



Stellungnahme

zur nationalen Anwendung der Vorgaben der Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz, EMFA)

Einleitung

Beim Europäischen Medienfreiheitsgesetz (European Media Freedom Act, EMFA) handelt es sich um eine Verordnung, die Pressefreiheit und redaktionelle Unabhängigkeit in den EU-Mitgliedsstaaten sicherstellen soll. Damit ist das Gesetz ein Meilenstein in der Mediengesetzgebung der Europäischen Union. Erstmals werden europaweite Standards festgeschrieben, hinter die die Mitgliedstaaten nicht mehr zurückfallen können. Und erstmals gelten viele der neuen Vorgaben nicht nur für den audiovisuellen Bereich und für Online-Medien, sondern beziehen auch gedruckte Presse mit ein.

Als Verordnung gilt der EMFA zwar unmittelbar und bedarf keiner nationalen Umsetzung. Gleichwohl liest sich die Verordnung zum großen Teil wie eine Richtlinie. Zahlreiche der neuen Vorgaben müssen erst durch Leitlinien der Europäischen Kommission konkretisiert werden. Dabei ist oft vorgesehen, dass das neue Europäische Gremium für Mediendienste (das Board) die Europäische Kommission hierzu berät. Bei einigen Artikeln können die Mitgliedsstaaten zudem über die Vorgaben hinausgehen (Mindestharmonisierung), während bei anderen Regelungen kein nationaler Spielraum besteht.

Mit dieser Stellungnahme bezieht sich Reporter ohne Grenzen (RSF) ausschließlich auf die Bereiche, in denen es relevante Gestaltungsspielräume in der deutschen Gesetzgebung und ihrer Implementierung gibt. Die Stellungnahme liefert keine umfassende Kommentierung aller neuen EMFA-Regelungen.

Die Pressefreiheit ist in Deutschland weniger gefährdet als in den meisten anderen Ländern der Welt. Doch auch in Deutschland gibt es Herausforderungen, denen der EMFA begegnen möchte: Versuchte Einflussnahmen von Verleger*innen auf die redaktionelle Berichterstattung, mangelnde Eigentümer*innen-Transparenz, und Zweifel an der Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Letztere war kürzlich sogar ein Thema für das Bundesverfassungsgericht.¹ Der EMFA gibt nun eine Richtschnur für regulatives Handeln in diesen Bereichen vor. RSF legt in diesem Papier dar, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Pressefreiheit in Deutschland nachhaltig zu stabilisieren und aktuell bestehende Lücken in der Gesetzgebung zu schließen. Bei der Erarbeitung von Vorschlägen zur Konkretisierung der EMFA-Vorgaben, die sie an die Kommission richten, ist es unerlässlich, dass die Medienregulierer von Bund und Ländern zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen, insbesondere Vertreter*innen der professionellen Medienschaffenden.

¹ <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-verfassungsgericht-zu-vielfalt-18929335.html>

Inhalt

| | |
|--|----|
| Empfehlungen auf einen Blick..... | 3 |
| Ausführliche Empfehlungen zu einzelnen Artikeln..... | 6 |
| Zu Art. 3: Recht der Empfänger von Mediendiensten | 6 |
| Zu Art. 4 Rechte der Mediendiensteanbieter..... | 14 |
| Zu Art. 6: Pflichten von Mediendiensteanbietern..... | 15 |
| Zu Art. 12 /13: Konsultationsmechanismus/Aufgaben des Gremiums..... | 18 |
| Zu Art. 16: Orientierungshilfen zu Angelegenheiten der Medienregulierung | 19 |
| Zu Art. 17: Koordinierung von Maßnahmen in Bezug auf Mediendienste von außerhalb der Union..... | 20 |
| Zu Art. 18 / 19: Inhalte von Mediendiensteanbietern auf sehr großen Online-Plattformen / Strukturierter Dialog..... | 22 |
| Zu Art. 22: Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt..... | 23 |
| Zu Art. 25: Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung und Liefer- oder Dienstleistungsaufträge | 24 |

Empfehlungen auf einen Blick

Vielfaltsvorgaben mit Leben füllen

Mehr Medienvielfalt zum Nutzen für den freien und demokratischen Diskurs – das ist eine der Kernvorgaben des EMFA. Um sie mit Leben zu füllen, empfiehlt Reporter ohne Grenzen:

- eine plattformunabhängige Journalismusförderung, unabhängig vom Verbreitungsweg, mit einem Fokus auf den Beitrag einer Publikation zur publizistischen Vielfalt, wobei die Mittel wesentlich der redaktionellen Arbeit zugutekommen müssen,
- eine Anerkennung des Non-Profit-Journalismus als gemeinnützig, um neue Finanzierungsquellen für nicht gewinnzweck-orientierte Medien zu ermöglichen, die Lücken füllen, wo Nachrichtenwüsten zu entstehen drohen,
- einen Fokus auf eine Steigerung der inhaltlichen Vielfalt auch bei der Regulierung des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks bei zukünftigen Neuformulierungen des Auftrags bzw. einer Überarbeitung der Programmgrundsätze.

Redaktionelle Unabhängigkeit absichern

“Kann man noch mehr für die FDP tun?”² Eigentümer*innen müssen aufhören, in die redaktionelle Arbeit hineinzureden. Jenseits der Festlegung einer Blattlinie sollten Redakteur*innen durch Redaktionsstatute vor der Einflussnahme von Verlegern geschützt sein. Solche Statute könnten unter dem Dach des Presserats von Verlagen und Gewerkschaften ausgehandelt – oder notfalls durch Mediengesetzgebung vorgegeben werden.

Eigentümertransparenz schaffen

Wes Brot ich ess’, des’ Lied ich sing. Deshalb müssen Bürgerinnen und Bürger wissen, wem die Medien gehören, durch die sie sich informieren, und wie sie sich finanzieren. Die Mediendatenbank der KEK erfüllt die EMFA-Vorgaben zur Eigentümer*innen-Transparenz nicht vollständig. Reporter ohne Grenzen empfiehlt, in einer nationalen Medieneigentümer-Datenbank auch Informationen zur Finanzierung durch staatliche Werbegelder, zu Verbindungen von Eigentümer*innen zu weiteren Medien- und sonstigen Unternehmen sowie zu sonstigen Interessen von Eigentümer*innen mit Bedeutung für ihre strategischen Entscheidungen oder die redaktionelle Linie aufzunehmen.

Staatliche Finanzierung offenlegen

In Deutschland gibt es noch keine Daten zur Verteilung von staatlichen Werbegeldern an Mediendienstanbieter. Reporter ohne Grenzen empfiehlt, nicht nur staatliche Werbegelder, sondern auch Zahlungen von Bundes- und Landesministerien an einzelne Medien offenzulegen. Der Gesamtbetrag der von jedem Medium erhaltenen Zahlungen seitens staatlicher oder öffentlicher Stellen sollte transparent sein.

Verlässliche Inhalte sichtbarer werden lassen

Verlässliche Inhalte sollen auf Plattformen und Benutzeroberflächen leichter auffindbar werden. Das neu zu etablierende Gremium soll die Europäische Kommission deshalb bei der Erstellung von Leitlinien zur “angemessenen Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse” beraten. Doch im Moment gibt es noch keine Definition dieses Begriffs. Diese Definition sollte einen zeitlichen Mindestanteil von Nachrichtenberichterstattung und regionalen wie lokalen Informationen ebenso enthalten wie einen Verweis auf die Einhaltung einer Selbstregulierung im Hinblick auf redaktionelle Unabhängigkeit und professionelle Standards journalistischen Arbeitens.

² Springer-Chef Matthias Döpfner in einer internen Mail an Redakteure.
<https://www.n-tv.de/politik/Kann-man-noch-mehr-fuer-die-FDP-tun--article24049439.html>

Desinformation und Propaganda bekämpfen

Die geplante Liste von Kriterien für Maßnahmen gegen Propagandasender aus dem Ausland kann aus Sicht von Reporter ohne Grenzen nur ein erster Schritt sein. Langfristig braucht es einheitliche Zugangsvoraussetzungen zum europäischen Medienmarkt. Das beste Mittel gegen Propaganda sind unabhängige Informationen. RSF empfiehlt deshalb eine strukturelle Förderung des Exiljournalismus in Abhängigkeit vom Grad der Pressefreiheit im Herkunftsland und eine Stärkung von Selbstregulierungsinitiativen wie der Journalism Trust Initiative (JTI), mit der Medien sich auf die Einhaltung professioneller Standards verpflichten.

Medienkonzentrationsrecht reformieren

Die EMFA-Vorgaben zur Bewertung von Fusionen auf dem Medienmarkt erfordern eine Reform des deutschen Medienkonzentrationsrechts. Als Basis einer vielfaltsorientierten Regulierung empfiehlt Reporter ohne Grenzen die Einführung eines wissenschaftlichen Meinungsmacht-Monitorings, das die Vielfalt der reichweitenstärksten Medienangebote mit ihrer tatsächlichen Nutzung und ihrer Bedeutung für die Meinungsbildung in Beziehung setzt.

Spywareverbot umsetzen

Keine Spionagesoftware gegen Journalist*innen und ihre Quellen – so steht es klipp und klar im finalen Text der Verordnung. Ausnahmen sind nur möglich, wenn (neben anderen strengen Voraussetzungen) der Einsatz zum Zwecke von Strafermittlungen wegen bestimmter Straftaten erfolgt.

Diese strengen Vorgaben erfüllen viele deutsche Sicherheitsgesetze nicht. Das Bundeskriminalamtgesetz, das G 10-Gesetz und das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst müssen entsprechend angepasst werden. Sonstige Sicherheitsgesetze sollten daraufhin überprüft werden, ob sie mit dem Spyware-Verbot des EMFA im Einklang stehen.

Stakeholder einbeziehen

Viele Details der EMFA-Umsetzung stehen noch nicht fest, sondern das neue Europäische Gremium für Mediendienste soll die Kommission bei diversen Themen näher beraten. Wenn das Gremium Verfahrensregeln für Konsultationen festlegt, sollte es eine ausgewogene Stakeholderbeteiligung sichergestellen:

Medienschaffende dürfen nicht weniger stark repräsentiert sein als Verleger oder Vertreter*innen der Wissenschaft. Dieses Prinzip sollte nicht nur im Rahmen des geplanten Konsultationsmechanismus gelten, sondern für jegliche Art der Stakeholderbeteiligung, die immer dann erfolgen sollte, wenn das Gremium Empfehlungen oder Meinungen gegenüber der Kommission abgibt, etwa zu Leitlinien der Umsetzung.

Ausführliche Empfehlungen zu einzelnen Artikeln

Zu Art. 3: Recht der Empfänger von Mediendiensten

Der Artikel etabliert ein Recht der Empfänger von Mediendiensten (also aller Bürgerinnen und Bürger) auf Zugang “zu einer Vielzahl von redaktionell unabhängigen Medieninhalten” und begründet dies mit dem Nutzen, der sich daraus für den freien und demokratischen Diskurs ergibt. Es geht also um die Verantwortung der Mitgliedstaaten zur Sicherung von Medienvielfalt, die explizit als Vielfalt von Inhalten verstanden wird. Ein solches Recht ist in Deutschland bisher weder durch das Medienkonzentrationsrecht gewährleistet, das lediglich auf Anbietervielfalt abstellt, noch durch Vorgaben des Medienstaatsvertrags. Aus Sicht von Reporter ohne Grenzen (RSF) bedarf es hierfür eines Bündels von Maßnahmen, das möglichst alle Bereiche des Medienökosystems abdecken sollte, also Presse, Rundfunk und online, und zwar sowohl im For-profit- als auch im Non-Profit-Bereich.

1. Journalismusförderung im Pressebereich

Presseverlage stehen in Deutschland seit Jahren vor großen Herausforderungen. Während Printauflagen und Werbeumsätze zurückgehen, tun sich insbesondere Lokalzeitungen schwer damit, die zurückgehenden Umsätze mit einem eigenen Onlinegeschäft auszugleichen. Betrug die Gesamtauflage der Tageszeitungen in Deutschland im Jahr 1991 noch 27,3 Millionen Exemplare, waren es im Jahr 2023 nur noch rund 10,9 Millionen.³ Die Möglichkeit, sich mittels einer Vielzahl freier und unabhängiger Medien fundiert zu informieren, ist eine Grundvoraussetzung für die freie Meinungs- und Willensbildung und damit für die demokratische Teilhabe. Dies gilt insbesondere vor Ort, im lokalen und regionalen Umfeld. Während sich ausweislich des jüngsten Medienkonzentrationsberichts⁴ die horizontale Konzentration auf dem Tageszeitungsmarkt zuletzt nicht wesentlich erhöht hat, die Zahl der Titel also kaum abgenommen hat, ist die publizistische Konzentration weiter angestiegen. Die Vielfalt, insbesondere im Lokal- und Regionaljournalismus, geht durch Redaktionsschließungen und Kooperationen zwischen ehemaligen Wettbewerbern zurück. Wie der Zeitungsforscher Horst Röper in seiner letzten

³ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/72084/umfrage/verkaufte-auflage-von-tageszeitungen-in-deutschland/>

⁴ <https://www.kek-online.de/publikationen/medienkonzentrationsberichte/siebter-konzentrationsbericht-2021/>, S. 326.

Studie zur Konzentration der Tagespresse feststellte⁵, sind Redaktionsschließungen in den letzten Jahren „Alltag im Zeitungsmarkt“ geworden. Während davon früher hauptsächlich Zweitzeitungen betroffen waren, werden mittlerweile häufig Lokal- und Regionalausgaben komplett ohne eigene Lokalredaktion weitergeführt. Da die Onlineportale der Zeitungen meist ebenfalls keine eigenen Redaktionen haben, führt das auch dort zu einer Abnahme an Berichterstattung über die Ereignisse vor Ort. „Der Lokaljournalismus wird zu einem raren Gut, das von jeweils nur noch einer Quelle abhängt, zugleich aber – anders als früher – auf unterschiedlichen Wegen vervielfältigt wird: in mehreren Zeitungen und deren angeschlossenen digitalen Angeboten“, schrieb Röper bereits 2020. Auch die „Wüstenradar“-Studie⁶ stellte im November 2024 einen „deutlichen Rückgang in der Anzahl der wirtschaftlich unabhängigen lokaljournalistischen Tageszeitungen“ fest. 46,75% der Kreise und kreisfreien Städte waren demnach 2023 Einzeitungskreise. Die Autor*innen warnen vor einer „Nachrichtensteppe“ mit deutlichen negativen Folgen für die Qualität der Berichterstattung.

Zeitungsverlage leiden nicht nur durch den Einbruch der Werbeeinnahmen, sondern auch darunter, dass ein Großteil der Werbung in den letzten 15 Jahren ins Internet „abgewandert“ ist. Da dieser Trend nicht umkehrbar erscheint, investieren die Verlage lieber in Rubriken- und Preisvergleichsportale⁷ als in Lokal- und Regionalredaktionen. Auflagensteigerungen werden nur noch durch Zukäufe realisiert. Zum Teil versuchen Kommunen, das Defizit an lokaler Information mit ihren Amtsblättern auszugleichen, riskieren dann aber, von Zeitungsverlagen wegen unzulässiger wirtschaftlicher und publizistischer Konkurrenz verklagt zu werden.⁸ Obwohl die Bereitstellung von Medien, die durch öffentliche Mittel finanziert werden, in der Tat Fragen im Hinblick auf den Grundsatz der Staatsferne aufwirft, ist diese Situation im Hinblick auf die informationelle Grundversorgung unbefriedigend. Positive Entwicklungen, wie die gesteigerte Sichtbarkeit von regionalem und unabhängigem Journalismus im Netz, der Erfolg neuer lokaler Medien, wie beispielsweise des Greifswalder Katapult Magazins, und die Ankündigungen der Bundesregierung im Koalitionsvertrag, Rechtssicherheit für gemeinnützigen Journalismus zu schaffen⁹, sind deutlich hervorzuheben. Dennoch ist im Bereich des Lokal- und Regionaljournalismus‘ mittlerweile bundesweit (mit Ausnahme von Berlin und München) ein Marktversagen zu konstatieren. Die allermeisten deutschen Städte und Kommunen sind inzwischen Ein-Zeitungskreise, und dort, wo es doch

⁵ https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2020/0620_Roepert_20-07-20.pdf

⁶ <https://www.wuestenradar.de/wp-content/uploads/sites/18/2024/11/Wuestenradar-2024-web.pdf>

⁷ <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/medien-hinter-diesen-medien-und-marken-steckt-axel-springer/26309148.html>

⁸ <https://kommunal.de/lokalzeitungen-vor-dem-Aus>

⁹ https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

noch eine publizistische „Konkurrenz“ gibt, wird das zweite Blatt in der Regel von ein und derselben Redaktionsgemeinschaft versorgt. Lokal- und Regionaljournalismus hat aber nicht nur eine wirtschaftliche Bedeutung, sondern ist auch ein öffentliches Gut, das nur begrenzt marktfähig ist. Sowohl aus wirtschaftlicher wie aus publizistischer Sicht wäre deshalb aus Sicht von Reporter ohne Grenzen (RSF) eine Unterstützung des unabhängigen Journalismus, insbesondere im lokalen Bereich, wünschenswert. Um der Vorgabe des Art. 3 EMFA zu entsprechen und eine tatsächliche Vielfalt nicht nur von Titeln, sondern von redaktionell unabhängigen Inhalten zu befördern, sind dabei die folgenden Grundsätze zu beachten¹⁰:

- Angebote sollten plattformunabhängig bzw. distributionsneutral gefördert werden. Eine Förderung sollte also Angebote einschließen, die journalistische Inhalte in Printform, online, mobil sowie multimedial (insbesondere Text, Audio, audiovisuelle Angebote) bereitstellen. Zudem sollten sowohl marktfinanzierte Angebote als auch Formate, die non-profit journalistische Leistungen anbieten, von der Förderung profitieren können. Eine Förderung darf, wie auch aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten (Gleichbehandlung), nicht allein Zeitungsverlagen zugutekommen.
- Der tatsächliche Beitrag einer Publikation zur publizistischen Vielfalt muss ein wesentliches Förderkriterium sein. So könnten beispielsweise Medien aus (ländlichen) Regionen, in denen es wenig publizistischen Wettbewerb gibt, bevorzugt werden, ebenso wie solche, die bei ihrer redaktionellen Arbeit Vielfaltsaspekte in besonderer Weise beachten.
- Die Förderung sollte wesentlich der redaktionellen Arbeit zugutekommen, etwa durch die Schaffung neuer Stellen im redaktionellen Bereich oder durch Verwendung der Gelder für zusätzliche redaktionelle Projekte. Eine bloße Zustellförderung würde das Ziel der Vielfaltsförderung verfehlen, zumal dabei die Gefahr bestünde, dass eine Kostensenkung im Bereich des Vertriebs zu einer weiteren Marktkonsolidierung führt, bei der, wie bereits der Fall, Wachstum durch Zukäufe bei gleichzeitigem Abbau der Redaktionskapazitäten realisiert wird. Eine Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens, die die Kritik des Bundesrechnungshofs am gescheiterten Förderprogramm der letzten Bundesregierung zu berücksichtigen hätte¹¹, würde dem Ziel einer Vielfaltsförderung ebenfalls nicht entsprechen, da kein Zusammenhang zwischen technischer Innovation und Vielfaltssteigerung besteht.

¹⁰ Zu ähnlichen Schlüssen kommt ein Gutachten der Grünen Bundestagsfraktion von 2021: https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/medien/pdf/210512-gutachten-journalismusfoerderung.pdf

¹¹

https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/digitales-verlagswesen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1

- Medienanbieter, die von einer Vielfaltsförderung profitieren wollen, sollten grundlegende Anforderungen an Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie an eine professionelle journalistische Arbeitsweise erfüllen. Denkbar wäre, die Förderwürdigkeit an den Nachweis der Einhaltung bestehender Standards zu knüpfen, die im Rahmen von Koregulierungs- oder Selbstregulierungsmechanismen für die redaktionelle Arbeit entwickelt wurden. Hier ist insbesondere an zertifizierbare Standards zu denken, die unter der Aufsicht des Europäischen Komitees für Normung entwickelt wurden, wie z. B. jene der Journalism Trust Initiative.¹²
- Ein Programm zur Förderung der journalistischen Vielfalt bedarf der Einrichtung eines pluralen und mit unabhängigen Personen besetzten Gremiums zur Überwachung der Mittelvergabe, transparenter Kriterien für die Bestimmung der Förderwürdigkeit sowie eines regelmäßigen Monitorings des Mitteleinsatzes sowie der erzielten Effekte.
- Eine Vielfalt an Perspektiven entsteht insbesondere aus divers besetzten Redaktionen. Ein vielfaltsorientiertes Förderprogramm könnte ein besonderes Augenmerk auf Redaktionen legen, die in ihren Organisationen selbst einen Fokus auf internen Pluralismus legen.

2. Förderung des gemeinnützigen Journalismus

Einen wesentlichen Beitrag zur medialen Vielfalt leistet neben den öffentlich-rechtlichen und den privatwirtschaftlichen kommerziellen Medien auch der Non-Profit-Journalismus. Journalismus, der keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt, wird etwa von lokalen Bürgerinitiativen betrieben, von Recherchekollektiven, von Fact-Checking-Initiativen oder von Blogger*innen. Sie können jedoch ihre Arbeit nicht als gemeinnützig anerkennen lassen, weil dies in der Abgabenordnung nicht vorgesehen ist. Gleichwohl sind viele dieser Akteure als gemeinnützig anerkannt, durchweg jedoch aufgrund anderer Kriterien. „Correctiv“ beispielsweise, weithin für journalistische Arbeit bekannt, verfolgt laut Gesellschaftsvertrag folgende Zwecke: “die Förderung der Volks- und Berufsbildung, die Förderung der Jugendhilfe und von Kunst und Kultur, die Förderung internationaler Gesinnung, die Förderung der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens, die Förderung der Verbraucherberatung”¹³ – und ist deshalb, nicht etwa aufgrund seines Journalismus, als gemeinnützig anerkannt. Um zusätzliche Geldquellen, etwa von privaten Spender*innen, mobilisieren zu können, wäre es jedoch hilfreich, wenn auch rein journalistische, gewinnzweckfreie Arbeit als gemeinnützig anerkannt werden könnte.

¹² https://rsf.org/sites/default/files/cwa17493_0.pdf

¹³ https://correctiv.org/wp-content/uploads/2021/01/170502_Satzung-der-Gesellschaft-Correctiv-gmbH.pdf

Schon 2018 hat die Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen ein Gutachten „zur steuerlichen Anerkennung der Gemeinnützigkeit von Journalismus unter Einbeziehung des freien Wettbewerbs auf dem Medienmarkt“¹⁴ vorgelegt. Darauf basierend brachte das Land Nordrhein-Westfalen im Mai 2019 einen entsprechenden Antrag in den Bundesrat ein (BR-Drucksache 266/19)¹⁵, der zwar in die Fachausschüsse überwiesen, jedoch nie behandelt wurde. Auch bei der letzten Reform des Gemeinnützigkeitsrechts Ende 2020 konnten sich die Finanzminister*innen der Länder nicht entschließen, Non-Profit-Journalismus als gemeinnützig anzuerkennen.

Die im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung bereits fest vereinbarte „Rechtssicherheit für gemeinnützigen Journalismus“ zu schaffen, ist aus Sicht von Reporter ohne Grenzen (RSF) nach wie vor erforderlich. Damit könnte, jedenfalls für den Bereich des Journalismus, auch den gezielten Versuchen rechter Akteure, darauf zu drängen, dass bestimmten zivilgesellschaftlichen Akteuren die Gemeinnützigkeit entzogen wird, ein Riegel vorgeschoben werden.¹⁶ Hierzu sollte der Katalog der gemeinnützigen Zwecke in der Abgabenordnung um den Zweck des gewinnzweckfreien Journalismus ergänzt werden. Das Forum Gemeinnütziger Journalismus, mit Unterstützung der Petitionsplattform innn.it, hat im Zuge der Debatte um das Steuerfortentwicklungsgesetz bereits einen [Entwurf](#) für eine gesetzliche Regelung vorgelegt.¹⁷ Eine untergesetzliche Regelung durch einen Anwendungserlass stellt hierzu keine Alternative dar, weil dabei die Anerkennung nach wie vor im Ermessen der Finanzbehörden liegt. Vor allem aber geht davon keine Signalwirkung für potentielle Geldgeber aus, die sich üblicherweise an der Liste als gemeinnützig anerkannter Zwecke in der Abgabenordnung orientieren.

3. Vielfaltssicherung im Rundfunk

Dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk vielfältige Angebote für alle gesellschaftlichen Gruppen bereitstellen und zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen soll, ist in seinem Auftrag (§ 26 Medienstaatsvertrag) umschrieben und

¹⁴ Nicht öffentlich verfügbar, jedoch hier genannt:

<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-8623.pdf>

¹⁵ https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0201-0300/266-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1

¹⁶ <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/kontext/gemeinnuetzigkeit-afd-100.html>
Auch das journalistische Fact-Checking-Portal Volksverpetzer bekam erst kürzlich Probleme mit seinem Gemeinnützigkeitsstatus, vergl.

<https://www.volksverpetzer.de/aktuelles/volksverpetzer-gemeinnuetzigkeit-entzogen/>

¹⁷ <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/34/f6/354724/Stellungnahme-Gutachten-SG2409170018.pdf>

vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt und ausgeführt worden¹⁸. Eine tatsächliche Kontrolle, inwiefern dieser Auftrag tatsächlich durch das konkrete Programmangebot erfüllt wird, findet jedoch nicht statt. Der rundfunkrechtliche Drei-Stufen-Test¹⁹ wirkt zwar auf den ersten Blick wie ein Public-Value-Test, der den Nutzen eines Angebots für die Gesellschaft evaluiert, zielt in der Praxis aber bloß darauf ab, die Marktauswirkungen der Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf eine mögliche Konkurrenz für private Anbieter abzuschätzen. Im Gegensatz dazu wird in Großbritannien der “public value” der BBC durch klare Kriterien definiert und überprüfbar gemacht²⁰, während der österreichische ORF in seinem Public-Value-Bericht zumindest ansatzweise eine Leistungs- und Nutzenbilanz seiner Angebote vornimmt.²¹

In Deutschland fehlt eine systematische Analyse des konkreten Gemeinwohlnutzens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zwar identifizieren die Medienanstalten in einem Antragsverfahren öffentlich-rechtliche und private Programme, die “in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten” (§ 84 Abs. 3 Medienstaatsvertrag), doch dabei geht es lediglich um die Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen: ARD und ZDF sollen in den Menüs von Smart TV leicht zu finden sein und nicht von Shopping-Apps auf die dritte Auswahlseite verdrängt werden. Eine inhaltliche Überprüfung, ob der öffentlich-rechtliche Auftrag durch die konkrete Programmgestaltung tatsächlich eingelöst wird, findet weder hier noch andernorts statt. Die Einführung eines systematischen Qualitätsmonitorings wäre jedoch die notwendige Grundlage, um zu beurteilen, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Sachen Vielfalt tatsächlich leistet. Dafür müssten die Sender öffentlich darlegen, wen sie mit ihren jeweiligen Angeboten erreichen und was sie damit konkret vermitteln wollen, sodass im Nachhinein überprüft werden kann, inwiefern die Angebote den Auftrag (und die Vielfaltsvorgaben) tatsächlich erfüllen. In diese Richtung geht auch bereits der § 26a (4) des Rundfunkreform-Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 23.-25. Oktober 2024, der die “Wirkung der Angebote auf die individuelle Meinungsbildung der Nutzer und den öffentlichen Diskurs” durch sogenannte “Leistungsanalysen” überprüfen will.²²

¹⁸ <https://www.uni-goettingen.de/en/kat/download/0ca2c88b2a0f48aa178227f1b7434898.pdf/Rundfunkurteile%20BVerfG%20ausf%FChrliche%20Zusammenfassung.pdf>

¹⁹ <https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/medienpolitik/500668/drei-stufen-test-dreistufentest/>

²⁰ https://www.ulster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0014/452003/The-Application-of-Public-Value-in-the-BBC.pdf

²¹ <https://zukunft.orf.at/modules/orfpv2023/build/documents/WEB-ORF-PV-Bericht-23-24.pdf>

²² Diese Leistungsanalysen sollen allerdings von den Sendern selbst erstellt werden, nicht von unabhängigen wissenschaftlichen Instituten.

https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/Synopse_ReformStV_MPK_Beschlussfassung_2024-10-25_Clear.pdf

Im Sinne der Vielfaltsvorgabe von Art. 3 EMFA wäre bei der zukünftigen Weiterentwicklung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks das Augenmerk darauf zu legen, welche Inhalte einen besonders großen Beitrag zum „freien und demokratischen Diskurs“, wie es in Art. 3 wörtlich heißt, leisten. Beispielsweise verursachen die Ausgaben für „Politik und Gesellschaft“ im Ersten sowie „Politik“ und „Aktuelles“ im ZDF dem 24. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) zufolge derzeit Kosten von 786,2 Mio.²³ Damit füllen sie 41,1% (Das Erste) bzw. 43,9% (ZDF) der Sendefläche.²⁴ Dieses „Preis-Leistungsverhältnis“ kann leicht mit dem anderer Programmbereiche verglichen werden. Ausgehend von einer solchen Analyse könnten im Medienstaatsvertrag Vorgaben zum Anteil bestimmter Ressorts am Gesamtprogramm gemacht werden, die der Bedeutung der jeweiligen Programmbereiche für den „freien und demokratischen Diskurs“ in möglichst hohem Maße gerecht würden. Schon heute wird in der Literatur davon ausgegangen, dass die Bereiche Information, Bildung, Beratung, Kultur und Unterhaltung einen Mindestanteil von 10% aufweisen müssen, damit sie einen „wesentlichen Teil des Gesamtprogramms“ ausmachen, wie in der Definition von „Vollprogramm nach § 2 Medienstaatsvertrag verlangt.²⁵ Würden solche Vorgaben im Auftrag präzisiert, hätte dies eine unmittelbare Auswirkung auf das Verhältnis der Kosten zur bespielten Programmfläche. Würde beispielsweise der Anteil der journalistischen Information an der Programmfläche zu Lasten anderer Bereiche aufgestockt, käme es bei gleichbleibenden Produktionskosten in diesem Bereich unter dem Strich zu einer Kostenersparnis, da sämtliche andere Ressorts höhere Kosten pro Erstsendedminute verursachen.

Bleibe die mit journalistischer Information bespielte Programmfläche hingegen gleich, während andere Ressorts ihre Kosten pro Erstsendedminute senken würden, stünde gesamtkostenneutral mehr Geld für journalistische Recherche und redaktionelle Arbeit zur Verfügung. Dafür bräuchte man Kostendeckelungsvorgaben für bestimmte Ressorts. Dass dies durchaus möglich ist, zeigt der aktuelle Rundfunkreform-Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 23.-25. Oktober 2024, der in § 35 (5) bereits eine sogenannte „Kostensteuerung“ mit einer

²³ https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf S. 255ff.

²⁴ <https://www.ard-media.de/media-perspektiven/studien/ardzdf-programmanalyse/wie-unterscheiden-sich-oeffentlich-rechtliche-und-private-tv-vollprogramme#c115293>

²⁵ „Ein Vollprogramm kann daher nur vorliegen, wenn Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung je für sich genommen nicht nur im Programm vertreten sind, sondern einen erkennbaren Bestandteil am Gesamtprogramm darstellen; die genannte Untergrenze von 10% mag als Anhaltspunkt dafür dienen, ob es sich dem Gepräge nach um ein Vollprogramm handelt.“ — Werner Hahn, Thomas Vesting (Hg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. 3. Auflage 2012, S. 146.

Obergrenze für Sportübertragungsrechte vornimmt.²⁶ Allerdings müssten solche Obergrenzen sich am Programmaufwand orientieren, nicht am Gesamtaufwand, um die Kosten ins Verhältnis zu jenen für andere Programmbereiche setzen zu können.

In beiden Varianten (Aufstockung der Programmfläche für journalistische Information vs. Kostendeckel für andere Programmbereiche) würde mehr redaktionell unabhängige Vielfalt im Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entstehen. Zu betonen ist, dass solche Vorgaben staatsfern möglich wären. Es bedarf, um diese Effekte zu erzielen, keinerlei Vorgaben über bestimmte Programminhalte.

Eine weitere sinnvolle Maßnahmen zur Steigerung der Vielfalt wäre es, endlich eine Lösung für das Problem der Verweildauern zu finden. Wie viele andere Inhalte werden auch journalistische Beiträge in den Mediatheken des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelmäßig depubliziert, wenn die Sender nicht die Rechte für eine längere Verfügbarkeit erworben haben oder die rechtliche Verweildauer ausgeschöpft ist.²⁷ Damit erfüllen die öffentlich-rechtlichen Mediatheken jedenfalls nicht die Funktion eines öffentlichen Programmarchivs, das aus Bildungs- und Vielfaltsgesichtspunkten jedoch begrüßenswert wäre.

Auch im privaten Rundfunk wäre eine Steigerung der Programmvielfalt möglich, etwa durch eine Überarbeitung der Programmgrundsätze (§ 51 Medienstaatsvertrag). Dort ist in Absatz 2 von einem "angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung" in einem Vollprogramm die Rede. Der in § 2 Nr. 25 Medienstaatsvertrag formulierte Vielfaltsanspruch ("Information" bedeutet nach dieser Vorgabe "Nachrichten und Zeitgeschehen, politische Information, Wirtschaft, Auslandsberichte, Religiöses, Sport, Regionales, Gesellschaftliches, Service und Zeitgeschichtliches") könnte dadurch gestärkt werden, dass strengere Vorgaben von Mindestanteilen für Programmbereiche gemacht werden, die im Sinne von Art. 3 EMFA zur Vielfalt beitragen und einen besonderen Nutzen für "den freien und demokratischen Diskurs" haben.

²⁶

https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/Synopse_ReformStV_MPK_Beschlussfassung_2024-10-25_Clear.pdf Siehe S. 72 im .pdf. Die derzeitige Obergrenze liegt allerdings ironischerweise oberhalb dessen, was die Sender derzeit bereits für Sportrechte ausgeben:

<https://medien.epd.de/article/2092>

²⁷ <https://hilfe.ard.de/mediathek/verfuegbarkeit-und-verweildauer-mt/verfuegbarkeit-in-der-ard-mediathek/>

Zu Art. 4 Rechte der Mediendiensteanbieter

Artikel 4 gehörte wegen der Vorgaben zum Einsatz von Spyware zu den am meisten diskutierten der Verordnung. Er etabliert einen weitreichenden Schutz von Medienschaffenden. Der "Einsatz von intrusiver Überwachungssoftware auf jegliche(s) Material, digitale Geräte, Maschine oder Instrumente, die von Mediendiensteanbietern, deren redaktionellen Personal oder von jeglichen Personen genutzt werden, die aufgrund ihrer regelmäßigen oder beruflichen Beziehung zu einem Mediendiensteanbieter oder dessen redaktionellen Personal über Informationen verfügen können, die mit journalistischen Quellen oder vertraulicher Kommunikation im Zusammenhang stehen oder diese identifizieren können", ist nach Absatz 3c klar verboten.

Damit zielt die Richtlinie im Kern auf ein Verbot des Einsatzes von Überwachungssoftware wie Predator oder Pegasus gegen Journalist*innen ab, deckt aber leider nicht alle Formen nachrichtendienstlicher Überwachung ab, von denen Journalist*innen betroffen sein können.

Gleichwohl ist das Spyware-Verbot an sich weitreichend. Einschränkungen gibt es gemäß Absatz 5 lediglich, wenn zusätzlich zu den ohnehin strengen Voraussetzungen des Absatz 4 (Maßnahme steht im Einklang mit nationalem Recht und Unionsrecht, ist durch überwiegenden Grund des Gemeininteresses gerechtfertigt und vorab von einer Justizbehörde genehmigt) auch jene des Absatz 5b erfüllt sind, der verlangt, dass der Spyware-Einsatz zum Zwecke von Strafermittlungen wegen bestimmter Straftaten erfolgt.

Offenkundig erfüllen nicht alle deutschen Sicherheitsgesetze diese hohen Ansprüche. So erlaubt beispielsweise Art. 49 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz - BKAG) in § 49 den Einsatz von Spyware, wenn eine Gefahr vorliegt für Leib, Leben oder Freiheit einer Person (Absatz 1 Nr. 1) oder für "Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt" (Absatz 1 Nr. 2). Die vom EMFA vorgegebene Einschränkung, dass Spyware gegen Medienschaffende nur zum Zwecke der Strafermittlung wegen der in Art. 4 Abs. 5b genannten Straftaten erlaubt ist, nicht aber zur Gefahrenabwehr, enthält das BKAG nicht.

Dasselbe gilt für das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (G 10-Gesetz), das in § 3b (2) für den Einsatz von Spyware gegen Medienschaffende eine Verhältnismäßigkeitsprüfung "unter Würdigung des öffentlichen Interesses an den von dieser Person wahrgenommenen Aufgaben und des Interesses an der Geheimhaltung der dieser Person anvertrauten oder bekannt gewordenen Tatsachen" vorsieht. Doch auch das G 10-Gesetz legitimiert einen

solchen Einsatz von vornherein nur zur Gefahrenabwehr (§ 1 (1) Nr. 1), während der EMFA als einzige Ausnahme vom generellen Verbot einen Einsatz in Strafverfahren vorsieht.

Im selben Sinne ist auch Art. 34 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst (BNDG) einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

RSF regt an, sämtliche Sicherheitsgesetze daraufhin zu evaluieren, ob sie mit dem im EMFA verankerten klaren Verbot eines Spyware-Einsatzes gegen Medienschaffende in Einklang stehen. Denn als unmittelbar geltende Verordnung hat der EMFA Vorrang vor nationalen Gesetzen. Dies gilt auch dort, wo auf die Verträge der Europäischen Union verwiesen wird, die bestimmte Ausnahmen vom Primärrecht zugunsten mitgliedstaatlicher Zuständigkeit ermöglichen. Denn diese Ausnahmen, etwa auch Art. 4 (2) Satz 3 EU-Vertrag (nationale Sicherheit) müssen ihrerseits im Einklang mit den EU-rechtlichen Vorgaben stehen, wie sie der Europäische Gerichtshof etwa im Rahmen seiner Privacy-International-Entscheidung ausgelegt hat.²⁸ Der im EMFA enthaltene Verweis auf die europäischen Verträge ist insofern kein Blankoscheck für nationale Regelungen beliebigen Inhalts im Rahmen mitgliedstaatlicher Zuständigkeit.

Zu Art. 6: Pflichten von Mediendienstanbietern

Art. 6 verpflichtet Mediendienstanbieter dazu, bestimmte Informationen über ihre Eigentümer zur Verfügung zu stellen, aber auch über Einnahmen aus staatlicher Werbung und Zuwendungen von Behörden und öffentlichen Stellen. Darüber hinaus werden die Anbieter verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die die Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen sicherstellen.

Es ist anzumerken, dass der Artikel zu jenen zählt, bei denen die Mitgliedstaaten nach Art. 1 EMFA mit detaillierteren oder strengeren Regeln über die Vorgaben der Verordnung hinausgehen können.

Nach Art. 6 (2) muss vom nationalen Gesetzgeber eine Behörde oder sonstige Stelle benannt werden, die eine Medieneigentümer*innen-Datenbank einrichtet. In Deutschland gibt es zwar bereits die Mediendatenbank der KEK²⁹, die auch Daten zu Eigentumsverhältnissen enthält. Sie erfüllt aber die EMFA-Vorgaben schon im Hinblick auf Art. 6 (1d) bislang nicht, insofern sie keine Daten zur Verteilung staatlicher Werbegelder oder zum Anteil enthält, den solche Zahlungen an den Einnahmen der Medien machen. Über die Vorgaben des EMFA hinausgehend, wäre

²⁸ EuGH, Urteil vom 06.10.2020, C-623/17 Privacy International:
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232083&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7776561>

²⁹ <https://www.kek-online.de/mediendatenbank/#/>

es aus Sicht von Reporter ohne Grenzen (RSF) sinnvoll, wenn für eine nationale Medieneigentümer-Datenbank die folgenden Daten erhoben würden:

- ob und ggf. zu welchem Anteil eine Regierung, eine staatliche Einrichtung, ein Unternehmen in Staatseigentum, eine öffentliche Einrichtung oder Amtsträger*innen zu den wirtschaftlichen Berechtigten zählen
- geschäftliche Interessen, Verbindungen oder Aktivitäten von Medien-Eigentümer*innen und ihren Angehörigen, die bekanntermaßen enge Beziehungen zu politisch exponierten Persönlichkeiten im Sinne von Art. 3 Nr. 9, 10 und 11 der Richtlinie (EU) 2015/849 unterhalten
- geschäftliche Interessen, Verbindungen oder Aktivitäten von Medien-Eigentümer*innen und ihren Angehörigen in weiteren Medien- oder sonstigen Unternehmen
- sonstige Interessen von Medieneigentümer*innen mit potenzieller Bedeutung für ihre strategischen Entscheidungen oder ihre redaktionelle Linie.

Mediendienstanbieter sollten verpflichtet werden, der nationalen Medieneigentümer-Datenbank sämtliche Informationen nach Art. 6 (1) zur Verfügung zu stellen und ihr insbesondere Veränderungen in der Eigentümer- und Aufsichtsstruktur innerhalb von 30 Tagen mitzuteilen. Der Medieneigentümer*innen-Datenbank sind alle Einsichtsrechte zu gewähren, die sie benötigt, um die geforderten Informationen zu erheben und öffentlich verfügbar zu machen. Es wäre wünschenswert, wenn das mit Art. 8 neu geschaffene Europäische Gremium für Mediendienste ein Muster entwickeln würde, nach dem nationale Medieneigentümer*innen-Datenbanken die Informationen bei den Unternehmen abfragen können.

Die nationale Medieneigentümer*innen-Datenbank sollte verpflichtet werden, ihre Daten dem von der Europäischen Union geförderten Euromedia Ownership Monitor³⁰ in einem von diesem vorgegebenen Format zur Verfügung zu stellen. Ebenso sollten sie in den Medienkonzentrationsbericht sowie den Medienvielfaltsbericht der Landesmedienanstalten einfließen. Zudem sollte die Datenbank fortlaufend aktualisiert werden (mindestens jährlich) und öffentlich einsehbar sein, sodass sie für Forschung sowie journalistische und andere zivilgesellschaftliche Akteure ohne größere Hürden nutzbar ist. Dazu gehört auch, dass keine Rechte des geistigen Eigentums an der Datenbank entstehen bzw. diese unter einer Open-Source-Lizenz freigegeben werden sollte. Die deutsche Medienaufsicht sollte sich dafür einsetzen, dass im Hinblick auf die Erhebung von Daten zu Medieneigentum eine größtmögliche Vergleichbarkeit auf europäischer Ebene geschaffen wird.

³⁰ <https://media-ownership.eu/about/what-is-this-monitor/>

Art. 6.3 enthält leider nur unzureichende Vorgaben zur Absicherung redaktioneller Unabhängigkeit. Zum einen beziehen sie sich nur auf Anbieter, die „Nachrichten und Inhalte zum Zeitgeschehen bereitstellen“. Zum anderen ist mit der Formulierung, derzufolge Mediendiensteanbieter lediglich solche Maßnahmen, „die sie für angemessen erachten“, umsetzen sollen, wenig gewonnen, insofern damit die Umsetzung vollständig in das Belieben der Verlage gestellt ist. Umso dringlicher muss der deutsche Gesetzgeber, was an dieser Stelle möglich ist, über die Verordnung hinausgehen.

Aus Sicht von Reporter ohne Grenzen (RSF) bedarf es einer genaueren Bestimmung der Grenzen der Freiheit redaktioneller Entscheidungen innerhalb der publizistischen Linie. Die in letzter Zeit bekannt gewordenen Fälle versuchter Einflussnahme von Verleger*innen auf redaktionelle Entscheidungen, etwa beim Springer-Konzern³¹ oder der Ippen-Gruppe³², zeigen die Dringlichkeit einer solchen Bestimmung. Eine Verständigung darüber sollte unter dem Dach des Deutschen Presserats von Journalist*innen- und Verleger*innen-Verbänden in Form eines Redaktionsstatuts gemeinsam ausgehandelt werden. Dieses sollte insbesondere

- interne redaktionelle Entscheidungsprozesse definieren,
- das Vetorecht einer Redaktion bei einer Neubesetzung der Redaktionsleitung festschreiben,
- ein internes Gremium bestimmen, das sich mit Beschwerden von Mitarbeiter*innen oder Rezipient*innen über Verstöße gegen das Redaktionsstatut oder die Grundsätze professionellen journalistischen Arbeitens wie Wahrheitstreue, Unabhängigkeit, Unvoreingenommenheit etc. befasst.

Dabei ist insbesondere auch eine für die Medienbranche brauchbare Definition zu erarbeiten, was unter einem „Interessenkonflikt“ nach Art. 6 (3b) zu verstehen ist und in welcher Weise dieser offengelegt werden muss. Als Referenz hierfür kann die Definition des Europarats dienen.³³ Die gemeinsame Vereinbarung zur Absicherung der redaktionellen Unabhängigkeit sollte anschließend vom Gesetzgeber als verbindlicher Mindeststandard vorgegeben werden. Die Ministerpräsident*innen der Länder sollten entsprechende Vorgaben in den Medienstaatsvertrag übernehmen. Der auf diese Weise zu etablierende Mindeststandard sollte nicht nur für Medien gelten, die „Nachrichten und Inhalte zum Zeitgeschehen“ bereitstellen, sondern für alle Mediendiensteanbieter*innen. Scheitert eine Einigung von Journalist*innen und Verleger*innen unter dem Dach des Presserats oder kommt sie nicht innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung zustande, sollte der Gesetzgeber

³¹ <https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2023/Springer-Chef-Berichte-auf-Bestellung,doepfner130.html>

³² <https://www.sueddeutsche.de/medien/ippen-investigativ-kuendigung-1.5512067>

³³ <https://rm.coe.int/eccd-pggii-reg-tp-coi-toolkit-final/1680a2edce>

nach einer Verbändekonsultation eine eigene Vorgabe machen, die dann in einem Bundespressegesetz sowie im den Mediengesetzen der Länder zu verankern wäre.

Zu Art. 12 /13: Konsultationsmechanismus/Aufgaben des Gremiums

Die wichtigste Neuerung, die der EMFA mit sich bringt, ist das neue Europäische Gremium für Mediendienste (European Board for Media Services), das die bisherige ERGA, das Koordinierungsgremium der nationalen Medienaufsichtsbehörden, ersetzt und mit zusätzlichen Kompetenzen ausstattet. Das Gremium soll in einer Vielzahl von Fällen die Kommission beraten, etwa was ein Vorgehen gegen Mediendienstanbieter aus anderen Mitgliedstaaten wegen schwerwiegender Gefahren oder auch Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber Anbieter*innen aus Drittstaaten angeht. Desweiteren soll es Meinungen zu nationalen Medienregulierungsvorhaben abgeben, Einschätzungen von Medienkonzentrationsfolgenabschätzungen treffen, einen strukturierten Dialog mit Plattformanbietern organisieren und vieles mehr. Auch in Konstellationen, in denen die Kommission für die Entwicklung von Leitlinien zuständig ist, etwa zu Maßnahmen der privilegierten Auffindbarkeit von Medieninhalten, wird das Gremium beratend tätig.

Schon in der Diskussion über die Entwicklung des EMFA wurde deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung vieler Vorgaben in hohem Maße von den nationalen Regulierungsbehörden und dem Gestaltungswillen des Gremiums abhängen wird. Und dass insbesondere dort, wo es um Regelungen geht, die nicht nur den audiovisuellen Bereich betreffen, das Gremium auf Expertise weiterer Stakeholder angewiesen sein wird. Wichtig ist daher, dass Auswahl und Einbindung weiterer Akteure in die Arbeit des Gremiums transparent und nachvollziehbar erfolgen, damit nicht unterhalb des Gesetzesrangs und somit außerhalb demokratischer Kontrollmechanismen Regelungen zementiert werden, ohne dass die Betroffenen Gelegenheit gehabt hätten, auf den Prozess Einfluss zu nehmen.

Reporter ohne Grenzen (RSF) regt an, dass dabei von Anfang an Vertreter*innen von Medienschaffenden einbezogen werden sollten. Beispielsweise sollten sie die Möglichkeit haben, als permanente Beobachter*innen den Sitzungen des Gremiums beizuwohnen, wie in Art. 10 (7) optional vorgesehen. Sie sollten außerdem an den Konsultationen nach Art. 12 teilnehmen können. Wenn das Gremium, wie in besagtem Artikel gefordert, Verfahrensregeln für diese Konsultationen festlegt, sollten diese klare Vorgaben für die Einbeziehung von Vertretern aus den relevanten Mediensektoren enthalten. Dabei ist eine ausgewogene Beteiligung aller Stakeholder zu gewährleisten, sodass Medienschaffende nicht weniger stark repräsentiert sind als Verleger*innen oder Medienwissenschaftler*innen. Dieses Prinzip sollte unabhängig vom Gegenstand für alle Konsultationsverfahren des Gremiums gelten.

Wenn das Gremium gegenüber der Kommission eine Meinung abgibt oder die Kommission bei der Erstellung von Leitlinien berät, sollten die nationalen Aufsichtsbehörden in der Pflicht stehen, die Stakeholder auf nationaler Ebene darüber zu informieren und auf deren Verlangen entweder den Wunsch nach einer Konsultation an das Gremium heranzutragen oder ihnen die Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben, die im weiteren Verfahren zu berücksichtigen ist. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Art. 13 (1f) (Meinungen zu Gesetzesvorhaben, die Mediendiensteanbieter betreffen), Art. 13 (1h) (Stellungnahmen zu Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt), Art. 13 (1i) (Leitlinien zu Eigentümer*innen-Transparenz und zu Medienmarktkonzentration), Art. 13 (1l) (Entwicklung von Kriterien für eine Regulierung von „Propagandasendern“ aus Drittstaaten) sowie für Art. 13 (1m) (strukturierter Dialog mit den VLOP), aber auch für die in Art. 13 nicht explizit erwähnte, jedoch in Art. 16 (2a) EMFA thematisierte angemessene „Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse“ nach Art. 7a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EU, AVMD-RL).

Zu Art. 16: Orientierungshilfen zu Angelegenheiten der Medienregulierung

Das Gremium soll zur Vereinheitlichung der Medienaufsicht in Europa beitragen, indem es den Austausch der nationalen Regulierungsbehörden fördert und Leitlinien herausgibt, insbesondere zur angemessenen Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse und zur Eigentümertransparenz.

Die AVMD-Richtlinie enthält derzeit noch keine Definition eines audiovisuellen Mediendienstes „von allgemeinem Interesse“, die nach Art. 7a AVMD angemessen herausgestellt werden sollen. Aus Sicht von Reporter ohne Grenzen (RSF) bedarf es zunächst einer solchen Definition, bevor Maßnahmen zur „angemessenen Herausstellung“ getroffen werden. Andernfalls riskiert man, bei einer unverhältnismäßig langen Liste privater Mediendiensteanbieter zu landen – wie es tatsächlich in Deutschland geschehen ist: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Public_Value/Gesamtliste_Public-Value-Angebote_v2.pdf

Eine sinnvolle Definition für „audiovisuelle Mediendienste von allgemeinem Interesse“ sollte aus Sicht von Reporter ohne Grenzen (RSF) mindestens die folgenden Voraussetzungen beinhalten:

- einen zeitlichen Mindestanteil an nachrichtlicher Berichterstattung über politisches und zeitgeschichtliches Geschehen
- einen zeitlichen Mindestanteil an regionalen und lokalen Informationen
- einen Mindestanteil an barrierefreien Angeboten

- die Einhaltung einer Selbstregulierung im Hinblick auf redaktionelle Unabhängigkeit, professionelle Standards journalistischen Arbeitens sowie zur Eigentümer*innentransparenz, nachweisbar etwa durch Zertifizierung nach einem ISO-Standard wie dem CEN Workshop agreement CWA 17493:2019 der Journalism Trust Initiative (JTI).³⁴

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die deutschen Vorgaben zur „Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen“ (§ 84 Medienstaatsvertrag) sich lediglich auf Plattformen im Sinne des Rundfunkrechts beziehen, also auf Kabel-Bouquets, Smart-TVs, Fernbedienungen und EPG, jedoch nicht auf Plattformen im offenen Internet, die mittlerweile eine viel größere Rolle im Gesamt-Informations-Ökosystem spielen als die traditionellen Rundfunkmedien. Sehr große Online-Plattformen (VLOP) und sehr große Suchmaschine (VLSE) sollten deshalb ebenfalls verpflichtet werden, die Sichtbarkeit und Auffindbarkeit von Online-Inhalten von allgemeinem Interesse (im Sinne der zu erarbeitenden Definition) in ihren Ranking- und Empfehlungsalgorithmen sicherzustellen.

Zu Art. 17: Koordinierung von Maßnahmen in Bezug auf Mediendienste von außerhalb der Union

Das Gremium soll zu einem möglichst einheitlichen Umgang mit Propagandasendern aus Drittstaaten beitragen, die auf ein Publikum in der EU abzielen. Insbesondere soll es in Beratung mit der Kommission eine Liste von Kriterien erstellen, die die nationalen Aufsichtsbehörden sich bei Maßnahmen gegen Anbieter aus Drittstaaten berücksichtigen sollen.

Reporter ohne Grenzen (RSF) weist darauf hin, dass im deutschen Medienstaatsvertrag bereits einzelne solcher Kriterien festgehalten sind. So müssen Rundfunkanbieter sich an die Sorgfaltspflichten nach § 6 MStV halten: „Berichterstattung und Informationssendungen haben den anerkannten journalistischen Grundsätzen, auch beim Einsatz virtueller Elemente, zu entsprechen. Sie müssen unabhängig und sachlich sein. Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit und Herkunft zu prüfen. Kommentare sind von der Berichterstattung deutlich zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen.“ Telemedienanbieter mit journalistisch-redaktionellen Angeboten müssen sich entsprechend an die (leicht abweichenden) Vorgaben von § 19 MStV halten: „Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden, haben den anerkannten journalistischen Grundsätzen zu entsprechen. Gleiches gilt für andere geschäftsmäßig angebotene, journalistisch-redaktionell gestaltete

³⁴ <https://www.cencenelec.eu/media/CEN-CENELEC/CWAs/ICT/cwa17493.pdf>

Telemedien, in denen regelmäßig Nachrichten oder politische Informationen enthalten sind und die nicht unter Satz 1 fallen. Nachrichten sind vom Anbieter vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit zu prüfen.“ Sie unterfallen dann der Aufsicht durch die zuständige Landesmedienanstalt, die Rechtsverstöße mit Maßnahmen nach § 109 MStV ahnden kann, insbesondere: Beanstandung, Untersagung, Sperrung.

Es sind in Deutschland also, rechtlich gesehen, schon jetzt weitreichende Maßnahmen gegen Desinformation möglich. In der Praxis jedoch werden sie entweder kaum angewandt, weil sie eine aufwändige Einzelfallprüfung voraussetzen, oder sie sind nicht durchsetzbar, weil die Anbieter sich im Ausland dem Zugriff entziehen.

Aus Sicht von RSF kann die zu entwickelnde “Liste von Kriterien” deshalb nur ein erster Schritt in Richtung einer europäischen Vereinheitlichung der Zulassungsvoraussetzungen sein, die für alle Mediendiensteanbieter, aus Europa oder aus Drittstaaten, gelten sollten.

Darüber hinaus regt RSF an, den Kampf gegen Desinformation nicht nur auf der Ebene der Zugangerschwerung zu einzelnen Inhalten zu führen, sondern strukturelle Maßnahmen zu ergreifen, die das Problem an der Wurzel angehen:

- eine strukturelle Förderung des Exiljournalismus in Abhängigkeit vom Grad der Pressefreiheit im Herkunftsland: Je stärker der Zugang zu freien und unabhängigen Informationen in dem jeweiligen Land eingeschränkt ist, umso stärker sollten Deutschland und Europa den unabhängigen Exiljournalismus aus solchen Ländern unterstützen (Reziprozitätsprinzip),
- eine langfristige finanzielle und strukturelle Unterstützung für Medienschaffende aus Ländern, in denen eine freie Presse nicht oder kaum mehr möglich ist,
- ein Ausbau der Medienentwicklungszusammenarbeit durch Medienprojekte und Schutzmaßnahmen für Journalist*innen insbesondere in jenen Ländern, in denen die Pressefreiheit und der Zugang zu unabhängigen Informationen gefährdet oder gar nicht mehr gegeben sind,
- strenge Anforderungen im Hinblick auf Medienfreiheit und redaktionelle Unabhängigkeit bei der Aufnahme von neuen Mitgliedsstaaten in die Europäische Union,
- eine Stärkung von Selbstregulierungsinitiativen wie der Journalism Trust Initiative (JTI)³⁵ im Bereich der Plattformregulierung. Medien, welche die Einhaltung ethischer Grundsätze und professioneller Standards journalistischen Arbeitens verlässlich nachweisen, sollten im Bereich der Medienregulierung Vorteile gegenüber Anbietern haben, die sich nicht in dieser Weise selbstverpflichten,

³⁵ <https://www.journalismtrustinitiative.org/>

- Defunding: Sanktionen gegen Unternehmen aus Europa, die an Werbung in ausländischen Propagandamedien verdienen³⁶.

Zu Art. 18 / 19: Inhalte von Mediendiensteanbietern auf sehr großen Online-Plattformen / Strukturierter Dialog

Mit Art. 18 wird das sog. Medienprivileg³⁷ eingeführt: Mediendiensteanbieter, die redaktionell unabhängig arbeiten, sich einer Selbstregulierung angeschlossen haben und einige weitere Voraussetzungen erfüllen, können dies gegenüber den sehr großen Online-Plattformen angeben, um von Vorteilen bei der Content-Moderation zu profitieren. Ihre Inhalte dürfen dann von den Plattformen nicht mehr ohne Weiteres gelöscht werden. Art. 19 verpflichtet das Gremium, einen strukturierten Dialog zwischen Plattformen, Medien und Zivilgesellschaft über "Erfahrungen und bewährte Verfahren" bei der Umsetzung dieses Medienprivilegs zu organisieren.

Es bedarf aus Sicht von RSF einer Klärung der Frage, wie sich das "Medienprivileg", das im Kern an die Vertrauenswürdigkeit und Professionalität bestimmter Mediendiensteanbieter anknüpft, die eine entsprechende Selbsterklärung abgeben, zu den Vorgaben der Verordnung über digitale Dienste (DSA) verhält, insbesondere zu den Maßnahmen, die Online-Plattformen in Reaktion auf Beschwerden über rechtswidrige Inhalte eines Nutzers ergreifen müssen.

RSF weist zudem darauf hin, dass in Erwägungsgrund 53 des EMFA ausdrücklich auf die "Journalism Trust Initiative" (JTI)³⁷ hingewiesen wird, einen maschinenlesbaren Standard, der von Reporter ohne Grenzen unter Beteiligung zahlreicher Stakeholder aus der internationalen Medien- und Verlagswirtschaft unter dem Dach des Europäischen Komitees für Normung entwickelt wurde. Indem Mediendiensteanbieter sich im Rahmen dieser Initiative zertifizieren lassen, können sie nachweisen, dass sie bei ihrer redaktionellen Arbeit professionelle Standards einhalten und entsprechend als "vertrauenswürdig" gelten können. Dem Erwägungsgrund 53 zufolge soll diese Zertifizierung eine von mehreren Möglichkeiten sein, etwaige Zweifel der Plattformen an der Berechtigung eines Mediendiensteanbieters zur Inanspruchnahme des Medienprivilegs auszuräumen. Aus Sicht von RSF sollte im Rahmen des "strukturierten Dialogs" über "bewährte Verfahren" die Möglichkeit einer JTI-Zertifizierung als Nachweis dafür, dass die Voraussetzungen für das Medienprivileg bei der Content-Moderation erfüllt sind, ausdrücklich hervorgehoben werden. Damit entstünde für Mediendiensteanbieter ein zusätzlicher Anreiz, sich im Rahmen der Journalism Trust Initiative zertifizieren zu lassen, was wiederum die freiwillige Selbstverpflichtung auf professionelle Standards

³⁶ Vergl. hierzu die Ausführungen von CRTA: <https://crtars/en/defunding-disinformation-in-the-balkans/>

³⁷ <https://www.journalismtrustinitiative.org/>

journalistischen Arbeitens stärken und somit helfen würde, Fake News und Desinformation entgegenzuwirken.

Zu Art. 22: Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt

Art. 22 enthält Vorgaben für die Bewertung von Fusionen auf dem Medienmarkt. Neu ist dabei insbesondere, dass bei der Bewertung von Zusammenschlüssen Auswirkungen auf Medienvielfalt und redaktionelle Unabhängigkeit in die Prüfung einbezogen werden sollen.

Die neuen Vorgaben erfordern erhebliche Änderungen am deutschen Medienkonzentrationsrecht. Dieses sieht bislang keinerlei Maßnahmen zur Sicherung der redaktionellen Unabhängigkeit vor. Doch auch im Hinblick auf die Vielfaltssicherung verharret es bislang auf der Ebene der Anbietervielfalt, auf der, so die implizite Annahme, sich grundsätzlich alle Probleme mangelnder Medienvielfalt lösen lassen. Sicherzustellen, dass es eine ausreichende Vielfalt von Medienanbietern gibt, kann aber nur der erste Schritt sein.

Ein großer, möglicherweise sogar marktbeherrschender Anbieter kann eine Vielfalt von Quellen, Inhalten und Perspektiven bereitstellen und dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Medienvielfalt leisten. Umgekehrt kann eine Vielzahl von Nischenangeboten, die von Empfehlungsalgorithmen nach unten gerankt werden und folglich kaum die Wahrnehmungsschwelle der Nutzer*innen überschreiten, nur wenig zur tatsächlichen Meinungsbildung beitragen. Und ein Social-Media-Inhalt kann eine noch so große Reichweite erlangen, also "viral gehen" – wenn er nicht vertrauenswürdig erscheint, wird sein Einfluss auf die Meinungsbildung dennoch gering bleiben.

Die deutsche Medienaufsicht sollte sich dafür einsetzen, dass die geplanten Leitlinien zur Bewertung von Medienkonzentrationsvorhaben den Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten die Einführung eines Meinungsmacht-Monitorings empfehlen, wie es Birgit Stark und Daniel Stegmann vorgeschlagen haben.³⁸ Der Vorschlag unterscheidet drei Ebenen der Meinungsmacht: die Input-Ebene (Inhaltsvielfalt), die Throughput-Ebene (Nutzungsvielfalt) und die Output-Ebene (wahrgenommen Vielfalt). Auf der Input-Ebene soll nach dem Vorbild des Schweizer Jahrbuchs "Qualität der Medien"³⁹ die tatsächliche inhaltliche Vielfalt der reichweitenstärksten Medienangebote bewertet werden. Auf der Throughput-Ebene soll in einer Kombination von Befragungen mit Tracking und Datenspenden die tatsächliche Nutzung der Inhalte sowie die Art des Zugriffs darauf erfasst und schließlich mit den Ergebnissen der Input-Ebene verknüpft werden. Auf der Output-Ebene sollen schließlich die Wirkpotenziale einzelner Medienangebote erfasst werden, die mit

³⁸ https://www.blm.de/files/pdf2/abschlussbericht_meinungsmacht_final.pdf

³⁹ <https://www.foeg.uzh.ch/de/jahrbuch-qdm.html>

ihrer Glaubwürdigkeit, dem ihnen geschenkten Vertrauen und der subjektiven Bedeutung für die Meinungsbildung zusammenhängen. Auf Basis eines solchen umfassenden Monitorings kann schließlich eine Regulierung erfolgen, die Vielfaltsverzerrungen (Diskrepanzen zwischen der angebotenen, der vermittelten und der wahrgenommenen Vielfalt von Informationsangeboten) gezielt korrigiert.

Zu Art. 25: Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung und Liefer- oder Dienstleistungsaufträge

Der Artikel verlangt transparente, objektive, verhältnismäßige und nichtdiskriminierende Kriterien für die Vergabe von staatlichen Werbegeldern an Mediendiensteanbieter, verlangt aber insbesondere, dass Behörden und öffentliche Stellen über die Verteilung solcher Gelder umfassend informieren.

In Deutschland gibt es bislang noch keine Daten zur Verteilung von staatlichen Werbegeldern an Anbieter*innen von Mediendiensten und Plattformen. Da nach Art. 1 EMFA in dieser Hinsicht strengere oder detailliertere Regelungen auf nationaler Ebene möglich sind, schlägt RSF vor, ergänzend die folgenden Daten zu erheben:

- Zahlungen von Bundes- und Landesministerien an einzelne Medien, aufgeschlüsselt nach Anzeigen, Informationskampagnen, Fördergeldern und sonstigen Zuwendungen, unter Einbeziehung von Zahlungen für Veröffentlichungen im Zusammenhang mit Notfallkommunikation (Pandemien, Flutkatastrophen oder derg.),
- Zahlungen von Bundes- und Landesministerien an einzelne Journalist*innen in Form von Honoraren,
- den Gesamtbetrag der von jedem einzelnen Medium erhaltenen Zahlungen seitens deutscher sowie ausländischer staatlicher oder öffentlicher Stellen.

Um die Vergleichbarkeit der Datenerhebung auf europäischer Ebene zu gewährleisten, sollte die deutsche Medienaufsicht sich dafür einsetzen, dass ein Online-Interface als best-practice-Modell entsteht, welches von allen nationalen Medienaufsichten der EU-Mitgliedsstaaten genutzt werden kann. Die Ergebnisse sollten öffentlich einsehbar und nutzbar sein.