Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk
Friedrichstraße 22 | 80801 München

Rundfunkkommission der Länder
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

apr@privatfunk.de
www.privatfunk.de
Tel.: 0 89/45 555 855

13.11.2026
HP/ru

Stellungnahme aus Anlass des Diskussionsentwurfes eines DMStV Teil 2

Die APR vertritt bundesweit die Interessen von über 240 privaten Radio- und Fernsehsendern aus Deutschland und setzt sich insbesondere für die Förderung der Vielfalt, Qualität und der wirtschaftlichen Interessen des privaten Rundfunks ein. Damit ist die APR der mitgliederstärkste Hörfunkverband in Deutschland; die Medienprodukte der APR-Mitgliedsunternehmen erreichen täglich über 50 Millionen Menschen in ganz Deutschland.

Die APR dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme.

1. Vorbemerkung

Den Autoren eines Entwurfes eines zweiten Teils eines Staatsvertrages, der den MStV mit Blick auf digitale Angebote fortschreibt (DMStV 2), gebührt Dank. Dies gilt auch für die Verantwortlichen im Bereich der Medienpolitik aller Bundesländer, die an dem Vorhaben mitwirken. Die beabsichtigten Änderungen sind in ihren Auswirkungen vergleichbar mit dem „Wunder von Neuenahr“, also der Einigung auf den Rundfunkstaatsvertrag beziehungsweise der Fortschreibung zu einem Medienstaatsvertrag. Der DMStV 2 adressiert wichtige und unterschiedliche Bereiche, die gerade im Zusammenspiel ihre Wirkung entfalten. Diese Stellungnahme der APR befasst sich daher nicht vorangig mit Details einzelner Vorschriften, sondern möchte die Diskussion um die Grundlagen der Novelle aufgreifen.

Viele Neuregelungen im Entwurf sind aus Sicht der APR wichtig für den Bestand und die Fortentwicklung insbesondere der lokalen und regionalen redaktionell getragenen Medienanbieter in Deutschland – die APR ermutigt daher die Länder die relevanten Bereiche im DMStV 2 zeitnah legislativ umzusetzen!

2. Perspektive der Stellungnahme

Die Mitgliedsunternehmen der APR bestehen einerseits aus Radioveranstaltern mit dem Schwerpunkt auf lokale und regionale Stationen und andererseits aus Anbietern von Lokal-TV. Zudem gibt es eine Reihe von bundesweiten Angeboten, auch auf neuen technischen Übertragungswegen.

Diese Angebote sind unbestreitbar für die vielfältige Kommunikation in der Gesellschaft essentiell, und zwar gerade deshalb, weil sie Unterhaltung, örtliche Information und Service bündeln,

wodurch sie eine erhebliche Reichweite und damit auch einen Einfluss haben. Alle Angebote geben Raum für ganz unterschiedliche gesellschaftliche Strömungen und Meinungen, kein Angebot ist einseitig einer Strömung zuzurechnen oder „alternativen Fakten" verschrieben. Die Summe der Angebote der Mitglieder dient insoweit der Demokratie. Die Summe der Angebote der Mitglieder bewirkt gerade die u.a. vom Bundesverfassungsgericht geforderte „Heterogenität der Quellen" als Grundlage eines demokratisch legitimierten Meinungsbildungsprozesses und machen diese Angebote und deren Anbieter „konstituierend" im Sinne einer funktionablen Demokratie (Art 5 GG).

In Folge der immensen Verschiebungen der ökonomischen Basis stehen diese Unternehmen allerdings vor einem Konsolidierungsprozess. Bei vielen Angeboten geht es darum, ob die beschriebene Teilhabe am gesellschaftlichen Prozess durch Programminhalte noch möglich ist, beziehungsweise noch schlimmer, ob die Existenz aufrechterhalten werden kann. Es ist bekannt, dass mehr als die Hälfte der Werbeaufwendungen in Deutschland nicht mehr bei traditionellen Medien ankommt, sondern bei Plattformen mit Sitz im Ausland, deren operative Kontrolle außerhalb der Europäischen Union liegt – dies war bei der Schaffung einer positiven Ordnung für einen funktionierenden Rundfunk anders. Damals ging der Gesetzgeber jeweils davon aus, dass sich die lizensierten Rundfunkangebote aus den heimischen Werbemärkten refinanzieren können. Heute entfallen dagegen nach Zahlen der Organisation „Die Mediaagenturen" schon über 50 Prozent des deutschen Netto-Werbemarkts von 30,9 Milliarden Euro allein auf Google, Meta und Amazon – Plattformen, deren operative Kontrolle außerhalb der Europäischen Union liegt und die bei der Schaffung eines dualen Rundfunksystems noch nicht vorstellbar waren. Diese Veränderungen in den Werbe- und Nutzermärkten sind gravierend und disruptiv und auf diese Herausforderungen muss der Gesetzgeber im Sinne der positiven gesetzlichen Ordnung bei der Ausgestaltung einer funktionierenden Medienordnung eine Antwort finden und geben: viele Ansätze im Entwurf des DMStV 2 folgen hier aus Sicht der APR diesem Ziel und sind daher unverzüglich anzugehen.

3. Die sieben Ziele des Digitale Medien-Staatsvertrag - Anwendungsbereich des MStV

Von den sieben **Zielen des DMStV 2** wird als erstes die verbesserte Finanzierung – gemeint: der Medienangebote in Deutschland – genannt. Das ist eine sehr richtige Zielsetzung des Reformvorhabens. Wenn allerdings richtig ist, dass die Probleme einer Refinanzierung deutscher Medien damit zu tun hat, dass die zur Finanzierung unabdingbar notwendigen Werbeaufwendungen zu Plattformen mit Sitz außerhalb Deutschlands abwandern, ist es zwingend erforderlich eben diese Plattformen in den **Anwendungsbereich** der auf Vielfalt bezogenen und daher mitgliedsstaatlich vorbehaltenen Regulierung zu nehmen. Der Anwendungsbereich des MStV bezieht sich aber ausschließlich auf Unternehmen mit Sitz im Inland und bezieht durch das Marktortprinzip die ausländischen Angebote, die gezielt im Inland tätig sind, nur bei wenigen Stellen ein. Die essentiellen Regelungen für Werbung, Medienkonzentration (festgemacht an Werbebudgets) und die Regeln zur regionalisierten Werbung sind nicht anwendbar. Diese zentralen Regeln beziehen sich nur auf die inländischen Anbieter, weshalb das Grundproblem, dass diese von außen unter Druck geraten, nicht gelöst wird.

Die APR spricht sich mit großem Nachdruck dafür aus, dass der für die Vielfaltssicherung einzig zuständige nationalen Gesetzgeber – also die Landesparlamente – sich im Rahmen des DMStV 2 auch

der Anbieter annehmen, die mit Sitz im Ausland am inländischen Kommunikationsprozess teilnehmen und ihn nachhaltig beeinflussen.

Die APR verkennt dabei nicht, dass der EuGH in der Rechtssache C-474/25 (Spotify ./. mabb) derzeit klärt, inwieweit mitgliedstaatliches Medienrecht neben dem Digital Services Act eigene Vielfaltsregeln für Plattformen treffen darf. Umso mehr sollten die Länder die Einbeziehung ausländischer Anbieter schon jetzt so ausgestalten, dass sie unabhängig vom Ausgang dieses Verfahrens trägt: gestützt auf die Vielfaltssicherung als mitgliedstaatliche Kompetenz, anknüpfend an den Marktort und mit nachvollziehbaren Schwellenwerten.

4. Für eine vielfältigen Medienlandschaft – Sichtbarkeit und Schutz

Die Überarbeitung von Werberegeln sowie das neue Konzentrationsrecht, das an Werbung und Vertriebserlösen festmacht, ist ein Bekenntnis zu privatwirtschaftlichen organisierten Medien als eine Säule im Rahmen der dualen Medienordnung. Die APR ist sich bewusst, dass damit kein Schutz für ein konkretes Geschäftsmodell verbunden ist und erst recht keine Überlebensgarantie für ein einzelnes Unternehmen. Die Rundfunkfreiheit ist im privaten Bereich eine Institutionsgarantie, die dem Bestand dieser Säule in der Informationsvermittlung als solche und unabhängig von einzelnen Akteuren sichert. Gleichwohl erkennt der Entwurf an, dass die Werbung für journalistische Angebote im Rundfunk und den entsprechenden Telemedien eine essentielle Basis ist, die in der Norm an zweiter Stelle genannten Vertriebserlöse spielen eine untergeordnete Rolle.

Die Detailregulierung muss darauf Rücksicht nehmen und – mit Blick auf die internationalen Player – die Regeln so setzen, dass im lebendigen Wettbewerb zueinanderstehende Unternehmen überhaupt eine Chance haben zu bestehen.

Das setzt unter anderem auch voraus, dass **Regelungen kohärent** sind. Nach Beobachtungen der Mitglieder der APR, die beispielsweise von Werberegelungen im jeweiligen Landesrecht betroffen sind, bedarf es parallel zur Debatte um den DMStV 2 auch Beratungen über eine Anpassung der einzelnen Landesmediengesetze, um Kohärenz sicherzustellen. Es geht nicht an, dass einerseits international tätige Unternehmen von den Vorzügen des europäischen Binnenmarktes profitieren und sie zugleich die inhaltliche Vielfalt vor Ort unter Druck setzen, wobei die Anbieter dieser Vielfalt und ihrerseits kleinteiligen Beschränkungen unterliegen, die historisch für eine völlig andere Konkurrenzsituationen der Medien gedacht waren. Daher müssen auch die einzelnen Bundesländer die im DMStV 2 begonne Diskussion kohärent nachziehen.

Zur Kohärenz gehört auch, dass das Medienrecht die Konsolidierung, die der Markt erzwingt, nicht behindert. Programm- und Vermarktungskooperationen, gemeinsam genutzte Mantelprogramme und Senderverbünde sind für viele lokale Stationen der einzige Weg, lokale Berichterstattung wirtschaftlich zu erhalten. Die Landesmediengesetze sollten solche Kooperationen ausdrücklich ermöglichen, solange die lokale Programmverantwortung gewahrt bleibt. Im selben Sinne appelliert die APR an den Bundesgesetzgeber hier kohärenz herzustellen, konkret den Rundfunk beim Umsatzfaktor der Fusionskontrolle (§ 38 Abs. 3 GWB) der Presse gleichzustellen.

5. Regeln zur Werbung/staatlichen Information/Verbot politischer Werbung

Die APR begrüßt Erweiterung des **Werbebegriffs** auf Wirtschafts-, Ideele- und Politische Werbung und insbesondere die vorgeschlagenen **Regel für staatliche Information**. Insbesondere diese – aus unserer Sicht klarstellende – Regelung, wonach staatliche Information nicht als Wirtschaftswerbung gilt, ist sehr hilfreich und ermöglicht der Hörfunkbranche als Werbemittler auch in diesem Umfeld attraktiv zu bleiben. Dies vermeidet des Weiteren Schieflagen, wonach der Staat in der Vergangenheit auf – wiederum außerhalb Deutschlands agierenden – Plattformen sehr viel mehr tun durfte und auch an Werbegeldern ausgab, als das im Inland für Rundfunkangebote als zulässig erachtet wurde.

Die APR spricht sich dafür aus, die Rechtsanwendung sicherer zu machen, insbesondere die Abgrenzungsfragen nicht nur zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk (eine Auseinandersetzung der vergangenen Jahrzehnte) anzugleichen, sondern auch im Hinblick auf digitale Plattformen. Definitionen und Rechtsauffassungen bei der Anwendung der Norm können nicht unterschiedlich gelebt werden. Eine Pflicht zur Koordinierung alle mit der Rechtsanwendung befassten Stellen und Aufsichtseinrichtungen sollte normiert werden.

Bei der Flexiblisierung der Werbezeiten nach § 70 Abs. 1 sollten die Auswirkungen auf die Refinazierungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Mediengattungen und -produkte Berücksichtigung finden. Die **Sicherheitsinseln bei der Wahlwerbung/politische Werbung** sollten sich an praktikablen Erwägungsgründen festhalten lassen; eine **Beweislastumkehr** lehnen wir als dem Medienrecht wesenfremd ab. Zu den Fragen der Regionalen Werbung widmen wir uns am Ende der Stellungnahme gesondert.

6. Regelung zu Public Value – Anpassung erforderlich

Vorangestellt erfolgt die Feststellung, dass Mechanismen zur Auffindbarkeit und Transparenz von redaktionell verfassten Medienangeboten und damit die Sichtbarkeit dieser Angebote aus Sicht der APR verfassungsrechtlich geboten sind. Dabei ist auch die Betrachtung, weg von einem ursprünglichen Medienbegriff von Presse und Rundfunk, der historisch an den ursprünglichen Verbreitungswegen verortet war, hin zu einem funktionalen Medienbegriff, der die Aufgabe und Funktion aller Medienangebote in den Mittelpunkt der funktionalen Regulierung stellt, nachvollziehbar und richtig.

Die APR begrüßt die Überlegungen der Länder das **„Public-Value“-**Konzept weiter zu entwickeln, die dort begründete Überlegung Investitionen in Nachrichten, Journalisten und Lokalität zu belohnen und auch die Auffindbarkeit dieser Angebote auch für Medieninhalte in Feeds etc. zu verbessern.

Ebenfalls ist die Zulassung von **Outlinks** und das Verbot diese „abzustrafen“ wichtig und richtig.

Die besondere Berücksichtigung für Lokales und Regionales im Rahmen des Public-Value-Konzeptes wird begrüßt.

Die APR unterstützt daher den gängigen „Prominence“ bzw. „Public-Value-Ansatz“, zumal die in der APR vereinten Medienangebote in herausgehobene Art und Weise, die Voraussetzungen des Regulierungsziel erfüllen, bis hin zu einer Hinwendung zu einem „meritorischen Mediengut“ im Sinne der Förderungslogik bei Art. 5 GG.

Die vorgeschlagene Neuregelung im DMStV 2 verfehlt allerdings in einem wesentlichen Punkt den **Gleichheitsgrundsatz** und diskriminiert die klassischen Rundfunkangebote aus dem Mitgliederkreis der APR, denn so sollen alle (sic!) Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks automatisch Public Value sein. Alle (sic!) Angebote, die dem Deutschen Presserat unterfallen, sollen automatisch Public Value sein. Kein einziges (sic!) Angebot privaten Rundfunks soll von sich aus Public Value sein, auch wenn es einen Zulassungsprozess oder eine Prüfung im Rahmen eines Zuweisungsverfahrens durchlaufen hat. Das passt nicht zusammen. Wenn man den regulatorischen Ansatz verfolgt, bestimmte Angebotsgruppen per se als für die Vielfaltssicherung wesentlich anzusehen, dann gilt das auch für die Angebote der privaten Rundfunkveranstalter – auf jeden Fall für die Angebote, die in einem Zulassungs- und Auswahlverfahren bei einer Landesmedienanstalt allein durch die der Zulassung und Frequenzzuweisung vorangegangenen Auswahlverfahren nachgewiesen haben, dass sie die genannten Voraussetzungen in besonderem Maße erfüllen. Auch für diese Angebote bedarf es der gesetzlichen Fiktion vergleichbar den zuvor genannten Gruppen.

Damit bliebe ein besonderes Verfahren zur Feststellung eines entsprechenden Status für die Gruppe solcher Angebote, die weder öffentlich-rechtlichen Ursprungs sind noch im Kontrollbereich des Deutschen Presserates liegen noch von den genannten privaten Rundfunkveranstaltern herrühren. Für diese Angebote, die bislang nicht einer (Selbst-)Kontrolle unterliegen, kann das in seinen Grundzügen weiterhin bürokratisch ausgestaltete Verfahren begründet werden. Im Gegensatz zu bisher ist es eine Verbesserung, dass das Verfahren „dynamisch“ ist, also nicht für eine bestimmte Periode gilt.

Eine Schärfung des vorgelegten Konzepts erscheint auch bei der Sichtbarmachung entsprechender Angebote erforderlich. Eine Kritik an der bisherigen Regelung ist, dass sie in der Praxis für die Angebote keine Verbesserung bringt. Die Ausdehnung der Regeln auf nicht-lineare Angebote mit der Frage nach einer Quote, die der Algorithmus beim Ausspielen von Inhalten berücksichtigen muss, zeigt das Problem. Es wäre zu kurz gegriffen, nur über die Anzahl der als für die Vielfalt wichtigen Angebote in einer Gesamtübersicht zu sprechen. Systematisch zu klären ist im Vorfeld, wie die Freiheit der Plattformen, jene des Konsumenten und die Vielfaltssicherung konkret zum Ausgleich gebracht werden.

Generell ist es aber richtig und konsequent über Modelle nachzudenken, die ein **„must be seen“** und daraus folgend auch ein **„must be paid“** im Sinne einer Absicherung der Zuspielung von vielfaltsmehrenden Medienangeboten verbrieft.

Es sei erlaubt, die nicht frei von Polemik formulierten Äußerungen nach Bekanntwerden des DMStV 2 aufzugreifen – wie soll das in der Übersicht mit Katzenvideos funktionieren? Dahinter steht ernsthaft die Frage, wie man Plattformen, die keinerlei journalistische Angebote entsprechend ihrer Zielsetzung transportieren, hierzu verpflichten kann. Die gleiche Frage kann man aus der Perspektive

der Nutzer formulieren, die von der Nachrichtenlage genug haben. Rechtfertigt die Pflicht des Staates zur Vielfaltssicherung entsprechende Vorgaben in diesen Fällen? Oder greift die Regulierung mit dem Ziel zur Sichtbarmachung nur dann, wenn Informationen vom Nutzer abgefragt werden, für die (auch) journalistisch redaktionell aus dem Bereich des Public Value vorliegen? Je nach dem Grundverständnis wären bei der ganz praktischen Umsetzung unterschiedliche Vorkehrungen zu treffen. Um nicht bei der praktischen Durchführung am Ende das Ziel zu verfehlen, erscheinen über das bisherige Maß hinausgehende gesetzliche Konkretisierungen im Sinne der Regelung des Wesentlichen durch den Gesetzgeber selbst erforderlich, um Klarheit zu schaffen.

Generell unterstützt die APR aber den Ansatz der Sichtbarmachung und deren legislativen Durchsetzung nachdrücklich.

Für den Hörfunk entscheidet sich die Auffindbarkeit zunehmend nicht auf Bildschirmoberflächen, sondern über Sprachassistenten, Infotainmentsysteme im Fahrzeug und Audioplattformen. Die Regeln zur Auffindbarkeit müssen deshalb ausdrücklich auch Sprachschnittstellen und Fahrzeugsysteme mit erfassen. Ruft eine Nutzerin oder ein Nutzer ein zugelassenes Programm per Sprachbefehl auf, muss genau dieses Programm unverändert wiedergegeben werden – ohne Umleitung auf eigene oder fremde Ersatzangebote der Plattform.

Zudem darf die Sichtbarkeit innerhalb der Public-Value-Angebote nicht allein dem Umfang des Angebots folgen. Andernfalls würden die sehr breiten Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jede Quote faktisch ausfüllen. Lokale und regionale Relevanz muss deshalb ein eigenständiges Kriterium sein: Wer in einem Verbreitungsgebiet nach Information sucht, soll die dort zugelassenen lokalen Angebote vorrangig angezeigt bekommen.

Folglich bedarf dieser Themenkomplex aus Sicht der APR noch gewisser Nachschärfungen.

7. Medienkonzentrationsrecht – für Medienvielfalt vor Ort

Der Umbau des Medienkonzentrationsrechts ist dringend erforderlich. Die §§ 103a bis 103k DMStV ersetzen das bislang fernsehzentrierte Prinzip der Meinungsmachtkontrolle durch ein mediengattungsübergreifendes Regime. Dies erscheint insbesondere mit **Blick auf Art 22 EMFA** sachgerecht, der Regeln für die Bewertung von Zusammenschlüssen verlangt, die erhebliche Auswirkungen auf Meinungspluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit haben können; sachgerecht ist damit die Einbeziehung marktmächtiger Plattformen und anderer Vermittler journalistischer Inhalte nach § 103a Abs. 1 DMStV wie auch die Überlegungen zu den Vielfaltssichernden Maßnahmen in § 103 f DMStV. Die Anknüpfung an die wirtschaftliche Potenz einzelner Anbieter beziehungsweise Gruppen von Anbietern erscheint folgerichtig. Notwendig ist die Einbeziehung aller im Inland an der Kommunikation und der daraus erfolgenden Wertschöpfung beteiligten Anbieter, insbesondere also auch die hier aktiven ausländischen Plattformen. Sonst besteht die Gefahr, dass ein einzelnes Angebot im Inland die Schwelle von vier Milliarden nicht mehr überschreitet, weil die Gelder im Ausland bei Unternehmen, die derzeit nicht im Anwendungsbereich liegen, vereinnahmt werden. Dann wäre es wie derzeit, dass man ein Medienkonzentrationsrecht hat, das aber leerläuft.

Bei der Berechnung des relevanten Umsatzes erscheinen die starren Abschläge im Fall von Maßnahmen der ex ante-Vielfaltssicherung fragwürdig. Da die Voraussetzungen für solche vielfaltssichernden Maßnahmen sehr vage formuliert sind, besteht bei der Rechtsdurchsetzung die Gefahr, dass hohe Abschläge durch minimale Vorkehrungen angestrebt werden. Sinnvoll erscheint es, bei der konkreten Berechnung einen Gestaltungsspielraum einzuräumen, um vor dem Hintergrund eines Zielwertes im Gesetz die tatsächlichen Bemühungen um eine Vielfaltssicherung zu bewerten und entsprechend skalierte Abschläge übersetzen zu können.

Unter der Prämisse der Einbeziehung der internationalen Plattformen erscheint es sachgerecht, sowohl ex ante als auch im Falle der eingetretenen vorherrschenden Meinungsmacht die finanzielle Unterstützung örtlich tätiger journalistisch-redaktioneller Medienangebote einzubeziehen.

8. Regionale Werbung – für Medienvielfalt vor Ort

Einer **positiven Rundfunkordnung aus Art 5 Abs. 1 Satz 2** des Grundgesetzes, die dem Vielfaltsgedanken verpflichtet ist, sind die Länder in der Vergangenheit durch Konzepte nachgekommen, die insbesondere für lokale und regionale Kommunikationsräume die Verbreitung von Rundfunk gewährleistet. Da die Grundlage der Finanzierung dieser privaten Angebote aus Werbung zu erfolgen hatte, haben die mit der Ausschreibung und Zulassung beauftragten Landesmedienanstalten beim Zulassungs- und Zuteilungsverfahren stets die wirtschaftliche Tragfähigkeit für die Refinanzierung dieser Angebote in den Blick genommen und der Gesetzgeber zudem Regelungen geschaffen, lokale und regionale Werbemärkte vor einem unbeschränkten Zugriff bundesweiter Rundfunkangebote zu schützen.

Diese Regelungen im Medienstaatsvertrag zum Schutz lokaler und regionaler Werbemärkte folgen daher dem Grundgedanken, dass sich lokale und regionale Medienanbieter aus Werbung in den Ihnen zugewiesenen Sendegebieten refinanzieren und somit Ihrer öffentlichen Aufgabe nachkommen können.

In einer Zeit, in der die bundesweit lizensierten und über Terrestrik, Kabel oder Satellit (analog) distribuierten ausstrahlenden Fernsehanbieter damit die einzigen Konkurrenten im Rundfunkmarkt zu den lokalen Anbieter waren, hat allein die technische Beschränkung der Ausstrahlung von Rundfunkangeboten im Werbemarkt für eine auskömmliche Verteilung der Werbeerlöse zwischen bundesweiten und regional und lokal agierenden Rundfunkanbietern gesorgt – die Skalierungs- und Größeneffekte bundesweiter Anbieter und TV-Gruppen war insoweit in ihren negativen Auswirkungen auf die Anbieter von lokalen und regionalen Medien begrenzt und Ausdruck einer positiven Medienordnung.

Mit dem Aufkommen der Digitalisierung und zunächst der Möglichkeit der technischen Auseinanderschaltung von bundesweiten Programmen hat diese Abgrenzung aus sich heraus nicht mehr gehalten; der Gesetzgeber war genötigt mit dem **§ 8 Abs. 11 MStV** eine Norm in den MStV aufzunehmen, die dem Grundgedanken folgt, lokale und regionale Werbemärkte vor einem unbeschränkten Zugriff bundesweiter Rundfunkangebote zu schützen.

Dahinter steht der beschriebene medienpolitische Zusammenhang: Lokale und regionale Werbung bildet eine wesentliche Refinanzierungsgrundlage derjenigen Medienunternehmen, die lokale und regionale journalistische Inhalte produzieren. Dieser Zusammenhang besteht bis heute fort und die Zielsetzung ist unverändert richtig!

Gleichsam haben sich die tatsächlichen Marktbedingungen weiter zu Lasten derer, die ihre Inhalte mit lokaler und regionaler Werbung finanzieren, verschärft. Insbesondere bundesweite Fernsehanbieter und deren Plattformen bzw. international tätige digitale Anbieter können Werbung heute geografisch aussteuern und damit sowohl originär lokale Werbebudgets als auch regionalisierte Teile nationaler Werbebudgets adressieren und sie tun es auch! Und gerade diese regionalen und lokalen Werbebudgets stellen die Existenzgrundlage der privaten Hörfunk- und Lokal-TV Anbieter dar.

Hier ist die Norm in § 8 Abs. 11 MStV aus Sicht der lokalen und regionalen Rundfunkanbieter die „letzte Verteidigungslinie“, gleichsam ist die Norm im Blick auf die bestehenden technischen Möglichkeiten der bundesweit und international agierenden Wettbewerber aber unvollständig und schützt die lokalen und regionalen Medienanbieter nur unzureichend. Die bestehenden Zahlen zur Verschiebung der Werbemärkte, auch aus dem Lokalen hinaus, hin zu Big Tech zeigt diese eindrücklich. Zugleich unterfallen diese Telemedienanbieter – wie an vielen Stellen in dieser Stellungnahme belegt – nicht dem Anwendungsbereich des DMStV, zugleich haben die lokalen und regionalen Rundfunkanbieter aktuell aber keine bessere Norm als den § 8 Abs. 11 MStV, der zumindest ein Mindestmaß an Schutz signalisiert.

Die Norm gilt es daher unbedingt zu erhalten, solange es keine aus Sicht der lokalen und regionalen Medienabieter notwendige stärkere Schutznorm gibt, die bundesweit agierende Fernsehanbieter und deren Plattformen wie die internationalen Plattformen in den Fokus nimmt.

Generell sollte daher eine zeitgemäße Regelung und deren Auslegung immer technologieneutral danach fragen, wer lokale und regionale Werbemärkte wirtschaftlich nutzt und welchen Beitrag dieser Anbieter zur Refinanzierung lokaler und regionaler Medienvielfalt leistet. Ziel muss das sog. Level-Playing-Field sein, um die Medienvielfalt auch finanzieren zu können.

Aus Sicht der APR ist dazu der Grundgedanke des ursprünglich im Sommer 2026 diskutierten **§ 112a** allenfalls als Rückfallposition tragfähig: Öffnung regionaler Werbemärkte gegen einen angemessenen Beitrag zur regionalen und lokalen Medienvielfalt von diejenigen, die vom Abfluss der örtlichen und regionalen Werbung profitieren. Denn es bleibt das Problem, dass die Regelung nur die Binnenverteilung im nationalen Markt adressiert. Durch die Nicht-Erfassung von Plattformen außerhalb des MStV wird ein wesentliches Problem buchstäblich außen vorgelassen. Die Norm erscheint damit als Relikt aus früheren Regulierungsdekaden, wo die Regelung sinnvoll war und – hätte man sie tatsächlich etwa im Bereich von Smart-TV angewandt – auch Positives bewirkt hätte. Die derzeitige Formulierung im DMStV weicht im Übrigen von einer den interessierten Kreisen im Sommer 2026 vorgestellten Version ab, die – unter der Annahme, dass internationale Plattformen einbezogen werden – eine Finanzierung örtlicher Angebote durch diejenigen, die vom Abfluss der örtlichen Werbung profitieren, in Aussicht stellte.

Die derzeit im Entwurf vorgeschlagene Regelung in Kombination mit dem Anwendungsbereich des MStV droht das Ziel, die Refinanzierung journalistisch redaktioneller Angebote im Inland zu stärken, vor allem im lokalen und regionalen Bereich, aus Sicht der APR derzeit zu verfehlen.

Daher ist die abgestimmte Position der APR zum jetzigen Zeitpunkt:

1. Wir halten es zum Schutz der regionalen und lokalen Werbemärkte nach wie vor für notwendig, das Verbot nach § 8 Abs. 11 MStV aufrechtzuerhalten und im Sinne der oben beschriebenen Zielsetzung anzuwenden. Regionale Werbung ist die wirtschaftliche Grundlage der Medien, die vor Ort berichten. Bereits vor über zehn Jahren hat die BLM untersucht, was eine Öffnung bedeuten würde. Sie ging von Ausfällen von bis zu 230 Mio. € jährlich für die Presse und bis zu 50 Mio. € für den privaten Rundfunk aus, und das allein bei Kabelverbreitung der linearen Programme von ProSiebenSat.1 und RTL. D.h. die Entwicklungen der Plattformökonomie und die daraus folgenden Verschiebungen der Werbemärkte sind in diese Zahlen noch nicht eingepreist. Die Zahlen müssten folglich aktualisiert werden, die Richtung der Prognose gilt aber unverändert, zumal heute bereits über sechzig Prozent der gesamten Werbeaufkommen nicht mehr in den klassischen Märkten erwirtschaftet werden, sondern vorrangig den GAFAG-Unternehmen zufließen und damit der Refinanzierung von Rundfunk entzogen sind. Die Schutznorm in § 8 Abs. 11 MStV ist aktuell die einzige Norm im MStV, die dieser Entwicklung Rechnung trägt mit der Absicht, die lokalen und regionalen Werbemärkte für deren Medienanbieter zu schützen.

2. Für den Fall, dass - wie im Entwurf zu DMStV angedacht - darüber nachgedacht wird, sich der beschriebenen Fragen anzunehmen und in eine neue (oder zusätzliche) Norm zu gießen, empfiehlt die APR die Norm kohärent fort zu schreiben statt zu öffnen. Auch der EuGH hat das Verbot in der Rechtssache Fussl Modestraße (C-555/19) nicht verworfen, sondern eine kohärente Regelung zwischen Fernsehen und Internet angemahnt. Die Antwort darauf ist folglich, das Verbot technologieneutral fortzuschreiben, nicht es aufzugeben. Adressat einer solchen Norm sollte sein, wer lokale und regionale Werbemärkte wirtschaftlich nutzt und aufgrund seiner wirtschaftlichen Größe und Skalierung einen strukturellen Vorteil hat, den ausschließlich lokal und regional ausgerichtete Medienbieter nicht haben (können), sollte - unabhängig vom Übertragungsweg und vom Sitz des Anbieters.

Erfasst werden müssen deshalb auch die im Inland tätigen internationalen Plattformen wie Google, Meta, TikTok oder Amazon, die Werbung heute geolokalisiert bis auf die Ebene einzelner Orte aussteuern. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Werbepreise dieser BigTech Unternehmen aufgrund der Skaleneffekten nicht wettbewerbsfähig zu Rundfunkanbieter sind. Auf sie entfällt inzwischen über die Hälfte des deutschen Netto-Werbemarkts. Hinzu kommt, dass RTL und ProSiebenSat.1 mit RTL+ und Joyn selbst Plattformanbieter sind und Addressable TV das Verbot entgegen dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung faktisch schon heute aufweicht und unterläuft.

Journalistisch redaktionell verantwortete Medienangebote, die zwar national ausgerichtet sind, aber nach Struktur und Größe gerade nicht mit dem Schutzzweck der Norm kollidieren, sind aus Sicht der APR hingegen nicht Adressaten einer solchen Norm.

3. Somit ist aus Sicht der APR eine im DMStV-Entwurf enthaltene Öffnung immer nur als Rückfalloption zu lesen, und dann immer nur gegen verbindlichen Ausgleich für die Gruppen, in deren Werbemärkte eingedrungen wird. Sollte sich das Verbot bis auf weiteres nicht halten lassen, darf aus Sicht der APR

regional ausgesteuerte Werbung bundesweiter Fernsehanbieter und deren Plattformen ebenso wie internationaler Plattformen nur gegen eine verbindliche und durchsetzbare Kooperation mit Erlösbeteiligung bzw. finanzielle Kompensation zugunsten der Anbieter, die landesweite, regionale und lokale Inhalte zur Verfügung stellen, zulässig sein. Andernfalls könnten die großen Sendergruppen und Plattformen sofort die regionalen Kunden – Möbelhäuser, Autohäuser, Handel – abwerben, ohne die Verluste für die regionalen Anbieter kompensieren zu müssen. Für diesen Fall kann die APR einen Formulierungsvorschlag für die Ausgleichsregelung anreichen, die auch einen Rahmen für eine kollektive Vielfaltsabsicherung enthält.

Im Falle einer grundsätzlichen Öffnung muss bei der konkreten Ausgestaltung der Norm darauf geachtet werden, dass nationale und landesweite journalistisch verantwortete Hörfunkangebote nicht ungerechtfertigt benachteiligt werden. Diese Angebote sind hinsichtlich ihrer Struktur und Größe gerade nicht mit den Wettbewerbern aus dem Bereich der bundesweiten Fernsehanbieter und den Anbietern der Plattformökonomie gleichzusetzen. Die Landesmediengesetze und die Aufsichtspraxis müssen dahingehend abgeglichen und angepasst werden.

Also nur für den Fall, dass der Gesetzgeber an seinen grundsätzlichen Überlegungen zu § 112a DMStV festhalten will, muss deutlich sein, dass die Norm ein „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und Kompenstationsregelung“ bleibt (vgl. dem Grundsatz in § 8 Abs. 11 MStV) und auch in Kohärenz mit landesgesetzlichen Bestimmungen mit abschließend aufgeführten Vorgaben klare Zulässigkeitsvoraussetzungen bestimmt werden und die Norm der juristischen Bestimmtheit genügt und geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist.

Daher sollte bei dem im Entwurf diskutierten Wortlaut das Wort „insbesondere“ gestrichen werden und auf Regelbeispiele zugunsten klarer Kriterien verzichtet werden. Zudem bedarf es zusätzlich einer adäquaten und bußgeldbewehrten Handlungsoption bspw. durch die zuständige Landesmedienanstalt, für den Fall der Nichtbeachtung oder im Verstoß.

Auf jeden Fall ist der Anwendungsbereich des §112a an der besonderen Wirkung der Werbeträger zu adressieren und auf bundesweite Fernsehprogramme und große Plattformdienste auszurichten und soll journalistisch-redaktionell verantwortete Telemedien nicht erfassen. Es ist sicher zu stellen, dass die maßgeblichen ausländischen Plattformen mit von der Regelung erfasst werden und entsprechend sanktioniert werden können. Bekanntlich knüpft § 1 Abs. 7 MStV grundsätzlich an die Niederlassung in Deutschland an, d.h. es braucht eine Brücke in § 112a in den Verweisungskatalog des § 1 Abs. 8 MStV zum **Marktortprinzip**. Ansonsten droht eine Regelung, die vor allem inländische Anbieter belastet, während die für den digitalen Werbemarkt internationalen Plattformen nicht hinreichend erfasst werden – die Einbeziehung dieser Anbieter muss deshalb auch im räumlichen Anwendungsbereich abgesichert und unionsrechtlich tragfähig ausgestaltet werden. Der Hinweis auf den weiten Telemedienbegriff genügt dafür nicht.

9. KI-Informationssysteme

Die APR begrüßt, dass der Entwurf **KI-Informationssysteme als eigene Kategorie** erfasst.

Die Ausführungen zur Verantwortung auch für KI-basierte Angebote insbesondere bei Nachrichten und politischer Information werden ebenso begrüßt wie die Instrumente gegen technische Manipulationskampagnen und dem Schutz vor Manipulation.

Diese Systeme beantworten Nutzeranfragen zunehmend selbst und greifen dabei auf journalistisch-redaktionelle Inhalte zurück, gerade auch auf lokale Berichterstattung, die außerhalb der Medienhäuser niemand erstellt. Nach den Werbeerlösen verlagert sich damit nun auch die Reichweite weg von den Anbietern, die diese Inhalte finanzieren.

Die APR spricht sich daher für drei Elemente aus: erstens Transparenz darüber, welche Quellen ein KI-Informationssystem für eine Antwort heranzieht, einschließlich eines erkennbaren Verweises auf das Ursprungsangebot; zweitens eine angemessene Vergütung für die Nutzung journalistisch-redaktioneller Inhalte, die – ggfs. unter Berücksichtigung der Normen zur Medienkonzentrationskontrolle – aber auch kollektiv über Verbände verhandelt werden kann und durch einen Schiedsmechanismus abgesichert ist; drittens die Einbeziehung der KI-Informationssysteme in die Regeln zur Auffindbarkeit von Public-Value-Angeboten.

Bei der Kennzeichnung KI-generierter Inhalte im Rundfunk sollten die Länder dagegen keine Pflichten schaffen, die über Art. 50 der KI-Verordnung hinausgehen. Die Branche arbeitet auf europäischer Ebene an einheitlichen Lösungen, etwa einem EU-weiten akustischen Kennzeichen für Audioinhalte. Nationale Sonderwege würden gerade die regulierten Anbieter belasten, nicht die Plattformen.

10. Fazit

Zusammenfassend muss es der Anspruch der für die Medienregulierung zuständigen Ländern sein, einen kohärenten und an den genannten Zielen ausgerichteten Vorschlag zum DMStV zur Abstimmung zu geben, die Refinanzierung von Medienangeboten im lokalen und regionalen Raum absichert. Die APR dankt für die Möglichkeit, sich in diesem Prozess mittels der vorgelegten Stellungnahme einbringen zu dürfen und steht für Rückfragen zur Verfügung.

Falk Zimmermann
Vorsitzender

Prof. Dr. Holger Paesler
Geschäftsführer