

§ 7: PROGRAMMFREIHEIT UND PROGRAMMVIELFALT

A. Meinungsvielfalt, publizistischer Wettbewerb

Im freiheitlich demokratischen Staat vollzieht sich die öffentliche Meinungsbildung „notwendig ‚pluralistisch‘ im Widerstreit verschiedener und aus verschiedenen Motiven verretener, aber jedenfalls in Freiheit vorgetragener Auffassungen, vor allem in Rede und Gegenrede“, BVerfG vom 25.1.1961 (Auf der Wolga verhaftet), BVerfGE 12, 113, 125. Dieser Prozess ist die entscheidende Grundlage für die Informations- und Meinungsfreiheit des Einzelnen und der Allgemeinheit. Er ermöglicht die inhaltliche Einordnung öffentlicher Vorgänge.

Die Entscheidung des Rechts für die Meinungsvielfalt und eine freie öffentliche Diskussion unterschiedlicher Meinungen basiert auf der Überzeugung, dass dies der beste Weg ist, um den Wert von Vorschlägen, Meinungen oder Anregungen zu politischen, gesellschaftlichen oder sonstigen Fragen zu bestimmen. Sie basiert auf der Annahme, dass Vorschläge, die sich aufgrund ihrer Überzeugungskraft in diesem Wettbewerb durchsetzen, auch die inhaltlich „besten“ beziehungsweise die für das Gemeinwesen „richtigen“ sind. Ein solches System ermöglicht der Öffentlichkeit den unverzichtbaren Zugang zu Ideen, Vorschlägen und Erfahrungen auf sozialen, politischen, moralischen und sonstigen Gebieten. Vor allem aber schafft es einen Marktplatz für den Austausch und die sachliche Bewertung von Gedanken und inhaltlichen Positionen, BVerfG vom 16.6.1981 (FRAG), BVerfGE 57, 295, 323. Dabei klären sich Argumente „in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung“, BVerfG vom 5.8.1966 (Spiegel), BVerfGE 20, 162, 175.

„Der demokratische Staat vertraut grundsätzlich darauf, dass sich in der offenen Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Meinungen ein vielschichtiges Bild ergibt, dem gegenüber sich einseitige, auf Verfälschung von Tatsachen beruhende Auffassungen im Allgemeinen nicht durchsetzen können. Die freie Diskussion ist das eigentliche Fundament der freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft“, BVerfG vom 11.1.1994 (Wahrheit für Deutschland), BVerfGE 90, 1, 20 f.

I. Stärken

Die Möglichkeit permanenter Diskussion und das Recht, abweichende Positionen zu vertreten und öffentlich zu machen,

- begünstigen sowohl notwendige Wandlungen als auch die Korrektur von früheren Entscheidungen, die im Nachhinein als falsch angesehen werden. Dinge, die in der Vergangenheit richtig waren, können sich verändern und für die Gegenwart oder Zukunft unpassend werden. Zugleich wird Minderheiten und Außenseitern die Chance verschafft, Unpopuläres zu artikulieren. Sie können damit für Positionen werben, die möglicherweise die zukünftigen Mehrheitsanschauungen sind, und auf diese Weise künftig an der Ausübung staatlicher Macht teilhaben, *Kübler* FS Ridder 1989, 117.

- sind die Antwort auf die Frage nach dem Umgang mit Meinungen und Äußerungen, die möglicherweise „gefährlich“, inhaltlich falsch oder in irgendeiner Weise „schädlich“ sind. Der Obrigkeitsstaat früherer Zeiten setzte insoweit auf Zensur und Verbote, die aber nicht dazu führen, dass entsprechende Gedanken nicht mehr gedacht und geäußert werden. Es ist sogar denkbar, dass ein Verbot dem Untersagten überhaupt erst Aufmerksamkeitswert und Attraktivität verschafft beziehungsweise Solidarisierungseffekte auslöst oder Protestgruppierungen zusammenführt und dadurch stärkt. Die geeignete Antwort liegt nicht im Verbot, sondern in der Meinungsvielfalt und der öffentlichen Thematisierung des jeweiligen Themas, BVerfG vom 11.1.1994 (Wahrheit für Deutschland), BVerfGE 90, 1, 20 f.
- erschließen sich in ihrem Wert und in der Unverzichtbarkeit von Meinungsvielfalt vor allem dann, wenn man sich die durchweg nicht akzeptablen Alternativen vor Augen hält. Diese wären mit ungleich größeren Schwächen verbunden. Meinungsdictaturen und -monopole laufen stets Gefahr, abweichende Lösungsansätze zu unterdrücken, dadurch deren Wert zu verkennen und auf eine schlechtere als die „beste“ Lösung hinauszulaufen. Das gilt für Monopolmedien, Sachverständige oder staatliche Dictaturen gleichermaßen. Auch sie haben kein Patentrezept für Weisheit und Wahrheit. Staatliche Dictaturen, in denen keine Meinungsfreiheit besteht, laufen früher oder später auf die bloße Verteidigung schlichter Machtinteressen, auf Unterdrückung und Rückständigkeit hinaus.

II. Tücken

Das auf der Meinungsvielfalt basierende System

- bietet keine Garantie für richtige Antworten und Lösungen und kann inhaltlich fehlgehen. Dies ist unvermeidbar, weil Entscheidungen vielfach auf unvollständiger Grundlage getroffen werden müssen und weil niemand im Besitz absoluter Wahrheiten oder Einsichten ist. Zugleich kann die Möglichkeit falscher Entscheidungen aber umso eher akzeptiert werden, je stärker Entscheidungen auf mehrheitliche Einschätzungen zurückgehen und je eher ein System zur Korrektur früherer Fehler in der Lage ist.
- hat Voraussetzungen und einen Preis. Es ist wichtig, sich diese bewusst zu machen. Der Erfolg und die Akzeptanz des Vielfaltssystems stehen und fallen mit dem Bildungs- und Toleranzgrad des betreffenden Gemeinwesens. Die Gesellschaft und der Einzelne müssen es insbesondere aushalten, dass wichtige Entscheidungen aufgrund des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses möglicherweise langwierig sind und eigenen Überzeugungen nicht entsprechen. Ebenso setzt ein solches System das Herstellen von Öffentlichkeit voraus. Es ist daher zwingend mit den allgemeinen Gefahren verbunden, die Öffentlichkeit und insbesondere mächtige Medien mit sich bringen.

B. Außen- und Binnenpluralismus

Publizistische Vielfalt und publizistischer Wettbewerb setzen die Informations- und Meinungsfreiheit des Einzelnen und der Medien voraus, stellen sich aber keineswegs zwingend von selber ein. Sie sind ebenso permanenten Gefährdungen ausgesetzt, sobald sie entstanden sind. Das Medienrecht kennt daher Instrumente, die das Entstehen und den Erhalt publizistischer Vielfalt bewerkstelligen sollen. Die wichtigste Reaktion des Medienrechts auf die

Forderung nach publizistischer Vielfalt ist die Unterscheidung zwischen Außenpluralismus und Binnenpluralismus. Sie hat elementare Bedeutung für das gesamte Gebiet und geht auf die Rechtsprechung des BVerfG zur Rundfunkfreiheit zurück, erstmals BVerfG vom 28.2.1961 (Deutschland-Fernsehen), BVerfGE 12, 205, 261.

I. Presse, private journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien

Für die Presse und die privaten journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedien gilt das außenplurale System, etwa BVerfG vom 6.11.1979 (Kölner Stadtanzeiger), BVerfGE 52, 283, 296; *Amtliche Begründung zum 9. RÄStV* vom 13.11.2006, LT-Drucks. Bayern 15/6821, S. 1, 14. Das Entstehen und Sichern von Vielfalt wird hier grundsätzlich dem freien „Spiel der Kräfte“ und damit dem Wettbewerb zwischen konkurrierenden Medienunternehmen überlassen, BVerfG vom 24.3.1976 (Volksentscheid Montabaur), BVerfGE 42, 53, 62. Vielfalt soll sich dadurch einstellen, dass es möglichst viele Medien von unterschiedlicher publizistischer Ausrichtung gibt. Es steht dazu jedem Einzelnen frei, Presse oder Telemedien zu betreiben (Zulassungsfreiheit) und autonom über die Ausrichtung seines publizistischen Produkts zu bestimmen (Tendenzfreiheit). Durch die Existenz zahlreicher, inhaltlich unterschiedlicher medialer Stimmen können ein Meinungsspektrum und Dialoge zwischen den einzelnen Medien entstehen. Der einzelne Leser kann sich sowohl aus verschiedenen Quellen informieren als auch aus einem publizistisch vielfältigen Angebot „seine“ Zeitung wählen. Eine zusätzliche Förderung der Vielfalt durch das Recht ist grundsätzlich entbehrlich.

Die geschichtliche Entwicklung des Pressewesens hat – zumindest in den Augen früherer Entscheidungen des BVerfG – zu einem gewissen Gleichgewicht geführt, das umfassende Information und öffentliche Meinungsbildung durch die Presse im Prinzip sicherstellt, BVerfG vom 28.2.1961 (Deutschland-Fernsehen), BVerfGE 12, 205, 261; BVerfG vom 16.6.1981 (FRAG), BVerfGE 57, 295, 323.

II. Öffentlich-rechtliche Medien

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Telemedien gilt das binnenplurale System. Danach ergibt sich die Meinungsvielfalt nicht aus einer Vielzahl unterschiedlicher Sender, sondern jeder öffentlich-rechtliche Sender ist bereits für sein eigenes Angebot zur Ausgewogenheit und zur Vielfalt verpflichtet. Die Rundfunkanstalten dürfen in ihrem Gesamtprogramm nicht *eine* Tendenz verfolgen, sondern müssen im Prinzip *allen* Tendenzen Raum geben, BVerfG vom 13.1.1982 (Freie Rundfunkmitarbeiter I), BVerfGE 59, 231, 258. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk unterliegt daher einer Reihe besonderer Anforderungen, die sozusagen Binnenvielfalt gewährleisten sollen.

In der Einschätzung des BVerfG kann für den Rundfunk nicht davon ausgegangen werden, dass das Programmangebot in seiner Gesamtheit ausreichend vielfältig gerate, wenn es dem freien Wettbewerb zwischen privaten Rundfunkunternehmen überlassen werde. Insbesondere sei ungewiss, ob in dem „Gesamtprogramm“ aller Rundfunkveranstalter alle

oder wenigstens ein nennenswerter Teil der gesellschaftlichen Gruppen und geistigen Richtungen auch tatsächlich zu Wort kommen.

1. Programmauftrag und Programmfreiheit

Der Gesetzgeber definiert in § 26 MStV den medialen „Auftrag“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die als Medium und Faktor der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen haben (Abs. 1 Satz 1). Sie werden unter anderem auf sehr vielfältige Inhalte (Abs. 1 Satz 2 ff.) und auf „*die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote*“ verpflichtet, § 26 Abs. 2 MStV. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist an diesen Auftrag gebunden. Zugleich genießt er Programmfreiheit, denn es ist „der Rundfunk selbst, der aufgrund seiner professionellen Maßstäbe bestimmen darf, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt“, zum Beispiel BVerfG vom 22.2.1994 (Rundfunkgebühr), BVerfGE 90, 60, 87.

Dafür, ob eine öffentlich-rechtliche Anstalt ihren Programmauftrag erfüllt, kommt es auf die Gesamtheit ihrer Angebote und nicht auf jedes einzelne Programm oder gar einzelne Sendungen an, BVerfG vom 6.10.1992 (Hessen 3), BVerfGE 87, 181, 203. Daher können einzelne Programme durchaus gegenständliche Schwerpunkte setzen oder bestimmte Zielgruppen ins Auge fassen. Es ist allein Sache der Rundfunkanstalten zu entscheiden, wie sie ihre verfügbaren Mittel im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen auf einzelne Programme oder Programmsparten verteilen.

2. Binnenpluralistische Organisationsstruktur

Die Rundfunkanstalten müssen außerdem organisatorische Strukturen haben, damit der Rundfunk nicht dem Staat oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und im Gesamtprogrammangebot alle gesellschaftlich relevanten Gruppen zu Wort kommen können, BVerfG vom 5.2.1991 (WDR), BVerfGE 83, 238, 332 f. Sie müssen daher insbesondere pluralistisch zusammengesetzte Gremien haben, in denen die Repräsentanten der relevanten gesellschaftlichen Gruppen vertreten sind, und diese Gremien müssen einen effektiven Einfluss auf das Programm haben, BVerfG vom 16.6.1981 (FRAG), BVerfGE 57, 295, 325. Als Einflüsse auf das Programm kommen Programmrichtlinien, Programmberatung und Programmüberwachung sowie indirekte Einflüsse durch Personal- und Finanzentscheidungen in Betracht. Fehlt dem Gremium die Kompetenz zu verbindlichen Beschlüssen und ist es auf Beratung, Erörterung und Empfehlung beschränkt, so genügt dies den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

Zur Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates siehe § 21 ZDF-StV (= *Fechner/Mayer*, Medienrecht Vorschriftensammlung, 18. Auflage 2023/24, Nr. 25).

III. Privater Rundfunk

Das BVerfG überlässt den privaten Rundfunk ebenfalls nicht dem „freien Spiel der Kräfte“, verpflichtet ihn aber anders als die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu einem weniger strengen „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“, BVerfG vom 5.2.1991 (WDR), BVerfGE 83, 238, 316. Die zur Ausfüllung des gesetzlichen Regelungsauftrags geschaffenen §§ 59 ff. MStV räumen dem privaten Rundfunk eine Mittelstellung zwischen den außenpluralen Medien und den binnenpluralen öffentlich-rechtlichen Sendern ein. Nach **§ 59 Abs. 1 Satz 1 MStV** muss der private Rundfunk „*die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck*“ bringen. Die Vorschrift meint aber nur den privaten Rundfunk als Institution beziehungsweise die Summe aller privaten Programme. Sie meint nicht das einzelne Rundfunkunternehmen oder Rundfunkprogramm.

- Der einzelne Rundfunkveranstalter bedarf der Zulassung, §§ 52 ff. MStV. Er unterliegt für sein Programm (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 MStV) grundsätzlich keinen Vielfaltsanforderungen, ein einzelnes Programm darf die Bildung der öffentlichen Meinung aber „nicht in hohem Maße ungleichgewichtig beeinflussen“, **§ 59 Abs. 2 MStV**. Der Gesetzgeber schreibt den privaten Rundfunkunternehmen keine bestimmte, insbesondere keine binnenpluralistische Organisationsform vor. Wer als privater Unternehmer geschäftliche Risiken trägt, muss auch in der Lage sein, das Unternehmen in der von ihm gewünschten Weise organisieren zu können.
- Die institutionelle Verpflichtung des Privatfunks zur Vielfalt aus § 59 Abs. 1 Satz 1 MStV kann Bedeutung für die Zulassung von Rundfunkveranstaltern haben. Wenn die zur Verfügung stehenden Sendefrequenzen oder Kabelkapazitäten nicht für alle Veranstalter ausreichen, dann ist bei der Auswahl unter anderem zu berücksichtigen, welche Beiträge die jeweiligen Veranstalter und Programme zum Bestehen von Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk insgesamt leisten können. Weiterhin gelten zahlreiche Vorgaben, insbesondere wenn ein bundesweit tätiger Fernsehveranstalter eine vorherrschende Meinungsmacht (**§ 60 Abs. 2 MStV**) erlangt. Dann dürfen keine weiteren Programme dieses Unternehmens zugelassen werden (§ 60 Abs. 3 MStV) und es kann sein, dass sich das Unternehmen umstrukturieren (§ 60 Abs. 4 Nr. 1, Nr. 2 MStV) oder vielfaltssichernde Maßnahmen ergreifen muss, §§ 60 Abs. 4 Nr. 3, 65 f. MStV.

C. Telemedien, die Inhalte Dritter vermitteln oder präsentieren

Manche Angebote informieren darüber, welche journalistisch-redaktionellen Angebote und Inhalte es gibt, und bieten den Zugang zu diesen Inhalten an. Sie haben damit potenziell Einfluss darauf, in welchem Umfang Nutzer überhaupt von medialen Angeboten erfahren und sie auch tatsächlich nutzen können. Sie können durch diese Angebote zu einem informationellen „Gatekeeper“ werden, der darüber entscheidet, welche Inhalte den einzelnen Nutzer erreichen und welche nicht. Das kann zu Gefährdungen des individuellen und öffentlichen Informations- und Meinungsbildungsprozesses führen, denen der Gesetzgeber vor allem durch Diskriminierungsverbote und Transparenzpflichten begegnen will.

Der Gesetzgeber will deshalb im Interesse von Meinungs- und Angebotsvielfalt insbesondere sicherstellen, dass der Rundfunk, rundfunkähnliche oder

journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien bei der Auffindbarkeit und der technischen Erreichbarkeit weder unbillig behindert noch gegenüber gleichartigen Angeboten ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt (§§ 82 Abs. 2 Satz 1, 84 Abs. 2 Satz 1 MStV) und nicht auf diese Weise aus der öffentlichen Wahrnehmung und Nutzbarkeit herausgedrängt werden.

Der Gesetzgeber hat zwei solche Konstellationen geregelt, die Medienplattformen und die Medienintermediäre.

I. Medienplattformen und Benutzeroberflächen

1. Medienplattformen

Medienplattformen sind Einrichtungen, die einen Einfluss darauf haben, dass der Allgemeinheit auf elektronischem Wege journalistisch-redaktionelle Inhalte zugänglich sind. Der Begriff ist in **§ 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV** definiert, muss aber in seinen Einzelheiten erst noch konkretisiert werden. Er verlangt,

- dass sich die Plattform auf Rundfunk, rundfunkähnliche oder journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien bezieht.
- dass der Anbieter die Inhalte „zu einem bestimmten Gesamtangebot zusammenfasst“, also selbst und abschließend entscheidet, zu welchen Inhalten er den Zugang anbietet, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 83. Erforderlich ist eine inhaltliche Auswahl. Sie ist nicht gegeben, wenn der Anbieter – wie ein Medienintermediär, siehe unten – ohne spezifische Eingrenzung Dritten das Einstellen von Angeboten ermöglicht. Über den Gesetzestext hinaus muss die Plattform nicht nur Angebote zusammenstellen und zugänglich machen, sondern die Einzelangebote zu einem Teil eines eigenen übergreifenden Dienstes machen und so deren Verbreitung fördern, so *Siara MMR* 2020, 523, 524. Bloße Verlinkungen im Internet sind als solche noch keine Medienplattform, *Siara MMR* 2020, 523, 524.
- dass das Angebot zumindest auch Inhalte Dritter umfasst. Online-Videotheken oder Mediatheken von Rundfunkveranstaltern, die ausschließlich eigene Inhalte auf Abruf anbieten, sind keine Medienplattformen, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 83. Dies ergibt sich aus Sinn und Zweck der §§ 78 ff. MStV, weil in solchen Fällen keine Behinderungen oder Diskriminierungen drohen.
- Im Schrifttum wird das Produkt „Sky Q“ des Pay-TV-Anbieters Sky, das eigene und fremde lineare und nichtlineare Dienste zu einem Gesamtangebot verbindet, als eine Medienplattform angesehen, *Siara MMR* 2020, 523.

Der Betreiber einer Medienplattform hat zahlreiche Pflichten. Er muss

- dieselben persönlichen Anforderungen wie ein privater Rundfunkveranstalter erfüllen und hat umfangreiche Anzeigepflichten, **§§ 53 Abs. 1 f., 79 Abs. 1 f. MStV**.

- gewährleisten, dass die eingesetzte Technik ein vielfältiges Angebot ermöglicht, § 82 Abs. 1 MStV.
- für die journalistisch-redaktionellen Medien einen behinderungs- und diskriminierungsfreien Zugang zur Medienplattform sicherstellen, § 82 Abs. 2 MStV.
- Entgelte und Tarife so gestalten, dass auch regionale und lokale Angebote zu angemessenen Bedingungen verbreitet werden können, § 83 Abs. 1 f. MStV.
- die Zugangsbedingungen offenlegen und die Grundsätze transparent machen, nach denen er auswählt, zu welchen journalistisch-redaktionellen Medien er den Zugang vermittelt, §§ 83 Abs. 1, 85 MStV.

2. Benutzeroberfläche

Eine „*Benutzeroberfläche*“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 15 MStV) ist die Anzeige- oder Steuerungsebene von oder für Medienplattformen, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 84. Sie dient zur Orientierung und vermittelt eine Übersicht über Angebote oder Inhalte einzelner oder mehrerer Medienplattformen. Sie muss außerdem unmittelbar die Auswahl von Angeboten und Inhalten ermöglichen, also den Nutzer grundsätzlich in die Lage versetzen, durch das Ansteuern einzelner Positionen in der Übersicht die fraglichen Angebote oder Einzelinhalte direkt abzurufen.

Benutzeroberflächen sind zum Beispiel die Programmübersichten auf dem Bildschirm eines Fernsehers, *Ory ZUM* 2019, 139, 144. Einfache Programmübersichten (zum Beispiel Online-Programmzeitschriften), die kein unmittelbares Abrufen von Inhalten erlauben, fallen nicht darunter.

Benutzeroberflächen dürfen insbesondere die journalistisch-redaktionellen Angebote im Hinblick auf die Auffindbarkeit nicht behindern oder diskriminieren, § 84 Abs. 2 Satz 1 MStV. Sie müssen unter anderem gewährleisten, dass der vermittelte Rundfunk in seiner Gesamtheit auf einer ersten Auswahlebene unmittelbar erreichbar und leicht auffindbar ist, § 84 Abs. 3 Satz 1 MStV.

II. Medienintermediäre

1. Begriff

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV sind Medienintermediäre solche Telemedien, die auch „*journalistisch-redaktionelle Inhalte*“ Dritter vermitteln. In Bezug auf die Inhalte gelten dieselben Anforderungen wie in den §§ 2 Abs. 1 Satz 1, 19 Abs. 1 MStV. Die Inhalte müssen also vom Rundfunk, von entsprechenden Telemedien im Sinne von § 19 Abs. 1 MStV oder von Printmedien übernommen worden sein.

Die Inhalte Dritter müssen „*aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert*“ werden. Die drei Begriffe müssen in der Regel kumulativ vorliegen und sind weit und offen auszulegen, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 85.

„Aggregieren“ („ageirein“ = griech.: sammeln) meint mit dem Gewinnen und Sammeln von Informationen den ersten Schritt der Informationsverarbeitung, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 85.

„Selektieren“ beschreibt den notwendigen Zwischenschritt der Auswahl von Informationen. Gemeint ist eine Auswahl, die lediglich anhand abstrakter Kriterien durch Algorithmen erfolgt, *Siara MMR* 2020, 523, 525. Die Auswahl darf keine inhaltliche nach journalistisch-redaktionellen Maßstäben sein (Abgrenzung zu Telemedien im Sinne von § 1 Abs. 1 MStV) erfolgen. Selektieren ist ein Weniger als das „Bestimmen“ eines Gesamtangebots im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV. Ebenso sind nur „offene Systeme“ Medienintermediäre. Anbieter, die lediglich eine abgeschlossene Auswahl von Inhalten beziehungsweise ein „Gesamtangebot“ offerieren, werden nicht erfasst.

„Allgemein zugänglich präsentieren“ beschreibt den letzten Schritt vor der Wahrnehmung durch den Nutzer. Das Erfordernis ist erfüllt, wenn grundsätzlich jedermann ohne größeren Aufwand von der Präsentation Kenntnis nehmen kann, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 85. Die Notwendigkeit einer kostenpflichtigen oder kostenfreien Registrierung, eines Nutzerkontos oder einer Personalisierung schließt das Merkmal nicht aus.

Das Telemedium muss „*Angebote Dritter*“ übermitteln, darf also keine eigenen Inhalte anbieten (sonst wäre § 19 Abs. 1 MStV einschlägig). Die Formulierung „*auch*“ stellt außerdem klar, dass es genügt, wenn die journalistisch-redaktionellen Angebote neben anderen Inhalten abrufbar sind.

Die Inhalte müssen übernommen werden, „*ohne diese zu einem Gesamtgebot zusammenzufassen*“. Medienintermediäre nehmen bei der Auswahl keinen eigenen redaktionellen Einfluss. Die Tätigkeit der Medienintermediäre ist also selbst nicht journalistisch-redaktionell, übermittelt aber Inhalte, die „*journalistisch-redaktionell gestaltet*“ sind. Als Medienintermediäre können beispielsweise Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, User Generated Content-Portale, Blogging-Portale und Newsaggregatoren in Betracht kommen, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 85.

2. Meinungsrelevanz

Medienintermediäre haben „zumindest potenziell Meinungsbildungsrelevanz“, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 84, und machen „zur Sicherung der Meinungsvielfalt“ (§§ 93 Abs. 1, 94 Abs. 1 MStV) eine gesetzliche Regulierung erforderlich. Die Gefährdung der informationellen Vielfalt ergibt sich daraus, dass die Anbieter solcher Telemedien nicht journalistischen Zielen, sondern der „wirtschaftlichen Rationalität“ ihres Geschäftsmodells verpflichtet sind, BVerfG vom 18.7.2018 (Rundfunkbeitrag), BVerfGE 149, 222 ff. Rn. 79. Medienintermediäre finanzieren sich in der Regel durch Werbung. Sie erzielen ihre Einnahmen, indem sie den Nutzern zusammen mit den Inhalten auch Werbung präsentieren, für die sie von den werbenden Unternehmen Gegenleistungen erhalten. Bei der Entscheidung, welche Inhalte sie übermitteln, orientieren sich die Anbieter

folglich daran, welche Informationen den einzelnen Nutzer interessiert und so zum höchsten Werbeertrag führt.

Der Anbieter wird im eigenen ökonomischen Interesse Informationen und Werbung mit Hilfe von Algorithmen personalisieren, also jedem einzelnen Nutzer die Informationen und Werbung vermitteln, die auf dessen persönlichen Interessen und Neigungen abgestimmt sind. Die Nutzer erhalten dadurch hauptsächlich Informationen, die ihre Interessen und ihre persönliche Weltansicht widerspiegeln. Das setzt die Vielfalt, die Nutzer im Netz wahrnehmen, herab und kann zur Bestätigung und Verstärkung bereits bestehender Ansichten führen, dazu und zu weiteren Einzelheiten *Liesem AfP 2020, 277, 278 f. mwN.*

Diese Negativeffekte werden noch dadurch gesteigert, dass es für die betreffenden Telemedien und Märkte eine Tendenz zur Monopolisierung gibt. Anbieter werden umso größer und marktmächtiger, je konsequenter sie sich an den werbeökonomischen Gesetzen ausrichten. Das kann darauf hinauslaufen, dass es letztlich nur noch einen einzigen Anbieter gibt. Das Informationsangebot wird dann allein durch diesen Anbieter und nicht mehr durch eine Vielzahl von Anbietern bestimmt. Das wirkt der Informations- und Meinungsvielfalt zusätzlich entgegen. Dieser Zusammenhang zwischen der Finanzierung durch Werbeeinnahmen und daraus entstehenden Monopoltendenzen ist für die Presse seit langem bekannt, man spricht hier von der sogenannten Auflagen-Anzeigen Spirale, siehe BGH vom 18.12.1979 (Elbe Wochenblatt I), BGHZ 76, 55, 74 f. mwN.; zu ähnlichem Effekt BGH vom 9.7.2002 (Stellenmarkt für Deutschland II), BGHZ 151, 260 ff. Derselbe Zusammenhang gilt auch für den Online-Bereich.

Der Betrieb von Suchmaschinen ist extrem aufwändig und teuer. Sie sind umso besser, je mehr in ihre Qualität investiert werden kann. Nutzer wählen typischerweise die Suchmaschine, die ihnen die besten Ergebnisse liefert. Diese Suchmaschine kann dadurch die höchsten Werbeeinnahmen erzielen, folglich am meisten in die eigene Qualität investieren und dadurch weiter wachsen. Umgekehrt droht einer Suchmaschine, die qualitativ nicht mithalten kann, der Absturz. Sie wird seltener von Nutzern gewählt und folglich auch weniger Einnahmen erzielen. Dadurch fehlen ihr die Mittel, in die Verbesserung ihrer Angebote zu investieren, was sie weiter ins Hintertreffen geraten und schließlich unbedeutend werden lässt. Google soll einen Marktanteil von über 90% haben. Eingehend *Sondergutachten der Monopolkommission* vom 1.6.2015, BT-Drucks. 18/5080, S. 72 ff.; siehe auch *Regierungsentwurf und Begründung eines Neunten Gesetzes zur Änderung des GWB* vom 7.11.2016, BT-Drucks. 18/10207, S. 49 f.

3. Pflichten

Medienintermediäre müssen einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten benennen (§ 92 MStV) und sind zur Transparenz verpflichtet, § 93 MStV. Sie müssen dazu dem durchschnittlichen Nutzer die wesentlichen Grundzüge der technischen Vorgänge erklären, nach denen sich bestimmt, welche Inhalte präsentiert werden, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 108. Einzelheiten bestimmen sich nach den § 93 Abs. 1 Nr. 1 f. MStV und beziehen sich auch auf die grundsätzliche Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen.

Darüber hinaus gelten besondere Diskriminierungsverbote für solche Medienintermediäre, die einen besonders hohen Einfluss auf die Wahrnehmung von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten haben, § 94 Abs. 1 MStV.

- Der „*besonders hohe Einfluss*“ beurteilt sich nach der Bedeutung des Anbieters im Rahmen des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses, die typischerweise mit einer ökonomischen Marktstärke einhergeht. Indizien für eine derartige Stellung sind daher vor allem die kartellrechtlichen Maßstäbe für eine marktbeherrschende Stellung (§ 18 GWB), aber auch die Schwellenwerte über die vorherrschende Meinungsmacht (§ 60 Abs. 2 MStV), *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 109.
- Die erfassten Anbieter dürfen die journalistisch-redaktionellen Angebote „*nicht diskriminieren*“. Eine Diskriminierung im Sinne von § 94 Abs. 2 MStV setzt ein systematisches Vorgehen voraus. Medienintermediäre dürfen durch ihre technischen Mittel keinen unzulässigen Einfluss darauf ausüben, welche Angebote für den Nutzer auffindbar sind und welche nicht, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 109. Eine systematische Diskriminierung liegt vor, wenn bestimmte journalistisch-redaktionelle Angebote beispielsweise aufgrund ihrer politischen Ausrichtung oder der Organisationsform (privat oder öffentlich-rechtlich) des Anbieters planmäßig gegenüber anderen redaktionellen Angeboten über- oder unterrepräsentiert sind. Dauer und Regelmäßigkeit der Abweichungen beziehungsweise Behinderungen sind bei der Bewertung zu berücksichtigen.

4. Anwendungsbereich der §§ 92 ff. MStV

Die §§ 92 ff. MStV gelten auch für integrierte Medienintermediäre, die in die Angebote Dritter eingebunden sind, § 91 Abs. 1 MStV. Ein medienintermediäres Angebot verliert seine potenzielle Meinungsbildungsrelevanz nicht dadurch, dass der Anbieter daneben auch andere Dienste anbietet und zum Beispiel eine Verkaufsplattform betreibt.

Die §§ 92 ff. MStV finden überwiegend keine Anwendung auf Medienintermediäre, die entweder aufgrund ihres begrenzten Nutzervolumens nur eine geringe (§ 91 Abs. 2 Nr. 1 MStV) oder aus anderen Gründen „keine oder nur mittelbare Relevanz für Aspekte der Meinungsvielfalt aufweisen“, § 91 Abs. 2 Nr. 2 f. MStV, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 108.

III. Meinungsroboter, soziale Netzwerke

In den Augen des Gesetzgebers kann der öffentliche Meinungsbildungsprozess auch durch Inhalte oder Mitteilungen, die durch ein Computerprogramm automatisiert erstellt wurden, aber dem Anschein nach von einer natürlichen Personen stammen, gefährdet werden. Solche „Meinungsroboter“ oder Social Bots sind Computerprogramme, die in sozialen Netzwerken nach bestimmten Algorithmen Inhalte generieren und diese an Nutzer übersenden. Sie ermöglichen es, Inhalte an eine Vielzahl von Personen zu versenden, die voraussichtlich gerade an Informationen der betreffenden Art interessiert sind.

Dies kann zur Bestärkung und Verfestigung bestehender Ansichten und Einstellungen führen und auf diese Weise den Meinungsbildungsprozess verfälschen.

Der us-amerikanische Wahlkampf von 2016 hat Spekulationen darüber ausgelöst, ob und in welchem Umfang soziale Netzwerke die Wahl von Donald J. Trump begünstigt haben. In Nachbetrachtungen fielen Forschern unter anderem zahlreiche Nutzerprofile auf, die stark miteinander vernetzt waren und überdurchschnittlich viele Inhalte binnen kurzer Zeit verbreitet hatten. Dies führte zu dem Verdacht, dass die von ihnen veröffentlichten Inhalte automatisiert gesteuert wurden, um Inhalte zu veröffentlichen, ihre Reichweite zu vergrößern und so die Wirkungen und Verzerrungen von sozialen Netzwerken zu eigenen politischen Zwecken auszunutzen.

Wer ein Telemedium in einem sozialen Netzwerk, zum Beispiel ein Nutzerkonto bei Facebook, betreibt, muss den Umstand der Automatisierung kenntlich machen, wenn er sich eines Meinungsroboters bedient, **§ 18 Abs. 3 Satz 1 MStV**. Medienintermediäre, die soziale Netzwerke anbieten, müssen für die Kennzeichnung von Meinungsrobotern Sorge tragen, **§ 93 Abs. 4 MStV**.

D. Sonstige Aspekte

I. Blockaden

Blockaden, die sich gegen ein Medienunternehmen richten, um dessen redaktionelle Linie zu bekämpfen, können den öffentlichen Meinungsbildungsprozess unzulässig beeinflussen. Dabei muss beachtet werden, dass sich unter Umständen nicht nur die zur Blockade aufrufende Partei auf die Meinungsfreiheit, sondern auch das betroffene Medienunternehmen seinerseits auf die Presse- oder Rundfunkfreiheit berufen kann. Die adäquaten Mittel solcher Auseinandersetzungen sind allein das Wort und der geistige Meinungskampf, die gerade in solchen Konstellationen in besonders weitreichendem Maße erlaubt sind.

Der vielleicht spektakulärste Anwendungsfall ist BGH vom 30.5.1972 (SDS-Demonstration I), BGHZ 59, 30 ff. Anlässlich des Attentats auf *Rudi Dutschke* fanden in den Folgetagen Demonstrationen statt, bei denen versucht wurde, die Auslieferung der „Bild“-Zeitung, der „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ und weiterer Blätter zu verhindern. Der BGH hielt dies im Ergebnis für rechtswidrig. Die Pressefreiheit schütze Presseorgane nicht vor wirtschaftlichen Nachteilen, die sich aus der Ausübung des Rechts der Meinungsfreiheit und des Demonstrationsrechts durch andere ergäben. Meinungs- und Pressefreiheit sollen allein die geistige Betätigung und den Prozess der freien Meinungsbildung in der freiheitlichen Demokratie schützen. Wenn sich eine Blockademaßnahme gezielt gegen ein Presseunternehmen richte und dessen Handlungsfreiheit aufhebe, so überließen es die Blockierer nicht mehr der freien Entscheidung der angesprochenen Leser, auf die Lektüre zum Beispiel der „Bild“-Zeitung zu verzichten. Sie versuchten vielmehr, eine von ihnen wegen ihrer geistigen Haltung abgelehnten Zeitung gewaltsam am Erscheinen zu hindern. Ein solches Verhalten lasse sich mit dem Grundsatz der Pressefreiheit nicht vereinbaren, weil es im Ergebnis auf eine unerlaubte Zensur durch Andersdenkende hinauslaufe.

II. Arbeitsrecht (nicht klausurrelevant)

Programm- und Tendenzfreiheit werfen Folgefragen in Bezug auf das Arbeitsrecht von Medienunternehmen auf. Sie betreffen die publizistische Kompetenzfrage danach, inwieweit der Unternehmensinhaber beziehungsweise die für die Programmgestaltung zuständigen Rundfunkgremien bei publizistischen Entscheidungen auf Vorstellungen, Rechte und Interessen ihrer Mitarbeiter Rücksicht nehmen müssen beziehungsweise ob den Mitarbeitern in Bezug auf die publizistische Ausrichtung bestimmte Rechte zustehen. Medienunternehmen sind arbeitsrechtlich „Tendenzunternehmen“, für die Besonderheiten gelten.

Ob und in welchem Ausmaß sich publizistische Vorgaben und Ziele auch tatsächlich auf die konkrete Programmgestaltung auswirken, hängt maßgeblich von den Fähigkeiten der programmgestaltenden Mitarbeiter und davon ab, wieweit sie sich mit den Vorgaben und Zielen identifizieren. In Bezug auf solche Mitarbeiter gelten daher für die Auswahl, Einstellung und Kündigung von Verfassungen wegen Besonderheiten, BVerfG vom 13.1.1982 (Freie Rundfunkmitarbeiter I), BVerfGE 59, 231, 260. Es wäre mit der Programm- und Tendenzfreiheit der Medien nicht vereinbar, wenn bei der Einstellung eines Redakteurs etwa Fragen nach seinen politischen, wirtschaftlichen oder religiösen Anschauungen verboten wären beziehungsweise es dem Redakteur – wie anderen Arbeitssuchenden – erlaubt wäre, solche Fragen falsch zu beantworten.

Mitarbeiter von Medienunternehmen können in besonderer Weise zur „Tendenztreue“ verpflichtet sein. Sie müssen die publizistische Glaubwürdigkeit des Unternehmens wahren und dürfen sich daher insbesondere nicht mit öffentlichen Äußerungen in Widerspruch zur Linie der „eigenen“ Zeitung setzen.

Nach **§ 118 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG** finden zahlreiche betriebsverfassungsrechtliche Normen auf Betriebe, die „*Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerung dienen*“, keine oder nur eingeschränkte Anwendung. Ein Betriebsinhaber, der gewerblich produziert, Handel treibt oder Dienstleistungen anbietet, kann in den Augen des Gesetzgebers eher zur internen Änderung oder Offenlegung (Wirtschaftsausschuss) seiner Absichten genötigt werden als jemand, der einen Betrieb mit politischen oder ideellen Zielen betreibt.

Streiks, die sich gegen Medien richten, können medienrechtlich motivierten Sonderanforderungen unterliegen. Sie bringen nämlich die Gefahr von Informationsverknappungen und Zensurakten mit sich, die sowohl die Meinungsfreiheit und -vielfalt als auch Informationsinteressen des Einzelnen und der Allgemeinheit beeinträchtigen können.

Arbeitskampfmaßnahmen, die zur Durchsetzung tendenzrelevanter Aspekte dienen, sind durchweg verboten.

Die Zulässigkeit tendenzirrelevanter Streiks wird aus medienrechtlicher Sicht umso zweifelhafter, je mehr sie zu einem „Totalausfall“ der Medien führen können, BGH vom 19.1.1978, NJW 1978, 990, 991 mwN. In der „vordigitalen“ Zeit wäre in Betracht gekommen, wenn zum Beispiel alle meinungsbildenden überregionalen Tageszeitungen für einen längeren Zeitraum am Erscheinen gehindert worden wären. Heute ist dies aufgrund der Präsenz der Onlinemedien kaum noch vorstellbar.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind nochmals strengere Maßstäbe denkbar. Hier wird der Kernbereich der öffentlich-rechtlichen Grundversorgung, zu dem Nachrichtensendungen und Notfallwarnungen gehören, als streikresistent angesehen. Er muss auch im Fall eines nicht gegen die Tendenz der betreffenden Rundfunkanstalt gerichteten und im Übrigen „an sich“ zulässigen Streiks gewährleistet bleiben, *Paschke*, Medienrecht, 3. Auflage 2009, Rn. 616.

III. Ansprüche auf Berücksichtigung im Programm (nicht klausurrelevant)

Die Frage nach der Reichweite und den möglichen Grenzen der Programmbeziehungswise Tendenzfreiheit taucht ebenfalls auf, wenn ein Dritter von den Medien die Veröffentlichung eines Beitrags verlangt, der von ihm und nicht von dem betreffenden Medienunternehmen stammt. Das Medienrecht steht Ansprüchen Dritter auf eine Berücksichtigung sowohl im Grundsatz als auch in den praktischen Ergebnissen weitgehend entgegen. Bereits Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schützt entsprechende „negative“ Freiheiten der Medien. Die Programmfreiheit würde in ihr Gegenteil verkehrt, wenn der Medienunternehmer verpflichtet werden könnte, Beiträge zu veröffentlichen, die er nicht veröffentlichen möchte. Im Einzelnen kann jedoch zwischen den privaten Medien und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu unterscheiden sein. Für bestimmte Konstellationen sind außerdem gesetzliche Sonderregeln zu beachten.

1. Kartellrecht

Ein solcher Anspruch kann hauptsächlich auf kartellrechtlicher Grundlage in Betracht kommen, §§ 33 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2, 19 Abs. 2 Nr. 1 GWB. Er setzt zum einen eine marktbeherrschende oder relativ marktstarke Position des Anspruchsgegners voraus. Er verlangt außerdem, dass der Anspruchsteller durch die Nichtberücksichtigung seines Anliegens entweder unbillig behindert oder gegenüber anderen Unternehmen ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt wird. Die Unbilligkeit der Behinderung beziehungsweise die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung sind dabei anhand einer Gesamtabwägung unter Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten zu beurteilen, zum Beispiel BGH vom 27.9.1962 (Treuhandbüro), BGHZ 38, 90, 102.

Richtet sich der kartellrechtliche Anspruch gegen Medien, so fällt die Programm- und Tendenzfreiheit der Massenmedien im Rahmen der Gesamtabwägung maßgebend ins Gewicht und schließt eine Verpflichtung zur Berücksichtigung von Beiträgen mit meinungsbildendem Gehalt durchweg aus. Die privaten Medien müssen in einem solchen Fall weder Beiträge noch Leserbriefe veröffentlichen. Zugleich gibt es für die privaten Medien keine Verpflichtung zur Gleichbehandlung. Soweit Medien Tendenzfreiheit genießen, ist es ihnen von Verfassungs wegen ausdrücklich freigestellt, einseitig zu sein und das Anliegen Einzelner oder Vorstöße politischer Gegner bewusst zu ignorieren. Sie dürfen beispielsweise den Abdruck von Leserzuschriften einer bestimmten Richtung verweigern, selbst wenn sie zugleich entgegenstehenden Meinungen Raum geben, BVerfG vom 24.3.1976 (Volksentscheid Montabaur), BVerfGE 42, 53, 62. Auch Parteien haben keinen Anspruch gegen eine Monopolzeitung auf den Abdruck von Anzeigen, BVerfG vom 27.11.2015, NJW 2016, 788.

Dieselben Überlegungen gelten für Werbung mit meinungsbildendem Bezug, zum Beispiel für Anzeigen, die für ein politisches Anliegen werben. Die Pressefreiheit umfasst auch den Anzeigenteil. Eine Zeitung darf daher den Abdruck solcher Inserate in gleicher Weise verweigern wie etwa den Abdruck von Leserbriefen. Für die Rundfunkwerbung besteht weiterhin eine Besonderheit. Das Rundfunkrecht untersagt Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art (§ 8 Abs. 3 MStV), schließt also zahlreiche Formen von Werbung mit meinungsbildendem Bezug sogar als solche aus.

Für Werbung ohne meinungsbildenden Charakter kann dagegen ein Anspruch in Betracht kommen. Im Einzelnen ist zu unterscheiden. Ein Medienunternehmen, das bewusst auf Werbung verzichtet oder sie in bestimmter Weise beschränkt, kann nicht von Rechts wegen zur Abweichung von dieser Linie gezwungen werden, OLG Karlsruhe vom 27.11.1986, NJW 1988, 341. In den übrigen Fällen lässt sich ein kartellrechtlicher Anspruch auf die Veröffentlichung von Werbung im Einzelfall in Betracht ziehen, OLG Schleswig vom 11.1.1977, NJW 1977, 1886 f. Aber auch ein solcher Anspruch greift keineswegs automatisch, sondern nur dann ein, wenn die Abwägung der beteiligten unternehmerischen Interessen von Anspruchsgegner und Anspruchsteller dafür spricht und auch die übrigen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Interessen des beanspruchten Medienunternehmens stehen einem Anspruch auf Berücksichtigung aber nicht derart strikt entgegen, wie dies in den zuvor angesprochenen Konstellationen der Fall ist. Im Unterschied zu den redaktionell orientierten Beiträgen und den Leserbriefen wird das Unternehmen nicht zur kostenlosen Veröffentlichung verpflichtet. Außerdem sind Anzeigen mit rein kommerziellem Charakter anders als eine meinungsbildende Werbung in der Regel auch nicht tendenzrelevant.

2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind bestimmte Abweichungen zu beachten. Zunächst scheiden privatrechtliche Normen als Anspruchgrundlage grundsätzlich aus, weil die Bestimmung des Rundfunkprogramms öffentlich-rechtlicher Natur ist. In Betracht kommen dann nur die rundfunkrechtlichen Normen über die Programmgestaltung, so dass eine entsprechende Klage vor den Verwaltungsgerichten erhoben werden müsste. In materieller Hinsicht würde der Berücksichtigungsanspruch voraussetzen, dass die betreffende Vorschrift dem Kläger ein entsprechendes subjektives Recht verleiht. Eine solche drittschützende Zielrichtung ist jedoch grundsätzlich zu verneinen. Die Gestaltung des Programms muss auch im Detail die Aufgabe der rundfunkrechtlich zuständigen Organe und nicht die außenstehender Dritter sein.

In OVG Münster vom 7.10.2003 (Orgelunterhaltungsmusik), NJW 2004, 625 ff. hatte die Klägerin mehrere Aufzeichnungen eigener Musikstücke an den WDR zur „Bemusterung“ gesandt, ohne dass im Weiteren eine ihrer Aufnahmen gesendet wurde. Nach der einschlägigen rundfunkgesetzlichen Vorschrift hatte der WDR sicherzustellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen und der weltanschaulichen, politischen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen im Gesamtprogramm der Anstalt in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Die Bestimmung verleiht einzelnen Künstlern wie der Klägerin weder ein subjektives Recht auf Verbreitung ihrer Musikstücke noch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Bereits der Gesetzeswortlaut legte die Annahme nahe, dass die Vorschrift allein ein Interesse der Allgemeinheit schützt und gerade keine subjektiven Rechte verleiht. Im Übrigen gehört zur Programmfreiheit auch die Auswahl

der Tonträger und die damit einhergehende Entscheidung, welche Musiktitel in das Schallarchiv beziehungsweise den Wellenpool eingestellt werden. Eine allein durch objektiv-rechtliche Normen verfasste und auch nur im Interesse der Allgemeinheit bestehende Verwaltungspraxis begründet grundsätzlich auch keinen aus dem Gleichheitssatz ableitbaren Anspruch.

3. Sonderregeln

§§ 5 Abs. 1 ParteiG, 65 MStV. Dazu *Beater*, Medienrecht, 2. Auflage 2016, Rdnr. 645 ff.