

## **Zusammenfassende Ergebnis-Darstellung der Untersuchung und Schlussfolgerungen des EMR**

1. Der Werbemarkt hat eine neue Struktur. Es bestimmen nicht mehr nur die früheren drei Hauptakteure werbungstreibende Unternehmen, Mediaagenturen und Vermarkter in einer linearen Wertschöpfungskette. Vielmehr können über 20 verschiedene Typen von Marktteilnehmern in der Wertschöpfungskette agieren. Dabei hat sich eine neue Prozesslogik etabliert, welche die vorherrschende Linearität der Wertschöpfungskette auflöst und durch eine Matrix ersetzt. Dadurch verschwimmen auch die Grenzen zwischen der Angebots- und Nachfrageseite.
2. Die Modularität der Wertschöpfungskette ist ein Indiz für tiefgreifende Wettbewerbsveränderungen. Die Fokussierung durch Programmatic Advertising auf Daten und Technologie ermöglicht auch anderen, vormals werbefernen Unternehmen – wie vor allem globalen Plattformen und Beratungs- und Serviceunternehmen, die vornehmlich im Bereich werbungstreibender Unternehmen angesiedelt sind – den Zugang zum Markt. Plattformen haben durch ihre Nutzerreichweite, Daten- und Technologieinfrastruktur neue Ökosysteme geschaffen und durch Investitionen und Zukäufe diese Ökosysteme horizontal und vertikal integriert, so dass sie letztlich autark vom Rest des Werbesystems sind und in sich geschlossene Einheiten bilden. Hierdurch wird der Markt geschlossener und die Zugangshürden werden erhöht, was deutsche Anbieter in einen globalen Wettbewerb stellt, jenseits der Grenzen und Ressourcen, die der deutsche Markt zur Verfügung stellt.
3. Technologie und Daten ersetzen etablierte Wertschöpfungsketten und definieren den Wert von Werbung neu, womit sie einen fundamentalen Wandel einleiten. Im Programmatic Advertising ist der Wert von Daten, Algorithmen und Technologie höher als der Wert des Inventars, das der Vermarkter bereitstellt. Durch datengetriebene Werbung erodiert die historische Verbindung zwischen Mediengattungen, Vermarktern und Werbung, die von einer gemeinsamen Interessenlage an medienzentrischer Werbung geprägt war und letztlich dazu führte, dass Medien Werbung zur Subvention ihrer Inhalte nutzen konnten. Mediaagenturen und andere Einkäufer operieren vermehrt nicht medienzentrisch, sondern verbinden Nutzer und Kampagnenziele medienantagonistisch. Auch wenn Vermarkter stabile Nutzerzahlen aufweisen, ist das dann kein Garant mehr für Werbeinvestitionen, wenn diese Ziele datenbasiert effizienter und effektiver auf besser messbaren Kanälen erreicht werden.
4. Das Thema Trading ist Vorbote dieser weitaus komplexeren und weiter greifenden Veränderungen, da es für die Entkoppelung von Medioumfeld und werblicher Kommunikation steht, die durch Entwicklungen im Bereich Programmatic Advertising fortgeschrieben werden. Auswirkungen auf die Medienanbieter aufgrund geringerer Einnahmen sind schon zu beobachten und diese könnten sich zumindest für kleine

Anbieter nochmals deutlich verschärfen, wenn der Zugang zur Vermarktung für bestimmte Anbieter aufgrund dieser Entwicklungen schwieriger wird.

5. Mediaagenturen und auch die neuen Intermediäre im Werbegeschäft sind Handelsunternehmen, die auf einer eigenen Wirtschaftsstufe stehen und zumeist im eigenen Namen und auf eigene Rechnung handelnd auftreten. Diese zivilrechtliche Ausgestaltung der Verträge ist zulässig und erlaubt es den Intermediären etwaige Margen, die sie im Werbegeschäft erzielen, zu erwirtschaften, solange nicht ausdrücklich etwas Gegenteiliges vereinbart wurde. Es kommt daher hier zu einem Principal-Agent-Konflikt.
6. Die unübersichtlichen Strukturen, Finanzmarktlogik und vielen Intransparenzen der neuen Geschäftsmodelle verstärken diesen Principal-Agent-Konflikt. Insbesondere im Programmatic Advertising haben nur sehr wenige Marktteilnehmer ein genaues Verständnis, was in tatsächlicher Hinsicht geschieht und welche faktische Bedeutung daher die von ihnen geschlossenen Verträge haben. Die potentielle Gefahr, dass ein Intermediär, der über einen Informationsvorsprung verfügt, diese überlegene Stellung zur eigenen Gewinnmaximierung ausnutzt ist dadurch hier noch größer. Geschlossene Systeme, in die Außenstehende keinen Einblick bekommen, erhöhen diese Gefahr weiter.
7. Aufgrund dieser fundamentalen Änderungen im Markt wäre eine neue kartellrechtliche Untersuchung des Mediaagenturgeschäfts sinnvoll und wird in Zukunft möglicherweise noch dringender zu empfehlen sein, wenn die Leistungspalette der Anbieter sich weiter stark ausdehnt oder verändert und neue Marktbeteiligte eintreten. Die mannigfaltigen neuen Leistungen, die im Rahmen der datengetriebenen Werbung Einzug in den Markt gefunden haben, sollten der Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte zugeführt werden. Die neuen marktmächtigen Akteure, insbesondere die globalen Plattformen, die nicht nur über eine starke Marktstellung, sondern auch über horizontal und vertikal integrierte Systeme verfügen, können zudem eine neue Evaluierung der Marktmachtverhältnisse auf den relevanten Märkten erfordern. Dies eröffnet auch die Möglichkeit für die EU-Organe in diesem Bereich tätig zu werden, da sich im Kartellrecht Zuständigkeitsprobleme, wie sie im Medienrecht relevant werden, nicht stellen.
8. Mediaagenturen können auch einer medienrechtlichen Regulierung unterfallen. Auch Mediaagenturen, deren Aktivitäten in der Genese wie der Vermarktung von Rundfunkprogrammen eine wichtige Bedeutung zukommt, ist bei einer ausschließlichen Steuerung ihres Verhaltens über Marktmechanismen ein vielfaltsgefährdendes Potential eigen. Gerade mit Blick auf die Wirkmechanismen von Mediaagenturen bestehen zahlreiche Potentiale der wechselseitigen Verstärkung von publizistischem Einfluss und ökonomischem Erfolg und damit der Nutzung von Größen und Verbundvorteilen. Es wird wegen der im Gutachten festgestellten Gefährdungslage empfohlen, auch in Bezug auf Mediaagenturen Maßnahmen zu treffen, die

Vorkehrungen zum Schutz publizistischer Vielfalt darstellen. Einfachgesetzliche Anknüpfungspunkte für eine solche Regelungsmöglichkeit finden sich z. B. in §§ 7 Abs. 2, 26 Abs. 2 S. 2, 41 Abs. 1 S. 4 RStV.

9. Die im Rahmen des Gutachtens vorgenommene ökonomische Untersuchung hat im Ergebnis noch keine Markt- oder Meinungsmacht von Mediaagenturen aufgezeigt, bei der der gesetzgeberische Ermessensspielraum bezüglich eines Tätigwerdens aus verfassungsrechtlichen Gründen bereits zwingend in Richtung einer Pflicht zum unverzüglichen gesetzgeberischen Einschreiten verdichtet wäre. Allerdings hat diese Untersuchung bereits hinreichende Risiken aufgezeigt, denen der Gesetzgeber – auch im Rahmen der positiven Ordnung des Rundfunks – in Ausschöpfung seines Ermessensspielraums bzgl. des „ob“ und „wie“ eines möglichen Handelns aktuell bereits begegnen kann, ohne dass dem verfassungsrechtliche Rechtspositionen der Mediaagenturen zwingend entgegenstehen. Dies gilt auch in Bezug auf ein Verbot spezifischer Geschäftsmodelle in Anlehnung an das französische Loi Sapin, die sich auch auf die weiteren am Geschäft beteiligten Parteien auswirken könnten.
10. Sollte der Gesetzgeber sich für ein Einschreiten entscheiden, so sind nicht zuletzt auch die Erweiterung rundfunkstaatsvertraglicher Transparenzpflichten sowie das Hinwirken auf eine regulierte Selbstregulierung vergleichbar der im Jugendmedienschutz aufgestellten Rahmenbedingungen vielversprechende Ansätze. Darüber hinaus wird eine weitere genaue Beobachtung des Marktes bei einer effektiven Zusammenarbeit der unterschiedlichen zuständigen Bundes- und Landes-, Wettbewerbs- und Medienaufsichtsbehörden empfohlen. Dabei ist zu beachten, dass eine effektive Marktbeobachtung nur möglich ist, wenn entsprechende Kompetenzen und Kapazitäten vorhanden sind.