Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Digitale Medien–Staatsvertrags (Teil 2)

Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V.

13. November 2026

Stellungnahme zum Digitale Medien-Staatsvertrag (Teil 2)

Executive Summary

Der Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. unterstützt das Ziel, die Medienordnung an eine digitale und zunehmend KI-geprägte Kommunikationswelt anzupassen. Damit die Modernisierung wirkt, muss sie europarechtskonform, technologieneutral, innovationsfreundlich und praxistauglich ausgestaltet sein.

Der Digitale Medien-Staatsvertrag (DMStV) sollte den Digital Services Act (DSA), den European Media Freedom Act (EMFA) und die EU-KI-Verordnung (AI Act) konsequent berücksichtigen, Doppelregulierung vermeiden und die Kompetenzen von EU, Bund und Ländern klar abgrenzen.

Der BVDW möchte vier Themen in den Fokus rücken:

1. **Werbung**: Die vorgesehene Liberalisierung der Werbebestimmungen ist zu begrüßen. Regionalisierte Werbung sollte grundsätzlich ermöglicht und nicht an unbestimmte Kooperationspflichten geknüpft werden.

2. **Auffindbarkeit**: Der Erhalt des bestehenden Public-Value-Systems und eine zeitgemäße Weiterentwicklung seiner Kriterien sind zu begrüßen. Eine Übertragung dieser Angebotslogik auf einzelne Inhalte in Such-, Ranking- und Empfehlungssystemen lehnt der BVDW ab.

3. **KI-Informationssysteme**: Transparenz- und Verfahrenspflichten sollten funktionsbezogen, technisch erfüllbar und europarechtskonform ausgestaltet werden. Nationale Sonderregeln dürfen keine pauschalen Zurechnungs-, Haftungs- oder technisch nicht beherrschbaren Erfolgspflichten begründen.

4. **Medienkonzentration**: Im Medienkonzentrationsrecht sollten alle tatsächlich meinungsbildungsrelevanten Angebote und Vermittlungsfunktionen betrachtet werden. Wirtschaftliche Größe, Umsatz oder reine Vertriebstätigkeit begründen keine Meinungsmacht.

So entsteht ein kohärenter Ordnungsrahmen, der demokratische Kommunikationsräume und Medienvielfalt schützt, ohne Refinanzierung, Wettbewerb, Investitionen und Innovation in digitalen Märkten zu schwächen.

1. Einleitung

Als Verband der gesamten digitalen Wertschöpfungskette vertritt der BVDW Unternehmen aus digitalen Medien, Rundfunk und Streaming, Plattformen, Werbewirtschaft, Vermarktung, Adtech, Technologie, Datenwirtschaft und digitalen Dienstleistungen. Die Interessen innerhalb dieser Wertschöpfungskette sind nicht in jeder Einzelfrage deckungsgleich. Eine tragfähige Medienordnung muss deshalb die Schutz- und Refinanzierungsinteressen von Anbietern journalistisch-redaktioneller Inhalte ebenso berücksichtigen wie die Entscheidungsfreiheit der Nutzer*innen, technische Realitäten, unternehmerische Gestaltungsfreiheit und die Notwendigkeit skalierbarer europäischer Geschäftsmodelle.

Die nachfolgenden Vorschläge verfolgen daher nicht das Ziel, einzelne Marktrollen hervorzuheben oder einzelne Akteure von Verantwortung freizustellen. Ziel ist ein ausgewogener Regulierungsrahmen, der die Refinanzierung und Sichtbarkeit professioneller Inhalte, faire Wettbewerbsbedingungen, unternehmerische und redaktionelle Freiheit sowie die Innovationsfähigkeit digitaler Dienste gleichermaßen berücksichtigt.

1.1 Europäischen Regelungsrahmen und Binnenmarkt wahren

Auf europäischer Ebene besteht bereits eine digitale Grundsatzordnung im Medien- und Digitalrecht. Insbesondere der DSA, EMFA, AI-Act und die Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie) enthalten Vorgaben, die für Vermittlungsdienste, Empfehlungssysteme, KI-gestützte Informationsangebote und Videosharing-Plattformen relevant sind. Sofern die Länder im Diskussionsentwurf von ihren Ausgestaltungsspielräumen, insbesondere im Bereich der Vielfaltssicherung, Gebrauch machen, gilt es darauf hinzuweisen, dass nationale Regelungen sich kohärent in diesen Rechtsrahmen einfügen müssen und bestehende europäische Vorgaben nicht durch parallele oder widersprüchliche Anforderungen überlagert werden dürfen. Vor seiner Verabschiedung sollte der Entwurf der Europäischen Kommission nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 (TRIS-Verfahren) notifiziert werden, da er Anforderungen an Dienste der Informationsgesellschaft festlegt. Es soll geprüft werden, ob die Vorgaben sich mit dem AI-Act und dem DSA überschneiden oder ihnen widersprechen.

2. Werbung: Liberalisierung konsequent, medienneutral und rechtssicher ausgestalten

Werbung ist eine wesentliche Finanzierungsgrundlage journalistischer, audiovisueller und digitaler Angebote. Der BVDW begrüßt, dass der Diskussionsentwurf Werbebestimmungen liberalisiert, insbesondere indem strengere nationale Regelungen stärker an die Vorgaben der AVMD-Richtlinie angeglichen und unterschiedliche Formen entgeltlicher Kommunikation neu geordnet werden.
Die Grundrichtung ist richtig.

2.1 Werbebegriff: Öffnung braucht Trennschärfe

Der neue §2 Abs. 2 Nr. 7 fasst den allgemeinen Werbebegriff allerdings weiter als bisher. Die Neuregelung sollte nicht dazu führen, dass jede entgeltliche Beteiligung unabhängig von Funktion und Einflussmöglichkeit als Werbung eingeordnet wird. § 2 Abs. 2 Nr. 7 sollte deshalb neben Entgelt oder Gegenleistung darauf abstellen, ob ein konkreter Kommunikationsauftrag vorliegt, der Auftraggeber Einfluss auf die inhaltliche Darstellung nehmen kann und der Inhalt erkennbar der Förderung eines Produkts, einer Dienstleistung, einer Person, einer Organisation oder einer Position dient. Reine Kostenbeteiligungen, technische Dienstleistungen sowie redaktionell unabhängige Förder-, Distributions- oder Lizenzierungsmodelle sollten nicht allein wegen eines Geldflusses als Werbung gelten. Abzulehnen ist zudem die Beweislastregel in § 22 Abs. 1. Wer sich darauf beruft, dass keine Werbung vorliegt, soll dies nachweisen müssen. In den bei der Abgrenzung zwangsläufig auftretenden Grenzfällen ginge damit jede streitige Einordnung zulasten des Anbieters.

2.2 Regionalisierte Werbung: Öffnung ja, konditioniertes Zulässigkeitsmodell nein

Regionalisierte Werbung ermöglicht es insbesondere regional tätigen Unternehmen, Zielgruppen räumlich differenziert anzusprechen, und kann zusätzliche Refinanzierungsmöglichkeiten für Rundfunk- und Telemedienangebote schaffen. Der BVDW begrüßt daher, dass der Diskussionsentwurf die bislang bestehenden Beschränkungen regionalisierter Werbung neu ordnen und eine weitergehende Öffnung ermöglichen will, insbesondere wenn bundesweite Anbieter einen maßgeblichen Beitrag zur regionalen Vielfalt leisten. Nach dem Entwurf soll der bisherige § 8 Abs. 11 MStV entfallen und durch eine neue Regelung in § 112a ersetzt werden.

Die vorgeschlagene Regelung bedeutet allerdings keine voraussetzungslose Freigabe. Bundesweite Rundfunkprogramme und bundesweit ausgerichtete Telemedien sollen regional oder lokal ausgerichtete Werbung nur verbreiten dürfen, wenn sie einen Beitrag zur Sicherung regionaler oder lokaler Medienvielfalt leisten. Der Entwurf sieht hierfür insbesondere eigene journalistisch-redaktionelle Angebote mit regelmäßigem regionalem Bezug oder Kooperationen mit regionalen beziehungsweise lokalen Anbietern journalistisch-redaktioneller Inhalte vor. Damit wird die Öffnung regionalisierter Werbung an zusätzliche medienpolitische Voraussetzungen geknüpft, deren praktische Umsetzung unklar ist.

Der BVDW unterstützt sowohl eine Öffnung für regionalisierte Werbung als auch das Ziel, regionale und lokale Medienvielfalt zu sichern. Beide Ziele sollten jedoch regulatorisch nicht in einer Weise miteinander verknüpft werden, die den Zugang zur regionalisierten Werbung von unbestimmten oder nur schwer vorhersehbaren Voraussetzungen abhängig macht. Der Entwurf lässt insbesondere offen, welchen Umfang und welche Regelmäßigkeit eigene regionale Inhalte aufweisen müssen, wie eng ihr Bezug zum jeweiligen Werbegebiet sein muss und welche Formen von Kooperation oder eines vergleichbaren Beitrags ausreichen. Sofern regionalisierte Werbung nicht unbeschränkt zugelassen wird, bedarf es zumindest hinreichend klarer, vorhersehbarer und diskriminierungsfreier Voraussetzungen.

Aus Sicht des BVDW sollten die Zulässigkeit regionalisierter Werbung und die Förderung regionaler Medienvielfalt grundsätzlich getrennt betrachtet werden. Die Öffnung eines Werbemarktes sollte nicht davon abhängen, dass Unternehmen bestimmte Kooperationen eingehen, insoweit also einem faktischen Kontrahierungszwang unterliegen, oder bestimmte organisatorische bzw. redaktionelle Strukturen vorhalten. Andernfalls besteht die Gefahr neuer Marktzugangshürden und einer unterschiedlichen Behandlung von Geschäftsmodellen. Maßnahmen zur gezielten Förderung regionaler und lokaler Medienvielfalt sollten deshalb mit hierfür geeigneten, eigenständigen Instrumenten verfolgt werden.

Kooperationen zwischen überregionalen und regionalen beziehungsweise lokalen Medienangeboten können gleichwohl einen wichtigen Beitrag zur Medienvielfalt leisten. Sie sollten jedoch freiwillig bleiben und aus beiderseitigem wirtschaftlichem, redaktionellem oder strategischem Interesse entstehen. § 112a sollte insbesondere keinen faktischen Zwang zur Kooperation mit bestimmten Marktteilnehmern und keine Bevorzugung einzelner Organisations- oder Geschäftsmodelle bewirken.

2.3 Politische Werbung in Podcasts: kontrollierte Öffnung statt pauschalem Verbot

Der Diskussionsentwurf hält am Verbot politischer Werbung im privaten Rundfunk fest und bezieht über §74 weiterhin bestimmte rundfunkähnliche Telemedien, darunter produzierte Video- und Podcastangebote, ein.

Ein pauschales Verbot berücksichtigt jedoch nicht hinreichend, dass bezahlte politische Werbung in Podcasts technisch und gestalterisch eindeutig von journalistisch-redaktionellen Inhalten getrennt und für Nutzer*innen klar gekennzeichnet werden kann. Wo redaktionelle Unabhängigkeit, das Trennungsgebot sowie die europäischen Transparenz- und Targetingvorgaben gewährleistet sind, sollte eine differenzierte und verhältnismäßige Regelung geprüft werden. Dies kann zugleich zur Refinanzierung professioneller Podcastangebote beitragen, ohne die redaktionelle Verantwortung des Anbieters zu beeinträchtigen.

Voraussetzung einer solchen Öffnung müssen die eindeutige Trennung und Kennzeichnung bezahlter politischer Werbung, die transparente Benennung des Auftraggebers und die uneingeschränkte redaktionelle Unabhängigkeit des Podcastanbieters sein. Pauschale zusätzliche Ausschlüsse für Nachrichten- und politische Informationsformate erscheinen dagegen nicht sachgerecht, wenn diese Anforderungen erfüllt werden. Gerade solche Formate leisten einen besonderen Beitrag zu Meinungsvielfalt und demokratischer Öffentlichkeit und sind zugleich auf tragfähige Refinanzierungsmodelle angewiesen. Etwaige weitergehende Beschränkungen müssen an konkret nachgewiesenen Risiken anknüpfen und verhältnismäßig ausgestaltet sein.

3. Public Value: Bewährtes System weiterentwickeln, keine Übertragung auf Einzelinhalte

Der BVDW unterstützt das bestehende Public-Value-System und sein Ziel, gesellschaftlich relevante journalistisch-redaktionelle Angebote angemessen auffindbar zu machen. Auch eine zeitgemäße Weiterentwicklung der bestehenden Kriterien ist grundsätzlich zu begrüßen, sofern diese transparent, objektiv, medienneutral, diskriminierungsfrei und pluralitätssichernd ausgestaltet sind.

Davon klar zu unterscheiden ist jedoch die vorgeschlagene Übertragung dieser Systematik auf einzelne Inhalte in Such-, Ranking- und Empfehlungssystemen. Dies wäre keine bloße Fortentwicklung des bestehenden Public-Value-Modells, sondern würde einen qualitativ anderen Regelungsgegenstand erfassen. Während das bestehende System auf die Auffindbarkeit von Angeboten abstellt, betreffen

Vorgaben für Einzelinhalte unmittelbar deren Auswahl, Gewichtung und Ausspielung. Eine solche Übertragung lehnt der BVDW ab.

Unabhängig davon muss bei statusbezogenen Pflichten sichergestellt sein, dass verpflichtete Dienste zuverlässig erkennen können, für welche Angebote die jeweiligen Vorgaben gelten. Der Diskussionsentwurf sieht hierfür unterschiedliche Mechanismen vor: Für die nach §§ 25a, 25b gelisteten Angebote erfolgt die Zuordnung in einem antragsbasierten Verfahren; die entsprechenden Listen werden veröffentlicht und den verpflichteten Diensten elektronisch übermittelt. Soweit Pflichten hingegen an einen Status nach § 2 Abs. 4 und 5 anknüpfen, fehlt ein vergleichbar klarer Zuordnungsakt. Dies kann insbesondere dann zu erheblichen Rechts- und Umsetzungsunsicherheiten führen, wenn Dienste selbst beurteilen müssten, ob ein Angebot die gesetzlichen Kriterien erfüllt.

3.1 Keine Übertragung der Angebotslogik auf Einzelinhalte

Die besondere Auffindbarkeit eines journalistisch-redaktionellen Gesamtangebots mit vielfaltsförderndem Mehraufwand und die Auswahl eines konkreten Einzelinhalts in einem Such-, Ranking- oder Empfehlungssystem folgen unterschiedlichen Logiken. Letztere stellen und gewichten fortlaufend einzelne Inhalte in unterschiedlichen Nutzungskontexten. Vorgaben, nach denen bestimmte Inhalte bevorzugt, mit Mindestanteilen berücksichtigt oder besonders sichtbar gemacht werden müssen, wirken damit unmittelbar auf das Nutzungserlebnis und die Dienstausgestaltung ein.

Die Übertragung der auf Gesamtangebote bezogene Public-Value-Bewertung auf die Ebene einzelner Inhalte wirft unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung schwierige Abgrenzungs- und Umsetzungsfragen auf. Dies gilt sowohl für eine breite Einbeziehung unterschiedlicher Inhalte als auch für eine Beschränkung auf bestimmte meinungsbildende Inhalte.

Eine solche Regulierung würde somit schwierige Anschlussfragen aufwerfen: Welche einzelnen Inhalte wären privilegierungswürdig, anhand welcher Kriterien und in welchem Umfang? Je konkreter diese Vorgaben ausgestaltet werden, desto stärker verschiebt sich die Regulierung von allgemeinen Rahmenbedingungen für Auffindbarkeit hin zur Einflussnahme auf konkrete Ausspielungsentscheidungen. Sowohl eine breite als auch eine eng gefasste Privilegierung einzelner Inhalte wäre für Diensteanbieter mit erheblichen praktischen Umsetzungsfragen verbunden. Zudem stellen sich Fragen im Hinblick auf Art. 8 DSA, sofern ihre Umsetzung eine allgemeine Prüfung oder Überwachung der übermittelten oder gespeicherten Informationen voraussetzt.

3.2 Nutzer*innenautonomie konsequent zum Ausgangspunkt machen

Positiv ist, dass der Entwurf in § 84 Abs. 3 und § 92a Abs. 3 den Vorrang individueller Nutzungseinstellungen ausdrücklich anerkennt. Nutzer*innen sollen die Sichtbarkeit, Sortierung und Anordnung von Angeboten und Inhalten jederzeit auf einfache Weise individualisieren und einzelne Quellen auch ausblenden können. Dies trägt der Funktionsweise personalisierter digitaler Angebote grundsätzlich Rechnung, die je nach Dienst bereits unterschiedliche nutzungsseitige Steuerungs- und Einstellungsmöglichkeiten vorsehen, mit denen Nutzer*innen steuern können, welche Inhalte ihnen vorgeschlagen werden.

Die vorgesehene Opt-out-Möglichkeit löst jedoch nicht die grundsätzliche Frage nach Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einer gesetzlichen Steuerung einzelner Empfehlungen. Denn zunächst soll die gesetzlich vorgegebene Privilegierung als Voreinstellung gelten und damit unmittelbar auf die Zusammensetzung algorithmischer Empfehlungen einwirken. Gerade wenn individuelle Nutzungseinstellungen den gesetzlichen Vorgaben zu Recht vorgehen, sollte geprüft werden, ob Vielfalt nicht zielgenauer durch transparente Auswahlkriterien, diskriminierungsfreie Verfahren und echte Wahlmöglichkeiten der Nutzer*innen gestärkt werden kann, statt durch starre quantitative Vorgaben für einzelne Ausspielungsergebnisse.

Eine umfassende Pflicht für Medienintermediäre bezüglich der Ausgestaltung ihrer Empfehlungssysteme wirft zudem Fragen hinsichtlich des Zusammenspiels mit den bereits bestehenden Vorgaben des DSA auf. Der DSA enthält bereits Regelungen, inwiefern Nutzer*innen die Reihenfolge und Hervorhebung von Informationen auf Online-Plattformen beeinflussen können. Der BVDW lehnt einen verpflichtenden Mindestanteil nach § 84c Abs. 1 und dessen Erstreckung auf Medienintermediäre nach § 94a daher ab. Das Ziel, die Sichtbarkeit journalistisch-redaktioneller Angebote zu verbessern, sollte mit Instrumenten verfolgt werden, die keine einzelnen Auslieferungsentscheidungen vorschreiben: Transparenz über die Auswahlkriterien, nutzungsseitige Steuerungs- und Einstellungsmöglichkeiten sowie die Auffindbarkeit der Angebote als solche, die das bestehende Public-Value-System bereits vorsieht.

3.3 Herausforderung anerkennen, aber im europäischen Kontext adressieren

Der BVDW erkennt ausdrücklich die zugrunde liegende medienpolitische Herausforderung an. Die Frage, wie journalistisch-redaktionelle Angebote in zunehmend digitalen Vermittlungsumgebungen sichtbar und auffindbar bleiben, ist für Medienvielfalt und Meinungsbildung von erheblicher Bedeutung. Dabei ist zugleich zu berücksichtigen, dass Plattformen, Suchdienste und Medienintermediäre wichtige Zugangswege zu journalistischen Angeboten darstellen und von Medienanbietern auch gezielt genutzt werden, um Reichweite zu erzielen und neue Nutzer*innen zu erreichen. Weitergehende Eingriffe in Such-, Ranking- und Empfehlungssysteme sollten daher auf einer belastbaren empirischen Grundlage beruhen und ihre Auswirkungen auf die gesamte Medien- und Angebotsvielfalt berücksichtigen.

Gerade bei Such-, Ranking- und Empfehlungssystemen ist zudem der bestehende europäische Regulierungsrahmen zu berücksichtigen. Seit der letzten Überarbeitung der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie) sind mit DSA, Digital Markets Act (DMA) und EMFA weitere europäische Regelwerke hinzugetreten, die unterschiedliche Aspekte digitaler Vermittlung, Plattformregulierung und Medienvielfalt adressieren. Bestehende europäische Instrumente sollten konsequent angewendet und durchgesetzt werden. Bevor zusätzliche nationale Vorgaben geschaffen werden, sollte daher geprüft werden, welche Herausforderungen durch den bestehenden Rechtsrahmen bereits adressiert werden und wo tatsächlich ergänzender Regelungsbedarf besteht.

Hinzu kommt, dass die AVMD-Richtlinie gegenwärtig selbst überprüft wird. Die europäische Debatte nimmt dabei auch die Frage in den Blick, wie die Sichtbarkeit und Hervorhebung von Medienangeboten im digitalen Umfeld weiterentwickelt werden kann. Die Weiterentwicklung der Auffindbarkeitsregeln durch die Länder kann hierzu wichtige Impulse liefern. Nationale Maßnahmen sollten jedoch so ausgestaltet werden, dass sie sich kohärent in den europäischen Rechtsrahmen einfügen und dessen Weiterentwicklung angemessen berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund sollte von einer Übertragung des bestehenden Public-Value-Systems auf einzelne Inhalte abgesehen werden. Stattdessen sollte geprüft werden, wie die Sichtbarkeit journalistisch-redaktioneller Angebote durch geeignete, verhältnismäßige und möglichst wenig eingriffsintensive Instrumente gestärkt werden kann. Die anstehende AVMD-Richtlinie-Debatte bietet hierfür zugleich die Gelegenheit, die Sichtbarkeit journalistisch-redaktioneller Angebote und das Zusammenspiel nationaler und europäischer Instrumente grundsätzlicher zu betrachten.

3.4 Outlinks bei Medienintermediären: Zugang ermöglichen, Sicherheit und europäische Vorgaben berücksichtigen

Auch die in § 94 Abs. 1a und Abs. 2 vorgesehene Verpflichtung, Verlinkungen zu journalistisch-redaktionell verantworteten Angeboten „auf jeder Ebene“ eines Medienintermediärs zuzulassen, bedarf einer klareren und differenzierten Ausgestaltung. Das Ziel, den Zugang zu journalistischen Originalangeboten zu erleichtern, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Eine pauschale Verpflichtung darf jedoch nicht dazu führen, dass Anbieter Sicherheits-, Jugendschutz-, Integritäts- oder Qualitätsmechanismen außer Kraft setzen müssen.

Insbesondere muss bestimmt werden, was unter „jeder Ebene“ des Angebots zu verstehen ist, welche Verlinkungsformen erfasst werden und unter welchen Voraussetzungen Links aus Gründen der IT-Sicherheit, des Jugend- und Verbraucher*innenschutzes oder zur Abwehr missbräuchlicher Weiterleitungen eingeschränkt werden dürfen. Zudem ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang nationale Vorgaben neben den harmonisierten Regelungen von DSA und EMFA zulässig sind. Die Sonderbehandlung von Medieninhalten auf sehr großen Online-Plattformen ist abschließend und harmonisierend in Art. 18 EMFA geregelt.

4. KI-Informationssysteme: Doppelregulierung vermeiden

Der BVDW unterstützt Maßnahmen, die Transparenz über Herkunft, Quellenbezüge und Funktionsweise von KI-Informationssystemen verbessern sowie die Sichtbarkeit hochwertiger journalistischer Inhalte fördern. Der BVDW erkennt zugleich an, dass bei KI-generierten und ausgespielten Inhalten Fragen nach Verantwortung und angemessenen Rechtsfolgen, insbesondere bei falschen oder irreführenden Informationen, beantwortet werden müssen. Entsprechende Vorgaben müssen jedoch technisch umsetzbar, verhältnismäßig und mit dem bestehenden europäischen Rechtsrahmen, insbesondere dem AI-Act, kohärent ausgestaltet sein, um Doppelregulierung zu vermeiden.

Bei allen Diskussionen muss beachtet werden, welche jeweilige Funktion das KI-Informationssystem erfüllt und über welche tatsächlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Anbieter verfügt. Dabei ist

insbesondere zu differenzieren, ob Inhalte generiert, bestehende Inhalte oder Quellen zusammengefasst oder Inhalte Dritter vermittelt werden. Die konkrete Ausgestaltung darf weder dazu führen, dass eine angemessene Verantwortlichkeit für generierte und ausgespielte Inhalte grundsätzlich ausgeschlossen wird, noch dürfen technisch oder rechtlich nicht erfüllbare Anforderungen begründet werden.

Auch Gegendarstellungs-, Berichtigungs- und Kennzeichnungspflichten müssen an der konkreten Funktionsweise des jeweiligen Systems ansetzen. Dabei ist insbesondere zu klären, auf welche konkrete Ausgabe sich ein Anspruch bezieht, welche technischen Maßnahmen vom jeweiligen Anbieter verlangt werden können und wie mit nachfolgenden, neu generierten Ausgaben umzugehen ist.

Die Qualität KI-gestützter Informationsangebote beruht langfristig auf einem vielfältigen und wirtschaftlich tragfähigen Medien- und Inhalteökosystem. Regulatorische Ansätze sollten deshalb Innovation bei KI-Anwendungen, die Sichtbarkeit hochwertiger journalistischer Inhalte und nachhaltige digitale Wertschöpfung gemeinsam berücksichtigen.

5. Medienkonzentrationsrecht: tatsächliche Meinungsmacht statt wirtschaftlicher Größe

Der BVDW unterstützt das Ziel, das Medienkonzentrationsrecht an eine digitale Kommunikationsrealität anzupassen. Meinungsbildung findet heute über Fernsehen, Hörfunk, Presse, Onlineangebote, Plattformen, Vermittlungsdienste und KI-gestützte Zugänge statt. Konsequenterweise muss das Medienkonzentrationsrecht sachgerecht weiterentwickelt und dabei veraltete Instrumente zur Vielfaltssicherung auf den Prüfstand gestellt werden, jedenfalls soweit diese sich, wie namentlich die Drittsendezeitenverpflichtung im Rundfunk, in ihrer vielfaltssichernden Wirkung inzwischen gänzlich überholt haben.

Eine Modernisierung des Medienkonzentrationsrechts ist richtig. Der Gesetzgeber muss mit seinem Regelungsvorschlag aber dort ansetzen, wo tatsächlich Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung entsteht. Wirtschaftliche Größe allein ist dafür kein belastbarer Maßstab.

Die Erweiterung der Betrachtung über klassische Mediengattungen hinaus ist grundsätzlich nachvollziehbar. Plattformen, Medienintermediäre, Suchdienste und KI-gestützte Informationszugänge können ebenso wie journalistisch-redaktionelle Angebote den Zugang zu Informationen und deren Sichtbarkeit beeinflussen. Eine mediengattungsübergreifende Betrachtung darf jedoch nicht dazu führen, dass wirtschaftlich und funktional unterschiedliche Tätigkeiten allein aufgrund ihrer Unternehmenszugehörigkeit oder ihres Umsatzes gleichbehandelt werden. Maßgeblich müssen die konkrete Funktion im Meinungsbildungsprozess, die tatsächliche Reichweite, die Kontrolle über Auswahl und Sichtbarkeit von Informationen sowie die Möglichkeit nachhaltiger Einflussnahme sein.
Der Diskussionsentwurf verbindet eine wirtschaftliche Vorprüfung mit einer widerlegbaren Vermutung vorherrschender Meinungsmacht und möglichen Abhilfemaßnahmen. Der Umsatzschwellenwert entscheidet damit nicht nur, ob eine Prüfung beginnt. Er soll zugleich die Vermutung eines medienrechtlich relevanten Einflusses tragen. Diese Verknüpfung ist nicht sachgerecht. Ein wirtschaftlicher Indikator darf das Ergebnis einer medienrechtlichen Prüfung nicht materiell vorprägen, wenn er keinen belastbaren Bezug zur tatsächlichen publizistischen Wirkung hat.

5.1 Umsatz misst wirtschaftliche Größe, nicht Meinungsmacht

Umsatz misst wirtschaftliche Aktivität. Wirtschaftliche Aktivität indiziert keine Reichweite oder „vorherrschende Meinungsmacht". Hoher Umsatz kann aus Tätigkeiten entstehen, die keinen oder nur einen mittelbaren Bezug zur öffentlichen Meinungsbildung haben. Umgekehrt können reichweitenstarke und für den Informationszugang bedeutende Angebote vergleichsweise geringe Umsätze erzielen. Heterogene Geschäftsmodelle verstärken diesen Unterschied. Werbefinanzierte Angebote, Abonnements, Vertrieb, Transaktionen, technische Dienstleistungen und diversifizierte Konzernaktivitäten generieren

Umsatz auf unterschiedliche Weise. Konzernumsätze können Geschäftsfelder, Märkte und Erlöse außerhalb journalistisch-redaktioneller Angebote umfassen. Eine unternehmensbezogene Umsatzbetrachtung kann wirtschaftliche Breite erfassen, ohne publizistischen Einfluss abzubilden.
Eine umsatzbezogene Schwelle kann allenfalls der administrativen Vorauswahl dienen. Sie darf weder eine Vermutung vorherrschender Meinungsmacht noch Grundlage für belastende Rechtsfolgen sein. Ihre Höhe und Berechnungsgrundlage müssen sachlich begründet, regelmäßig evaluiert und auf tatsächlich meinungsbildungsrelevante Tätigkeiten eng begrenzt werden. Dies gebieten der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Für das Recht der Wirtschaft hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz. Ein hinreichender Bezug zum nationalen

Medienmarkt ist nicht gegeben, soweit konzernweite Umsätze ohne unmittelbaren Zusammenhang zu meinungsrelevanten Inhalten einbezogen werden.

5.2 Umsatz allenfalls als Aufgreifkriterium

Wirtschaftliche Kennzahlen können aus Gründen der Verfahrensökonomie als objektives Aufgreifkriterium dienen. Sie können anzeigen, ab wann eine vertiefte Prüfung in Betracht kommt. Ihre Funktion muss aber klar begrenzt sein: Das Überschreiten einer Schwelle darf ein Prüfverfahren eröffnen, nicht dessen Ergebnis vorstrukturieren.

Eine widerlegbare Vermutung vorherrschender Meinungsmacht verlagert dagegen die Begründungslast auf das betroffene Unternehmen. Das ist insbesondere problematisch, wenn die Vermutung an konzernweite oder medienferne Umsätze anknüpft.

5.3 Zusammenspiel mit Kartell- und Fusionskontrolle klar abgrenzen

Das Medienkonzentrationsrecht verfolgt mit dem Schutz vor vorherrschender Meinungsmacht ein eigenständiges Ziel. Gleichwohl können dieselben Zusammenschlüsse, Beteiligungsveränderungen oder gesellschaftsrechtlichen Vorgänge bereits der kartellrechtlichen Fusionskontrolle oder weiteren aufsichtsrechtlichen Verfahren unterliegen. Zusätzliche medienspezifische Prüfungen sind daher nur gerechtfertigt, soweit sie eine klar benannte, durch das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht erfasste Gefahr für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung adressieren.

Zuständigkeiten, Prüfmaßstäbe und Verfahren müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass widersprüchliche Bewertungen, mehrfache Nachweispflichten und vermeidbare Verfahrensverzögerungen verhindert werden. Bereits vorliegende Informationen und behördliche Prüfungsergebnisse sollten genutzt werden können, soweit sie für die medienkonzentrationsrechtliche Bewertung aussagekräftig sind.

5.4 Anmeldepflicht auf meinungsmachtrelevante Veränderungen begrenzen

Anmeldepflichten sollten nur an Veränderungen anknüpfen, die nach Art und Umfang geeignet sind, die Kontrolle über meinungsbildungsrelevante Angebote, Vermittlungsleistungen oder Auswahlentscheidungen tatsächlich zu verändern. Rein konzerninterne Umstrukturierungen ohne Wechsel der letztendlichen Kontrolle sowie geringfügige Beteiligungsveränderungen ohne relevanten Einfluss auf publizistische oder algorithmische Entscheidungen sollten grundsätzlich keine umfassenden Prüfverfahren auslösen. So gibt Art. 22 EMFA vor, dass die Mitgliedstaaten verhältnismäßige Vorschriften zur Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt festlegen sollen, die sich erheblich auf den Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit auswirken könnten.

Begriffe wie „sonstiger Einfluss“ müssen hinreichend bestimmt werden. Für Unternehmen muss im Vorhinein erkennbar sein, welche Vorgänge anmeldepflichtig sind, welche Unterlagen benötigt werden und innerhalb welcher Fristen eine Entscheidung erfolgt. Erforderlich sind klare Schwellen, Ausnahmen für offensichtlich nicht meinungsmachtrelevante Vorgänge und die Möglichkeit einer frühzeitigen verbindlichen Klärung.

5.5 Abhilfemaßnahmen müssen verhältnismäßig und effektiv überprüfbar sein

Maßnahmen zur Begrenzung vorherrschender Meinungsmacht müssen auf eine konkret festgestellte Gefahr bezogen, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein. Vorrang sollten verhaltensbezogene oder organisatorische Maßnahmen haben, sofern sie die festgestellte Gefahr wirksam adressieren. Strukturelle Maßnahmen wie Veräußerungs- oder Entflechtungsverpflichtungen kommen wegen ihrer weitreichenden und teilweise irreversiblen Folgen nur als letztes Mittel in Betracht.

Überdies sollte Rechtsbehelfen gegen die Feststellung vorherrschender Meinungsmacht sowie gegen vielfaltssichernde Anordnungen aufschiebende Wirkung zukommen, da bei derart tiefgreifenden und potenziell irreversiblen Maßnahmen ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz gewährleistet sein muss.

6. Fazit

Der BVDW unterstützt das Ziel, den Medienstaatsvertrag an eine digitale und zunehmend KI-geprägte Medienwelt anzupassen. Die Modernisierung sollte jedoch europarechtskonform, technologieneutral, verhältnismäßig und praxistauglich erfolgen. Regulierung muss dort ansetzen, wo tatsächlich Einfluss auf Medienvielfalt und Meinungsbildung besteht, und die unterschiedlichen Funktionen und Geschäftsmodelle der digitalen Wertschöpfungskette berücksichtigen.

Dafür sollte der DMStV Werberegeln konsequent liberalisieren und das bewährte Public-Value-System weiterentwickeln, ohne dessen Angebotslogik auf einzelne Inhalte und konkrete Ausspielungsentscheidungen zu übertragen. Bei KI-Informationssystemen sind funktionsbezogene und technisch erfüllbare Anforderungen erforderlich, die sich kohärent in den europäischen Rechtsrahmen einfügen. Im Medienkonzentrationsrecht darf Meinungsmacht nicht aus wirtschaftlicher Größe allein abgeleitet werden.

Leitgedanke des BVDW ist damit ein kohärenter Ordnungsrahmen, der Medienvielfalt und journalistische Qualität schützt und zugleich Refinanzierung, Wettbewerb, Nutzer*innenautonomie und Innovation ermöglicht.

Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V.

Der Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e. V. ist die Interessenvertretung für Unternehmen, die digitale Geschäftsmodelle betreiben oder deren Wertschöpfung auf dem Einsatz digitaler Technologien beruht. Mit seinen Mitgliedern aus der gesamten Digitalen Wirtschaft gestaltet der BVDW bereits heute die Zukunft – durch kreative Lösungen und modernste Technologien. Als Impulsgeber, Wegweiser und Beschleuniger digitaler Geschäftsmodelle setzt der Verband auf faire und klare Regeln und tritt für innovationsfreundliche Rahmenbedingungen ein. Dabei hat der BVDW immer Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt im Blick. Neben der DMEXCO, der führenden Fachmesse für Digitales Marketing und Technologien, und dem Deutschen Digital Award richtet der BVDW auch den CDR-Award, die erste Preisverleihung im DACH-Raum für Digitale Nachhaltigkeit und Verantwortung sowie eine Vielzahl von Fachveranstaltungen aus.

Kontakt: **Katharina Czarnian**, Senior Public Affairs Manager – Data Driven Markets, czarnian@bvdw.org

www.bvdw.org

Impressum

Erscheinungsort und -datum	Berlin, November 2026
Herausgeber	Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. Obentrautstraße 55, 10963 Berlin, +49 30 2062186 – 0, info@bvdw.org, www.bvdw.org
Vorstand gem. § 26 BGB	Carsten Rasner
Präsident	Dirk Freytag
Vizepräsident*innen	Thomas Duhr, Anke Herbener, Corinna Hohenleitner, Dr. Moritz Holzgraefe, Julian Simons, Eva Werle
Kontakt	politik@bvdw.org
Vereinsregisternummer	Amtsgericht Charlottenburg VR 42449 B
Rechtshinweise	Alle in dieser Veröffentlichung enthaltenen Angaben und Informationen wurden vom Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. sorgfältig recherchiert und geprüft. Diese Informationen sind ein Service des Verbandes. Für Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität können weder der Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. noch die an der Erstellung und Veröffentlichung dieses Werkes beteiligten Unternehmen die Haftung übernehmen. Die Inhalte dieser Veröffentlichung und / oder Verweise auf Inhalte Dritter sind urheberrechtlich geschützt. Jegliche Vervielfältigung von Informationen oder Daten, insbesondere die Verwendung von Texten, Textteilen, Bildmaterial oder sonstigen Inhalten, bedarf der vorherigen Zustimmung durch den Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. bzw. die Rechteinhaber (Dritte). **EU-Transparenzregister-Nummer: 479540331468-69** **Deutsches Lobbyregister: R000257**