistisch-redaktionell gestaltete Nachrichtenangebote auf Abruf) verstanden. Als Medienakteure werden demgegenüber solche Dienste qualifiziert, die – wie Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Medienintermediäre und Video-Sharing-Dienste – für die Verbreitung von Mediengattungen relevant sind, aber nicht selbst für die zur Verfügung gestellten medialen Inhalte als solche redaktionelle Verantwortung tragen (Vermittlungsdienste). Vorstellbar ist, dass ein Diensteanbieter mit einem „hybriden“ Angebot unter mehrere dieser Begrifflichkeiten fällt und deshalb unterschiedliche Regelungsregime auf ihn anwendbar sind.
3. Entsprechend dem Zuständigkeitsbereich der Auftraggeberin fokussiert sich die Untersuchung auf das für Medien einschlägige Unions- und Landesrecht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird nur insoweit gestreift, wie er für den Untersuchungsgegenstand von Relevanz ist.
4. Die Untersuchung baut auf der herkömmlichen juristischen Methodik (Darstellung und Erläuterung des regulatorischen Rahmens einschließlich seines Sinns und Zwecks (Telos) sowie auf einer quantitativen (Bewertung der regulatorischen Vor- und Nachteile durch ein Zahlensystem) und empirischen Methodik (Durchführung von semi-strukturierten Leitfadeninterviews) auf.
5. Als Ergebnis der juristischen Untersuchung kann vorab festgehalten werden, dass aus regulatorischer Perspektive zwischen den linearen und nichtlinearen Medien kein Level Playing Field existiert. Im Gegenteil werden die linearen Medien im Vergleich zu den nichtlinearen Medien erheblich belastet, ohne dass diesen Belastungen adäquate regulatorische Kompensationen gegenüberstünden.
6. Der größte regulatorische Nachteil für lineare Medien resultiert aus den werbebezogenen Bestimmungen. Aber auch das Zulassungserfordernis sowie die Maßnahmen der „positiven“ und „negativen“ Vielfaltssicherung benachteiligen lineare Medien im Vergleich zu nichtlinearen Medien. Allein durch die Regulierung der Infrastruktur- und Plattformzugänge erfahren sie einen kompensatorischen Vorteil. Dabei erweist sich vor allem die Medienplattform-, Benutzeroberflächen- und Medienintermediärsregulierung als wichtiger gesetzgeberischer Baustein hin zur Verwirklichung eines Level Playing Field. Angesichts der dynamischen Entwicklungen bei diesen Vermittlungsdiensten, welche Rechtsunsicherheit und neue Herausforderungen (KI) mit sich bringen, ist dieser Baustein vom Gesetzgeber jedoch fortzuentwickeln. Die mit ihm verbundenen Privilegierungen vermögen die sonstigen Benachteiligungen der linearen Medien zudem nicht in einem Umfang zu kompensieren, der schon jetzt die Annahme eines Level Playing Field rechtfertigte.
7. Zugleich werden zahlreiche Gestaltungs- und Handlungsoptionen aufgezeigt, die der jeweils zuständige EU- oder nationale Gesetzgeber sowie die Landesmedienanstalten ergreifen können, um sich einem regulatorischen Level Playing Field anzunähern und die regulatorische Gesamtbelastung des privaten Rundfunks zu reduzieren. Der wichtigste Hebel hierfür liegt bei der Europäischen Union, die im Rahmen der geplanten AVMD-Richtlinienreform eine erhebliche Lockerung, wenn nicht gar Abschaffung der quantitativen Werberestriktionen sowie des Blockwerbe- und Abstandsgebots in Betracht ziehen sollte. Auch sollte sie die auf Mediengattungen und -akteure bezogenen Bestimmungen des EU-Rechts, welche mittlerweile sehr fragmentiert sind und sich teils überschneiden,

inhaltlich konsolidieren und über klar formulierte Öffnungsklauseln nationale Handlungsspielräume zugunsten mitgliedstaatlicher Instrumente der Vielfaltssicherung rechtssicher zuzulassen. Da der Europäischen Union eine genuine Gesetzgebungskompetenz für vielfaltssichernde Maßnahmen fehlt und deshalb ihre harmonisierenden Bemühungen zwangsläufig defizitär bleiben müssen, darf den Mitgliedstaaten über das Unionsrecht (und dort vor allem über die Anwendung des Herkunftslandprinzips) nicht die Möglichkeit genommen werden, ihre nationalen Mediensysteme als Garanten der für ein demokratisches Gemeinwesen „schlechthin konstituierenden“ Meinungs- und Angebotsvielfalt durch entsprechende gesetzliche Regelungen sowie durch deren effizienten Vollzug auf nationaler Ebene zu schützen. Art. 1 Abs. 3 EMFA mag insoweit als richtungsweisendes Regelungsbeispiel dienen.

8. Die jetzt schon einseitig hohe Belastung der linearen Medien sollte den unionalen und nationalen Gesetzgeber mit Blick auf künftige Regulierungsmaßnahmen im Übrigen zur Vorsicht mahnen. Neue Beschränkungen für lineare Medien sollten deshalb auf ein gewichtiges sowie empirisch nachweisbares Regelungsmotiv zurückzuführen sein und zudem auf eine kohärente sowie gleichmäßige Belastung der Mediengattungen und -akteure achten.

## § 2 REGULATORISCHER RAHMEN DES MEDIENSYSTEMS

### A. Abstecken des regulatorischen Rahmens

9. Das vor die Klammer gezogene Abstecken des Rechtsrahmens ist erforderlich, um für die Detailanalyse eine Vorstellung von der Reichweite des regulatorischen Untersuchungsgegenstands und den ihn tragenden Prinzipien zu gewinnen. Es ist zudem erforderlich, um zu erkennen, in wessen Zuständigkeit die Regulierung medienbezogener Sachbereiche fällt und welche Gestaltungsspielräume dem nationalen Gesetzgeber für regulatorische Modifikationen bzw. welche Handlungsspielräume den nationalen Aufsichtsbehörden für regulatorische (Vollzugs-)Maßnahmen verbleiben.

#### I. Unionaler Rechtsrahmen

10. Eine unmittelbar auf publizistische Medien und Vielfaltssicherung bezogene Regelungskompetenz stellt das unionale Primärrecht nicht zur Verfügung. Eine Bereichsausnahme für Medien sieht es jedoch ebenfalls nicht vor. Gestützt auf ihre allgemeinen Kompetenztitel (insbes. Art. 62 i. V. m. Art. 53 und Art. 114 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]) kann die Europäische Union deshalb zur Regulierung von Medien befugt sein, soweit binnenmarktbezogene Aspekte im Vordergrund stehen.
11. Die Meinungs- und Medienfreiheit (Art. 11 Charta der Grundrechte der Europäischen Union [EUGRC]) setzt den unionalen Maßnahmen, aber auch den Maßnahmen der Mitgliedstaaten beim Vollzug des Unionsrechts, Grenzen. Gleiches gilt für die unternehmerische Betätigungsfreiheit (Art. 16 EUGRC) und die Gleichheitsverbürgung (Art. 20 EUGRC). Der ebenfalls unionsrechtlich anerkannte Grundsatz des Medienpluralismus (Art. 11 Abs. 2 EUGRC) vermag diesen Grundrechten und den Grundfreiheiten (Dienstleistungsfreiheit) allerdings auch Grenzen zu setzen. Diese Grenzen müssen in verhältnismäßiger und kohärenter Weise gezogen werden.
12. Das sekundäre Unionsrecht statuiert in Gestalt von Verordnungen und Richtlinien etliche Vorgaben für Mediengattungen und Medienakteure. Hierzu zählen vor allem die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) und das Europäische Medienfreiheitsgesetz (European Media Freedom Act – EMFA). Aber auch die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (E-Commerce-Richtlinie – EC-RL), das Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act – DSA) und die Plattform-to-Business-Verordnung (P2B-VO) sind für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand von besonderem Interesse.
13. Diese Vielfalt an europäischen Vorgaben wirft die Frage auf, welche Gestaltungsspielräume das EU-Recht dem nationalen Recht mit Blick auf vielfaltssichernde Maßnahmen belässt. Diese Frage ist für jeden EU-Rechtsakt gesondert zu beantworten.

14. Der EMFA beinhaltet eine klare Kollisionsnorm (Art. 1 Abs. 3 EMFA), die dem nationalen Gesetzgeber für die dort adressierten Regelungsgegenstände (wie insbesondere das Medienkonzentrationsrecht) Gestaltungsspielräume für die Herstellung eines Level Playing Field einräumt.
15. Die AVMD-RL lässt für in Deutschland niedergelassene audiovisuelle Mediendienstanbieter strengere Regelungen zu und stellt deshalb lediglich eine Mindestharmonisierung dar. Auch verstößt es nicht gegen das der AVMD-RL zugrunde liegende Herkunftslandprinzip, wenn der MStV nach dem sog. Marktortprinzip die Benutzeroberflächenregulierung auf Anbieter außerhalb der Bundesrepublik Deutschland erstreckt.
16. Die EC-RL erfasst Dienste der Informationsgesellschaft und ist deshalb für die hier zu untersuchenden Medienakteure von Relevanz. Zu einer ihrer wichtigsten Regelungen gehört das Herkunftslandprinzip. Dieses Prinzip hindert die Bundesrepublik Deutschland allerdings nicht daran, die Medienplattform-, Benutzeroberflächen- und Medienintermediärsregulierung nach dem Marktortprinzip auch auf Dienste mit Sitz im EU-Ausland zu erstrecken. Da die EU-Kommission und Teile des rechtswissenschaftlichen Schrifttums insoweit allerdings eine andere Auffassung vertreten, ist diese Feststellung mit dem Makel der Rechtsunsicherheit behaftet.
17. Im Vergleich zur EC-RL hat der DSA einen engeren Anwendungsbereich. So ist er nicht auf rundfunkähnliche Telemedien, Medienplattformen oder Benutzeroberflächen anwendbar und vermag insoweit auch keine nationalen Maßnahmen zu beschränken. Anwendbar ist er jedoch auf Medienintermediäre (soziale Netzwerke, Suchmaschinen) und Video-Sharing-Dienste (VSD). Hieraus folgt indessen nicht, dass seine Regelungen automatisch ähnliche Bestimmungen der AVMD-RL oder des MStV verdrängen. Für den Fall einer Normenkollision hängt dies vielmehr davon ab, ob die DSA-Regelung im Verhältnis zu der anderen europäischen oder nationalen Norm als abschließend zu qualifizieren ist. Dies hinwiederum ist im konkreten Einzelfall am Maßstab der Anwendungsbereiche sowie Zielsetzungen der kollidierenden Normen zu beantworten. Vor diesem Hintergrund bleiben die Bestimmungen des MStV zur Medienintermediärs- und VSD-Regulierung neben dem DSA prinzipiell anwendbar. Auch insoweit vertreten die EU-Kommission und Teile des rechtswissenschaftlichen Schrifttums jedoch eine andere Auffassung.
18. Die P2B-VO steht dem nationalen Medienrecht ebenfalls nicht entgegen, da sie einen anderen Schutzzweck (Wettbewerbs- und Verbraucherschutz) als dieses verfolgt.
19. Trotz einer starken sekundärrechtlichen Überformung des hier relevanten Untersuchungsgegenstands kann deshalb festgehalten werden, dass die Mehrzahl der nationalen Bestimmungen zur Medienplattform-, Benutzeroberflächen-, Medienintermediärs- und VSD-Regulierung, welche auf den Schutz der Meinungs- und Angebotsvielfalt zielen, weiter Anwendung findet und nach dem Marktortprinzip auch auf Diensteanbieter aus anderen EU-Staaten erstreckt werden kann. Entsprechend groß ist der nationale Gestaltungs- und Handlungsspielraum für eine LPF-gemäße Fortentwicklung dieser Regelungen.
20. Die Untersuchung verdeutlicht aber zugleich, dass durch die intensiven europäischen und nationalen Regulierungsaktivitäten der letzten Jahre sowohl für die Mediengattungen als auch für die Medienakteure ein äußerst komplexes und nur noch schwer zu überblickendes Regelungsdickicht entstanden ist. Hieraus resultiert – auch mangels (höchst-)richterlicher Klärung – ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit.
21. Vor diesem Hintergrund ist auf Reformschritte im europäischen Recht zu drängen. Einerseits muss dieses von innen heraus konsolidiert werden, um die mittlerweile zahlreichen Doppelregelungen für identische oder vergleichbare Sachverhalte aufzulösen. Andererseits muss das Verhältnis der EU-Rechtsakte zueinander besser geklärt werden.
22. Gleiches gilt für das Verhältnis des EU-Rechts zum vielfaltssichernden Medienrecht der Mitgliedstaaten. Schon aus kompetenziellen, aber auch anderen primärrechtlichen Gründen (Wahrung der demokratischen, nationalen und kulturellen Identität, Wahrung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips) muss den Mitgliedstaaten ein adäquater Schutz der Meinungs- und Angebotsvielfalt möglich bleiben. Es ist deshalb primär auf die Schaffung klar formulierter Öffnungsklauseln zu drängen, die es den Mitgliedstaaten gestatten, vielfaltssichernde Maßnahmen in Abweichung vom Herkunftslandprinzip oder sonstigen plattformbezogenen Bestimmungen des Unionsrechts zu etablieren.

23. Bis zu einer eventuellen Klärung der vorstehend beschriebenen Rechtsunsicherheiten können die nationalen Aufsichtsinstanzen jedoch mit guten Argumenten von einer Anwendbarkeit der nationalen Normen zum Schutze der Medienvielfalt ausgehen.

## II. Nationaler Rechtsrahmen

24. Für die Ausgestaltung der Medienordnung ist der Landesgesetzgeber zuständig. Jenseits der verfassungsrechtlichen Leitplanken „Vielfaltsicherung, Staatsferne und Programmautonomie“ ist er dabei im Wesentlichen nur dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterworfen, welcher sich seinerseits an der der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dienenden Funktion der Kommunikationsgrundrechte zu orientieren hat. Die Beachtung der nationalen Grundrechte wahrt im Zweifel die Grenzen eines eventuell zu beachtenden europäischen Grundrechtsschutzes.

25. Für regulatorische Maßnahmen im Medienbereich kommt dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Für private Medien muss er dabei in Rechnung stellen, dass sie nicht den gleich hohen Vielfaltsanforderungen unterworfen werden dürfen wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Dies erlaubt es, zwecks Herstellung eines Level Playing Field vielfaltsgefährdende Regelungen zulasten der privaten Mediengattungen zurückzunehmen bzw. vielfaltsfördernde Aspekte zulasten der Medienakteure zu stärken. Der Gesetzgeber darf ferner das publizistische und ökonomische Wettbewerbsverhältnis des privaten Rundfunks zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit in den Blick nehmen und diesem Grenzen (etwa in Gestalt einer Reduktion seines Programmangebots, von Budgetbeschränkungen oder Werbemöglichkeiten) sowie Kooperationspflichten auferlegen.

26. Das Bundesverfassungsgericht hat den Rundfunkbegriff des Grundgesetzes zwar bewusst offen angelegt, in seiner Rechtsprechung aber fast ausschließlich auf den linearen Rundfunk bezogen. Dessen besondere Bedeutung für das Mediensystem hat es unter Berufung auf die Kriterien der Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft begründet. Auch wenn die solchermaßen legitimierte Zuschreibung einer kommunikativen Sonderrolle nicht (mehr) zu überzeugen vermag, erscheint es dennoch weiterhin legitim, an den linearen Rundfunk als Leitmedium der Medienordnung strengere Vielfaltsanforderungen zu stellen als an andere Mediengattungen. Dies bedeutet freilich nicht, dass damit eine zumindest partielle Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den privaten Medien ausgeschlossen wäre. Entscheidend ist vielmehr, dass der Gesetzgeber bei seinen Bemühungen, ein Level Playing Field herzustellen, dem Ziel der Gewährleistung von Meinungs- und Angebotsvielfalt hinreichend Rechnung trägt. Art und Intensität der Regulierung sollte sich deshalb an der Meinungsbildungsrelevanz eines Mediums und nicht an seiner Verbreitungsart (linear oder nichtlinear) bzw. an seinem Dienstleistungsgegenstand (Inhalte- oder Vermittlungsmedium) orientieren.

27. Der grundrechtliche Schutz von Medienakteuren ist bislang ungeklärt. Mit dem Bundesverfassungsgericht ist für Suchmaschinenbetreiber von einem Schutz über Art. 12 Abs. 1 GG und mit dem Bundesgerichtshof für soziale Netzwerke zusätzlich von einem Schutz über Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG auszugehen. Aufgrund ihrer „unverzichtbaren Mittlerfunktion“ können sich Medienplattformen und Benutzeroberfläche sogar auf einen Schutz durch die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) berufen. Aufgrund seines weiten Gestaltungsspielraums bleibt der Gesetzgeber dessen ungeachtet berechtigt, zur Sicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt sowie zur Herstellung eines Level Playing Field auch solchen Vermittlungsdiensten weitgehende Beschränkungen aufzuerlegen. Die Frage nach der Art des Grundrechtsschutzes von Medienakteuren ist im vorliegenden Kontext deshalb von nachrangiger Bedeutung.

## B. Detailanalyse der regulatorischen Vorgaben

28. Für die Detailanalyse der regulatorischen Vorgaben wurden unter Heranziehung der semi-strukturierten Leitfadenterviews Sachbereiche von besonderer Relevanz für ein Level Playing Field identifiziert (I. bis VI.). Innerhalb dieser Sachbereiche wurde zwischen den beiden Hauptkategorien „lineare Medien“, d. h. Rundfunk in Gestalt des Fernsehens und Hörfunks, sowie „nichtlineare Medien“ unterschieden. Für diese nichtlinearen Medien orientierte sich die Analyse an der im Medienstaatsvertrag angelegten Unterscheidungsstruktur (rundfunkähnliche Telemedien, Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV, Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Medienintermediäre und VSD).

29. Entsprechend dem Untersuchungsauftrag wurden für diese Sachbereiche jeweils zunächst die einfachrechtlichen regulatorischen Instrumente unter Einschluss ihres Telos (Sinn und Zweck) dargestellt. Sodann wurde evaluiert, welche gesetzgeberischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume für ihre Fortentwicklung aus uni-onaler und nationaler Perspektive verbleiben. Im Anschluss hieran wurden die gesetzgeberisch beeinflussbaren Vor- und Nachteile der regulatorischen Instrumente erörtert. Diese vergleichende Vor- und Nachteilsbetrachtung erstreckte sich logischerweise nur auf kommensurable, d. h. vergleichbare Mediengattungen und -akteure. In die vergleichende Betrachtung floss zudem mit ein, ob ein Medium für einen regulatorischen Nachteil eine Kompensation erhält und wie diese zu gewichten ist. Des Weiteren wurde nach der in Anhang II niedergelegten Legende diese Vor- und Nachteilsbetrachtung durch eine Ampelfarbe charakterisiert sowie durch einen (U)LPF-Wert quantifiziert. Die jeweilige Untersuchung schloss sodann mit einer Erörterung alternativer regulatorischer Gestaltungs- und Handlungsoptionen.
30. Die Untersuchung beschränkt sich dabei primär auf das Aufzeigen von Gestaltungs- und Handlungsoptionen, ohne im Regelfall konkrete Maßnahmen mit Nachdruck zu empfehlen. Die oftmals komplexe Wahl der in Betracht kommenden Optionen obliegt letztlich dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber.

### I. Zulassungspflichtigkeit von Mediendiensten

31. Das Medienrecht statuiert für Rundfunkprogramme den Grundsatz der Zulassungspflichtigkeit, der allerdings durch Ausnahmetatbestände für Programme mit geringer Meinungsbildungsrelevanz gelockert ist. Der Gesetzgeber hat damit ein gefahrenabwehrrechtlich motiviertes Instrument in der Form eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt etabliert.
32. Telemedien sind demgegenüber zulassungs- und anmeldefrei. Ziel dieser Zulassungs- und Anmeldefreiheit war und ist es, die Innovationskraft derartiger Dienste der Informationsgesellschaft nicht durch Zulassungserfordernisse zu bremsen. Sie wurden deshalb bewusst von einer rundfunkrechtlichen Regulierung ausgenommen.
33. Die Zulassungspflichtigkeit von Rundfunk ist europarechtlich nicht vorgegeben. Aufgrund der veränderten Medienlandschaften und Marktverhältnisse könnte der Gesetzgeber auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive auf eine Zulassungspflicht ganz verzichten oder diese weiter zurückbauen. Stattdessen könnte er eine abgestufte Anzeigepflicht einführen.
34. Im Vergleich zu nichtlinearen Inhaltmedien (rundfunkähnliche Telemedien, Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV, Medienplattformen mit eigenen Inhalten, Audio-Aggregatoren etc.) stellt die Zulassungspflichtigkeit für lineare Rundfunkmedien eine Belastung und damit einen Nachteil dar. Sie verursacht Bürokratiekosten für die betroffenen Veranstalter, aber auch für die Landesmedienanstalten. Für die Veranstalter ist dieser Nachteil allerdings von eher geringfügiger Natur.

### II. Inhaltliche und informatorische Vorgaben für Mediendienste

35. Die linearen Medien unterliegen allgemeinen sowie besonderen inhaltlichen Vorgaben. Bei den allgemeinen Vorgaben handelt es sich vor allem um Ausgewogenheits-, Achtungs- und Förderpflichten sowie um journalistische Sorgfaltspflichten. Die besonderen Vorgaben hat der Gesetzgeber in Gestalt von Fensterprogrammen, von Sendezeiten für Dritte und von Programmquoten konkretisiert („positive“ Vielfaltssicherung). Sie sollen ein vielfältiges Inhalteangebot gewährleisten und stellen sich deshalb als ein Element der sog. „Binnenpluralität“ dar.
36. Die nichtlinearen journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedien unterliegen zwar keinen Ausgewogenheitspflichten und werden auch nicht umfassend von den Landesmedienanstalten beaufsichtigt; grundsätzlich müssen jedoch auch sie die journalistischen Sorgfaltspflichten beachten. Auf fernsehähnliche Telemedien finden als Maßnahme der „positiven“ Vielfaltssicherung zudem bestimmte Quotenvorgaben Anwendung.
37. Mit Blick auf die inhaltlichen und informatorischen Vorgaben können grundsätzlich nur die Mediengattungen (journalistisch-redaktionell gestaltete Medien) untereinander, nicht aber die Mediengattungen und Medienakteure (Vermittlungsdienste) miteinander verglichen werden, da letzteren keine inhaltliche Aufgabe obliegt.

38. Trotz unterschiedlicher Details kann für die allgemeinen inhaltlichen und informatorischen Anforderungen von einem Level Playing Field zwischen den linearen und nichtlinearen Medien ausgegangen werden.
39. Gleiches gilt nicht für die Maßnahmen der „positiven“ Vielfaltssicherung: In Gestalt von Fensterprogrammen und Sendezeiten für Dritte sind diese Rundfunkmedien mit zusätzlichen Pflichten belastet, die andere journalistisch-redaktionell gestaltete (Tele-)Medien nicht zu tragen haben. Soweit das Gesetz für diese Belastungen kompensatorische Maßnahmen vorsieht, vermögen diese die regulatorischen Nachteile nicht vollständig auszugleichen.
40. Anders als die allgemeinen inhaltlichen Anforderungen sind die „positiven“ Vielfaltsvorgaben verfassungsrechtlich nicht zwingend. Mithin steht dem Gesetzgeber insoweit ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Dieser erlaubt es ihm, am Status quo festzuhalten, die Fensterprogramme insgesamt oder auch nur partiell abzuschaffen oder die konkreten Bedingungen für ihre Veranstaltung zu modifizieren. Zudem könnte er weitere kompensatorische Maßnahmen (wie etwa Steuererleichterungen, Anrechnungsmöglichkeiten auf anderweitige Verpflichtungen oder die Lockerung von regionalen Werbeverböten) für solche Fensterprogramme in Betracht ziehen. Die Sendezeiten für Dritte könnten ins Internet verlagert werden.

### III. Werbe- und finanzierungsbezogene Regelungen für Mediendienste

41. Bei den werbe- und finanzierungsbezogenen Regelungen springt ins Auge, dass lineare Medien zahlreichen qualitativen, quantitativen und geografischen Restriktionen unterliegen. Für nichtlineare Medien hingegen gelten im Wesentlichen nur die qualitativen Werbevorgaben.
42. Da lineare Medien mit nichtlinearen Medien, gleich welcher Art, um Aufmerksamkeit und dadurch um Werbekunden konkurrieren, sind sie grundsätzlich auf gleichen Werbemärkten tätig. Die für Werbung geltenden Bestimmungen sind deshalb mediengattungs- und -akteursübergreifend kommensurabel.
43. Während die qualitativen Werberestriktionen dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum weitgehend entzogen sind, gilt dies nicht für die quantitativen Werbeschränkungen. Insoweit steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, diese zu lockern oder – etwa für rundfunkähnliche Telemedien – zu verschärfen.
44. Streitig ist dieser Gestaltungsspielraum indes für die geographischen Werberestriktionen: Teils wird insoweit die Auffassung vertreten, dass sie gegen die Dienstleistungsfreiheit verstoßen, teils werden solche Beschränkungen als verfassungs- und europarechtskonform qualifiziert. Dem Gesetzgeber stünde es jedenfalls frei, dieses räumliche Werbeverbot zu lockern oder ganz aufzuheben.
45. Da sich eine Verschärfung der Werberegulierung für bislang wenig regulierte Mediengattungen als dysfunktional erweisen könnte und dies den linearen Medien auch sonst keinen unmittelbaren Vorteil verschaffte, erscheint es sinnvoller, die Werbevorgaben für letztere zu deregulieren und sie hierdurch an diejenigen für nichtlineare Medien anzugleichen.
46. Für eine solche Deregulierung bietet sich die Abschaffung der quantitativen Werberestriktionen an. Gleiches gilt für das Blockwerbe- und Abstandsgebot. Da die Werberegulierung überwiegend unionsrechtlich vorgegeben ist, muss hierfür jedoch auf der europäischen Ebene angesetzt werden.
47. Hoch umstritten ist der Umgang mit den geographischen Werberestriktionen. Mit Blick auf den Schutz der regionalen und lokalen Medien(vielfalt) will ihre Lockerung oder Abschaffung gut überlegt sein, zumal wenn sich der Gesetzgeber gleichzeitig zur Lockerung oder Abschaffung der quantitativen Werberestriktionen entschliesse; momentan sollten sie (noch) beibehalten werden.
48. Als weitere Maßnahmen zur Herstellung eines Level Playing Field im Werbebereich könnte der Gesetzgeber über Veränderungen beim Verbot der Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art nachdenken. Hier böte sich jedenfalls eine präzisere Abgrenzung zur prinzipiell statthafter Werbung für staatliche Belange (Aufklärungskampagnen etc.) an. Zudem steht dem Gesetzgeber die Möglichkeit offen, Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk – etwa nach Maßgabe des sog. „NDR-Modells“ – weiter einzuschränken oder ganz zu untersagen.

49. Insgesamt werden die linearen Medien im Vergleich zu den nichtlinearen Medien durch das derzeitige Werbe-regime am deutlichsten benachteiligt. Entsprechend ist das Level Playing Field in diesem Bereich am stärksten gestört.

#### IV. Jugendschutz in Mediendiensten

50. Für den Bereich des Jugendschutzes ist – trotz Unterschiede im Detail – von einem regulatorischen Level Playing Field zwischen linearen und nichtlinearen Medien auszugehen.

51. Für die Mediengattungen (Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien etc.) folgt dies aus dem Umstand, dass auf sie dieselben Regelungen Anwendung finden. Soweit das Gesetz für VSD eigene Bestimmungen statuiert, dienen diese der Bekämpfung rechtswidriger jugendgefährdender Inhalte auf Vermittlungsplattformen. Insofern fehlt es an einer Vergleichbarkeit zu den Regelungen für lineare und nichtlineare Inhalteanbieter. Die Bestimmungen können deshalb auch nicht als eine Benachteiligung von Medienakteuren qualifiziert werden.

#### V. „Negative“ Vielfaltssicherung bei Mediendiensten

52. Die sog. „negative“ Vielfaltssicherung, welche insbesondere auf die Aufrechterhaltung einer Vielzahl an voneinander unabhängigen Medienunternehmen (sog. „Außenpluralität“) zielt, ist im Medienrecht gegenwärtig als Fernseh- bzw. Rundfunkkonzentrationsrecht ausgestaltet. Nichtlineare Medien – ganz gleich, ob als Teil der Mediengattungen oder Medienakteure – werden von ihm allenfalls mittelbar erfasst und unterliegen deshalb weitgehend nur dem Wettbewerbsrecht.

53. Das Medienkonzentrationsrecht ist als ein Nachteil für die Rundfunkveranstalter zu qualifizieren, da es diesen jenseits wettbewerbsrechtlicher Beschränkungen bestimmte Ver- und Gebote auferlegt (Rundfunkveranstaltungs- oder Zulieferverbote, Beteiligungsbeschränkungen, Gebote zur Einräumung von Drittsendezeiten oder zur Bestellung von Programmbeiräten etc.). Diesen Beschränkungen unterliegen nichtlineare Inhaltemedien nicht.

54. Zwar wird der nationale Gesetzgeber durch den EMFA verpflichtet, künftig auch nichtlineare Mediendienstanbieter einer medienkonzentrationsrechtlichen Zusammenschlusskontrolle zu unterwerfen. Ein konsentierter Gesetzesvorschlag hierzu liegt momentan allerdings noch nicht vor, so dass unklar ist, in welchem Umfang und mit welchen Konsequenzen eine solche Einbeziehung erfolgen wird.

55. Auch die vom nationalen Gesetzgeber diskutierte Weiterentwicklung des Medienkonzentrationsrechts hin zu einem auf alle Mediengattungen und -akteure anwendbaren Gefahrenabwehrrecht (sog. „Sektorenmodell“) ist hinsichtlich seines genauen „Ob“ und „Wie“ derzeit ungewiss. Zudem ist angedacht, zumindest übergangsweise das derzeitige System der Fernsehkonzentrationskontrolle fortzuschreiben.

56. Dieser regulatorische Sachbereich kann deshalb gegenwärtig nur auf der Grundlage des gesetzlichen Status quo beurteilt werden. Die fernseh- und rundfunkkonzentrationsrechtlichen Bestimmungen erweisen sich dabei teils als gravierende (Veranstaltungsverbote), teils als moderate (Programmbeiräte) Belastungen, die – so oder so – der Bejahung eines Level Playing Field entgegenstehen.

#### VI. Infrastruktur- und Plattformzugänge für Mediendienste

57. In ausdifferenzierter Art und Weise privilegiert die infrastruktur- und plattformbezogene Regulierung zum einen die Public-Value-Angebote des Rundfunks und der rundfunkähnlichen Telemedien sowie die Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV. Zum anderen statuiert sie zugunsten von Anbietern dieser Mediengattungen Transparenzgebote sowie Diskriminierungsverbote.

58. Diese Form der Regulierung stellt sich als eine bewusste Bevorteilung der (linearen und nichtlinearen) Mediengattungen gegenüber den nichtlinearen Vermittlungsdiensten dar und erweist sich deshalb als wichtiger Baustein zur Herstellung eines Level Playing Field im Medienbereich.

59. Dessen ungeachtet leidet die infrastruktur- und plattformbezogene Regulierung an gewissen Defiziten. Primär resultieren diese aus den Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den in die Pflicht genommenen Vermittlungsdiensten (Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Medienintermediäre). In der Folge erschwert dies den effektiven Vollzug dieser Regulierung in der Praxis und führt zu Rechtsunsicherheit.
60. Auch im Übrigen kann dieses Regulierungsregime nicht als vollumfängliche Kompensation der sonstigen regulatorischen Nachteile linearer Medien qualifiziert werden. Die ökonomische und sonstige Macht von Plattformen (Monopolstellung, Datenökonomie, vertikale Integration, Black Box etc.) erweist sich insofern als zu wirkmächtig.
61. Der Gesetzgeber bleibt dennoch aufgefordert, diesen wichtigen Baustein der Regulierung – auch mit Blick auf KI-Anwendungen – weiterzuentwickeln. Zudem sollte er auf ihre unionsrechtliche Absicherung – idealiter durch eine Öffnungsklausel – drängen.

# IMPRESSUM

**Herausgeberin:****Landesanstalt für Medien NRW**

Zollhof 2

40221 Düsseldorf

Tel: 0211 / 77 00 7 - 0

Fax: 0211 / 72 71 70

E-Mail: [info@medienanstalt-nrw.de](mailto:info@medienanstalt-nrw.de)

Direktor: Dr. Tobias Schmid

**Verantwortlich:**

Dr. Meike Isenberg

(Leitung Intermediäre und Forschung)

Sabrina Nennstiel

(Leitung Kommunikation)

**Autor:**

Prof. Dr. iur. Ralf Müller-Terpitz (Universität Mannheim)

**Zitation:**

Müller-Terpitz, R. (2025). *Gutachten: (Un-)Level Playing Field im Medienbereich.*

Landesanstalt für Medien NRW. [www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Forschung/Sonstiges/2025\\_LFM-NRW\\_\\_U\\_LPF\\_Rechtsgutachten.pdf](http://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/Forschung/Sonstiges/2025_LFM-NRW__U_LPF_Rechtsgutachten.pdf)

**Gestaltung:**

Merten Durth (disegno kommunikation GbR)

Diese Publikation wird unter der Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht (CC BY-SA 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>