



Media Ownership Monitor – Deutschland
September 2024

Autor: Dr. Jan Christopher Kalbhenn, LL.M. (Amsterdam)

Unterstützt von Teilnehmer*innen von



MEDIEN INSIDER

GMR
GLOBAL
MEDIA
REGISTRY

MEDIA OWNERSHIP MONITOR

DEUTSCHLAND

V.1.1 | September 2024

Medieninsider ist eines der wichtigsten Online-Fachmagazine über die deutsche Medienbranche. Die Inhalte richten sich an Journalisten und Medienschaffende. Medieninsider wurde im August 2020 von Marvin Schade und Matthias Bannert gegründet und hat seinen Sitz in Berlin

Medieninsider konzentriert sich auf die wirtschaftliche, inhaltliche und kulturelle Entwicklung der journalistischen Medien. Es bietet exklusive und investigative Berichte, Analysen, Kommentare und Interviews. Das Magazin versteht sich als Begleiter des Medienwandels und legt besonderen Wert auf die Digitalisierung und Transformation der Branche. Die Finanzierung erfolgt vor allem über die Mitglieder.

Seit seiner Gründung hat sich Medieninsider als eine wichtige Quelle für exklusive Recherchen in der Medienbranche etabliert. Es wird regelmäßig in Publikumsmedien wie dem Spiegel, der Zeit, der Tagesschau und der Süddeutschen Zeitung zitiert. Website von Medieninsider: <https://medieninsider.com/>

Das Global Media Registry (GMR) ist ein in Deutschland ansässiges gemeinnütziges Sozialunternehmen, das Transparenz, Verantwortlichkeit und Pluralismus im digitalen Informationsraum fördert.

Als datengetriebenes Unternehmen des 21. Jahrhunderts an der Schnittstelle von Medien, Technologie und Regulierung ist GMR ein Dienstleister und Anbieter von Lösungen für Nachrichtenredaktionen, Regulierungsbehörden und politische Entscheidungsträger sowie für alle Akteure, die mit der Medienbranche zu tun haben.

Der "Media Ownership Monitor" (MOM) ist eines der Flaggschiff-Projekte von GMR.

Beschreibung der Gesetzgebung zu Medienkonzentration und Medieneigentum sowie ihrer Umsetzung, Überwachung und Transparenz

I.1. Rechtlicher Rahmen

Welche Gesetze sollen Medienkonzentration und Monopole verhindern? Auf welcher Hierarchieebene des Rechts (z.B. Verfassung, Zivilgesetzbuch, spezielle Gesetze oder Verordnungen; national/regional) wird die Medienkonzentration angegangen?

1. Verfassung

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) sind die Pressefreiheit sowie die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet. Das Bundesverfassungsgericht leitet daraus die Verpflichtung des Gesetzgebers ab, eine "positive Ordnung" für den Rundfunk zu schaffen, die die Freiheit der Meinungsbildung fördert. Danach ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Vielfalt der in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck kommt. Eine dominante Meinungsmacht ist in diesem Sinne vielfaltsverengend und muss verhindert werden. Der Gesetzgeber muss materielle, verfahrensrechtliche und organisatorische Maßnahmen ergreifen, um jeglichen übermäßigen Einfluss einzelner Veranstalter oder Programme auf die öffentliche Meinungsbildung zu vermeiden. Dies muss auch präventiv geschehen, denn das Bundesverfassungsgericht weiß regelmäßig darauf hin, dass Fehlentwicklungen im Medienbereich schwer rückgängig zu machen sind.

2. Medienkonzentrationsrecht

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben werden im Medienstaatsvertrag aufgegriffen. Neben anderen Sachverhalten regelt dieser auch das Medienkonzentrationsrecht für private Anbieter bundesweiter Fernsehprogramme. Gemäß § 60 Absatz 1 des Medienstaatsvertrags können Fernsehprogrammabnehmer eine beliebige Anzahl von Programmen anbieten, es sei denn, sie erlangen dadurch eine vorherrschende Meinungsmacht. Diese wird vermutet, wenn ein Anbieter und die ihm zurechenbaren Programme einen Zuschaueranteil von 30 % oder mehr erreichen, berechnet als Jahresschnitt ("Zuschaueranteilsmodell"). Die Vermutung der vorherrschenden Meinungsmacht besteht auch, wenn der Zuschaueranteil unter 30 % liegt, das Unternehmen jedoch auf einem verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Fernseh- und verwandten Marktaktivitäten ergibt, dass der Meinungseinfluss mit dem eines Unternehmens mit einem 30%igen Zuschaueranteil vergleichbar ist. Eine Bonusregelung erlaubt es, Prozentpunkte vom maßgeblichen Zuschaueranteil abzuziehen, wenn Regionalfensterprogramme (2 %) oder Sendezeiten für unabhängige Dritte (3 %) angeboten werden.

3. GWB

Das Kartellrecht hat das Ziel, einen freien wirtschaftlichen Wettbewerb zu gewährleisten und den Missbrauch von Wirtschaftsmacht zu verhindern. Die entsprechenden Regelungen sind im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu finden. Weil publizistische Medien nicht nur Informationsquellen sind, sondern auch wirtschaftliche Güter, fallen sie (auch) unter das GWB. Obwohl das Kartellrecht indirekt dazu beiträgt, die Vielfalt der Anbieter zu sichern, erkennt das Bundesverfassungsgericht an, dass die alleinige Anwendung der Fusionskontrolle nicht ausreicht, um die Meinungsvielfalt im Rundfunk zu gewährleisten und vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern.

Das Kartellrecht verfolgt andere Ziele als das Medienkonzentrationsrecht und ist in seinem Anwendungsbereich deutlich begrenzter. Im Bereich des Rundfunks unterliegt die Fusionskontrolle gemäß den §§ 35 ff. GWB nur Zusammenschlüssen von Rundfunkunternehmen, nicht jedoch der Gründung von Rundfunkunternehmen durch Einzelunternehmen, die bereits in anderen Bereichen eine starke oder sogar marktbeherrschende Stellung innehaben. Auch inneres Wachstum fällt nicht in den Anwendungsbereich des

Kartellrechts. Wenn dieses jedoch zu vorherrschender Meinungsmacht führt, wird es gemäß § 60 MStV erfasst.

Eine alleinige Beschränkung der wirtschaftlichen Macht im Bereich der privaten Rundfunk- oder Medienunternehmen durch das Kartellrecht gewährleistet jedoch nicht zwangsläufig die von der Verfassung geforderte Meinungsvielfalt. Beteiligungsveränderungen im Medienbereich können kartellrechtlich zulässig sein, aber dennoch zur Bildung vorherrschender Meinungsmacht führen, beispielsweise durch crossmediale Effekte. Umgekehrt können Unternehmenskooperationen kartellrechtlich problematisch sein, obwohl sie unter dem Aspekt der Vielfaltssicherung erlaubt oder sogar politisch erwünscht sein können, beispielsweise um die journalistische Versorgung einer Region sicherzustellen.

4. Landesmediengesetze

Um die Meinungsvielfalt im lokalen und regionalen Rundfunk zu gewährleisten, enthalten die Landesmediengesetze Sicherungsvorschriften, die sich je nach Bundesland unterscheiden. Das gemeinsame Regulierungsziel der Meinungsvielfalt wird jeweils durch ein landesrechtliches Medienkonzentrationsrecht unterstützt. Die Umsetzung dieser landesrechtlichen Vorgaben und die Überwachung ihrer Einhaltung obliegen den jeweils zuständigen Landesmedienanstalten. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen untersagt im Landesmediengesetz NRW, dass Presseunternehmen mit dominanter Position auf dem Markt für lokale Tageszeitungen, mehr als 75% der Kapital- oder Stimmrechtsanteile des Betreibers zu besitzen. Zudem dürfen sie nur an der wirtschaftlichen Säule beteiligt sein und keinen Einfluss auf die redaktionelle Säule nehmen („Zwei-Säulen-Modell“).

Welche Arten von Medien sind von der Verordnung erfasst oder ausgeschlossen? Gibt es eine Regelung für digitale Medien?

Die Sicherung der Meinungsvielfalt legt einen besonderen Schwerpunkt auf den Rundfunkbereich. Während Presseunternehmen in Verbindung mit Rundfunkunternehmen medienkonzentrationsrechtlichen Regelungen unterliegen, erfolgt die Kontrolle von Pressefusionen hauptsächlich auf kartellrechtlicher Basis. Eine traditionelle Konzentrationskontrolle findet im Online-Bereich (Medienintermediären, Plattformen und Benutzeroberflächen) nicht statt. In einer medienrechtlichen Leitentscheidung aus dem Jahr 2018 hat das Bundesverfassungsgericht aber festgestellt: „Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigen – im Gegenteil – Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten.“

Wenn es keine - oder nicht ausreichende - Rechtsvorschriften gibt: Sind Rechtsvorschriften im Entstehen begriffen? Wie ist der Status quo des politischen Prozesses?

Siehe unten, Reform.

Beschreiben Sie bitte, wie das Gesetz Medienkonzentration definiert (z. B. Überkreuzbeteiligung, Zuschaueranteil, Auflage, Umsatz/Einnahmen, Aktienkapital oder Stimmrechte). Fallen Familienmitglieder unter die Vorschriften über Interessenkonflikte? Wie wird ihre Zugehörigkeit bei der Definition der Eigentumsverhältnisse berücksichtigt?

Das Bundesverfassungsgericht fordert den Gesetzgeber auf, der Gefahr von "Konzentration von Meinungsmacht" vorzubeugen. Diese entsteht laut Gericht, wenn "Meinungsträger, die über Sendefrequenzen und Finanzmittel verfügen, maßgeblich an der öffentlichen Meinungsbildung beteiligt sind". Nach § 60 abs. 2 MStV wird vorherrschende Meinungsmacht vermutet, wenn ein Anbieter und die ihm zurechenbaren Programme einen Zuschaueranteil von 30 % oder mehr erreichen, berechnet als Jahresdurchschnitt. Die Vermutung der vorherrschenden Meinungsmacht besteht auch, wenn der Zuschaueranteil unter 30 % liegt, das Unternehmen jedoch auf einem verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Fernseh- und verwandten

Marktaktivitäten ergibt, dass der Meinungseinfluss mit dem eines Unternehmens mit einem 30%igen Zuschaueranteil vergleichbar ist.

Berücksichtigt der Gesetzgeber die vertikale Integration (d. h. die Kontrolle einiger Schlüsselemente der Wertschöpfungskette, d. h. Produktion, Aggregation, Vertrieb und verwandte Branchen wie Werbung oder Telekommunikation, durch eine einzige Person, ein einziges Unternehmen oder eine Gruppe)? Und wie?

Gemäß den Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags zur Sicherung der Meinungsvielfalt ist es vorgesehen, dass bei der Einschätzung der vorherrschenden Meinungsmacht eines Fernsehveranstalters auch medienrelevante verwandte Märkte berücksichtigt werden (§ 60 Abs. 2 Satz 2 MStV). Wenn Programme, die einem Unternehmen zurechenbar sind, einen Zuschaueranteil von 25 % erreichen, wird vermutet, dass vorherrschende Meinungsmacht besteht, wenn das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder die Gesamtbewertung der Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss, dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 % entspricht. Der Begriff des medienrelevanten verwandten Marktes wird im Medienstaatsvertrag nicht explizit definiert. Die Gesetzesbegründung führt als Beispiele Werbung, Hörfunk, Presse, Rechte und Produktion auf.

Hat sich die Gesetzgebung zur Medienkonzentration in den letzten 5 Jahren geändert?

Mit dem Inkrafttreten des Medienstaatsvertrags (MStV) im Jahr 2020 wurde der Bereich des zulassungsfreien "Bagatellrundfunks" erweitert. Rundfunkprogramme, die eine geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung haben oder die im Durchschnitt von sechs Monaten weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer erreichen oder erreichen werden, benötigen keine Zulassung. Damit entfällt für diesen Bereich auch die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung. Neu im Medienstaatsvertrag ist eine erweiterte Befugnis der KEK, Bagatellfälle von der medienkonzentrationsrechtlichen Prüfung auszunehmen (De-minimis-Regelungen). Dies betrifft Fälle, die nur eine geringe Bedeutung für die Sicherung der Meinungsvielfalt haben sowie geringfügige Änderungen von Beteiligungsverhältnissen oder anderen Einflüssen. Die medienkonzentrationsrechtlichen Regelungen sind unverändert geblieben. In einer Protokollerklärung betonen die Länder aber, dass sie sich für ein zukunftsfähiges Medienkonzentrationsrecht einsetzen möchten, das alle medienrelevanten Märkte berücksichtigt.

Die Novelle des Kartell- und Wettbewerbsrechts von 2013 vereinfachte die Fusionskontrollvorschriften für Presseverlage erheblich, um Fusionen zur Stabilisierung der Medienvielfalt zu ermöglichen. Insbesondere wurde die Schwelle, ab der Fusionen von den Behörden geprüft werden müssen, drastisch erhöht, was dazu führte, dass weniger Zusammenschlüsse im Pressesektor meldepflichtig wurden. Ziel war es, die kartellrechtlichen Spielräume für Verlage zu erweitern und ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Medienarten zu stärken. Die Kartell- und Wettbewerbsrechtsnovelle von 2017 zielte ebenfalls darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit von Rundfunkunternehmen zu verbessern. Der Gesetzgeber beabsichtigte, den Rundfunkunternehmen mehr Spielraum zu geben, um durch Fusionen ihre wirtschaftliche Basis zu festigen und ihre Wettbewerbsfähigkeit in einem Umfeld wachsender Konkurrenz durch andere internetbasierte Medien und veränderte Mediennutzungsgewohnheiten zu erhöhen.

Gab es größere Markteintritte oder Fusionen und Übernahmen (M&A)? Wie wurden diese Fälle gehandhabt? Gab es irgendwelche wichtigen Konflikte?

Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) berichtet in ihrem 24. Bericht für 2022 vor allem über das Aufstocken der Anteile der MFE MEDIAFOREUROPE N. V. und der von ihr kontrollierten Mediaset España Comunicación S. A. („MFE/Mediaset ESP“) bei der ProSiebenSat.1 Media SE. Im Mai 2022 erhöhte MFE/Mediaset ESP ihre Anteile von zuvor genehmigten 19,11 Prozent auf zwischenzeitlich insgesamt 24,26 Prozent, bevor sie im November 2022 auf 22,72 Prozent reduziert wurden. Gleichzeitig stiegen die Stimmrechte der MFE/Mediaset ESP aus Finanzinstrumenten gemäß den Bestimmungen des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) auf insgesamt 6,29 Prozent, was MFE/Mediaset ESP eine wertpapierrechtliche Zurechnung von 29,01 Prozent der Stimmrechte ermöglichte. Obwohl diese

Finanzinstrumente für die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung nicht ausschlaggebend sind, da sie derzeit keine Kapitalanteile oder ausübaren Stimmrechte im Sinne der §§ 62, 63 des Medienstaatsvertrags (MStV) darstellen, haben sie der MFE den Zugang zu weiteren Unternehmensanteilen ermöglicht. Die KEK hat daher entschieden, dass jegliche konkreten Schritte von MFE zur Erhöhung der Anteile auf über 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte durch den Erwerb von Aktien oder die Ausübung von Finanzinstrumenten vor dem Vollzug anzugeben sind.

MFE wird von der Fininvest S. p. A., der Familienholding von Silvio Berlusconi, kontrolliert und ist mittelbar an den zur ProSiebenSat.1-Gruppe gehörenden Veranstaltern beteiligt. Die Voraussetzung für eine Zurechnung der Programme der Sendergruppe auf dieser höheren Beteiligungsstufe ist, dass MFE und die ProSiebenSat.1 Media SE als verbundene Unternehmen im Sinne des Aktienrechts gelten. Mit einem zeitweiligen Kapitalanteil von insgesamt 24,26 Prozent und aktuell 22,72 Prozent verfügt MFE jedoch nicht über eine Stimmrechtsmehrheit bei der ProSiebenSat.1 Media SE. Es liegen auch keine Anzeichen für einen der Beherrschung ähnlichen Einfluss der MFE vor, beispielsweise durch personelle Verflechtungen auf der Leitungsebene, Zustimmungsvorbehalte oder enge Zulieferbeziehungen. Daher sind die Programme der ProSiebenSat.1-Gruppe nach der aktuellen Entscheidungslage nicht MFE bzw. Berlusconi zuzurechnen.

Steht die Medienkonzentration derzeit auf der Tagesordnung von Gesetzgebern und politischen Entscheidungsträgern? Was sind die blinden Flecken bei der Gesetzgebung zur Medienkonzentration?

Im Medienstaatsvertrag steht die Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen im Mittelpunkt. Allerdings schwindet die einstige Bedeutung des Fernsehens für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung aufgrund der Online-Plattformen und veränderter Nutzungsgewohnheiten. Die Beschränkung der Prüftätigkeit auf das lineare bundesweite Fernsehen wird daher seit längerer Zeit als unzureichend angesehen. Es wird gefordert, die Vielfaltssicherung ganzheitlich auf alle Medienmärkte auszudehnen und sämtliche relevanten Akteure im Bereich publizistischer Medien, einschließlich Intermediären, zu erfassen. In einer Protokollerklärung zum Medienstaatsvertrag von 2020 heißt es: „Die Länder setzen sich für ein zukunftsfähiges Medienkonzentrationsrecht ein. Dieses muss den real bestehenden Gefahren für die Meinungsvielfalt wirksam begegnen können. Die Medienmärkte haben in den letzten Jahren eine Öffnung erfahren, die neben dem Fernsehen auch andere Mediengattungen, die möglichen Folgen crossmedialer Zusammenschlüsse und auch solcher auf vor- und nachgelagerten Märkten verstärkt in den Fokus rückt. Ein reformiertes Medienkonzentrationsrecht muss daher alle medienrelevanten Märkte in den Blick nehmen.“

Gibt es besondere Rechtsvorschriften für ausländische Investitionen/Eigentümerschaft in der Medienbranche?

Nach § 53 Abs. 1 MStV darf eine Zulassung nur an eine natürliche oder juristische Person erteilt werden, die ihren Wohnsitz oder Sitz in Deutschland, einem sonstigen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat und gerichtlich verfolgt werden kann. Nach § 52 Abs. 2 MStV kann die Zulassung eines Fernsehveranstalters versagt oder widerrufen werden, wenn sich das Programm des Veranstalters ganz oder in wesentlichen Teilen an die Bevölkerung eines anderen Staates richtet, der das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen ratifiziert hat und der Veranstalter sich zu dem Zweck in Deutschland niedergelassen hat, die Bestimmungen des anderen Staates zu umgehen und die Bestimmungen des anderen Staates, die der Veranstalter zu umgehen bezieht, Gegenstand des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen sind.

Im April 2022 ist eine Änderung im Bayerischen Mediengesetz in Kraft getreten, die auch als „Lex Berlusconi“ bezeichnet wird. Während frühere Regelungen darauf abzielten, vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern, hat die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) nun die Befugnis, Maßnahmen sowohl zur Sicherung der Meinungsvielfalt als auch zur Sicherung der Informationsvielfalt anzugeben. Die neuen Regelungen zur Informationsvielfalt sollen auch für bundesweit ausgerichtete Angebote gelten. Im Zuge der Novellierung wurde außerdem der Wortlaut des Art. 4 Abs. 3 Nr. 1 BayMG geändert, um sicherzustellen, dass die gesellschaftsrechtliche Zusammensetzung des Anbieters keine einzelne Person ermächtigt, einen maßgeblichen Einfluss in den Organen der Gesellschaft auszuüben. Die Beurteilung, ob

ein Einfluss maßgeblich ist, erfolgt auf der Grundlage einer medienspezifischen Analyse und dürfte bereits ab einer direkten gesellschaftsrechtlichen Beteiligung eines Gesellschafters von 25 % vorliegen. Demgegenüber wird nach dem bisherigen Wortlaut ein beherrschender Einfluss erst ab einer gesellschaftsrechtlichen Beteiligung von 50 % der Anteile angenommen.

I.2 Umsetzung - Kontrolle und Überwachung der Medienkonzentration

Gibt es ein institutionelles System zur Bekämpfung der Medienkonzentration? Welche Sektoren - z. B. Presse, Rundfunk oder neue Medien - sind einbezogen? Welches sind die für die Medienkonzentration zuständigen Stellen? Welche Aufgaben, Pflichten und Zuständigkeiten hat/haben die Behörde(n), die im Gesetz detailliert definiert sind (z. B. Erteilung von Lizenzen, Überwachung der Einhaltung der Vorschriften, Sanktionen, Sonstiges)?

Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) ist auf bundesweiter Ebene für die Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Fernsehen zuständig. Im Sinne einer einheitlichen Konzentrationskontrolle ist sie in diesem Bereich als Beschlussorgan und Vermittlungsinstanz für alle Landesmedienanstalten tätig. Ihre Beschlüsse sind bindend. Die KEK beschreibt die ihr gesetzlich aufgelegten Aufgaben in ihrem 24. Bericht (2023) wie folgt:

- 1. Zulassungen:** Die KEK trifft Entscheidungen darüber, ob die Zulassung oder die Änderung einer Zulassung eines bundesweit verbreiteten Programms im Hinblick auf die Sicherung der Meinungsvielfalt unbedenklich ist. Zulassungsfälle, die nur eine geringe Bedeutung für die Sicherung der Meinungsvielfalt haben, können im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens bearbeitet werden (De-minimis-Richtlinie).
- 2. Monitoring von Beteiligungsverhältnissen:** Gemäß § 63 MStV sind Fernsehveranstalter und ihre Beteiligten verpflichtet, jede geplante Veränderung der Beteiligungsverhältnisse vor ihrem Vollzug anzumelden. Denn vorherrschende Meinungsmacht kann auch durch Veränderungen der Beteiligungsverhältnisse bei Rundfunkveranstaltern oder durch Zusammenschlüsse zugelassener Programmveranstalter entstehen. Es bestehen Ausnahmen für geringfügige Veränderungen der Beteiligungsverhältnisse oder anderer Einflüsse (De-minimis-Richtlinie). Als Schwellenwert für Geringfügigkeit gilt der Erwerb oder die Veräußerung von weniger als 5 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte eines Unternehmens.
- 3. Drittendezeiten, Regionalfenster:** Im Kontext der Förderung von Vielfalt ist die KEK in Verfahren zur Auswahl und Zulassung von Veranstaltern von Drittendezeiten und Regionalfenstern durch das Einholen von Stellungnahmen in Zusammenarbeit mit der entsprechenden Landesmedienanstalt involviert.
- 4. Vorgehen gegen vorherrschende Meinungsmacht:** Unabhängig davon, ob ein neues Programm zugelassen wird oder es zu Veränderungen in den Beteiligungsverhältnissen kommt, kann ein Unternehmen durch steigende Zuschauerzahlen oder den Wegfall von Wettbewerbern vorherrschende Meinungsmacht erlangen. Für solche Fälle sieht § 60 Abs. 4 des Medienstaatsvertrags verschiedene Maßnahmen zur Entflechtung vor, die von der KEK vorgeschlagen werden müssen, um die vorherrschende Meinungsmacht abzubauen. Dazu gehören beispielsweise die Bereitstellung von Sendezeit für unabhängige Dritte und die Integration regionaler Fensterprogramme gemäß § 60 Abs. 4 des Medienstaatsvertrags.
- 5. Bestimmung von Zuschaueranteile:** Gemäß den aktuellen Bestimmungen des Gesetzes sind die Zuschaueranteile ein wesentliches Kriterium für die Feststellung vorherrschender Meinungsmacht. Bei der Ermittlung der Zuschaueranteile nutzt die KEK die Daten der AGF-Videoforschung. Diese Zuschaueranteile werden als Durchschnittswerte berechnet und geben für einen bestimmten Zeitraum an, welcher Teil der Gesamtsehdauer auf ein bestimmtes Programm entfällt.
- 6. Reporting:** Die KEK veröffentlicht alle drei Jahre einen Medienkonzentrationsbericht, der die Entwicklung der Konzentration im privaten Rundfunk sowie Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt behandelt. Auf der Website der KEK sind aktuelle Übersichten zu Programmen, Zuschaueranteilen, medienrelevanten verwandten Märkten sowie Unternehmensprofilen verfügbar, und alle Beschlüsse der Kommission werden zeitnah veröffentlicht. Die Mediendatenbank der KEK enthält Informationen zu Beteiligungen von Unternehmen in den Bereichen Fernsehen, Hörfunk, Presse und Online-Medien.

Wenn mehr als eine Behörde zuständig ist (z. B. Medienbehörde, Wettbewerbsbehörde usw.): Wie ist die Abgrenzung der Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden definiert? Funktioniert sie oder gibt es Überschneidungen oder blinde Flecken?

Um eine engere Verknüpfung zwischen Kartell- und Medienrecht zu gewährleisten, kooperieren die Kartellbehörden eng mit den Landesmedienanstalten sowie der KEK und tauschen gegenseitig Informationen aus, soweit dies für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist. Bevor eine kartellrechtliche Untersagung in Verfahren erfolgt, die den Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen betreffen, wird das Einvernehmen mit der KEK hergestellt. Im Rahmen des Verfahrens

zur Erteilung einer Ministererlaubnis wird der KEK in Fällen, die den Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen betreffen, neben der Monopolkommission und den obersten Landesbehörden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Vor einer kartellrechtlichen Untersagung in Verfahren, die den Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen betreffen, muss das Bundeskartellamt gemäß § 40 Abs. 4 Satz 3 GWB die Konsultation mit der KEK erforderlich („Benehmensherstellung“). Bei Verfahren zur Erlaubnis durch den Minister gemäß § 42 Abs. 5 Satz 2 GWB, die den Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen betreffen, ist neben den Stellungnahmen der Monopolkommission und der obersten Landesbehörden auch die Stellungnahme der KEK einzuholen.

Gibt es ausdrückliche verfassungsrechtliche oder andere rechtliche Garantien für die Unabhängigkeit der Behörden (Medien, Wettbewerb, Telekommunikation usw.) von politischer und/oder kommerzieller Einflussnahme?

Das Bundesverfassungsgericht beurteilt die Landesmedienanstalten wie folgt: „Es handelt sich um dem Staat gegenüber rechtlich verselbständigte und von ihm unabhängige Organisationseinheiten, die ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung ausüben.“

Wie sind die Ernennungsverfahren für die Behörden definiert (z.B. transparent, demokratisch und objektiv und so gestaltet, dass das Risiko politischer oder kommerzieller Einmischung minimiert wird, z.B. durch die Aufnahme von Regeln zur Unvereinbarkeit und Wählbarkeit)? Werden sie in der Praxis beachtet?

Die KEK setzt sich aus sechs Sachverständigen des Rundfunk- und Wirtschaftsrechts zusammen, wobei drei von ihnen die Befähigung zum Richteramt haben müssen, sowie aus sechs gesetzlichen Vertretern der Landesmedienanstalten gemäß Landesrecht. Die Sachverständigen und zwei Ersatzmitglieder werden von den Ministerpräsidenten der Länder für einen Zeitraum von fünf Jahren einvernehmlich berufen. Die sechs Vertreter der Landesmedienanstalten und zwei Ersatzmitglieder werden von den Landesmedienanstalten für die Amtszeit der KEK gewählt. Die Mitglieder der KEK handeln unabhängig von Weisungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die KEK fungiert als zentrales Organ der Länder und unterstützt die jeweils zuständige Landesmedienanstalt bei der Durchführung ihrer medienkonzentrationsrechtlichen Aufgaben im Rahmen der bundesweiten Medienaufsicht.

Ist der Haushalt der Behörde angemessen und kohärent, um ihre Unabhängigkeit zu wahren und/oder sie vor haushaltspolitischen Zwängen zu schützen und ihre Aufgaben zu erfüllen?

Die Landesmedienanstalten erhalten einen Anteil von 1,8989 % des Rundfunkbeitragsaufkommens. Bei einem Rundfunkbeitrag von 18,94 € pro Monat fließen aufgerundet 36 Cent an die Landesmedienanstalten. Im 24. KEF-Bericht bekräftigt die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ihren Vorschlag, den Anteil der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitragsaufkommen zu überprüfen. Denn die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder stellten bereits 2017 in einer gemeinsamen Konferenz der Rechnungshöfe fest, dass der feste prozentuale Anteil am Rundfunkbeitragsaufkommen teilweise zu einer erheblichen strukturellen Überfinanzierung der Landesmedienanstalten führe. Dies ergebe sich aus den kontinuierlich hohen Rückflüssen aus dem Anteil der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitrag. Darüber hinaus würden die unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen zur Verwendung der Rückflüsse zu einem undurchsichtigen System führen.

Welche Sanktionsbefugnisse haben die Behörden, um ihre Aufgabe zu erfüllen (z. B. die Befugnis, Lizenzanträge abzulehnen und bestehende Medienbetriebe zu veräußern, wenn die Pluralität bedroht ist oder ein inakzeptables Maß an Eigentumskonzentration erreicht ist)? Gibt es wirksame Berufungsmechanismen?

Die Landesmedienanstalten können nach § 64 MStV sog. „vielfaltssichernde Maßnahmen“ bei einem Veranstalter oder Unternehmen auferlegen. Das sind die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte (§ 65) oder die Einrichtung eines Programmbeirats (§ 66). Zudem können die Landesmedienanstalten bis zu 500.000 EUR Geldbußen aussprechen, etwa in Fällen, in denen Veränderungen bei den Beteiligungsverhältnissen nicht den medienstaatsvertraglichen Vorschriften entsprechend meldet. Die Landesmedienanstalten können bei Verstößen gegen die Zulassungsvorschriften auch die Zulassung widerrufen oder zurücknehmen.

Bitte beschreiben Sie die Methode und die Kriterien für die Bewertung des Grades der Medienkonzentration. (z. B. Schwellenwerte auf der Grundlage objektiver Kriterien wie Einschaltquoten, Auflage, Umsatz/Einnahmen, Verteilung des Aktienkapitals oder der Stimmrechte; Berücksichtigung sowohl der horizontalen Integration (Fusionen innerhalb desselben Wirtschaftszweigs) als auch der vertikalen Integration (Kontrolle wichtiger Elemente der Produktions- und Vertriebsverfahren und damit verbundener Tätigkeiten wie Werbung durch eine einzige Person, ein einziges Unternehmen oder eine Gruppe).

Nach deutschem Medienkonzentrationsrechts sind die Zuschaueranteile wesentliche Grundlage für die Beurteilung vorherrschender Meinungsmacht. Die Zuschaueranteile sind unter Einbeziehung aller deutschsprachigen Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des bundesweit empfangbaren privaten Rundfunks zu berechnen (§ 61 MStV).

Ist die Behörde gegenüber der Öffentlichkeit für ihre Tätigkeit rechenschaftspflichtig (z. B. Veröffentlichung regelmäßiger oder Ad-hoc-Berichte, die für ihre Arbeit oder die Wahrnehmung ihrer Aufgaben relevant sind)?

Nach § 60 Abs. 6 MStV müssen die Landesmedienanstalten gemeinsam alle drei Jahre oder auf Anforderung der Länder einen Bericht der KEK über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk veröffentlichen und dabei die Verflechtungen zwischen Fernsehen und medienrelevanten verwandten Märkten, die horizontalen Verflechtungen zwischen Rundfunkveranstaltern in verschiedenen Verbreitungsgebieten und die internationalen Verflechtungen im Medienbereich veröffentlichen.

Das Bundeskartellamt veröffentlicht seine Entscheidungen auf der eigenen Website.

Kann sich die Regierung willkürlich über die Entscheidung der Behörde hinwegsetzen? In welchen Fällen? Gibt es Fälle illegaler staatlicher Einmischung?

In Deutschland gilt das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Das Handeln der Verwaltung und damit auch der Regierung ist an die Verfassung gebunden, u.a. an den Gleichheitssatz aus Art. 3 GG und das Willkürverbot. Alles staatliche Handeln muss dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.

Gab es in den letzten fünf Jahren Fälle von Fusionen und Übernahmen? Wie proaktiv und wie detailliert hat die Behörde die Verordnung über den Medienbesitz umgesetzt?

Entscheidungen der KEK und des Bundeskartellamts ergehen als Verwaltungsakte und sind vollumfänglich gerichtlich überprüfbar. Entsprechend detailliert sind die Prüfungen und Begründungen der Entscheidungen.

In ihrem 24. Bericht (2023) fasst die KEK Übernahmen im Medienbereich der letzten Jahre zusammen:

Im August 2021 kündigte der Bertelsmann-Konzern die Fusion der Fernsehgruppe RTL Deutschland und des Verlags Gruner+Jahr an. Diese Fusion zielt darauf ab, ein crossmediales Medienhaus mit TV, Radio, Streaming-Diensten, Onlineangeboten und Zeitschriften zu schaffen. Dabei wird RTL das Magazingeschäft und die Marken von Gruner + Jahr vollständig übernehmen. Die Marken und Redaktionen beider Unternehmen sollen zu einem journalistischen „Powerhouse“ verschmolzen werden, was auch dem Streaming-Angebot RTL+ zugutekommen soll. Diese Fusion bietet Synergiepotenziale, insbesondere im Bereich der Sportpublikationen wie „11Freunde“ und der Erweiterung des RTL-Sportprogramms um Übertragungsrechte für verschiedene Fußballwettbewerbe.

Zusätzlich hat RTL Deutschland eine strategische Partnerschaft mit dem deutschen TV- und Kinofilm-Produzenten Constantin Film AG geschlossen. Beide Unternehmen haben sich auf einen mehrjährigen Rahmenvertrag für die plattformübergreifende Lizenzierung der exklusiven Free-TV- sowie exklusiver Streaming-Rechte sämtlicher Kinoproduktionen in Deutschland verständigt. Diese Sicherung von exklusiven Inhalten stärkt die Position des eigenen Streaming-Angebots RTL+.

Im Dezember 2020 vereinbarten die Mediengruppe RTL Deutschland und die Telekom Deutschland eine „Initiative für Innovation“ im deutschen Medienmarkt. Diese Initiative zielt darauf ab, die Wachstumsmärkte

Streaming und personalisierte Werbung zusammenzubringen. Die Telekom integriert dazu den Streamingdienst RTL+ in ihre Plattform Magenta-TV und erweitert die Magenta-Tarife Smart und Smart-Flex um das Streamingangebot von RTL. Zudem wurde der Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen Technologie, Vermarktung und Content vereinbart.

ProSiebenSat.1 betreibt gemeinsam mit dem Discovery-Konzern die OTT-Plattform Joyn, die über 60 Free-TV-Programme sowie eine umfangreiche Mediathek bietet. Ziel des Gemeinschaftsunternehmens ist es, eine eigene Streaming-Plattform im nationalen Markt zu etablieren.

Im Jahr 2021 erwarb der italienische Medienkonzern Mediaset weitere Firmenanteile an der ProSiebenSat.1 Mediengruppe, um eine europäische Medienholding unter dem Dach der MFE MEDIAFOREUROPE N.V. aufzubauen. Es wurden jedoch Gerüchte über eine weitergehende Übernahme oder Zusammenarbeit mit RTL oder Springer dementiert.

Im Mai 2021 wurde die Fusion des in der WarnerMedia gebündelten Mediengeschäfts des US-Telekomanbieters AT&T mit dem Medienkonzern Discovery bekanntgegeben, um das Unternehmen Warner Bros. Discovery zu schaffen. Ziel ist es, ein Gegengewicht zu den Streaming-Konzernen Netflix und Walt Disney zu bilden.

Im Juli 2021 gaben TF1 und M6, die beiden führenden kommerziellen Fernsehgruppen in Frankreich, ihre Fusion bekannt. Ziel ist es, einen französischen „Streaming-Champion“ auf Basis der bisherigen getrennten Plattformen zu schaffen.

Im August 2021 kündigte der Medienkonzern Axel Springer die Übernahme des US-Nachrichtenmagazins Politico sowie der Technologienachrichtenseite Protocol an. Mit einem kolportierten Kaufpreis von 1 Mrd. USD handelt es sich um die bis dahin größte Übernahme des Springer-Konzerns.

Gab es Fälle, in denen die Aufsichtsbehörden Lizenzanträge, Fusionen oder erzwungene Veräußerungen bestehender Medienbetriebe abgelehnt haben, um eine übermäßige Konzentration von Medienbesitz zu vermeiden?

Das Bundeskartellamt hat 2021 den Erwerb der vollständigen Kontrolle über die Verlagsgesellschaften der „Ostthüringer Zeitung“ durch die Funke Mediengruppe untersagt. Die Funke Mediengruppe ist Herausgeberin der „Thüringischen Landeszeitung“, deren Verbreitungsgebiet teilweise mit dem der „Ostthüringer Zeitung“ übereinstimmt. Durch den geplanten Zusammenschluss, der nun untersagt wurde, hätten sowohl die „Ostthüringer Zeitung“ als auch die „Thüringische Landeszeitung“ unter ausschließlicher Kontrolle der Funke Mediengruppe gestanden.

Im Jahr 2006 lehnte die KEK die Übernahme der ProSiebenSat.1 Media AG durch die Axel Springer AG ab. Die KEK begründete dies mit der starken Position von ProSiebenSat.1 im bundesweiten privaten Fernsehen. Eine Kombination mit der überragenden Stellung der Axel Springer AG im Bereich der Tagespresse würde dies nach Ansicht der KEK zu einer vorherrschenden Meinungsmacht führen. Nach dem Zuschaueranteilsmodell ergäbe sich ein Meinungseinfluss, der einem Zuschaueranteil von über 42 Prozent im bundesweiten Fernsehen entspräche. Die KEK hatte angeboten, den Erwerb eines Senders (Sat.1 oder ProSieben) zu verzichten oder die Sender binnenplural auszugestalten. Das Bundeskartellamt hatte ebenfalls Bedenken gegen die Fusionspläne.

Was sind die größten Herausforderungen für die Behörde bei der Umsetzung?

Im Jahresbericht der KEK weist die Kommission zum einen darauf hin, dass bei der Bestimmung der Zuschaueranteile gewisse Defizite bestehen. Die KEK moniert, dass die ihr zur Verfügung stehende Datenbasis unvollständig sei. Lücken ergäben sich etwa bei Public Viewing, Hotels, Gaststätten und öffentlichen Einrichtungen, Krankenhäusern, Gefängnissen. Livestreams im Internet werden ebenfalls nicht vollumfänglich abgebildet.

Zudem fordert die KEK, dass das Medienkonzentrationsrecht an die Digitalisierung angepasst wird.

Deutet die Entscheidungspraxis der Behörden darauf hin, dass sie ihre Befugnisse in der Praxis im Interesse der Öffentlichkeit nutzen? Gab es Fälle von Missbrauch der Regulierungsbefugnis? Welche und wann? Werden die Behörden als politisches oder technisches Organ betrachtet?

Ja, in der Presseerklärung des Bundeskartellamtes zur Ablehnung des Zusammenschlusses von Funke und „Ostthüringer Zeitung“ heißt es z.B., dieser „hätte den letzten Wettbewerb zwischen regionalen Tageszeitungen in den Gebieten Jena und Gera ausgeschaltet. Die Leserinnen und Leser profitieren aber von Auswahl, nicht von Zeitungsmonopolen. Auch wenn beide Verlage heute schon sehr eng kooperieren, muss die Fusionskontrolle den bestehenden Wettbewerb und die redaktionelle Vielfalt schützen.“

I.3 Transparenz des Medieneigentums

Beschreiben Sie bitte die verbindlichen (gesetzlichen) und nicht verbindlichen (freiwilligen) Transparenz- und Offenlegungspraktiken von Medienunternehmen in Bezug auf Eigentumsverhältnisse, Investitionen und Einnahmequellen?

Im Rahmen des Zulassungsverfahrens müssen die Veranstalter von bundesweit ausgerichtetem Fernsehen nach dem Medienstaatsvertrag umfangreiche Unterlagen vorlegen (§ 55 MStV, Details siehe unten). Den Landesmedienanstalten stehen diesbezüglich auch umfangreiche Auskunftsrechte und Ermittlungsbefugnisse zur Verfügung (§ 56 MStV). Veränderungen müssen der den Landesmedienanstalten mitgeteilt werden.

Im Gegensatz dazu sind die Print- und Online-Medien in Deutschland größtenteils unreguliert. Nicht alle der 16 Landespresso-gesetze enthalten Bestimmungen zur Offenlegung von Eigentumsverhältnissen. In diesem Bereich ist es schwierig, die Eigentumsverhältnisse von Printmedien in allen Bundesländern zu ermitteln. Alle Landesmediengesetze enthalten Regelungen zur Vermeidung von "Doppelmonopolen" und schränken Überschneidungen zwischen Presse und Rundfunk ein. Potenzielle Beteiligungen an anderen Medien können die Verlage dazu verpflichten, ihre Eigentumsverhältnisse bei geplanten Fusionen offenzulegen.

Im Bereich der Presse ist es möglich, die Eigentumsverhältnisse herauszufinden, es hängt aber von der konkreten Rechtsform des Unternehmens ab und unterscheidet sich bei börsennotierten Unternehmen von anderen Gesellschaftsformen.

Veranstalter von bundesweitem Rundfunk und die an ihm unmittelbar oder mittelbar Beteiligten sind jeweils nach Ablauf eines Kalenderjahres verpflichtet, unverzüglich der zuständigen Landesmedienanstalt gegenüber einer Erklärung darüber abzugeben, ob und inwieweit innerhalb des abgelaufenen Kalenderjahres bei den nach § 62 MStV maßgeblichen Beteiligungs- und Zurechnungstatbeständen eine Veränderung eingetreten ist.

Welche Medienorganisationen sind von der Meldepflicht betroffen? An wen müssen die Daten weitergegeben werden? Wie oft/ in welchen Fällen müssen die Daten aktualisiert werden?

Die medienrechtlichen Transparenzpflichten betreffen den bundesweiten Rundfunk (TV und Radio). Allerdings gibt es kaum bundesweite Radiosender, so dass in der Praxis hauptsächlich TV-Unternehmen unter diese Pflicht fallen.

Welche Informationen müssen offengelegt werden? (z. B. Schlüsselpersonen/-organe und ihre Funktionen in den Medien; Einzelheiten zu den Anteilseignern und dem Umfang ihrer Beteiligung, wirtschaftliche Eigentümer; Interessen der Personen/Organe in anderen Medien/Wirtschaftszweigen; Personen mit Einfluss auf die Programm-/Redaktionspolitik; politische oder sonstige Zugehörigkeit der Eigentümer und ihrer Familienmitglieder; öffentliche Werbeeinnahmen, Finanzierung aus anderen externen Quellen)

Die Vorlagepflicht umfasst insbesondere (1.) die Offenlegung der direkten und indirekten Beteiligungen sowie der Kapital- und Stimmrechtsverhältnisse bei diesem und den damit verbundenen Unternehmen gemäß dem Aktiengesetz, (2.) die Angabe von Angehörigen unter den Beteiligten und Vertreter der Person oder Personengesellschaft oder Mitglieder eines Organs einer juristischen Person, (3.) die Bereitstellung des Gesellschaftsvertrags und der satzungsrechtlichen Bestimmungen des Antragstellers, (4.) die Offenlegung von Vereinbarungen zwischen den unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligten, die sich auf die gemeinsame Veranstaltung von Rundfunk sowie auf Treuhandverhältnisse und relevante Beziehungen beziehen.

Gemäß § 63 MStV müssen Fernsehveranstalter und die an ihnen Beteiligten grundsätzlich jede geplante Veränderung von Beteiligungsverhältnissen vor ihrem Vollzug anmelden. Eine Ausnahme von dieser Anmeldepflicht besteht jedoch für geringfügige Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen oder sonstige Einflüsse, die durch die De-minimis-Richtlinie der KEK für Anmeldepflichten (Meldepflicht-RL) geregelt sind. Diese Richtlinie findet auf Veranstalter und Beteiligte aller Gesellschaftsformen Anwendung. Als Schwellenwert für die Geringfügigkeit gilt der Erwerb oder die Veräußerung von weniger als 5 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte eines Unternehmens. Geringfügige Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen bleiben jedoch anmeldepflichtig, wenn dadurch (1.) die Beteiligungsschwellen von 25 %, 50 % oder 75 % erreicht, überschritten oder unterschritten werden, (2.) eine Erhöhung oder

Verringerung einer zuletzt angemeldeten Beteiligung um mindestens 5 Prozent durch ein oder mehrere aufeinanderfolgende Geschäfte bewirkt wird, oder (3.) eine Beteiligung an einer börsennotierten Aktiengesellschaft 5 Prozent erreicht oder überschreitet, und eine Überschreitung dieser Schwelle nicht bereits innerhalb eines vorausgehenden Zeitraums von 12 Monaten Gegenstand einer Anmeldung war.

Wie zugänglich sind die Informationen für die Öffentlichkeit? In welcher Form werden die Informationen zur Verfügung gestellt? Sind sie für die breite Öffentlichkeit verständlich?

Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) unterhält eine Online-Mediendatenbank mit Informationen über Unternehmensbeteiligungen in verschiedenen Medienbereichen, einschließlich TV, Radio, Presse und Online.

Diese benutzerfreundliche Website bietet schnelle und leicht zugängliche Ergebnisse zu den Eigentumsverhältnissen, zusammen mit Links zu anderen Unternehmen und Medieneinrichtungen.

Wie wird dies überwacht und geregelt? Gibt es Sanktionen für die Unterlassung der Meldung?

Die Landesmedienanstalten können Bußgelder in Höhe von bis zu 500.000 EUR aussprechen, wenn Veranstalter gegen die Pflicht verstößen, Veränderungen bei den Beteiligungsverhältnissen anzuzeigen.

Transparenzbestimmungen: Überwacht die zuständige Stelle die Einhaltung der Bestimmungen? Erfüllen die Medien die Anforderungen?

Ja, die Landesmedienanstalten/KEK überwacht die Berichtspflichten, die von den Medienunternehmen aber soweit ersichtlich eingehalten werden.

I.4 Andere staatliche Einflussnahme auf Medienorganisationen

Erhebt der Staat prohibitive Steuern oder Abgaben auf Medienorganisationen? Benachteiligt oder begünstigt die staatliche Steuerpolitik und -praxis bestimmte private Medienunternehmen gegenüber anderen?

Nein. Im Gegenteil profitiert die Presse etwa von einer abgesenkten Mehrwertsteuer (7% statt 19%). Diese ist an objektive Kriterien gebunden. Es findet keine inhaltliche Bewertung statt.

Welche Marktzutrittsschranken schafft das regulatorische und institutionelle System für neue Marktteilnehmer (z. B. Gründungsgebühren oder andere Einschränkungen)?

Journalismus ist ein freier Beruf. Grundsätzlich bedarf es einer Rundfunklizenz für TV- und Radiosender, die bei den Landesmedienanstalten der Länder beantragt werden muss. Die Zulassungskriterien sind im Gesetz niedergelegt. Seit 2020 entfällt die Lizenzpflicht für sog. Bagatellrundfunk. Keiner Zulassung bedürfen Rundfunkprogramme, die nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten, oder die im Durchschnitt von sechs Monaten weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer erreichen oder in ihrer prognostizierten Entwicklung erreichen werden.

Spielt die Medienkonzentration bei der Frequenzvergabe eine Rolle?

Ja. Zu den Grundsätzen, die bei der Vergabe von Frequenzen zu beachten sind, gehören Programmvielfalt und Anbietervielfalt.

Ist der Entscheidungsprozess über die Zuteilung von Frequenzen zwischen öffentlich-rechtlichen, privaten und kommunalen Sendern transparent, offen, partizipatorisch und wird er von einer unabhängigen Regulierungsbehörde überwacht, die internationalen Standards entspricht und frei von politischer oder kommerzieller Einmischung oder Kontrolle durch irgendwelche Interessengruppen ist?

Ja. Die Landesmedienanstalten sind staatsfern ausgestaltet und agieren aufgrund von Gesetzen, in denen die Vergabe von Frequenzen detailliert geregelt ist. Entscheidungen ergehen als Verwaltungsakte und können vor Gericht angefochten werden.

Wird die staatliche Werbung gerecht an die Medien verteilt, z. B. im Verhältnis zu ihrem Zuschaueranteil? Wie würden Sie die Regeln für die Verteilung der staatlichen Werbung beschreiben? Wird sie überwacht?

In Deutschland gibt es dazu keine spezifischen gesetzlichen Regelungen. Vielmehr ist dieser Bereich dem allgemeinen Vergaberecht überlassen. Das Vergaberecht bindet staatliche Stellen an den Grundsatz der Transparenz und ist in § 97 I GWB geregelt. Es schreibt vor, dass öffentliche Auftraggeber für eine angemessene Publizität in Vergabeverfahren sorgen müssen. Das Transparenzgebot verpflichtet die öffentlichen Auftraggeber, die anstehende Vergabe eines Auftrags so öffentlich bekannt zu machen, dass interessierte Unternehmen die Möglichkeit erhalten, sich um den ausgeschriebenen Auftrag zu bewerben. Die Regierung verzichtet darauf, direkt in Medien zu werben. Stattdessen werden die Werbebudgets an Werbeagenturen vergeben, die die Verantwortung dafür übernehmen, wie die Werbung über verschiedene Kanäle wie Plakatwände, Zeitungsanzeigen, Online-Plattformen usw. verbreitet wird. Es gibt keine Berichte von NGOs über intransparente Werbevergaben und es sind keine Presseveröffentlichungen zu diesem Thema zu finden.

Wird die Zuteilung von Werbung überwacht?

Obwohl es keine ausdrücklichen Vorschriften gibt, ist die Medienbranche sehr aufmerksam und berichtet aktiv über die Werbeausgaben der Regierung.

Gibt es andere Gesetze oder Maßnahmen, mit denen der Staat/die Regierung in die Medienbranche eingreift (z. B. Sperrung von Websites, Zensur)? Welche? Ist die Pressefreiheit und redaktionelle Unabhängigkeit gesetzlich garantiert und wird sie in der Praxis respektiert? (bitte nur kurz erläutern)

Es gibt keine Gesetze oder Maßnahmen, mit denen der Staat oder die Regierung Einfluss auf Medien nehmen können. Die Staatsfreiheit der Medien ist in Deutschland in der Verfassung niedergeschrieben. Zum Beispiel ist die Finanzierung und Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks staatsfern organisiert. Die Presse ist nach den Pressegesetzen der Länder „frei“, insbesondere frei von staatlichem Einfluss.

Gab es in den letzten fünf Jahren größere Veränderungen in diesen Bereichen (staatliche Werbung, Verfahren der Frequenzvergabe, Steuern für Medienunternehmen)? Gab es konfliktreiche Fälle oder Gerichtsverfahren zu diesen Themen?

Nein.

I.5 Netzneutralität und Medienvielfalt

1. Rechtlicher Rahmen

Mit welchen Gesetzen oder anderen Vorschriften wird die Netzneutralität geregelt, wenn überhaupt?

Der europäische Verordnungsgeber hat mit der "TSM-Verordnung" die Netzneutralität und das Best-Effort-Prinzip gesetzlich festgeschrieben. Netzneutralität im Sinne der TSM-Verordnung liegt vor, wenn der Internetzugangsanbieter den gesamten Verkehr in einem Netz gleich (das heißt neutral) behandelt unabhängig von Inhalt, Anwendung, Dienst, Absender und Empfänger.

Welchen rechtlichen Status haben die einschlägigen Normen? (Verfassungsrecht, Satzungen, Regulierungsentscheidungen, lokale Verordnungen usw.)

Europäische Verordnung, die bindend ist und direkt im Mitgliedstaat gilt, wie ein Gesetz.

Wie definiert das Gesetz die Netzneutralität?

Gleichbehandlung des gesamten Datenverkehrs in einem Netz unabhängig von Inhalt, Anwendung, Dienst, Absender und Empfänger.

Wenn es keine Gesetze zur Netzneutralität gibt, werden dann Gesetze vorgeschlagen, um dies zu ändern?

ENTFÄLLT

Wurden bereits früher Gesetze zur Netzneutralität vorgeschlagen?

ENTFÄLLT

Diskutiert der Gesetzgeber über Netzneutralität?

ENTFÄLLT

2. Umsetzung

Wie wird die Netzneutralität geregelt?

Der europäische Verordnungsgeber hat mit der "TSM-Verordnung" die Netzneutralität gesetzlich festgeschrieben. Internetzugangsanbieter müssen den gesamten Verkehr in einem Netz gleich behandelt unabhängig von Inhalt, Anwendung, Dienst, Absender und Empfänger. Zu diesem Grundsatz gibt es wenige Ausnahmen. Die Aufsicht führt die Bundesnetzagentur.

Welche Regulierungsagenturen oder -behörden sind mit der Durchsetzung der Netzneutralitätsnormen beauftragt?

Die Bundesnetzagentur hat die Befugnis, zur Einhaltung der Vorschriften der Verordnung (EU) 2015/2120 Anordnungen zu treffen und diese gegebenenfalls mittels Zwangsgeldes durchzusetzen. Zusätzlich kann sie Geldbußen für bestimmte Verstöße gegen die Vorschriften zur Netzneutralität verhängen. Durch das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz, das am 1. Dezember 2021 in Kraft trat, wurde die maximale Geldbuße für besonders schwerwiegende Verstöße auf 1 Million Euro angehoben.

Welche(r) Durchsetzungsmechanismus(e) ist/sind vorgesehen? (Verhängung von Sanktionen, freiwillige Vereinbarungen usw.)

Am 28. April 2022 wurden Entscheidungen bezüglich des Zero-Rating-Angebots "StreamOn" der Telekom Deutschland GmbH sowie des "Vodafone Pass" durch die Bundesnetzagentur getroffen. Die Vermarktung dieser Zubuchoptionen wurde untersagt und die Beendigung von Bestandskundenverträgen angeordnet. Diese Maßnahmen erfolgten aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 2. September 2021, das feststellte, dass solche Zero-Rating-Angebote dem Grundsatz der Gleichbehandlung des Datenverkehrs widersprechen. Der Gerichtshof untersagt sowohl technische als auch tarifliche Ungleichbehandlungen

zwischen verschiedenen Verkehrsarten innerhalb eines Tarifs. Zero-Rating-Optionen behandeln den Datenverkehr ungleich, indem bestimmte Dienste und Anwendungen nicht auf das Dateninklusivvolumen angerechnet werden und somit unbegrenzt nutzbar sind.

Wenn es Durchsetzungsmechanismen gibt, sind sie wirksam?

Die Netzbetreiber haben Maßnahmen ergriffen, um den reibungslosen Betrieb der Netze sicherzustellen. Bei Bedarf können sie gemäß der Netzneutralitätsverordnung zugelassene Verkehrsmanagementmaßnahmen einsetzen. Die Bundesnetzagentur hat für die Telekommunikationsbranche einen Leitfaden mit Lösungen und Maßnahmen für ein angemessenes Verkehrsmanagement entwickelt. Insgesamt verfügen die nationalen Regulierungsbehörden über ausreichende regulatorische Instrumente, um adäquat auf solche Krisensituationen zu reagieren. Die enge Zusammenarbeit aller Beteiligten – darunter Regulierungsbehörden, BEREC, Unternehmen, nationale Behörden und die Europäische Kommission – war entscheidend dafür, dass die Kommunikationsnetze auch unter den Bedingungen von Covid-19 zuverlässig funktionierten.

Welche Durchsetzungsmechanismen haben sich als wirksam und welche als unwirksam erwiesen?

Die Untersagung der Tarifoptionen "StreamOn" der Telekom Deutschland GmbH sowie des "Vodafone Pass" sind effektiv, da diese der Netzneutralität entgegenstehenden Tarife nicht mehr angeboten werden.

Für welche Einrichtungen gelten die Vorschriften zur Netzneutralität? / Was ist der Geltungsbereich der Netzneutralitätsvorschriften? (Breitband, Mobilfunk, etc.)

Die Prinzipien der Netzneutralität legen den Internetzugangsdiensten bestimmte Verpflichtungen auf. Diese Dienste dürfen grundsätzlich keine Inhalte im Internet blockieren, verlangsamen oder anderweitig ungleich behandeln. Jegliche Formen von Sperren im Internet, wie DNS-, IP- oder URL-Sperren, stellen somit im Grundsatz einen Verstoß gegen die Netzneutralität dar.

Welche Ausnahmen gibt es von der Anwendung der Netzneutralitätsnormen? (Verkehrsmanagement, Sicherheit, Legalität von Inhalten usw.)

Hinsichtlich des Verkehrsmanagements sind verschiedene Verkehrskategorien zulässig, solange objektiv unterschiedliche technische Anforderungen für die Dienstqualität bestehen. Dies wird als "angemessenes Verkehrsmanagement" bezeichnet.

Ein solches Verkehrsmanagement muss transparent, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein und darf nicht aus rein kommerziellen Interessen erfolgen. Eine spezielle Verkehrskategorie gegen Bezahlung ist daher nicht gestattet. Zudem darf der konkrete Inhalt nicht überwacht werden, und die Maßnahmen dürfen nicht länger als erforderlich aufrechterhalten werden.

Es gibt jedoch Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung aller Verkehrsarten für außergewöhnliche Verkehrsmanagementmaßnahmen. Diese sind erlaubt, um Rechtsvorschriften einzuhalten, auf Anordnung eines Gerichts oder einer Behörde, zum Schutz der Netzintegrität und -sicherheit sowie zur Vermeidung oder Linderung außergewöhnlicher oder vorübergehender Netzüberlastungen.

Die Verordnung ermöglicht unter strengen Voraussetzungen auch die Bereitstellung von Spezialdiensten. Diese können zusätzlich zum Internetzugang gegen Bezahlung angeboten werden, wenn eine Optimierung der Datenübertragung objektiv erforderlich ist, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste gerecht zu werden. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn der Dienst eine zuverlässige und stabile Übertragung benötigt.

DNS-Sperren sind grundsätzlich aufgrund der Netzneutralität untersagt, jedoch können auch hierzu unter bestimmten Umständen Ausnahmen gemacht werden. Die Clearingstelle Urheberrecht im Internet (CUII) ist eine Initiative von Unternehmen, Branchenverbänden und Internetzugangsanbietern, die untersucht, ob DNS-Sperren für Webseiten, die das Urheberrecht verletzen, eingerichtet werden sollten, um illegale Inhalte zu blockieren. Dies erleichtert Rechteinhabern wie Musik- oder Filmstudios das schnellere Vorgehen gegen solche Webseiten. Da der rechtliche Weg bis zur Einrichtung einer DNS-Sperre oft langwierig ist und mit

Kosten verbunden sein kann, soll das Verfahren der CUII zivilgerichtliche Auseinandersetzungen zwischen Rechteinhabern und Internetzugangsanbietern vermeiden. Ein dreiköpfiger Prüfungsausschuss, der auch ehemalige BGH-Richter umfasst, prüft Anträge von Rechteinhabern auf DNS-Sperren und empfiehlt diese gegebenenfalls. Die Bundesnetzagentur bewertet die Empfehlungen der CUII unter Berücksichtigung der Netzneutralitäts-Vorgaben. Eine DNS-Sperre wird erst eingerichtet, wenn keine Bedenken gegen die Netzneutralität bestehen.