

**MVFP – Medienverband der freien Presse e. V.**

**Anmerkungen zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher  
Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag)**

Landtag Nordrhein-Westfalen Drs. 18/3063 v. 15.02.2023 (Gesetzentwurf der  
Landesregierung)

Stand der Anmerkungen: 8. Mai 2023

Der Medienverband der freien Presse bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf der Landesregierung, der den dritten Medienänderungsstaatsvertrag in Landesrecht umsetzen und das WDR-Gesetz entsprechend anpassen soll.

Wir begrüßen die Bemühungen der Länder um Reformen des Auftrags und der Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Wir sind der Auffassung, dass die nötige Konturierung hin zu einem funktionsgerechten Auftrag, der insbesondere auch den Existenzbedingungen privater Presse im digitalen Zeitalter gerecht werden muss, mit dem vorliegenden Änderungsstaatsvertrag noch nicht erreicht wurde und weitere Reformanstrengungen verlangt. Auch die Aufsicht bedarf unseres Erachtens über die begrüßenswerten Ansätze hinaus weiterer Verbesserungen.

**I. Einleitung: Digitale Presse und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Ungefähr 7000 Zeitschriftentitel der Publikums-, Fach- und konfessionellen Presse informieren mit ihren gedruckten und vielfältigen digitalen Ausgaben und Angeboten nachhaltig und vertieft über alle Themen, die Menschen privat oder beruflich interessieren. Zeitschriften und Zeitungen machen gemeinsam die freie periodische Presse aus, die für jede freie Gesellschaft und Demokratie existenznotwendig ist. In der Vielzahl der Publikationen der freien Presse wird die Vielzahl der sich ständig in der Gesellschaft tatsächlich neu bildenden Meinungen und Lebensentwürfe sichtbar, die freie Presse ermöglicht die individuelle wie öffentliche Meinungsbildung zu praktisch allen Themen. Das gilt auch und gerade im digitalen Zeitalter.

Bereits seit Jahren steht die freie Presse mitten in der digitalen Transformation und damit zugleich vor historischen und zunehmend existenziellen Herausforderungen. Schon heute überwiegt die digitale Reichweite vielfach die Reichweite der Printausgaben, ein Trend, der sich weiter und womöglich mit größerer Geschwindigkeit fortsetzen wird. Während die Verlage die Kosten der Digitalisierung für sich genommen trotz erheblicher Einschnitte in der Regel noch tragen könnten, sind die nicht beherrschbaren Kostenexplosionen bei Druck, Papier und Zustellung sowie Postzustellung vielfach zu hoch. Zunehmend können Zeitungen in ländlichen Gebieten nicht mehr wirtschaftlich zugestellt werden. Und bis 2024 sind 30 Prozent der Zeitschriftentitel stark in ihrer Existenz gefährdet.<sup>1</sup> Das sind über 2.000 von über 7.000 Zeitschriftentiteln (Stand 2021), die dann ggf. nirgendwo mehr zugestellt werden, weder auf dem Land noch in der Stadt. Diese Existenzgefährdung gilt den Titeln als solchen mit gedruckten und digitalen Ausgaben. Beide sind in aller Regel publizistisch wie ökonomisch unverzichtbar, um das jeweilige Medium und seine Redaktion zu erhalten. Dabei ist die gedruckte Auflage in der Regel auf absehbare Zeit nicht nur publizistisch unverzichtbar. Sie muss zusätzlich mit ihren Erlösen wesentlich zur Finanzierung der Redaktionen beitragen und die unverzichtbaren Investitionen in die Digitalisierung ermöglichen. Letztlich werden allerdings die Presseangebote aus ihren digitalen Vertriebs- und Werbeerlösen Redaktionen, Technik, Geschäftsbetrieb und Investitionen finanzieren müssen, soll eine freie und vielfältige Presse auch in der Zukunft erhalten werden.

Dafür ist es unverzichtbar, dass der gesetzliche Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks presseähnliche Angebote zweifelsfrei ausschließt und dass dieser Ausschluss in der Praxis effektiv umgesetzt wird. Jedes öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot, das aus Sicht des jeweiligen Publikums digitale Presseangebote substituieren kann, gefährdet die Chancen für den Erhalt der freien Presse. Denn ganz natürlich hat ein Medienangebot, das die Allgemeinheit schon mit einer Abgabe bezahlt hat und das deshalb bei der konkreten Konsumententscheidung als Gratisangebot daherkommt, einen niemals einholbaren Wettbewerbsvorteil gegenüber dem privaten Presseangebot, das bezahlt werden muss.

Eine solche Begrenzung des Auftrags, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stärker auf seine Kernaufgaben fokussiert und zugleich der privaten Presse einen Markt erhält, mit dem allein sie als freie Presse existieren kann, ist unschwer möglich.

Eine solche Begrenzung würde wesentlich dazu beitragen, eine echte und robuste Medienvielfalt und -freiheit zu erhalten und zu ermöglichen. Neben dem durch Binnenpluralität und Ausgewogenheit notwendigerweise inhaltlich gezähmten

---

<sup>1</sup> Das zeigt eine Branchenanalyse der Unternehmensberatung Schickler, die gemeinsam mit dem VDZ im März/April 2021 durchgeführt wurde. Die Lage stellt sich heute noch sehr viel dramatischer dar, da die seitdem eingetretenen Kostenexplosionen nicht vorhersehbar waren. Erste Titel haben inzwischen ihr Erscheinen eingestellt, es sind nun weniger als 7.000 Titel.

öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt es dann auch weiterhin eine außenplurale freie Presse, die sich in der Gesellschaft im publizistischen und ökonomischen Wettbewerb frei entfalten kann und mit ihren tausenden Angeboten die Vielfalt der Meinungen und Ideen der Gesellschaft wiedergibt und in die öffentliche und private Meinungsbildung einbringt.

Eine solche Begrenzung ist unverzichtbar. Wird den Presse substituierenden öffentlich-rechtlichen Angeboten und ihrer Ausdehnung keine effektive Grenze gesetzt, droht eine Ausdünnung und Verödung medialer Vielfalt. Öffentlich-rechtliche presseähnliche Angebote, die die private Presse verdrängen bzw. die hinreichende Herausbildung des für die private Presse nötigen digitalen Rezipientenmarkt verhindern, könnten die außenplurale Pressevielfalt niemals ersetzen. Es gäbe dann in allen Medienformen nur oder fast nur noch öffentlich-rechtliche Inhalte und Positionen. Das wäre ein im Vergleich zur heutigen Vielfalt aus binnenpluralem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und außenpluraler Presse depremierender Zustand.

Eine solche Begrenzung liegt in der Verantwortung der Bundesländer. Die Länder sind mit ihrer Gesetzgebungskompetenz für das Medienrecht sowohl für den rechtlichen Rahmen des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk als auch für den Rechtsrahmen der freien Presse verantwortlich. Bei der Entscheidung über eine Begrenzung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder einer Entgrenzung im Sinne der Zulassung öffentlich-rechtlicher digitaler Presse ist den Existenzbedingungen beider Systeme Rechnung zu tragen und gerecht zu werden. Das bedeutet aber auch, dass die Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb der tausenden Presseangebote gesichert werden müssen. Dazu zählt insbesondere, dass dieser Wettbewerb nicht durch abgabenfinanzierte Substitute unterminiert und zerstört werden darf. Dieser Schutz der privaten digitalen Pressemärkte gegen staatlich beauftragte und finanzierte Wettbewerbsverzerrung kann nicht der freien Entscheidung der Rundfunkanstalten überlassen bleiben, sondern muss von den Ländern durch zweifelsfreie gesetzliche Auftragsgrenzen und deren effektive Durchsetzung geleistet werden. Diese Aufgabe der Medienpolitik ist angesichts der skizzierten Entwicklungen so wichtig und dringlich wie nie. Sie wird nach unserer Einschätzung aber noch unterschätzt. Der vorliegende dritte Medienänderungsstaatsvertrag löst sie jedenfalls nicht. Weitere Reformschritte sind dringend erforderlich.

## **II. Reform des Rundfunkauftrags (§ 26 Abs. 1 Medienstaatsvertrag - MStV<sup>2</sup>)**

Der Rundfunkauftrag ist die wesentliche medienpolitische Stellschraube für die organisatorische, publizistische und finanzielle Aufstellung des gebührenfinanzierten Rundfunks. Durch die Anfügung von § 26 Abs. 1 S. 4 ff. MStV wird der Auftrag nicht

---

<sup>2</sup> Paragraphen des Medienstaatsvertrags hier und im Folgenden in der Fassung des 3. Medienänderungsstaatsvertrages

beschränkt, sondern dürfte im Zweifel erweitert werden. Gleichzeitig erscheinen die Ergänzungen unbestimmt. Gemäß § 26 Absatz 1 Satz 4 MStV sollen die Rundfunkanstalten ein „Gesamtangebot für alle“ unterbreiten. Was hiermit über die bisherige Regelung hinaus gemeint ist, erschließt sich auch aus der Begründung nicht. Der bisherige gesetzliche Auftrag lässt jedenfalls keine formellen Beschränkungen erkennen, die einem Angebot „für alle“ entgegenstünden. Auch der Hinweis darauf, dass die aus der Beitragsfinanzierung erwachsenden Möglichkeiten genutzt werden sollen (§ 26 Absatz 1 S. 5 MStV), erscheint ohne besonderen Anlass. Ähnliches gilt für die Maßgabe, „durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt bei[zu]tragen“ (§ 26 Absatz 1 S. 5 MStV).

Interessant erscheint, dass die für jeden öffentlich-rechtlichen Rundfunk unabdingbaren und zentralen Verpflichtungen auf Objektivität, Unparteilichkeit und Ausgewogenheit nun durch die Voranstellung des Wortes „Ferner“ in § 26 Abs. 2 Satz 2 MStV als offenbar weniger bedeutsam oder gar nachrangig erscheinen könnten. Das erscheint umso verwunderlicher als diese Eigenschaften der Programmgestaltung eine der wichtigsten Voraussetzungen der Legitimität eines durch staatliche Gesetze und Stellen organisierten und finanzierten Rundfunks sein dürften. Denn wie könnte man es rechtfertigen, wenn eine jede und ein jeder zur Finanzierung eines Mediums herangezogen würde, das nicht ausgewogen, sondern tendenziös im Sinne bestimmter Meinungen und Positionen berichtet und kommentiert?

Insgesamt kann in der Neufassung des § 26 Absatz 1 MStV jedenfalls keine Begrenzung des Funktionsauftrags erkannt werden.

### **III. Mögliche Überführung von Programmen in inhaltlich gleichartige Telemedien (§ 28 Abs. 5 Satz 1 iVm § 32a MStV)**

Den Rundfunkanstalten wird durch § 28 Abs. 5 Satz 1 MStV iVm § 32a MStV die freie Wahl überlassen, ob und wie sie die in § 28 Abs. 5 MStV genannten Rundfunkprogramme fortführen, einstellen oder als Rundfunk im Internet fortführen oder durch reine Telemedien gleichartigen Inhalts im Internet ersetzen. Auch eine Wiederaufnahme oder erneute Rücküberführung sind zulässig. Hier besteht das Risiko, dass die Überführung von Programmen insbesondere im Falle der Konzentration auf Abrufmedien zu einem gewichtigen Ausbau öffentlich-rechtlicher Telemedien führt, der angesichts des jedenfalls in der Rechtspraxis unzureichend interpretierten Verbotes presseähnlicher Telemedien (§ 30 Abs. 7 MStV, unten IV.) das Ausmaß wettbewerbsverzerrender Konkurrenz für private Presseangebote massiv erhöhen würde.

Es erscheint zudem fraglich, ob der Auftrag noch hinreichend bestimmt ist, wenn die Wahl der Medienform zwischen Rundfunkprogramm und Telemedium so weitgehend den Rundfunkanstalten überlassen bleibt.

Jedenfalls aber ist es angesichts der Einräumung der Möglichkeit eines massiven Ausbaus öffentlich-rechtlicher Telemedien umso wichtiger, dass das Verbot der Presseähnlichkeit öffentlich-rechtlicher Telemedien endlich effektiv ausgestaltet wird.

#### **IV. Telemedienauftrag und Verbot der Presseähnlichkeit (§ 30 Abs. 7 MStV)**

1. Ein Verbot öffentlich-rechtlicher presseähnlicher Telemedien ist unverzichtbar. Allerdings läuft das geltende Verbot des § 30 Abs. 7 MStV in der Praxis bislang weitgehend leer. Ungeachtet der Maßgabe des § 30 Abs. 7 S. 2 MStV, nach der öffentlich-rechtliche Telemedien „im Schwerpunkt mittels Bewegtbild und Ton zu gestalten [sind], wobei Text nicht im Vordergrund stehen darf“, haben die als vollwertiger Presseersatz funktionierenden öffentlich-rechtlichen Web-Angebote und Apps nicht ab-, sondern immer mehr zugenommen.

Dazu tragen verschiedene Fehlinterpretationen dieser Auftragsschranke bei. Als ein Beispiel sei die irrige Auffassung genannt, dass öffentlich-rechtliche pressemäßige Artikel, die in voller Konkurrenz zu privater Presse stehen, dann doch kein presseähnliches Angebot darstellen sollen, wenn das jeweilige öffentlich-rechtliche Telemedium an anderer Stelle eine hinreichende Zahl von audiovisuellen Angeboten vorhält. Bei diesem Verständnis läuft die Schranke schon deshalb leer, weil ein öffentlich-rechtliches Zeitungs- oder Zeitschriftenangebot durch seine wettbewerbswirksame staatliche Finanzierung die entsprechenden privaten Angebote in gleicher Intensität ganz unabhängig davon verdrängt, ob es unter demselben Namen um audiovisuelle Elemente ergänzt wird oder nicht.

2. Für die dringend nötige effektivere Ausgestaltung des Gebots der Presseähnlichkeit bieten sich insbesondere zwei Wege an.

Entscheidend ist der Sinn und Zweck des Verbots presseähnlicher Angebote. Es soll sicherzustellen, dass trotz der Erweiterung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf den Bereich der Telemedien die Pressefreiheit unangetastet bleibt. Die Auftragsschranke ist eine inhaltliche Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Schutz der Presse gegen abgabenfinanzierte digitale Konkurrenz. Es geht um eine Marktabgrenzung, die die öffentlich-rechtliche Expansion in redaktionelle Telemedien unterbinden soll, die sich als digitale Varianten der Presse darstellen. Das sind jedenfalls alle Angebote, die presseersetzende oder pressemäßige Einzelbeiträge in Form presstypischer Artikel enthalten und die mit solchen Texten herkömmliche Presseerzeugnisse nicht unbedingt vollständig ersetzen, aber an solche doch heranreichen. Die Angebote müssen aus Sicht der Leserinnen und Leser geeignet sein, die Rezeption der privaten Presseangebote zu ersetzen. Wie lässt sich ein Verbot derartiger digitaler Presse normieren?

a) Angesichts der inzwischen über ein Jahrzehnt andauernden und letztlich kaum erfolgreichen Bemühungen um eine angemessene Begrenzung der öffentlich-rechtlichen Pressekonkurrenz liegt es nahe, eine einfache und zweifelsfrei

überprüfbar quantitative Auftragsbegrenzung dergestalt einzuführen, die öffentlich-rechtliche redaktionelle Texte durchgängig auf eine so kurze Zeichenlänge begrenzt, dass Hinweise oder andere unselbständige Randnotizen zu Sendungen möglich sind, nicht aber selbständige Presseartikel, die das jeweilige Thema ohne Rezeption der Sendung behandeln und so Presse ersetzen können. Damit wird die Nutzung digitaler Presse auf eine akzessorische Randbetätigung sichergestellt, ohne dass die konkreten Inhalte der öffentlich-rechtlichen redaktionellen Texte näher untersucht und aus der Perspektive der Presseersetzung bewertet werden müssen.

**b)** Alternativ könnte eine Begrenzung auf Texte mit formalem und materiellem Sendungsbezug dann funktionieren, wenn der inhaltliche Sendungsbezug im Sinne einer akzessorischen Unterordnung und Hilfsfunktion des Textes im Verhältnis zur Sendung verstanden wird. Auch hier dürfen die öffentlich-rechtlichen Texte dann keine selbständig und als Alternative zur Sendung funktionierenden vollwertigen Artikel sein, sondern nur zur Sendung hinführen oder in sonstiger Weise unterstützen.

In beiden Fällen sind pressemäßige Artikel öffentlich-rechtlicher Provenienz durchgängig ausgeschlossen. Alle anderen Varianten einer Schranke, die eine wohl offenbar mit der Zahl der audiovisuellen Inhalte innerhalb des Internetangebots steigende Zahl materiell pressemäßiger Artikel mit bloß formalem Sendungsbezug erlauben, stellen keine wirksame gesetzliche Auftragsbegrenzung dar. Denn wie auch der Realität der öffentlich-rechtlichen Telemedien entnommen werden kann, wird eine solche Schranke im Zweifel eine solche Vielzahl inhaltlich pressemäßiger Artikel nicht untersagen, dass immer presseersetzende Angebote möglich sind.

Anders gewendet: Der Ausweis des Sendungsbezugs muss im einzelnen Beitrag erfolgen. Und selbstverständlich lässt sich auch nur an dem einzelnen Artikel erkennen, ob er inhaltlichen Sendungsbezug aufweist oder presseähnliche Berichterstattung enthält, die ohne die Rezeption der Sendung das Leserinteresse befriedigen kann. Ist dann nicht auch schon dieser einzelne Artikel im Falle der fehlenden Begrenzung auf eine bloße akzessorische Sendungsunterstützung rechtswidrig, hängt die Frage der Zulässigkeit einer presseersetzenden Anzahl sendungsunabhängiger Einzelartikel allein von der Einbindung in andere Kontexte ab, die außerhalb recht gut abgrenzbarer Apps häufig kaum zu kontrollieren sein dürfte. Auf der anderen Seite ist nicht ersichtlich, welches Interesse an einzelnen öffentlich-rechtlichen pressemäßigen Artikeln bestehen sollte. So legt es die Ratio der Norm nahe, ja sie dürfte es unabdingbar machen, dass die Auftragschranke schon den einzelnen pressemäßigen Beitrag erfasst.

**3.** Ein solches effektives Verbot öffentlich-rechtlicher Presse ist medienpolitisch notwendig (a) und verfassungskonform (b), ja verfassungsgeboten (c).

**a)** Es ist notwendig, da ohne das Fernhalten staatlich finanzierter Pressesubstitute von den Märkten privater digitaler Presse diese immer schwerer und womöglich kaum noch möglich sein wird.

Dass die freie Presse in gedruckter wie digitaler Form als publizistisches Produkt verkauft wird und verkauft werden muss, ist kein Manko, sondern ein positives Systemelement. „So wichtig die damit der Presse zufallende ‚öffentliche Aufgabe‘ ist“, die für jede Demokratie unentbehrliche freie öffentliche Meinungsbildung zu ermöglichen, „so wenig kann diese von der organisierten staatlichen Gewalt erfüllt werden. Presseunternehmen müssen sich im gesellschaftlichen Raum frei bilden können. Sie arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatrechtlichen Organisationsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz, in die die öffentliche Gewalt grundsätzlich nicht eingreifen darf.“<sup>3</sup> Die Presse muss sich also im gesellschaftlichen Raum nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatrechtlichen Organisationsformen frei bilden können. Das heißt auch und insbesondere, dass sich die Presse im gesellschaftlichen Raum frei finanzieren können muss. Es gibt keine freiere Redaktion als diejenige, die mit ihren redaktionellen Produkten Leserinnen und Leser erreicht und damit durch Vertriebs- und Werbeerlöse sich selbst und die Publikation insgesamt finanzieren können muss.

Jede andere Finanzierungsform, die nicht von dem publizistischen Erfolg im Wettbewerb um die Wertschätzung des Publikums abhängt, sondern von Finanzmitteln Dritter, führt zu relativ unfreieren Redaktionen, die in mehr oder weniger hohem Maße den Vorstellungen der Geldgeber entsprechen müssen. Das gilt für die Finanzierung durch staatliche Gelder ebenso wie für die Finanzierung durch Mäzene. Die nach wie vor unerreichte außenplurale Vielfalt der tausenden Zeitschriften und Zeitungen belegt den Erfolg und die Leistungsfähigkeit privater, marktwirtschaftlich verfasster Presse.

Grundbedingung ist allerdings, dass der Pressemarkt fair gestaltet ist, was insbesondere bedeutet, dass jeder, der an ihm teilhaben will, denselben Wettbewerbsprinzipien unterliegt. Wenn nun der Staat bestimmten Publikationen eine Vollfinanzierung gewährt, die dazu führt, dass alle anderen sowohl im publizistischen als auch im ökonomischen Wettbewerb aussichtslos in die zweite Reihe gesetzt werden, bedeutet das nichts anderes als die Untergrabung und Verunmöglichung freier Pressemärkte. Genau dies droht, wenn der Gesetzgeber der Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die digitalen Pressemärkte keine wirklich effektive Schranke setzt.

Die Lage dürfte dramatischer sein als viele vermuten. Denn es treffen zwei Entwicklungen aufeinander, die sich zum Nachteil der privaten Presse potenzieren und ein sehr viel entschiedeneres Eingreifen des Mediengesetzgebers zugunsten minimaler Rahmenbedingungen privater Presse im Internet erfordern.

Zum einen spricht viel dafür, dass die Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Abrufmedien im Internet quantitativ und qualitativ weiter fortschreitet, ja im Zuge der aktuellen Reformbemühungen vor neuen Dimensionen steht. Damit wird die Presse

---

<sup>3</sup> BVerfGE 20, 162 (175) – Spiegel.

im Internet immer stärker bedrängt, die ihrerseits aber immer dringender auf funktionierende digitale Märkte angewiesen ist, soll sie Redaktionen und Publikationen in einer digitalen Welt erhalten. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geht es darum, seine Inhalte auch noch und zusätzlich in einer weiteren medialen Form, derjenigen des Textes, verbreiten zu dürfen. Für die private Presse geht es nicht mehr um ein Ärgernis unfairen Konkurrenz, sondern zunehmend um ihre Existenz.

Aus gesellschaftspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht auf das gesamte Mediensystem geht es nicht darum, den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern, der auch ohne pressemäßige Textberichterstattung seinem Auftrag gerecht werden kann. Es geht vielmehr um die Alternative, dieselben öffentlich-rechtlichen Inhalte in Gestalt öffentlich-rechtlicher Presse auch in die digitalen Pressemärkte hineinzudrücken und die außenplurale Vielfalt der privaten Presse zu verlieren oder aber auch im digitalen Zeitalter beides zu erhalten, sowohl die außenplurale Pressevielfalt als auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Ganz offenbar ist eine digitale Welt vorzuziehen, in der die abgabenfinanzierten und binnenpluralen öffentlich-rechtlichen Inhalte im Wesentlichen in audiovisuellen Formaten verbreitet werden **und** die außenplurale Vielfalt der Inhalte von tausenden marktwirtschaftlich finanzierten Pressepublikationen fortbestehen können.

**b)** Eine Begrenzung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum Schutz der privaten digitalen Pressemärkte ist zweifelsfrei verfassungskonform. Der Presse steht das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu, das die digitale Transformation der rein gedruckten Zeitungen und Zeitschriften hin zu hybriden und ggf. rein digitalen Publikationen ebenso schützt wie die Rundfunkfreiheit die Verbreitung von Rundfunk im Internet. Dieser technologieneutrale Schutz der Presse müsste selbst dann gelten, wenn man der irrigen Auffassung wäre, dass die digitale Ausgabe des SPIEGEL zwar von Art. 5 GG, aber nicht von der Pressefreiheit geschützt würde. Inzwischen erkennt aber auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich an, dass elektronische Presse durch das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. Var. 1 GG und nicht durch die Rundfunkfreiheit geschützt wird<sup>4</sup>.

Pressemäßige Textberichterstattung zählt auch schon ohne Rückgriff auf den Grundrechtsschutz der digitalen Presse nicht zu dem grundgesetzlich garantierten Betätigungsfeld der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Richtig führt das Bundesverfassungsgericht aus: „Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt im Rahmen der dualen Rundfunkordnung, das heißt im Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk, *die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung* zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot

---

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss vom 6.11.2019 – 1 BvR 16/13, Recht auf Vergessen I: Online-Archiv des SPIEGEL durch Pressefreiheit geschützt (Rz. 94), „Die Einstellung eigener Berichte in ein Onlinearchiv oder sonst deren Zugänglichmachung über das Internet macht sie nicht schon deswegen zu ‚Rundfunk‘ im Sinne der Verfassung“ (Rz. 95).

hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der der ökonomischen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann“ (Hervorhebung nur hier)<sup>5</sup>.

All dies trifft schon im Ansatz auf die gedruckte wie digitale Presse nicht zu. Tausende Zeitschriften- und Zeitungsangebote zu allen denkbaren Themen für jeden Anspruch sind gerade aufgrund funktionierender freier Märkte entstanden und könnten in ihrer Vielfalt niemals durch regulierte und staatlich finanzierte Presse ersetzt werden.

Hinzu kommt aber vor allem, dass Textberichterstattung zu beliebigen Themen Kern der Freiheit der (gedruckten wie digitalen) Presse ist, die im Unterschied zum dualen Rundfunk, in dem öffentlich-rechtliche und private Programme nebeneinanderstehen, rein privatrechtlich organisiert ist und sein muss, soll sie ihre Aufgabe erfüllen, die Vielfalt der „in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen“ und „tatsächlich vertretenen Auffassungen“<sup>6</sup> kritisch zusammenzufassen und zur Erörterung zu stellen.

Wenn nun die fragilen digitalen Pressemärkte, deren Funktion im Zuge der Digitalisierung Bedingung für den Fortbestand freier Presse ist, durch abgabenfinanzierte und damit massiv wettbewerbsverzerrende Angebote beeinträchtigt werden, ist eine Unterbindung dieser abgabenfinanzierten Störung der freien Presse durch eine entsprechende Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags ganz offenbar verfassungsgemäß.

**c)** Weitergehend erscheint die skizzierte Abgrenzung im Zuge der mit Macht voranschreitenden Digitalisierung zum Schutz der Pressefreiheit verfassungsgeboten.

Denn die bereits skizzierte Verfasstheit der freien Presse in privatrechtlichen Organisationsformen und im freien publizistischen und ökonomischen Wettbewerb ist Teil der Grundrechtsgarantie der Pressefreiheit und des darin als Verpflichtung für den Gesetzgeber enthaltenen Instituts der freien Presse.

„So wichtig die damit der Presse zufallende ‚öffentliche Aufgabe‘ ist“, die für jede Demokratie unentbehrliche freie öffentliche Meinungsbildung zu ermöglichen, „so wenig kann diese von der organisierten staatlichen Gewalt erfüllt werden. Presseunternehmen müssen sich im gesellschaftlichen Raum frei bilden können. Sie arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatrechtlichen Organisationsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz, in die die öffentliche Gewalt grundsätzlich nicht eingreifen darf.“ Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG „garantiert das Institut ‚Freie Presse‘. Der Staat ist – unabhängig von subjektiven Berechtigungen Einzelner – verpflichtet, in seiner Rechtsordnung

---

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss vom 20.07.2021 – 1 BvR 2756/20 etc., Staatsvertrag Rundfunkfinanzierung, Rz. 78.

<sup>6</sup> Beide Zitate BVerfGE 20, 162 (175) – Spiegel

überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen“<sup>7</sup>.

## **V. Telemedienauftrag und neue Märkte für audiovisuelle Abrufmedien, insbesondere Podcasts**

Es besteht Anlass, sinnvolle Auftragsbegrenzungen auch für audiovisuelle Abrufmedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ins Auge zu fassen. Europaweit nehmen die Klagen von Presseverlagen zu, dass öffentlich-rechtliche, staatlich finanzierte Podcasts den privaten Podcast-Markt nicht nur behindern, sondern schon das Entstehen solcher Märkte verhindern. Podcasts sind kein Rundfunk im Sinne des klassischen Rundfunkauftrags und auch keine Presse im Sinne der klassischen Pressefreiheit. Das heißt jedoch nicht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk diesen für alle privaten Medien zunehmend wichtigen Markt ohne Rücksicht auf die privaten Medien besetzen und damit die Entwicklung privater Medien unterbinden darf. Podcasts stellen eine Medienart dar, für die sich ohne den Markteingriff staatlich finanzierter Angebote mit großer Sicherheit ein vielfältiger und tragfähiger Medienmarkt entwickeln kann. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, den öffentlich-rechtlichen Auftrag für derartige neuartige Abrufmedien so zu begrenzen, dass dieser private Medienmarkt entstehen kann. In Betracht kommen sowohl quantitative als auch qualitative Grenzen.

Hier soll zunächst nur eine wichtige inhaltliche Grenze benannt werden, deren Einhaltung wohl lange für selbstverständlich gehalten wurde. Podcasts sind unter anderem durch die Möglichkeit sehr hoher Spezialisierung der Themen bis hin zu Fachmedien für bestimmte Berufsgruppen oder Spezialisten gekennzeichnet. Zweifelsfrei gehört es nicht zur Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, derartige Fachmedien anzubieten und so den über 5000 privaten Fachmedien staatlich finanzierte und damit unfaire Konkurrenz zu machen. Das gilt unabhängig von der Medienart und insbesondere auch für audiovisuelle Abrufmedien. Deshalb dürfen öffentlich-rechtliche Podcasts sich ebenso wenig wie öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramme der Vermittlung berufsspezifischer Informationen für die jeweiligen Berufsangehörigen widmen.

## **VI. Verbreitung auf Drittplattformen (§ 30 Abs. 6 MStV)**

Digitale Zeitschriften- und Zeitungsmedien sind nicht nur dem ungleichen und unfairen Wettbewerb abgabenfinanzierter öffentlich-rechtlicher Angebote ausgesetzt. Sie sind zudem mit vielfach übermächtigen Torwächterplattformen konfrontiert, die sowohl ihre Reichweite als auch ihre Monetarisierung kontrollieren und weder diskriminierungsfreie noch faire Zugangsbedingungen gewähren. In dieser Situation

---

<sup>7</sup> BVerfGE 20, 162 (175) – Spiegel.

verschärft es den negativen Effekt des öffentlich-rechtlichen Wettbewerbseingriffs, wenn öffentlich-rechtliche Konkurrenztelemedien zunehmend über solche Plattformen verbreitet werden und dies auch dann erlaubt ist, wenn das Werbeverbot des § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 MStV für öffentlich-rechtliche Telemedien nicht eingehalten wird.

Darauf läuft § 30 Abs. 6 MStV hinaus, der bei der Auspielung öffentlich-rechtlicher Telemedien über Plattformen lediglich bestimmt, dass die Rundfunkanstalten für die Einhaltung des Werbeverbots „Sorge tragen“ „sollen“.

Abgabenfinanzierte Beiträge der Rundfunkanstalten werden auf Drittplattformen wie Facebook und Instagram im Werbeumfeld der Plattform angezeigt – eine äußerst problematische und ungleiche Konkurrenz für alle erst noch durch Werbung und Verkauf zu finanzierenden privaten Zeitungs- und Zeitschriftenangebote. Die sozialen Netzwerke erhalten so kostenlose öffentlich-rechtliche (Text-)Beiträge und erzielen dadurch Werbeeinnahmen. Ein privater Presseverlag muss hingegen versuchen, für die Vermarktung seiner Beiträge auf Drittplattformen Geld zu erhalten. Das ist auch ohne die ungleiche Konkurrenz durch die kostenlosen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schwer genug.

Im dritten Medienänderungsstaatsvertrag finden sich wiederum keinerlei Vorgaben, die diese Praxis in wettbewerblich akzeptabler Weise auflösen würden. Stattdessen dürfte die Plattformverbreitung weiter forciert werden. Namentlich ist nun auch von einer „gemeinsamen Plattformstrategie“ (§ 30 Abs. 1 MStV) die Rede.

Auch die Beauftragung als „Gesamtangebot für alle“, mit dem „allen Bevölkerungsgruppen“ „die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht werden“ soll, dürfte in diesem Zusammenhang zu lesen sein und als Begründung für die äußerst problematische Nutzung kommerzieller Drittplattformen wie etwa Youtube, Twitch oder TikTok herangezogen werden.

Ohne der Nutzung solcher Plattformen durch öffentlich-rechtliche Angebote überhaupt das Wort zu reden, muss es eine Mindestbedingung für jede Plattformnutzung sein, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Einhaltung des Werbeverbots garantieren können.

## **VII. Aufsicht (§ 31 Abs. 3 – 5 MStV)**

Die neu eingeführten § 31 Abs. 3 bis 5 MStV führen Vorschriften zur Überprüfung der Auftragserfüllung, zur Festsetzung und Überprüfung inhaltlicher Qualitätsstandards sowie zur Kontrolle wirtschaftlicher Aspekte ein. Das Ziel einer effektiveren Kontrolle der Angebote von ARD, ZDF und Landesrundfunkanstalten ist sehr zu begrüßen.

Allerdings vermögen es diese Vorschriften nicht, die zu weitreichende Beauftragung infolge unzureichender Grenzziehung gegenüber der privaten Presse (oben IV.) auszugleichen.

Aber auch im Übrigen dürfte damit immer noch keine effektive Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gelingen. Es ist bekannt, dass Aufsicht in aller Regel personelle und organisatorische Unabhängigkeit von dem zu Beaufsichtigenden wenn nicht zur hinreichenden, so doch zur notwendigen Bedingung hat. Wenn hingegen Aufsicht durch interne Gremien der beaufsichtigten Organisation erfolgen soll, sind die Ergebnisse in aller Regel unzureichend.

Deshalb sollte die Aufsicht über die Rundfunkanstalten externalisiert werden.

Solange das (noch) nicht geschieht, müssten jedenfalls die folgenden Prinzipien und Vorgaben sichergestellt werden<sup>8</sup>.

- Die Gremien kontrollieren die Geschäftsleitung der jeweiligen Anstalt und sind dabei Sachwalter der Allgemeinheit, die nicht nur die jeweilige Anstalt, sondern auch deren Wechselwirkung mit anderen Medien unter Einschluss der privaten freien Presse berücksichtigen müssen.
- Die Gremien haben einerseits die Belange des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als eines Teiles der dualen Rundfunkordnung zu betrachten und andererseits die Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die nicht dual öffentlich-rechtlich und private, sondern ausschließlich private Presse zu erwägen. Damit müssen sie bei ihren Entscheidungen immer auch die Belange der anderen Teile der dualen Rundfunkordnung und der rein privaten Presse zu berücksichtigen. Ihre Entscheidungen müssen sich an den Erfordernissen dieses Mediensystems aus öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk sowie rein privater Presse insgesamt messen lassen und dürfen nicht nur am Wohl einer einzelnen Anstalt (oder eines Teilsystems) orientiert sein.
- Den Gremien sollte aufgegeben werden, jährlich zumindest auf der Ebene von Hauptausschüssen gemeinsam mit den Gremien der Landesmedienanstalten den Dialog zu führen und ebenfalls jährlich in Fachausschüssen mit Verbänden privater Anbieter von Rundfunk und Presse den Austausch zu pflegen.
- Bei der Besetzung der Gremien sollte zukünftig sichergestellt werden, dass auch Vertreter der privaten Medienwirtschaft aus allen Teilbereichen in allen Rundfunkräten und im ZDF-Fernsehrat in ausreichender Zahl vertreten sind.
- Die Sekretariate der Gremien sollten vollständig von den Strukturen der Sender getrennt werden. Ein Wechsel von Personal der Rundfunkanstalten in die Sekretariate der Aufsichtsorgane oder in die Aufsichtsorgane selbst und umgekehrt ist zu vermeiden.
- Zudem müssen die Gremien, die Rechtsaufsicht, aber auch die Allgemeinheit regelmäßig, transparent und unabhängig über die nötigen Zahlen und Daten

---

<sup>8</sup> Vgl. auch die Stellungnahmen von MVFP, BDZV und APR vom Januar 2023 zum Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

informiert werden, die eine Einschätzung zu den Markteingriffen und damit einer möglichen Gefährdung des vielfältigen Medienmarktes in Deutschland durch öffentlich-rechtliche Angebote möglich machen. Die Gremien müssen zudem Maßnahmen gegen solche Marktbeeinträchtigungen ergreifen können.

- Die Aktivitäten der Tochtergesellschaften müssen vollständig in den direkten Kontrollbereich der Gremien einbezogen werden.

Darüber hinaus müssen insbesondere schnelle und effektive Verfahren zur Durchsetzung des Presseähnlichkeitsverbots geschaffen werden. Die Schlichtungsstelle hat sich nicht bewährt. Gerichtlicher Rechtsschutz ist zu langwierig und kostenintensiv. Das Erfordernis einer besseren Kontrolle des Presseähnlichkeitsverbots gilt unabhängig von dem äußerst dringenden Erfordernis, diese Auftragsbegrenzung materiell klarer und effektiver auszugestalten (oben IV.).

### **VIII. Überführungen in Telemedien ohne vorheriges Genehmigungsverfahren (§ 32a Abs. 2 – 5 MStV) und Einführung oder wesentliche Änderung von Telemedien ohne vorherige Genehmigung (§ 32 Abs. 8 u. 9 MStV)**

Selbst wenn lineare Spartenprogramme gemäß § 32a MStV vollständig in Abrufinternetmedien überführt werden, ist dafür nicht einmal mehr das Genehmigungsverfahren nach § 32 Abs. 4 – 7 MStV durchzuführen (§ 32a Abs. 1 S. 3 MStV). Diese weitere Erleichterung der Einführung umfangreicher neuer Telemedien, die mit Blick auf die Notwendigkeit der Unterbindung presseähnlicher Angebote besondere Risiken mit sich bringt, erscheint nicht zielführend.

Neue oder wesentlich geänderte Telemedienangebote, die sonst einem Genehmigungsverfahren nach § 32 Abs. 1 ff. MStV unterfallen würden, sollen gemäß § 32 Abs. 8 MStV in Form eines „Probetriebs“ bis zu ein Jahr lang auch ohne ein Genehmigungsverfahren veranstaltet werden können. Es handelt sich um eine weitere Schwächung der auch so schon nicht sehr begrenzend wirkenden Genehmigungsverfahren. Das verspricht keinen Fortschritt, sondern dürfte mit der Legalisierung der Schaffung von Tatsachen weitere Ausdehnungstendenzen befördern.

Berlin, 8. Mai 2023

Medienverband der freien Presse (MVFP)

Der Medienverband der freien Presse e. V. (MVFP) vertritt die publizistischen, wirtschaftlichen und politischen Interessen der deutschen Zeitschriftenmedien auf nationaler und europäischer Ebene. Seine über 300 Mitglieder sind große, mittlere und kleine Medienhäuser aus den Gattungen der Publikums-, Fach- und konfessionellen Presse. Sie informieren mit tausenden Titeln und Medienangeboten in gedruckten und digitalen Formaten vertieft und nachhaltig über alle Themen, die Menschen beruflich wie privat interessieren. Der MVFP setzt sich für den Erhalt der freien, marktwirtschaftlich finanzierten Presse und die Freiheit und Vielfalt der Meinungen ein.