Stellungnahme

Reporter ohne Grenzen (RSF) dokumentiert weltweit Verstöße gegen die Presse- und Informationsfreiheit und alarmiert die Öffentlichkeit, wenn Journalistinnen und Journalisten oder deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Gefahr sind. Wir setzen uns für mehr Sicherheit und besseren Schutz von Medienschaffenden ein. Dazu gehört auch der Zugang zu verlässlichen Informationen, der Schutz der Privatsphäre von Journalistinnen und Journalisten sowie der Quellenschutz im digitalen Raum. Wir kämpfen online wie offline gegen Zensur, den Einsatz und Export von Überwachungstechnik sowie restriktive Mediengesetze.

Einleitung und allgemeine Einschätzung

Reporter ohne Grenzen (RSF) nimmt die Möglichkeit wahr, eine Stellungnahme zum Entwurf des Digitalen Medienstaatsvertrages (DMStV) Teil 2 einzureichen, und dankt der Rundfunkkommission für die barrierefreie Online-Übermittlung.

Im digitalen Raum konkurrieren aktuell traditionelle Medien, Social-Media-Plattformen, Erstellerinnen und Ersteller von Online- und KI-Inhalten um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. In diesem Umfeld verlieren vertrauenswürdige Informationsquellen, die redaktionell erstellt wurden, zunehmend an Sichtbarkeit. Gleichzeitig bestimmen Empfehlungsalgorithmen, in welchem Umfang verlässliche Informationen für Nutzerinnen und Nutzer zugänglich gemacht werden. Eine freie Meinungsbildung setzt allerdings voraus, dass verlässliche und überprüfbare Informationen auffindbar und zugänglich bleiben. Dies ergibt sich aus Art. 3 des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (EMFA) und Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes. Um die Informationsintegrität im digitalen Raum zu sichern, sind gesetzliche Rahmenbedingungen erforderlich, die insbesondere sehr große Plattformbetreiber und KI-Unternehmen in die Verantwortung nehmen. Aufgrund ihrer hohen Nutzerzahlen und der regelmäßigen Nutzung ihrer Dienste prägen sie den digitalen Alltag maßgeblich. Die Regulierung des digitalen Informationsraums muss dabei in einem ausgewogenen Verhältnis zum Schutz der Meinungs- und Pressefreiheit stehen. Diese Freiheiten schützen schließlich auch Veröffentlichungen, die unangenehm oder schwer zu tolerieren sind. Rechtliche Maßnahmen müssen daher so ausgestaltet sein, dass sie die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer wahren und zugleich eine vielfältige und unabhängige Berichterstattung gewährleisten.

In Anbetracht des Ergebnisses der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 6. September 2026 ergeben sich grundlegende Fragen zur demokratischen Resilienz und zu den zukünftigen Rahmenbedingungen. Die AfD ging mit 43,8 Prozent der Stimmen als stärkste Kraft hervor und verfehlte die absolute Mehrheit nur knapp. Gleichzeitig erzielte sie ihren bislang höchsten Stimmenanteil bei einer Landtagswahl. Vor diesem Hintergrund ist die zukünftige Umsetzung des DMStV Teil 2 keineswegs gesichert. Bei der Bewertung des Entwurfs richtet RSF den Fokus daher auf mögliche Gefahren für die Pressefreiheit und stellt die zentrale Frage, ob der Entwurf einem demokratischen Stresstest unter diesen politischen Vorzeichen standhalten kann.

Grundsätzlich ist der Gesetzentwurf als Schritt in die richtige Richtung zu bewerten. Mit Blick auf die Regelungen zum Vereinsverbot, zur angemessenen Hervorhebung verlässlicher Informationsquellen und zur Umsetzung des EMFA erachtet RSF jedoch insbesondere folgende Anpassungen als unabdingbar für die Stärkung der demokratischen Resilienz:

1. **Verweis auf das Vereinsgesetz streichen:** Um zu gewährleisten, dass nicht ein gesamtes Medienangebot über das Vereinsgesetz gesperrt werden kann, sollte der Verweis auf das Vereinsgesetz in § 4 Abs. 1a, § 20 Abs. 4 und Abs. 8 JMStV-E gestrichen werden.
2. **Alternative 2 der besonderen Auffindbarkeit verbindlich aufnehmen:** Der RSF fordert die verbindliche Aufnahme von Alternative 2 zur besonderen Auffindbarkeit von Einzelinhalten aus journalistisch-redaktionell verantworteten Angeboten (§§ 25a und 84c Abs. 1 MStV-E), ohne diese auf besonders meinungsbildende Inhalte zu beschränken.
3. **Verhältnismäßigen Schwellenwert im Medienkonzentrationsrecht gewährleisten**: RSF regt an, die Notwendigkeit der Einführung eines Schwellenwertes zu überdenken. Sollte ein solcher eingeführt werden, muss dieser verhältnismäßig und im Einklang mit dem EMFA ausgestaltet sein – also sich an einer wahrscheinlichen Beeinträchtigung des Binnenmarkts für Mediendienste orientieren. In jedem Fall sollte ein solcher Wert im Medienkonzentrationsrecht an einen Wert zur Messung der Reichweite geknüpft sein.
4. **Unabhängigkeit des RKM sichern:** RSF fordert, dass die Landesmedienanstalten bei Stimmengleichheit nicht über eine ausschlaggebende Stimme verfügen dürfen (§ 104a Abs. 4 MStV-E). Zudem

sollten externe Sachverständige auf Vorschlag aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft benannt werden, statt ausschließlich von der DK gewählt zu werden (§ 104a Abs. 5 MStV-E).

5. **Keine bezahlte staatliche Informationsarbeit im ÖRR:** RSF fordert, dass Werbung, die von staatlichen Stellen finanziert wird, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk unzulässig bleibt. Der in eckigen Klammern enthaltene Teil ist gemäß § 8 Abs. 9a MStV-E zu streichen.

Vereinsverbot: §§ 4 Abs. 1a, 20 Abs. 4 und Abs. 8 JMStV-E

Im Entwurf des DMStV wird die zuständige Landesmedienanstalt beauftragt, das gesamte Online-Angebot eines Mediums infolge eines Vereinsverbots zu sperren bzw. zu löschen (§ 20 Abs. 4 MStV-E). RSF wertet den Verweis auf Maßnahmen der Sperrung oder Löschung bereits bei einem wirksamen und vollziehbaren Betätigungsverbot als eine Verschärfung des Vereinsverbots. Ein Vereinsverbot sollte nicht explizit in Gesetzen zur Medienregulierung verankert werden, da es von seiner Konzeption her nicht auf die besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Medien und die Pressefreiheit zugeschnitten ist. RSF warnt an dieser Stelle maßgeblich davor, dass ein Verbot auf Grundlage des Vereinsrechts ein gravierendes Instrument ist, welches nicht nur einzelne Inhalte, sondern das gesamte publizistische Angebot eines Mediums erfasst.

Besonders problematisch ist, dass ein solches Verbot über das Vereinsrecht mit sofortiger Wirkung die notwendige Einzelfallabwägung im Sinne der Pressefreiheit umgehen kann. Auch der Entwurf stellt in der Anmerkung zu § 20 Abs. 4 JMStV-E ausdrücklich klar, dass den Landesmedienanstalten kein Ermessensspielraum zusteht: Sie sind zum Handeln verpflichtet und können keine eigenen Abwägungen mit Blick auf das Grundrecht der Pressefreiheit vornehmen. Damit erhält eine politische Instanz nicht nur faktisch die Möglichkeit, ein Medium zu verbieten. Nach der neuen Regelung könnte das gesamte Online-Angebot eines Medienhauses bereits gelöscht werden, bevor ein Gericht final entschieden hat. Aus Sicht von RSF verschärft der Entwurf die Folgen eines Vereinsverbots damit erheblich: § 20 Abs. 4 JMStV-E ermöglicht die irreversible Löschung des gesamten publizistischen Angebots, noch bevor eine abschließende gerichtliche Entscheidung vorliegt. Der Verweis auf das Vereinsverbot im JMStV-E würde dem demokratischen Stresstest nach Ansicht von RSF nicht standhalten, da so ein gesamtes Medienangebot durch eine politische Instanz verboten werden kann.

→ **Verweis auf das Vereinsgesetz streichen:** Um zu gewährleisten, dass ein gesamtes Medienangebot nicht über das Vereinsgesetz gesperrt werden kann. Sollte der Verweis auf das Vereinsgesetz in § 4 Abs. 1a, § 20 Abs. 4 und Abs. 8 JMStV-E gestrichen werden.

→ **Sperrung bis zur Bestandskraft des Verbots gewährleisten:** RSF fordert, dass der Entwurf klar zwischen Sperrung und Löschung trennt. Solange nur ein Betätigungsverbot vorliegt, dürfen Inhalte nur gesperrt und nicht gelöscht werden. Erst bei Vorliegen einer abschließenden gerichtlichen Entscheidung dürfen Maßnahmen zur Löschung des gesamten Angebots getroffen werden.

Angemessene Hervorhebung: §§ 25a, 25b, 77a ff., 84 ff., 94, 108 MStV-E

Die im Entwurf vorgesehenen Regelungen zur Gestaltung von Benutzeroberflächen sind als fortschrittliche Ansätze grundsätzlich positiv zu bewerten. Sie sollen gewährleisten, dass Benutzeroberflächen nicht durch die Gestaltung anderer Medienelemente umgangen werden dürfen (vgl. § 84 Abs. 2 MStV-E), Plattformbetreiber zu einer diskriminierungsfreien Auffindbarkeit über die Suchfunktion (vgl. § 84a Abs. 1 Satz 3 MStV-E) sowie zur unentgeltlichen Direktverlinkung journalistisch-redaktionell verantworteter Angebote auf allen Angebotsebenen verpflichten (vgl. § 94 Abs. 1a MStV-E). Insbesondere begrüßt RSF die besondere Auffindbarkeit von Einzelinhalten aus journalistisch-redaktionell verantworteten Angeboten (§ 84c Abs. 1 MStV-E). Damit greift der Entwurf ein zentrales Anliegen von RSF auf: Für eine solche gesetzliche Verpflichtung zur angemessenen Hervorhebung, das sogenannte „due prominence"-Konzept, setzt sich RSF seit Jahren ein. Eine solche Verpflichtung nimmt Online-Plattformen in die Verantwortung, vertrauenswürdige Informationsquellen zu fördern, indem sie Inhalte aus verifizierten, glaubwürdigen und zuverlässigen Quellen bevorzugt behandeln und hervorheben.

Das Konzept der „due prominence" zielt darauf ab, zwischen vertrauenswürdigen Informationsquellen und anderen Inhalten zu unterscheiden. Der Begriff der vertrauenswürdigen Informationsquelle ist weit gefasst, unterliegt jedoch als Schutzmechanismus einem Verifizierungsprozess: einem maschinenlesbaren Verfahren, das sicherstellt, dass bei der Informationsbeschaffung journalistische und ethische Standards eingehalten werden. Dies beeinträchtigte den Wettbewerb zwischen vertrauenswürdigen Informationsquellen, dessen Grundlage die Interaktion der Nutzerinnen und Nutzer mit den Inhalten ist, nicht. Langfristig trüge ein solcher rechtlicher Rahmen dazu bei, strategischen Einflusskampagnen entgegenzuwirken, die Nachhaltigkeit des Mediensektors zu unterstützen und – was aus demokratischer Sicht

noch wichtiger ist – dem Publikum einen effektiven Zugang zu einer Vielfalt vertrauenswürdiger Informationsquellen zu ermöglichen. Eine angemessene Hervorhebung verlässlicher Informationsquellen trägt zu einer gemeinsamen Tatsachengrundlage bei, die für demokratische Meinungsbildungs- und Wahlentscheidungen unverzichtbar ist und die Widerstandsfähigkeit demokratischer Prozesse stärkt. RSF begrüßt daher, dass der Entwurf erstmals den Ansatz verfolgt, journalistisch-redaktionell verantwortete Inhalte leichter auffindbar zu machen, um die Vielfalt der Medienlandschaft zu bewahren und der Homogenisierung des Medienangebots entgegenzuwirken. Kritisch ist allerdings, dass der Entwurf die Umsetzung von Art. 7a der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD-RL) bezüglich der prominenten Darstellung von Angeboten von „allgemeinem Interesse“ derzeit lediglich in unverbindlicher Form vorsieht.

→ **Alternative 2 der besonderen Auffindbarkeit verbindlich aufnehmen:** RSF fordert die verbindliche Aufnahme von Alternative 2 der besonderen Auffindbarkeit von Einzelinhalten aus journalistisch-redaktionell verantworteten Angeboten (§§ 25a und 84c Abs. 1 MStV-E), ohne diese auf besonders meinungsbildende Inhalte zu beschränken. Entscheidend ist, dass die Hervorhebung journalistisch-redaktionell verantworteter Informationsangebote ausschließlich danach bemessen wird, ob deren Informationsangebote im Einklang mit journalistischen Grundsätzen und ethischen Standards erstellt wurden.

Positiv anzumerken ist, dass die Möglichkeit besteht, Ernennungen auf Basis bestimmter Kriterien (§ 108 MStV-E) zu widerrufen. Zur Aberkennung der besonderen Hervorhebung nennt der Entwurf unter anderem schwerwiegende Verstöße gegen den Medienstaatsvertrag oder den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 b) MStV-E). Positiv ist auch, dass für einen solchen Widerruf zwei Voraussetzungen erfüllt sein müssen: Einerseits muss ein wiederholt schwerwiegender Verstoß vorliegen, und andererseits müssen die Anweisungen der zuständigen Landesmedienanstalten innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens nicht befolgt worden sein. Gleichwohl birgt die Regelung aus Sicht von RSF ein gewisses Missbrauchspotenzial: Es besteht Unklarheit darüber, ab welcher Schwelle ein Verstoß als „wiederholt” zu bewerten ist und ab wann ein Verstoß als „schwerwiegend” einzustufen ist. Darüber hinaus fehlt eine Klarstellung, auf welche konkreten Verpflichtungen aus dem MStV-E und dem JMStV-E Bezug genommen wird. Aus Sicht von RSF ist die Schließung dieser Lücke von entscheidender Bedeutung.

→ **Schwerwiegenden Verstoß definieren:** RSF regt an, diese Definitionslücke zu schließen, indem eine eindeutige Definition festgelegt wird, die konkretisiert, ab wann

ein Verstoß als wiederholt und schwerwiegend zu betrachten ist und an welche genauen Verpflichtungen des MStV-E und JMStV-E diese geknüpft ist.

In Bezug auf die Regelungen zu KI-Informationssystemen begrüßt RSF die Bestimmung, dass Betreiber, deren Nutzung in Deutschland als besonders relevant erachtet wird, sicherstellen müssen, dass Nachrichten und politische Informationen quellengetreu wiedergegeben werden (§ 77b Abs. 3 und 4 MStV-E), Transparenzpflichten unterliegen (§ 77c MStV-E) und journalistisch-redaktionell verantwortete Angebote Dritter nicht diskriminieren dürfen (§ 77d Abs. 1 MStV-E). KI-generierte Zusammenfassungen sollen künftig als diskriminierende Praktiken gelten, sofern sie die eigenen Inhalte systematisch gegenüber Angeboten Dritter bevorzugen oder deren Darstellung behindern (§ 94 Abs. 2 MStV-E). Eine Nichtdiskriminierungsklausel stellt für RSF keineswegs eine gesetzliche Verpflichtung zur besonderen Hervorhebung dar.

→ **Besondere Auffindbarkeit journalistisch-redaktionell verantworteter Inhalte auch in KI-Anwendungen sicherstellen:** Es braucht auch in KI-Informationssystemen eine angemessene Hervorhebung vertrauenswürdiger Informationsquellen, die auf einem maschinenlesbaren, standardisierten Gütesiegel basiert. In diesem Zusammenhang fordert RSF auch die verbindliche Aufnahme von Hinweisen auf bestimmte Inhalte (§ 77e MStV-E).

Anforderungen nach dem EMFA

Auf europäischer Ebene leistete RSF einen maßgeblichen Beitrag zur Unterstützung des EMFA und unterbreitete Rechtsvorschläge, die schließlich in den endgültigen Text aufgenommen wurden. Auf nationaler Ebene hat sich RSF Deutschland zudem im Jahr 2024 mit einer eigenen Stellungnahme in den deutschen Gesetzgebungsprozess des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (EMFA) eingebracht und sich als Pressefreiheitsorganisation besonders intensiv mit dessen Anpassung auf nationaler Ebene beschäftigt. Der EMFA bietet die Möglichkeit, den Schutz des Medienpluralismus und der redaktionellen Unabhängigkeit in Deutschland zukunftssicher zu etablieren. RSF sieht in den vorgeschlagenen Änderungen des DMStV Berührungspunkte mit verschiedenen Regelungsbereichen des EMFA. Dies betrifft insbesondere die Datenbank (Art. 6 EMFA), den Schutz journalistischer Inhalte vor Content-Moderation (Art. 18), die Reform des Medienkonzentrationsrechts (Art. 22 EMFA) und die Transparenz staatlicher Werbeausgaben (Art. 25 EMFA). Im Folgenden werden diese Aspekte näher beleuchtet.

Datenbank: § 103k MStV-E

Der DMStV knüpft an die EMFA-Vorgaben für eine Datenbank und zur Umsetzung von Art. 6 EMFA an: Künftig sollen Bürgerinnen und Bürger die Eigentums- und Beteiligungsverhältnisse aller Medien – Radio, TV, Presse und Online – einsehen können. Die Zuständigkeit für diese Datenbank oblag bislang der KEK. Der Entwurf sieht eine neue Organisationsstruktur vor (§ 104a MStV-E), bei der die Zuständigkeit für die Datenbank auf den neuen „Rat für Konzentrationsermittlung und Medienökonomie“ (RKM) übertragen wird (§ 103k MStV-E).

Es besteht jedoch die Gefahr, dass durch die Einführung eines Schwellenwertes (§§ 103b, 103d und 103e MStV-E) der Informationsfluss zur Ergänzung und kontinuierlichen Aktualisierung der Datenbank zum Erliegen kommt. Aktuell greift die Auskunftspflicht nach § 103b Abs. 4 MStV-E nur im Rahmen des Vorverfahrens. Es bleibt unklar, auf welcher Grundlage der RKM die erforderlichen Informationen über Anbieterinnen und Anbieter erhalten soll, die unterhalb des Schwellenwertes liegen. Der Entwurf konkretisiert nicht, ob und auf welchem Weg der RKM auch außerhalb eines solchen Vorverfahrens diese Informationen erlangen kann. Demzufolge fehlt es nach Einschätzung von RSF an einer verlässlichen Grundlage, um die Datenbank vollständig zu befüllen und fortlaufend zu aktualisieren. Auch die im EMFA vorgesehene Verpflichtung zur Veröffentlichung der Datenbank gewährleistet keinen kontinuierlichen Informationsfluss. RSF erachtet diese Regelung als nicht demokratietauglich, da eine zuverlässige Gewährleistung der Transparenz über die Eigentumsstrukturen der Medienlandschaft nicht möglich ist, sofern die dafür erforderliche Datengrundlage lückenhaft bleibt.

→ **Informationsfluss der Datenbank sichern:** RSF fordert deshalb, dass bei Einführung eines Schwellenwertes auch der kontinuierliche Informationsfluss zur Aktualisierung des Datenbestandes gewährleistet bleibt.

→ **Transparenz über Medieneigentum ausweiten und Datenbank ausbauen:** Die Datenbank sollte verpflichtend staatliche Beteiligungen an wirtschaftlich Berechtigten, Verflechtungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten sowie alle geschäftlichen und strategischen Interessen offenlegen, die Einfluss auf die redaktionelle Ausrichtung nehmen könnten.

→ **Meldepflichten für Medienunternehmen verschärfen und Datenkompatibilität auf EU-Ebene sichern:** Medienunternehmen sollten verpflichtet werden, Eigentumsänderungen innerhalb von 30 Tagen zu melden. Zur europaweiten Vergleichbarkeit sollte das Europäische Gremium für Mediendienste (Art. 8 EMFA) eine standardisierte Abfragevorlage entwickeln. RSF regt an, gesetzlich festzuschreiben, dass die in der nationalen Datenbank erhobenen und frei zugänglichen Daten dem EU-geförderten Euromedia Ownership Monitor in einem von diesem vorgegebenen Format bereitgestellt werden.

RSF bemängelt auch den vorgeschlagenen Veröffentlichungsrhythmus des Konzentrationsberichts von lediglich drei Jahren (§ 103k Abs. 2 MStV-E). Dieser ist zu lang und unregelmäßig, um die Öffentlichkeit rechtzeitig und kontinuierlich über Veränderungen und mögliche Gefahren für die Medienvielfalt zu informieren.

→ **Jährliche Veröffentlichung eines Medienkonzentrationsberichts:** Der Veröffentlichungsrhythmus des Medienkonzentrationsberichts sollte auf jährlich erhöht werden, um die Öffentlichkeit regelmäßig über die tatsächliche Konzentrationsentwicklung, Gefahren für die Meinungsvielfalt und präventive Gegenmaßnahmen zu informieren.

Journalistisch-redaktionell verantwortete Inhalte auf Online-Plattformen: §§ 2, 94 MStV-E

Der Entwurf des DMStV Teil 2 unterscheidet nun erstmals zwischen journalistisch-redaktionell „verantworteten“ und „gestalteten“ Angeboten. Die Definition „journalistisch-redaktionell verantworteter Angebote“ erfasst neue und nicht klassische Medienangebote. Ausschlaggebend ist künftig nicht, ob Inhalte journalistisch wirken, sondern ob die dahinterstehenden Medien nach professionellen Standards arbeiten. RSF begrüßt den Vorschlag, dass für journalistisch-redaktionell verantwortete Anbieterinnen und Anbieter ein Privileg bei der Content-Moderation eingeräumt wird – unabhängig davon, ob eine Mediendiensteanbieterin oder ein Mediendiensteanbieter die förmliche Erklärung nach Art. 18 EMFA gegenüber den sehr großen Online-Plattformen abgegeben hat (§ 2 Abs. 4 MStV-E). Dadurch entfällt eine zusätzliche formale Hürde für Medienschaffende und ihr Schutz wird gestärkt. RSF sieht im derzeitigen Entwurf allerdings die Gefahr, dass der Status besonderer Auffindbarkeit auch von nicht vertrauenswürdigen Informationsquellen erlangt werden könnte. Auch hier muss sich der Entwurf am demokratischen Stresstest messen lassen. Durch die Beauftragung der Landesmedienanstalten mit der Listenführung entscheidet letztlich

diese Behörde selbst, welche Informationsangebote sichtbar werden und welche nicht (§ 25b Abs. 5 MStV-E).

Es bedarf stattdessen eines einheitlichen, selbstregulatorischen Überprüfungsverfahrens, welches sicherstellt, dass nur solche Anbieterinnen und Anbieter von journalistisch-redaktionell verantworteten Inhalten erfasst werden, die tatsächlich zur Meinungs- und Angebotsvielfalt beitragen (§ 25a Abs. 1 MStV-E). Ein Beispiel hierfür ist die von RSF initiierte Journalism Trust Initiative (JTI), die als eines von mehreren Gütesiegeln auch im EMFA Erwähnung findet (ErwG. 53 EMFA). Der im Jahr 2019 vom Europäischen Komitee für Normung (CEN) unter Beteiligung von RSF und einer Vielzahl von Stakeholdern aus der internationalen Medien- und Verlagswirtschaft veröffentlichte ISO-Standard ist öffentlich zugänglich, maschinenlesbar und zertifizierbar. Die JTI nimmt keine inhaltliche Bewertung vor. Die Zertifizierung ermöglicht es Mediendiensteanbieterinnen und -anbietern jedoch, die Einhaltung professioneller journalistischer Standards und ethischer Grundsätze nachzuweisen. Ein solches Gütesiegel könnte zudem die automatische Gewährung des Privilegs ermöglichen (Art. 18 EMFA). Anstatt dass jeder Medienintermediär ein eigenes Auskunftsverfahren in seine Benutzeroberfläche integriert, ließe sich so ein zentrales, plattformübergreifendes, standardisiertes, leicht auffindbares und benutzerfreundliches Selbstauskunftsverfahren schaffen.

→ **Ein maschinenlesbares Gütesiegel einführen:** Um zu gewährleisten, dass der Kreis der Anbieterinnen und Anbieter journalistisch-redaktionell verantworteter Inhalte auf diejenigen beschränkt bleibt, die die entsprechenden Voraussetzungen tatsächlich erfüllen (§ 25a Abs. 1 MStV-E), schlägt RSF ein selbstregulatorisches und maschinenlesbares Verifizierungsverfahren als alternativen Nachweis mit Vermutungswirkung vor. Dieses Verfahren sollte auf freiwilliger Basis erfolgen und nicht zu einer verpflichtenden Voraussetzung für die besondere Auffindbarkeit führen. Zugleich sollte das Verfahren sowohl den Status angemessener Hervorhebung für journalistisch-redaktionell verantwortete Inhalte als auch die Anerkennung des Privilegs nach Art. 18 EMFA bewerkstelligen.

Der Entwurf sieht zwar vor, dass Plattformbetreiber Medienangebote nicht diskriminieren dürfen (§ 94 Abs. 1 MStV-E), und konkretisiert dieses Gebot dahingehend, dass Informationsangebote nicht systematisch zugunsten oder zulasten einzelner Anbieterinnen und Anbieter behandelt werden dürfen (§ 94 Abs. 2 MStV-E). Es fehlt jedoch ein ausdrückliches Verbot diskriminierender Moderationspraktiken gegenüber Medienanbieterinnen und -anbietern, die journalistisch-redaktionell verantwortete Inhalte anbieten und eine besondere Hervorhebung genießen. Auch Art. 18 Abs. 6 EMFA

enthält kein ausdrückliches Verbot solcher Praktiken, sondern sieht lediglich ein Dialogverfahren mit den Plattformbetreibern vor. RSF sieht die Gefahr, dass Anbieterinnen und Anbieter aufgrund ihrer redaktionellen Haltung benachteiligt werden könnten. Plattformbetreiber und KI-Unternehmen dürfen solche Inhalte weder zu Test- oder Versuchszwecken einschränken, noch eigenmächtig mit KI-Labels kennzeichnen oder auf andere Weise entfernen, außer, die Inhalte sind zweifelsfrei rechtswidrig oder es liegt ein gerichtlicher Anordnungsbeschluss vor. Eine KI-Kennzeichnung kann nämlich nicht nur irreführend sein, sondern auch vertrauenswürdige Informationsquellen diskreditieren.

→ **Verbot diskriminierender Moderationspraktiken:** RSF erachtet es daher für notwendig, in § 94 Abs. 2 MStV-E ein ausdrückliches Verbot diskriminierender Moderationspraktiken durch Plattformbetreiber aufzunehmen. Dazu sollte insbesondere gehören, dass Plattformbetreiber Medieninhalte nicht eigenmächtig mit einem KI-Label versehen dürfen. Bestehen seitens der Plattformbetreiber Zweifel an der Authentizität oder Herkunft eines Inhalts, muss sichergestellt sein, dass Mediendiensteanbieterinnen und -anbieter nach Art. 18 EMFA besonderen Schutz genießen.

Medienkonzentration: §§ 103a ff. MStV-E

Gemäß Art. 22 EMFA sind Medienfusionen nicht nur eine rein wettbewerbsrechtliche Frage, sondern sie können auch Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit der Medien haben. Begrüßenswert ist daher, dass der Entwurf zur Umsetzung von Art. 22 EMFA (§ 103a Abs. 2 MStV-E) eine gattungsübergreifende Ausweitung des Medienkonzentrationsrechts vorsieht (§ 103a Abs. 1 MStV-E). RSF bewertet positiv, dass der Entwurf für die vorgeschlagenen Verfahren zur Ermittlung vorherrschender Meinungsmacht und zur Prüfung von Zusammenschlüssen vielfaltssichernde Maßnahmen (§ 103e Abs. 2 und § 103f MStV-E) aufnimmt. Zudem sind die Maßnahmen im Entwurf ausreichend allgemein und flexibel formuliert, um Einzelfällen und unterschiedlichen Mediengattungen gerecht zu werden. Auch die klare Zuständigkeit der DK unter Einbeziehung der RKM und deren Befugnisse sind grundsätzlich gewährleistet. Darüber hinaus wird die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen zur Gewährleistung der Vielfalt gestärkt, indem die Möglichkeit geschaffen wird, Zusammenschlüsse zu untersagen, sofern diese Maßnahmen nicht angemessen umgesetzt werden (§ 103e Abs. 2 MStV-E).

RSF hält den vorgeschlagenen Richtwert eines jährlichen Umsatzes in Deutschland von über vier Milliarden Euro aus Werbung und Vertrieb hingegen für deutlich zu hoch

angesetzt. Selbst die geplante Übernahme von ProSiebenSat.1 durch MFE mit geschätzten TV-Werbeeinnahmen von rund 3,6 Milliarden Euro für das Jahr 2025, hätte die vorgesehene Vier-Milliarden-Euro-Schwelle unterschritten. Und das, obwohl der Zusammenschluss mit diesem Umsatz bereits 25 Prozent des gesamten TV-Werbemarkts in den fünf größten europäischen Märkten entspricht und damit als „ernstzunehmendes Schwergewicht" eingestuft wurde. Gemäß dem Vorschlag hätte der Zusammenschluss weder ein Vorverfahren zur Prüfung vorherrschender Meinungsmacht (§ 103b Abs. 5 MStV-E), noch eine Zusammenschlussprüfung (§ 103c Abs. 5 MStV-E) ausgelöst. Auch ein Verfahren zur Feststellung vorherrschender Meinungsmacht (§ 103d MStV-E) wäre nicht an die DK abgegeben worden. Kritisch ist, dass das Vorverfahren eine zwingende Voraussetzung für eine Prüfung der vorherrschenden Meinungsmacht ist. Daraus ergeben sich zwei Risiken: Einerseits würden publizistische Gefährdungslagen allein anhand wirtschaftlicher Kriterien beurteilt und andererseits könnten diese Gefährdungslagen aufgrund des Schwellenwerts bereits im Vorfeld unberücksichtigt bleiben. Der EMFA definiert jedoch keinen konkreten Schwellenwert und ermöglicht somit grundsätzlich die Prüfung jedes Zusammenschlusses im Hinblick auf seine Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit. Die Mitgliedstaaten sind somit nicht verpflichtet, einen Mindestschwellenwert einzuführen. Vielmehr beschränkt sich der EMFA darauf, Zusammenschlüsse danach zu bewerten, ob sie das Funktionieren des Binnenmarktes für Mediendienste beeinträchtigen könnten. RSF ist der Auffassung, dass der vorgeschlagene Schwellenwert potenziell relevante Medienzusammenschlüsse von vornherein nicht erfassen würde und somit das Ziel des EMFA, Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit zu schützen, konterkariert. Darüber hinaus weist der Entwurf eine wesentliche Schutzlücke auf: Sowohl das Vor- als auch das Prüfungsverfahren werden eingestellt, sofern der Schwellenwert nicht erreicht wird (§§ 103b Abs. 5 und 103c Abs. 5 MStV-E).

→ **Verhältnismäßigen Schwellenwert im Medienkonzentrationsrecht gewährleisten:** RSF regt an, die Notwendigkeit der Einführung eines Schwellenwertes zu überdenken. Sollte ein solcher eingeführt werden, muss dieser verhältnismäßig und im Einklang mit dem EMFA ausgestaltet sein – also sich an einer wahrscheinlichen Beeinträchtigung des Binnenmarktes für Mediendienste orientieren. In jedem Fall sollte ein solcher Wert im Medienkonzentrationsrecht an einen Wert zur Messung der Reichweite geknüpft sein. Auf diese Weise ließen sich die unterschiedlichen Medientypen, die stark variierenden Verweildauern der Nutzerinnen und Nutzer und deren tatsächliche meinungsbildende Relevanz angemessener berücksichtigen.

→ **Verpflichtende vielfaltsfördernde Maßnahmen verbindlich aufnehmen:** RSF fordert, dass die Verpflichtung für Anbieterinnen und Anbieter, die mehr als zwölf

Milliarden Euro Umsatzerlöse erzielen, vielfaltsfördernde Maßnahmen zu ergreifen (§ 103e Abs. 4 MStV-E), verbindlich im DMStV Teil 2 aufgenommen wird.

Der Entwurf sieht zwar vor, dass die DK nach Ablauf von sechs Monaten – wenn keine Einigung erzielt wurde oder die Maßnahmen nicht angemessen umgesetzt wurden – Maßnahmen festlegen oder den Zusammenschluss untersagen kann (§ 103e MStV-E). Es fehlt jedoch an einem abgestuften Sanktionsregime für den Fall, dass Anbieterinnen und Anbieter die auferlegten Maßnahmen nicht oder nicht vollständig erfüllen.

→ **Abgestuftes Sanktionsregime einführen:** Um die nachhaltige Wirksamkeit vielfaltssichernder Maßnahmen zu gewährleisten, regt RSF an, Verstöße mit verhältnismäßigen Sanktionen zu ahnden, beispielsweise durch gestaffelte Geldstrafen.

Mit der Einführung der RKM erfolgt eine Verlagerung der Entscheidungsgewichte zugunsten der Landesmedienanstalten (LMA): Die DK, welche sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten sowie den Direktorinnen und Direktoren der Landesmedienanstalten zusammensetzt (§ 104a Abs. 2 Nr. 1 MStV-E), hat die Aufgabe, die fünf externen RKM-Sachverständigen mit einer Zweidrittelmehrheit zu wählen (§ 104a Abs. 5 MStV-E). Ferner stellen die LMA den RKM-Vorsitz und verfügen bei Stimmengleichheit über die ausschlaggebende Stimmenmehrheit (§ 104a Abs. 4 MStV-E). In der Konsequenz erhalten die LMA sowohl bei der personellen Besetzung als auch bei den Sachentscheidungen des RKM durch die LMA mit größerem Gewicht. RSF sieht darin die Gefahr einer Machtkonzentration bei den LMA.

→ **Unabhängigkeit des RKM sichern:** RSF fordert, dass die Landesmedienanstalten bei Stimmengleichheit nicht über eine ausschlaggebende Stimme verfügen dürfen (§ 104a Abs. 4 MStV-E). Des Weiteren sollten externe Sachverständige auf Vorschlag aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft benannt werden, statt ausschließlich von der DK gewählt zu werden (§ 104a Abs. 5 MStV-E).

Staatliche Informationsarbeit: §§ 2 und 8 MStV-E

Der Entwurf führt erstmals den Begriff „staatliche Informationsarbeit“ ein. Sachliche Informationen, die von einer staatlichen Stelle finanziert werden, sollen demnach ausdrücklich nicht als Werbung gelten, solange sie die Öffentlichkeit über staatliche Angelegenheiten informieren und nicht versuchen, das Wahlverhalten oder die

Gesetzgebungsverfahren zu beeinflussen (§ 2 Abs. 7a MStV-E). RSF bewertet diese Begriffseinführung zusammen mit der Regelung, staatliche Informationsarbeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuzulassen (§ 8 Abs. 9a MStV-E), als äußerst problematisch. In Anbetracht des demokratischen Stresstests könnte eine derartige Regelung zukünftig als Einfallstor für staatliche Einflussnahme im ÖRR fungieren.

→ **Keine bezahlte staatliche Informationsarbeit im ÖRR:** RSF fordert, dass Werbung, die von staatlichen Stellen finanziert wird, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk unzulässig bleibt. Der in eckigen Klammern enthaltene Teil ist gemäß § 8 Abs. 9a MStV-E zu streichen.

Darüber hinaus muss der Begriff „staatliche Informationsarbeit“ streng definiert und geregelt werden, um eine missbräuchliche Nutzung zur Ausstrahlung politischer Botschaften der Regierung in den öffentlich-rechtlichen Medien zu verhindern. RSF erkennt in der Differenzierung zwischen „staatlicher Informationsarbeit” und Werbung die Gefahr, dass staatliche Einflussnahme in Zukunft legitimiert werden könnte, und warnt im Hinblick auf die aktuelle politische Lage explizit davor, dass dies kein Einfallstor für staatliche Einflussnahme werden darf. Exemplarische Fälle sind in Polen und Ungarn zu verorten: Während der Regierungszeit der PiS in Polen und der Fidesz in Ungarn wurde die Vergabe von Werbeaufträgen staatlicher Institutionen und staatseigener Unternehmen missbraucht, um medialen Einfluss zu erkaufen oder im Gegenzug kritische Medien durch den Entzug finanzieller Mittel gezielt zu schwächen. Ein unzureichend ausgestalteter und umgesetzter deutscher Gesetzentwurf könnte anderen europäischen Regierungen, die eine politische Kontrolle über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk anstreben, als Vorbild und Rechtfertigung für vergleichbare Eingriffe dienen. Außerdem muss sichergestellt werden, dass durch diese neue Definition die Transparenzpflichten nach Art. 25 EMFA nicht umgangen werden können.

→ **Abgrenzung „staatliche Informationsarbeit“ konkretisieren:** Der Abgrenzungstest in § 2 Abs. 7a MStV-E bietet keinen ausreichenden Schutz. RSF fordert eine klare Abgrenzung zu nicht sachbezogenen staatlichen Informationen. Hierzu zählen insbesondere Inhalte, die die Regierung, ihre Mitglieder oder ihre Politik in werbender Form darstellen. Darüber hinaus muss im Entwurf klargestellt werden, dass „staatliche Informationsarbeit” den Veröffentlichungspflichten nach Art. 25 EMFA unterliegt.

Ferner sollte die Umsetzung auf nationaler Ebene über die im EMFA vorgesehenen Transparenzanforderungen hinausgehen.

→ **Zentrale und maschinenlesbare Veröffentlichung staatlicher Zuwendungen garantieren:** Um echte Transparenz und Vergleichbarkeit zu sichern, sollten alle staatlichen Finanzströme an Medienhäuser in einer zentralen, leicht auffindbaren und maschinenlesbaren Datenbank einheitlich erfasst werden. Die Ministerien sollten diese Daten in einem einheitlichen zeitlichen Rhythmus veröffentlichen.

→ **Umfassende Offenlegungspflichten für alle staatlichen Ebenen etablieren**: Die Offenlegungspflichten müssen auf Landesebene lückenlos aufgeschlüsselt werden. Sämtliche Zahlungen von Landesministerien an Medienunternehmen – differenziert nach Anzeigen, Informationskampagnen, Notfallkommunikation, direkten Fördergeldern und sonstigen finanziellen Zuwendungen – sind namentlich, vollständig und leicht auffindbar zu publizieren.

→ **Europäische Datenvergleichbarkeit durch standardisierte Online-Schnittstellen sichern:** Um eine grenzüberschreitende Vergleichbarkeit der staatlichen Medienfinanzierung zu gewährleisten, sollte Deutschland auf europäischer Ebene die Entwicklung eines standardisierten Online-Interfaces als Best-Practice-Modell anstoßen. Diese Schnittstelle soll von allen nationalen Medienaufsichten genutzt werden, um die Erhebungsergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.