Berlin, 13.10.2026

Stellungnahme der KEK zum Diskussionsentwurf des DMStV Teil 2

I. KEK begrüßt Etablierung eines medienübergreifenden Konzentrationsrechts

Die KEK begrüßt mit Nachdruck das aktive Bemühen der Länder um eine Reform des überholten fernsehzentrierten Modells der Medienkonzentrationskontrolle.

Das neue Konzept des Medienkonzentrationsrechts greift wesentliche und entscheidende Aspekte einer modernen Medienordnung auf, bezieht Medienanbieter unabhängig von der Verbreitungsform ihrer Angebote ein und knüpft dabei grundsätzlich an objektiv messbare und vergleichbare Werte an.

Die KEK möchte diesen notwendigen Prozess gerne konstruktiv weiter begleiten. Die im Folgenden aufgeführten Schwachstellen beeinträchtigen aus Sicht der KEK die Effektivität und Konsistenz der geplanten Reform und werden den verfassungsrechtlichen Vorgaben einer effektiven Sicherung der Meinungsvielfalt nicht gerecht.

II. Zentraler Nachbesserungsbedarf am Medienkonzentrationsrecht

- Eine feste Umsatzerlösschwelle, die sowohl als Aufgreifschwelle als auch als einziges Tatbestandsmerkmal zur Vermutung vorherrschender Meinungsmacht dient, erlaubt keine differenzierte Gesamtbetrachtung potenzieller Vielfaltsgefährdungen und genügt den Anforderungen an eine wirksame und effektive Vielfaltssicherung nicht.
- Eine an Umsatzerlösen orientierte Aufgreifschwelle sollte eine inhaltliche Bewertung von Meinungsmacht anhand spezifischer meinungsbildender Faktoren eröffnen.
- Eine Aufgreifschwelle und auch eine Vermutungsschwelle in Höhe von vier Milliarden Euro sind deutlich zu hoch angesetzt. Eine an den Aufgreifschwellen des GWB orientierte Umgestaltung erscheint sachgerecht.
- Der gesetzlich vorgesehene erhebliche Anstieg der Aufgreif- und Vermutungsschwellen, soweit Anbieter lediglich sonstiges zwingendes Recht einhalten, sollte überdacht und angemessen angepasst werden.

1. Keine wirksame Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht

Der Diskussionsentwurf sieht für das Medienkonzentrationsrecht eine zweistufige Prüfung vor. Dabei ist die im Rahmen des Vorverfahrens durch den Rat für Konzentrationsermittlung und Medienökonomie (RKM) zu prüfende Aufgreifschwelle zur Eröffnung eines Verfahrens identisch mit der Schwelle zur Vermutung vorherrschender Meinungsmacht durch die Direktorenkonferenz (DK).

Der einzige Indikator für die Feststellung vorherrschender Meinungsmacht sind damit die Umsatz- und Vertriebserlöse von Mediendiensteanbietern. Vielfaltssichernde Maßnahmen sind erst dann möglich, wenn das Vorliegen von vorherrschender Meinungsnacht bereits vermutet wird. Dies ist nicht sachgerecht.

2. Verfassungsrechtliches Gebot einer präventiven Vielfaltssicherung

Der Gesetzgeber ist bei der Ausgestaltung des Vielfaltssicherungs- und Medienkonzentrationsrechts nicht völlig frei. Das Verfassungsrecht in seiner Konkretisierung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt hierfür einen klaren Rahmen vor. Meinungsvielfalt wird in besonderem Maße gefährdet durch eine Entstehung vorherrschender Meinungsmacht. Der Gesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich zu Vorkehrungen verpflichtet, welche geeignet sind, einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken (BVerfGE 73, 118 (172)).

Schon früh hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass sich einmal eingetretene Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit der Konzentration von Meinungsmacht – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen (vgl. BVerfGE 119, 181 (217) m.w.N.; st.Rspr.). Daher hat das Gericht ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer präventiven Konzentrationskontrolle hingewiesen (vgl. BVerfGE 57, 295 (323); 73, 118 (160); 95, 163 (172)).

Die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht soll bestmöglich verhindert werden. Dem wird der vorgesehene Ansatz im DMStV-E nicht gerecht. Es ist kein präventiver Prüfkorridor für eine frühzeitige Erkennung und Unterbindung potenziell vielfaltsgefährdender Entwicklungen vorgesehen. Vielmehr wird lediglich eine Schwelle gesetzt, ab der das Vorliegen von vorherrschender Meinungsmacht bereits vermutet wird. Vielfaltssichernde Gegenmaßnahmen sind in diesem Modell erst *ex post* möglich.

3. Vielfaltsgefahren

Eine effektive Vielfaltssicherung muss dort ansetzen, wo Vielfaltsverengungen und Meinungsmacht entstehen. Gefahren von schädlichen Vielfaltsverengungen können auch bestehen, ohne dass bereits eine vorherrschende Meinungsmacht vorliegt.

Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass etwa die Netz- und Plattformökonomie, Konzentrationstendenzen und algorithmische Personalisierung neue Risiken für die Meinungsvielfalt begründen (BVerfGE 149, 222 (261 f.)). Auf die vielfältigen Gefährdungslagen hat die KEK ausführlich in ihrem 7. Konzentrationsbericht „Zukunftsorientierte Vielfaltssicherung im Gesamtmarkt der Medien“ und im 8. Konzentrationsbericht „Social Media, KI & Co. – Neue Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt“ hingewiesen. Hierauf wird verwiesen.

Mögliche Vielfaltsgefahren sind mannigfaltig und können nicht über einen einzelnen pauschalen Indikator erfasst werden.

4. Aufgreifschwelle für die Prüfung von Vielfaltsgefährdungen

Für eine effektive und wirksame Vielfaltssicherung bedarf es einer frühzeitigen Prüfung von potenziell vielfaltsgefährdenden Entwicklungen. Dies ist unter Rückgriff auf eine nicht zu hoch angesetzte Aufgreifschwelle für die Eröffnung einer vertieften Beurteilungsmöglichkeit von Meinungsmacht- und Vielfaltsgefährdungen möglich.

Hinsichtlich der Aufgreifschwelle kann auf überschlägige mediengattungsunabhängige Indikatoren zurückgegriffen werden. Umsatzerlöse aus Werbung und Vertrieb erscheinen hierfür grundsätzlich geeignet.

Es wird empfohlen, die Aufgreifschwelle für eine Prüfung von Vielfaltsgefahren in Anlehnung an das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) festzulegen.

5. Faktoren bei der Prüfung von Vielfaltsgefährdungen

Bei der Beurteilung von Vielfaltsgefährdungen sind einzelfallbezogen individuelle, von Fall zu Fall unterschiedliche Faktoren zu bewerten. Grundsätzlich besteht breite Einigkeit darüber, dass Reichweite allein Meinungsmacht nicht hinreichend abbildet.

Zu berücksichtigen sind weitere meinungsbildende Faktoren wie etwa die Darstellungsform von Inhalten, die Verbreitungstechnik und das Produktdesign, die räumliche Abgrenzung, die zeitliche Dimension, die Zielgruppenausrichtung, die Nutzerperspektive oder der Umfang von Datenmacht.

Hierüber können auch Gefährdungslagen wie etwa die Entstehung regionaler Medienmonopole oder eine individualisierte Meinungssteuerung in Verbindung mit Datenmacht erfasst werden.

Das BIDT-Forschungsprojekt „Messung von Meinungsmacht und Vielfalt im Internet“ hat sich umfassend mit mehrdimensionalen Ansätzen zur Messung von Meinungsmacht befasst.

Der im DMStV-E vorgesehene Meinungsmacht-Indikator stellt dagegen allein auf Umsatzerlöse aus Werbung und Vertrieb ab, welche in der Regel eng an die Reichweite gekoppelt sind. Dieser Ansatz kann zwar für das Setzen einer Aufgreifschwelle genügen, für eine breit angelegte Erfassung

und Beurteilung von sich mitunter höchst unterschiedlich darstellenden Vielfaltsgefährdungen greift er jedoch erheblich zu kurz.

6. Vermutung einer Vielfaltsgefährdung

Anders als im DMStV-E kann anhand der vorgenannten Faktoren im Rahmen einer Gesamtbeurteilung eine Vielfaltsgefährdung erkannt bzw. vermutet werden. Dabei können Vermutungsschwellen für die Annahme von vorherrschender Meinungsmacht definiert werden (Gefahrenschwelle), wie etwa Umsatzerlöse aus Werbung und Vertrieb in Höhe von 2,5 Milliarden Euro.

7. Ampelsystem

Der vorgeschlagene Ansatz ist vergleichbar mit einem Ampelsystem:

- Unterhalb der Relevanzschwelle findet keine Prüfung statt („grün“).
- Bei Überschreiten der Aufgreifschwelle besteht zumindest potenziell die Möglichkeit einer Vielfaltsgefährdung („gelb“). Dies ist Anlass für eine genauere Prüfung und Beurteilung der konkret vorliegenden Meinungsmacht und möglichen Vielfaltsgefährdung.
- Bei Überschreiten der Gefahrenschwelle wird eine Vielfaltsgefährdung festgestellt bzw. vermutet („rot“).

Dazu weiter unten im Einzelnen.

8. Beurteilung erfordert Gremium statt Beschlusskammern

Die Beurteilung von Vielfaltsgefährdungen anhand einzelfallbezogener Umstände und Faktoren bedarf einer Gremienentscheidung. Sie kann nicht kleinen Beschlusskammern überlassen bleiben.

Es handelt sich bei den Entscheidungen der KEK nicht lediglich um eine rein technische Rechtsanwendung. Die Entscheidungen enthalten vielmehr in erheblichem Umfang wertende Elemente. Gerade die Einbindung unterschiedlicher fachlicher und wissenschaftlicher Perspektiven eines pluralen Gremiums erhöht die Legitimität und Akzeptanz dieser Entscheidungen.

Die Entscheidungen der KEK sichern in jedem Einzelfall die Vielfalt als Grundlage der öffentlichen Meinungsbildung. Es wäre unsachgemäß, diese Entscheidungen lediglich einer kleinen, institutionell eingebundenen Personengruppe zu überlassen.

Die Resilienz eines Gremiums gegen sachfremde Erwägungen, interessensgelenkte Entscheidungen sowie politische Einflussnahme ist deutlich stärker als bei kleinen Beschlusskammern. Im Übrigen stellen Beschlusskammern im föderalen System einen Fremdkörper dar.

Auch aus verwaltungsökonomischer Betrachtung erfüllen Beschlusskammern – insbesondere hinsichtlich der Aufgaben der KEK – nicht den Zweck der Verwaltungsvereinfachung. Die KEK hat im Jahr 2025 insgesamt 22 Verfahren nach gegenwärtiger Rechtslage entschieden, die ZAK 173 Verfahren und die KJM 393 Verfahren.

Im Vergleich dazu hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2025 über 5.200 Verfahren erledigt. Davon entfielen rund 4.900 Erledigungen auf Kammerentscheidungen und rund 300 auf zeitintensive Senatsverfahren (BVerfG-Jahresbericht 2025).

Bereits heute kann bezüglich der KEK daher schwerlich von einem „Massengeschäft“ die Rede sein. Auch künftig würden aufgrund der vorgeschlagenen Relevanzschwelle offensichtlich unproblematische Fälle ebenso wie „Massenverfahren“ ausgeschlossen.

Daneben unterscheidet sich die Medienkonzentrationskontrolle in qualitativer Hinsicht von den Kammerverfahren am BVerfG, die ganz überwiegend auf Nichtannahmeentscheidungen, nicht aber auf Sachentscheidungen ausgerichtet sind.

III. Einzelkritik an den vorgesehenen DMStV-Regelungen

1. Leerlaufen der Regelung wegen hoher Schwelle

Bereits bei einer nur überschlagsmäßigen Heranziehung von erzielten und prognostizierten Umsatzerlöszahlen zeigt sich, dass die gesetzte hohe Aufgreif- und Vermutungs-Schwelle in Deutschland kaum ein Unternehmen erreichen dürfte. Relevant wird dabei insbesondere die Abgrenzung der bei den Umsatzerlösen einzubeziehenden Unternehmensbereiche. Erfasst werden sollen Umsatzerlöse aus Werbung und Vertrieb. Sollten hier nur solche Umsätze gemeint sein, die mit Medienangeboten erzielt werden, kann die Abgrenzung im Einzelfall schwierig sein.

So werden etwa die Werbeerlöse von Alphabet (Google, YouTube) in Deutschland auf über acht Milliarden Euro (2026) prognostiziert. Dies umfasst allerdings Umsätze der Bereiche Google-Suchmaschine, YouTube, Display, Shopping, Maps etc. Für YouTube allein wird in Deutschland hingegen ein Werbeumsatz in Höhe von rund einer Milliarde Euro (2026) prognostiziert.

Auch TikTok, Snapchat und Facebook liegen weit von der vier-Milliarden-Euro-Schwelle entfernt.

Der angesetzte Wert als Aufgreifschwelle von vier Milliarden Euro steht völlig außer Verhältnis. Im deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) greift die Zusammenschlusskontrolle ab einem weltweiten Gesamtumsatz der beteiligten Unternehmen von 500 Mio. Euro (siehe näher § 35 Abs. 1 GWB).

Auf EU-Ebene greift die europäische Fusionskontrolle schon bei einem weltweiten Gesamtumsatz von 2,5 Milliarden Euro aller beteiligten Unternehmen (siehe näher Art. 1 VO (EG) 139/2004 = FKVO).

Das gesamte Instrumentarium zur Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht droht damit faktisch leerzulaufen. Es ist ersichtlich nur auf die Domestizierung einer der großen Big-Tech-Plattformen angelegt. Mit anderen Worten: Die Aufgreifschwelle ist derart hoch angesetzt, dass kaum ein Medienunternehmen innerhalb Deutschlands hierunter fällt.

Sachgerecht erschiene stattdessen, wie ausgeführt, eine am GWB orientierte Aufgreifschwelle.

Dabei sind folgende Aspekte zu beachten:

- Ein hoher statischer Schwellenwert ist schwierig anzupassen, wenn es zu Veränderungen in der Preisstruktur kommt.
- Der Umsatzerlös ist nur ein proxy, der eine erste Orientierung bieten soll. Dieser Wert kann auch irreführen. Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass sich Probleme der Meinungsvielfalt auch bei geringeren Umsätzen zeigen. Wenn schon das Eingangstor zur Medienkonzentrationskontrolle äußerst eng ist, lässt sich gar kein Bild mehr für die entscheidenden Gremien gewinnen. Eine sinnvolle Kontrolle ist dann nicht mehr möglich.
- Zu beachten ist auch, dass vorherrschende Meinungsmacht auch bei Übernahmen nicht ausgeschlossen ist, wenn das Zielunternehmen keine oder nur sehr geringe Umsätze hat. Die Übernahme von WhatsApp durch den Facebook-Konzern (jetzt Meta) zeigt, wie bedeutsam auch solche Unternehmen sein können, die keine Umsätze erzielen (WhatsApp wurde für 19 Milliarden US-Dollar übernommen und generierte fast keine Umsätze). Um solche Zusammenschlüsse (zum Teil auch als „killer acquisitions“ bezeichnet) dennoch erfassen zu können, wurde im deutschen GWB eine Transaktionswertschwelle von 400 Mio. Euro eingeführt (§ 35 Abs. 1a GWB).
- Die Anmeldung von medienrelevanten Zusammenschlussvorhaben dient nicht nur der Prüfung, ob eine Untersagung erfolgen muss. Sie hat auch eine erhebliche Transparenzwirkung. Selbst wenn ein Medienunternehmen keine vorherrschende Meinungsmacht erlangt, gibt es doch ein öffentliches Interesse daran, dass Beteiligungsveränderungen erkennbar werden. Andernfalls bleibt unter dem Radar, von wem Medienanbieter gesteuert werden – Privatpersonen mit bestimmten Interessen, ausländische Staaten oder andere Akteure. Zudem werden diese Informationen für die Datenbank über Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse (§ 103k DMStV-E) benötigt. Insoweit müsste es zumindest bei einer Anzeigepflicht bleiben.

2. Zusätzliche Privilegierungen

Die in § 103b Abs. 2 DMStV-E vorgesehenen Privilegierungen, die als fiktive Abzüge vom Umsatzerlös nach Abs. 1 in Ansatz zu bringen sind, erschweren die bereits aus dem Schwellenwert in § 103b Abs. 1 DMStV-E resultierenden Wertungswidersprüche zusätzlich.

Hier ist ein Abschlag von 50% des Umsatzerlöses für jeweils Regional- oder Drittfenster gem. § 103b Abs. 2 Nr. 1 DMStV-E vorgesehen. Dieser Wert entspricht dem 25-fachen bzw. 17-fachen dessen, was als Abzug im gegenwärtigen Recht vorgesehen ist (2 % der Zuschaueranteile für Regionalfenster, 3% für Drittfenster). Nicht nachvollziehbar bleibt, wie ein derart hoher Wert zu rechtfertigen sein soll.

Der hohe Abschlag ist unverhältnismäßig und führt dazu, dass die beiden reichweitenstärksten Fernsehveranstalter (für die § 59a DMStV-E gilt) jeweils einen Umsatzerlös von 8 Milliarden Euro jährlich innerhalb Deutschlands erreichen müssten, um überhaupt den Regelungen der §§ 103a ff. DMStV-E zu unterfallen.

Von diesem Wert sind alle derzeit auf dem deutschen Markt vertretenen privaten Fernsehveranstalter so weit entfernt, dass der Anwendungsbereich der Regelung leerläuft und vollkommen hypothetisch bleibt. Die von § 60 MStV gegenwärtig gesetzlich abgesicherte und politisch gewollte Trennung der beiden großen Sendegruppen RTL und ProSiebenSat.1 wäre damit nicht mehr gewährleistet.

Auf Anbieter anderer Mediendienste sind die §§ 59a, 60 DMStV-E hingegen nicht anwendbar, so dass sich insgesamt der Sinn der Privilegierung nicht erschließt.

Hinsichtlich der in den folgenden Nrn. 2 bis 4 geregelten Abschlägen zwischen 50% und 20% erschließt sich schon grundlegend nicht, warum die Einhaltung der für die jeweiligen Anbieter geltenden rechtlichen Pflichten zu Privilegierungen im Bereich des Medienkonzentrationsrechts führen soll.

Die referenzierten Vorschriften aus dem Bereich der Plattform- und Intermediärsregulierung in §§ 81 ff. MStV sind nicht optional, es handelt sich nicht um freiwillige Maßnahmen der Anbieter. Auch eine mittelbare Ausdehnung des Anwendungsbereichs der §§ 81 ff. MStV kann nicht über das Vehikel des Konzentrationsrechts erreicht werden.

Sachlich sind die Auffindbarkeitsvorschriften nicht umsetzbar außerhalb der Dienste-Kategorien, für die sie spezifisch konzipiert sind. Räumlich ist der Anwendungsbereich des MStV für Medienplattformen und Medienintermediäre mit dem Marktortsprinzip nach § 1 Abs. 8 DMStV-E bereits weiter als im nach dem Sitzlandprinzip zu beurteilenden Konzentrationsrecht.

3. Vorschlag zur Aufgreifschwelle

Für das Aufgreifen von Beteiligungsveränderungen erscheint sinnvoll:

- Als Aufgreifschwelle wird eine deutlich verminderte Umsatzschwelle angesetzt (siehe oben).
- Klargestellt wird, welche Erlöse in die Umsatzberechnung einzubeziehen sind. Idealerweise wird hier nicht nach Geschäftsbereichen differenziert, dann ist es für die Unternehmen einfach und rechtssicher feststellbar, ob sie der Anmeldepflicht unterliegen oder nicht (so auch der kartellrechtliche Ansatz).
- Ergänzend könnte erwogen werden, eine Transaktionswertschwelle einzuführen, also eine Kontrolle ab einem bestimmten Kaufpreis vorzusehen. Hierfür sind die Erfahrungen des Bundeskartellamts hilfreich (siehe dazu https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden_Transaktionsschwelle.html).
- Denkbar ist auch, die Aufgreifschwelle mit der Zusammenschlusskontrolle nach GWB und FKVO zu synchronisieren, sodass ein Zusammenschlussvorhaben medienrechtlich anmeldepflichtig ist, sobald es fusionskontrollrechtlich anmeldepflichtig ist.

4. Einzelner Indikator ersetzt Abwägung

Vorherrschende Meinungsmacht wird gemäß § 103d Abs. 2 DMStV-E vermutet, wenn dem betroffenen Anbieter Umsatzerlöse in Höhe von mindestens vier Milliarden Euro anzurechnen sind.

Das Erreichen der vier-Milliarden-Euro-Schwelle begründet eine widerlegbare gesetzliche Vermutung vorherrschender Meinungsmacht. Dies reduziert den Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die Feststellung von vorherrschender Meinungsmacht auf null.

Gleichzeitig wird vorherrschende Meinungsmacht allein anhand des Umsatzerlös-Indikators festgestellt. Zwar erlaubt § 103d Abs. 2 S. 1 DMStV-E über den Verweis auf „vorherrschende Meinungsmacht im Sinne des § 103a Abs. 2“ eine umfassendere Prüfung. Die Vermutung wird aber nach dem aktuellen Modell immer greifen, weil das Erreichen der Schwelle Voraussetzung für die Prüfung ist. Damit wir die materielle Prüfung von vornherein unnötig verengt.

Wesentliche meinungsbildende Faktoren wie etwa die Darstellungsform von Inhalten, die Verbreitungstechnik, das Produktdesign, die räumliche Abgrenzung, die zeitliche Dimension, die Zielgruppenausrichtung, die Nutzerperspektive oder Datenmacht bleiben unberücksichtigt.

5. Bloße Herabsetzung der Schwelle nicht ausreichend

Eine bloße Herabsetzung des Schwellenwertes für die Aufgreifschwelle erfasste zwar weitere Unternehmen mit Meinungsrelevanz, ist aber allein

nicht sachgerecht, um eine vorherrschende Meinungsmacht zu bestimmen. Dazu bedarf es der oben genannten Abwägung. Die materielle Prüfung sollte wegen der besonderen Expertise dem RKM übertragen werden und sollte an den genannten meinungsbildenden Faktoren ansetzen.

6. Maßnahmen zur Widerlegung vorherrschender Meinungsmacht

Der Diskussionsentwurf sieht in § 103d Abs. 2 S. 2 DMStV-E die Möglichkeit vor, die gesetzliche Vermutung vorherrschender Meinungsmacht zu widerlegen, wenn der Anbieter jenseits der in § 103b Abs. 2 DMStV-E genannten gesetzlichen Verpflichtungen ergriffene Maßnahmen nachweist, die geeignet sind, vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern.

Die beispielhaft in § 103d Abs. 2 S. 3 DMStV-E aufgezählten Maßnahmen können aber vorherrschende Meinungsmacht kaum wirksam beseitigen, wenn ohne die vorherige umfassende Prüfung der vorherrschenden Meinungsmacht anhand weiterer Indikatoren der Anknüpfungspunkt fehlt, um zu bestimmen, ob von dem Anbieter getroffene Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern.

Um dies zu beurteilen, muss zunächst anhand der genannten meinungsbildenden Faktoren festgestellt werden, aus welchen Gründen – über den Umsatz hinaus – ein Anbieter vorherrschende Meinungsmacht haben könnte.

7. Sechsmonatige Erörterungen im Abhilfeverfahren

Nach der Feststellung vorherrschender Meinungsmacht sieht § 103e DMStV-E vorrangig ein sechsmonatiges Abhilfeverfahren vor, in dem die DK mit dem Anbieter geeignete Abhilfemaßnahmen erörtert. Der Zeitrahmen ist mit sechs Monaten zu lang angesetzt. Für Unternehmen ist eine derart lange Zeitdauer ohne jegliche Meilensteine bei einem typischerweise zeitkritischen Übernahmevorhaben nicht zumutbar.

8. Konkretisierung der berücksichtigungsfähigen Umsatzerlöse

Unklar ist, welches die berücksichtigungsfähigen Umsatzerlösen sein sollen. Der gerade aufgrund seiner Objektivierbarkeit gewählte Wert wird in § 103b Abs. 1 DMStV-E allgemein auf Vertrieb und Werbung bezogen.

In § 103b Abs. 4 DMStV-E hingegen scheint eine zusätzliche Voraussetzung hinzuzutreten, dass die Umsätze aus dem „meinungsrelevanten“ Bereich stammen müssen.

9. Fehlende Datengrundlage für die Mediendatenbank

Probleme in der Umsetzung zeichnen sich schließlich hinsichtlich der Mediendatenbank gem. § 103k DMStV-E ab.

Während der Auftrag die Abbildung detaillierter Informationen über Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse im Medienbereich umfasst, fehlt im neuen System der §§ 103a ff. DMStV-E eine entsprechende Verpflichtung der Anbieter, entsprechende Informationen zu übermitteln.

Bisher folgt diese auch hinsichtlich kleiner Beteiligungsveränderungen aus § 63 MStV. Ohne entsprechende Anzeigepflichten ist unklar, wie die Mediendatenbank aktualisiert werden soll.

Die bisherige, von der KEK geschaffene, Transparenz bei den Beteiligungsverhältnissen wird konterkariert, wenn nur noch Beteiligungsveränderungen derjenigen Unternehmen zu melden sind, die oberhalb der Umsatzschwelle liegen.

In diesem Zusammenhang stellt sich ein ähnliches Problem hinsichtlich der Informationen nach Art. 6 Abs. 1 EMFA, die ebenfalls in der Datenbank enthalten sein sollen.

Anbieter werden durch Art. 6 EMFA zwar verpflichtet, die Informationen zu veröffentlichen bzw. den Nutzenden zur Verfügung zu stellen, eine Pflicht zur Übermittlung an die zuständige Aufsichtsbehörde besteht hingegen nicht. Auch hier fehlt demnach ein praktisch notwendiges rechtliches Scharnier zur Erstellung der Datenbank.

IV. Neue Kompetenzverteilung verringert Legitimität der Einzelfallentscheidungen

- Die vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen den Gremien nutzt die interdisziplinäre Expertise der externen Sachverständigen nicht in den wesentlichen Verfahrensstadien.
- Der RKM sollte - statt der Beschlusskammern - für die Feststellung vorherrschender Meinungsmacht und die differenzierte Einzelfallbetrachtung zuständig sein.
- Die Beschlusskammern sind strukturell nicht hinreichend abgesichert gegen mögliche Machtgefälle und einseitige Einflussnahmen.
- Die Unabhängigkeit des RKM sollte gestärkt und die Möglichkeit interessengeleiteter Entscheidungen ausgeschlossen werden.

Der Diskussionsentwurf sieht vor, dass die bisherige Zuständigkeit der KEK, die sowohl die Bearbeitung abstrakter Fragen des Medienkonzentrationsrecht als auch die konkrete Beschlussfassung in Einzelfällen nach den §§ 59 ff. MStV umfasst, zukünftig aufgespalten werden soll.

Der operative Teil der Einzelfallentscheidungen soll auf die Beschlusskammern der Direktorenkonferenz (DK) übergehen. Der Rat für Konzentrationsermittlung und Medienökonomie (RKM) soll hingegen beratend, insbesondere in Bezug auf die Ausarbeitung von Richtlinien und Satzungen, tätig sein. Zudem soll er das Vorverfahren nach § 103b DMStV-E durchführen, das im Kern auf die Feststellung hinausläuft, ob der Schwellenwert von vier Milliarden Euro Umsatzerlös aus Vertrieb und Werbung unter Berücksichtigung der Privilegierungen des § 103b Abs. 2 DMStV-E durch den Anbieter überschritten wird oder nicht.

1. Zweckwidrige Kompetenzverteilung zwischen Beschlusskammern und RKM

Folgerichtig wäre es, die Zuständigkeiten der Spruchkammern und des RKM im Bereich der Medienkonzentrationsvorschriften umzukehren:

Das schematische Vorverfahren zur Ermittlung der relevanten Messgrößen ist zweckmäßig auf kleinere Entscheidungseinheiten delegierbar.

Die differenzierte weitere Beurteilung und Auswahl von Rechtsfolgen sollten hingegen durch das größere interdisziplinäre Gremium, das den Sachverstand der Regulierungspraxis und der Wissenschaft bündelt, erfolgen.

Aus Gründen der Verfahrenseinheit wäre es indes besser, beide Zuständigkeiten dem RKM zuzuweisen.

Die bisherigen Aufgaben der KEK im Bereich des Medienkonzentrationsrechts erschöpfen sich nicht in der empirisch-mathematischen Erhebung und Feststellung von Unternehmensbeteiligungen oder Nutzungszahlen. Für diesen Teil der Aufgaben wäre kein interdisziplinäres zwölfköpfiges Gremium erforderlich.

Das spezifische Knowhow und Potential der Kommission kommt für Einzelfallentscheidungen vielmehr bei der Übersetzung der Messgrößen in rechtliche Tatbestandsmerkmale und die Auswahl von Rechtsfolgen zum Tragen:

- Welcher materielle Einfluss folgt aus einer rechnerisch feststehenden Anbieterstellung?

- Welcher materielle Einfluss ist mit einer bestimmten Kombination aus Stimmrechten und Programmzulieferungen verbunden?

- Wie ist die Relation des Anbieters zum übrigen Markt hinsichtlich anderer Messgrößen zu beurteilen?

- Welche Abhilfemaßnahmen sind ggf. angezeigt und verhältnismäßig?

Nicht nachvollziehbar ist vor diesem Hintergrund das Konzept des Diskussionsentwurfs, diesen vitalen Teil der bisherigen KEK-Zuständigkeiten auf die Spruchkammern der DK zu verlagern und zu reduzieren.

Der RKM soll lediglich noch für die weit überwiegend rechnerische Beurteilung im Rahmen des Vorverfahrens nach § 103b DMStV-E zuständig sein.

Hinsichtlich der Pluralität und der Expertise in unterschiedlichen medienkonzentrationsrechtlich relevanten Bereichen besteht rein quantitativ bereits ein Nachteil der Beschlusskammern mit drei oder maximal vier Mitgliedern, die ausschließlich aus dem (gesamten Mitarbeiter*innen-)Kreis der Medienanstalten stammen, gegenüber der KEK, die aktuell alle Einzelfallentscheidungen als Organ mit zwölf Mitgliedern, die Hälfte davon aus der Wissenschaft, trifft.

All dies wirkt sich schlussendlich negativ auf die Legitimität der Einzelfallentscheidungen aus und kann sachfremde Standortentscheidungen befördern. Die Stärkung der Resilienz der Organisationsstruktur sollte ein erklärtes Ziel des Gesetzgebers bleiben, um allgemeine Akzeptanz zu gewährleisten.

Die Ausgestaltung von Entscheidungsorganen in Form von Spruchkammern wirft strukturell zudem Fragen hinsichtlich ihrer institutionellen und sachlichen Unabhängigkeit auf. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Spruchkammern organisatorisch in eine Verwaltungsstruktur eingebunden sind und damit jedenfalls dem äußeren Anschein nach Möglichkeiten personeller oder sonstiger Einflussnahme bestehen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH kommt es für die Beurteilung der erforderlichen Unabhängigkeit maßgeblich darauf an, dass der betreffende Spruchkörper gegenüber äußeren Einflussnahmen hinreichend abgesichert ist und auch nach außen den Eindruck einer unabhängigen und unparteiischen Entscheidungsinstanz vermittelt. Der EuGH hat diese Anforderungen zuletzt erneut hervorgehoben. Dass die Problematik keineswegs abschließend geklärt ist, zeigt sich zudem daran, dass die Frage der Unabhängigkeit entsprechender Spruchkörper demnächst erneut Gegenstand eines Verfahrens vor dem EuGH ist.

Im Übrigen stellt sich die Frage, wenn angesichts der hohen Schwelle von

vier Milliarden Euro der Kreis potentieller Anbieter, die konzentrationsrechtlich in den Blick zu nehmen sind, sehr überschaubar ist, warum es dann Beschlusskammern bedarf, die auf Massenverfahren ausgerichtet sind.

2. Anfälligkeit der Beschlusskammern für strukturelles Ungleichgewicht

Gegen die vorgesehene Zusammensetzung der Beschlusskammern bestehen grundlegende Bedenken: Das faktische Machtgefälle zwischen hierarchisch vorgesetzten Mitgliedern oder gar der Leitungsspitze einer Landesmedienanstalt und den direkt unterstellten Mitarbeiter*innen darf nicht außer Acht gelassen werden.

Die Mitglieder der Kammern müssen nicht ausschließlich aus dem Kreis der DK (somit aus dem Kreis der Direktor*innen) stammen, vielmehr kommen alle (fachkundigen) Mitarbeiter*innen als Mitglieder der Kammern in Betracht. Dies führt je nach konkreter Zusammensetzung einer Kammer zu Dynamiken, die eine gleichberechtigte Zusammenarbeit und Beschlussfassung innerhalb des Kollegialorgans beeinträchtigen.

Das Potential von Machtgefällen wird noch zusätzlich erhöht durch die explizite Aufrechterhaltung des Weisungsrechts der Direktor*innen gegenüber Mitarbeiter*innen in Räten und Beschlusskammern (vgl. § 104a Abs. 7 DMStV-E).

Hierdurch stellen sich zunächst praktische Hürden in den Arbeitsabläufen der Gremien (muss das Votum der oder des jeweiligen Direktor*in jeweils einzeln eingeholt werden vor einer Entscheidung?). Rechtlich wäre u.a. direkte Folge der Wegfall des ansonsten für Kollegialorgane wie Spruchkammern anerkannten Beurteilungsspielraums, so dass die Auslegung der Tatbestandsmerkmale uneingeschränkt gerichtlicher Kontrolle unterliegen. Dies ist ein wesentlicher Nachteil gegenüber dem jetzigen Modell.

3. Anfälligkeit der Beschlusskammern für interessensgeleitete Entscheidungen

Der DMStV-E legt die Bildung von thematisch spezialisierten Beschlusskammern nahe (Anmerkung zu § 104a Abs. 6 Satz 2). In Zusammenhang mit der bereits angeführten Kritik an der Besetzung und Zusammensetzung der Beschlusskammern können damit auch interessensgeleitete Entscheidungen deutlich weniger gut ausgeschlossen werden. Dies beeinträchtigt grundsätzlich die Akzeptanz, die Legitimation und die Rechtssicherheit der Entscheidungen. Das kann vom Gesetzgeber nicht gewollt sein.

Kommissionsentscheidungen nach jetzt geltendem Recht, wie die von ZAK, KEK und KJM, können dagegen Individual- und Standortinteressen ausgleichen, die Gefahr von Interessenkonflikten verringern und die deliberative Legitimation erhöhen.

4. Schwächung der Interdisziplinarität durch Zusammensetzung des RKM

Die Interdisziplinarität, die gerade charakteristisch für das Medienkonzentrationsrecht ist, prägt die langjährige Arbeit der KEK und trägt zur Folgerichtigkeit der Regulierungsentscheidungen bei.

Mit der Verkleinerung des Gremiums fällt unweigerlich auch ein Teil der in der Vergangenheit vertretenen wissenschaftlichen Expertise in den relevanten Disziplinen weg.

Die Verkleinerung des RKM gegenüber der aktuellen Zusammensetzung der KEK (jeweils sechs gesetzlichen Vertreter*innen der Landesmedienanstalten und externe Sachverständige plus zwei Ersatzmitglieder) auf jeweils fünf externe Sachverständige und Angehörige der Landesmedienanstalten führt zu empfindlichen Einschnitten in das bewährte System der Kommissionsarbeit.

Die aktuelle Besetzung von mit insgesamt acht Wissenschaftler*innen (sechs davon gleichzeitig stimmberechtigt) ermöglicht eine breite Abbildung der für das Medienkonzentrationsrecht relevanten Expertise:

Neben dem (jeweils medienbezogenen) Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht sind das Medienwirtschaftsrecht, das (allgemeine und besondere) Kartellrecht, die Kommunikationswissenschaft, die Politikwissenschaft, die Medienökonomie sowie die Betriebswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft in die Kommissionsarbeit einzubeziehen.

Bei Reduzierung der künftigen Kommissionsgröße wird gleichzeitig der regulatorische Anwendungsbereich auf alle Mediengattungen erweitert. Gerade im Hinblick auf die Wahl angemessener Mittel zur Begegnung von Machtpositionen in potenziell völlig unterschiedlichen Medienumgebungen wäre dabei eine deutlich breitere Expertise notwendig, statt diese künftig zu verengen.

5. Anfälligkeit für interessensgeleitete Entscheidungen durch Schwächung der Unabhängigkeit und Stellung der Sachverständigen im RKM

Die Unabhängigkeit und Stellung der Sachverständigen wird im Entwurf (§ 104a Abs. 4 u. 5 DMStV-E) in zweifacher Weise beeinträchtigt:

Zum einen sollen die Sachverständigen nicht wie bisher, von den Ministerpräsident*innen der Länder benannt werden, sondern von den Direktor*innen. Damit entsteht eine Abhängigkeit von den Direktor*innen in Bezug auf eine mögliche Wiederwahl, die vom Gesetzgeber nicht gewollt sein kann, weil sie sich auf das Abstimmungsverhalten negativ auswirken kann.

Zum anderen soll in Umkehr der bisherigen Regelung der Vorsitz und stellvertretende Vorsitz bei den Direktor*innen angesiedelt sein und deren Stimme bei Stimmengleichheit entscheiden.

Beides schwächt die Unabhängigkeit des RKM und verstärkt das potenzi-

elle Machtgefälle zugunsten der Vertreter*innen der Landesmedienanstalten innerhalb des Rates und eröffnet die strukturelle Möglichkeit interessengeleiteter Entscheidungen.

6. Budget für Verfahrens- und Prozesskosten

Ein modernes Vielfaltssicherungsrecht ist nur dann wirkungsvoll, wenn es rechtlich auch durchgesetzt werden kann.

Sollte das dialogisch gestaltete Abhilfeverfahren (§ 103e DMStV-E) nicht zum gewünschten Erfolg führen, sind rechtliche Schritte unumgänglich. Damit verbunden sind unter Umständen sehr hohe Verfahrens- und Prozesskosten, die die Medienanstalten tragen müssen, wenn sie in den Gerichtsprozessen unterliegen sollten.

Diese Kosten sind in dem bisherigen Budget der Medienanstalten nicht abgebildet. Zur Offenheit gehört es auch, auf diese Lücke hinzuweisen. Jedes neue Vielfaltssicherungsrecht ist nur so viel wert, wie es gelingt, es notfalls auch rechtlich durchzusetzen.

Ein diesbezügliches zusätzliches Budget ist deshalb unverzichtbar und sollte von den Ländern einkalkuliert werden.

7. Herstellung des Benehmens bei Fensterprogrammen

Der Entwurf sieht bei der Benehmensherstellung für Fensterprogramme eine Kompetenzverlagerung vom RKM auf die GVK vor (vgl. § 105 Abs. 5 DMStV-E). Die KEK wird nach jetzigem Recht in den Prozess der Benehmensherstellung eingebunden, weil sie nach der Konzeption des MStV das zentrale Organ für die Sicherung der Meinungsvielfalt sein soll. Dies gilt nach der vorgeschlagenen Neukonzeption auch für den RKM (vgl. § 105 Abs. 4 DMStV-E).

Die Fensterprogramme sind indes ein zentrales Element der Vielfaltssicherung, auch mit den Mitteln des Medienkonzentrationsrechts. Dies erkennt auch der Regelungsvorschlag in seinen §§ 103a ff. DMStV-E an. Von daher erscheint es nicht folgerichtig, die Benehmensherstellung auf die GVK zu verlagern.

Soweit der Entwurf dies mit der pluralen Zusammensetzung dieses Gremiums begründet, übersieht er, dass für die plurale Auswahlentscheidung der Fensterprogramme bereits der plural zusammengesetzte Medienrat der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt zuständig ist.

Der RKM übt insoweit eher eine Plausibilitätskontrolle aus, die sich nicht nur auf die Frage der Vielfalt des ausgewählten Angebots, sondern vor allem auf die Unabhängigkeit des Fensterveranstalters und seine angemessene Finanzierung bezieht. Insoweit hat die KEK in den letzten 30 Jahren eine unschätzbare Expertise aufgebaut, die durch einen Zuständigkeitswechsel ohne Not verloren ginge.

V. Fazit: Vielfaltssicherung statt Medienkonzentrationsrecht

- Der Umsatzerlös als Aufgreifschwelle muss durch weitere Indikatoren zur Feststellung vorherrschender Meinungsmacht flankiert werden.
- Die Aufgreifschwelle ist deutlich unter vier Milliarden Euro zu senken, um ein Leerlaufen der Regelungen zu verhindern. Eine an den Regelungen des GWB orientierte Schwelle erscheint sachgerecht.
- Die bloße Einhaltung sonstiger medienrechtlicher Vorschriften (wie etwa Drittsendezeiten, Regionalfenster) darf nicht zur unverhältnismäßigen Privilegierung innerhalb des Medienkonzentrationsrechts führen.
- Der RKM sollte für die Feststellung vorherrschender Meinungsmacht und die Auswahl von Abhilfemaßnahmen zuständig sein; seine Unabhängigkeit sollte gestärkt und die Möglichkeit interessengeleiteter Entscheidungen ausgeschlossen werden.
- Die Beschlusskammern sollten strukturell gegen mögliche Machtungleichgewichte und einseitige Einflussnahme abgesichert werden.
- Als Datengrundlage für die Mediendatenbank sind korrespondierende Anzeigepflichten der Anbieter in Erfüllung der Vorgaben aus Art. 6 Abs. 1 EMFA zu ergänzen.
- Ein zusätzliches Budget für Verfahrens- und Prozesskosten ist einzukalkulieren.

Die KEK hat sich bereits früh und wiederholt dafür eingesetzt, das Medienkonzentrationsrecht zu einem Vielfaltssicherungsrecht weiterzuentwickeln. Gefahren von schädlichen Vielfaltsverengungen können auch bestehen, ohne dass bereits eine vorherrschende Meinungsmacht vorliegt.

Hierauf ist die KEK ausführlich im 7. Konzentrationsbericht „Zukunftsorientierte Vielfaltssicherung im Gesamtmarkt der Medien“ und im 8. Konzentrationsbericht „Social Media, KI & Co. – Neue Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt“ eingegangen.

Dabei kann ein festgelegter Mindestumsatzerlös als Relevanzschwelle für die Eröffnung einer Vielfaltsbeurteilung herangezogen werden, in deren Rahmen dann die bereits genannten meinungsbildenden Faktoren berücksichtigt werden könnten (Darstellungsform, Verbreitungstechnik, räumliche Abgrenzung, zeitliche Dimension, Zielgruppenausrichtung, Nutzerperspektive, Datenmacht etc.).

Schließlich könnte mit einem geeigneten Maßnahmenkatalog auf etwaige Vielfaltsverengungen sehr zielgerichtet reagiert werden.

Aus den dargestellten Gründen hat die KEK erhebliche Zweifel, dass der durch den DMStV-E verfolgte Ansatz der verfassungsgerichtlich verpflichtend vorgegebenen effektiven Sicherung der Meinungsvielfalt gerecht wird.

Es besteht deshalb aus Sicht der KEK erheblicher Nachbesserungsbedarf.