

**Rechtmäßigkeit einer Subventionierung der morgendlichen
Zustellung von Abonnement-Zeitungen**

Rechtsgutachten

im Auftrag des Verbands Deutscher Lokalzeitungen e.V.

erstattet von

Rechtsanwalt Prof. Dr. Johannes Weberling

Berlin / Frankfurt (Oder)

Gutachtauftrag

„Die freie und unabhängige Presse ist schlechthin systemrelevant für eine funktionierende Demokratie“. Über diese allgemeine Feststellung hinaus bot der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Herr Olaf Scholz, in seiner Rede auf dem 46. Kongress Deutscher Lokalzeitungen am 1. Juni 2022 in Berlin konkrete Hilfe zur Gewährleistung der Verteilung von Abonnement-Zeitungen an. Diese Unterstützung der Verteilung von Abonnement-Zeitungen müsste allerdings gegenüber anderen Vertriebsaktivitäten sauber abgrenzbar sein.¹ Die vom Staat durch die gesetzliche Erhöhung des Mindestlohns auf 12,00 Euro brutto pro Zeitstunde ab dem 1. Oktober 2022 verursachten Mehrkosten bei der Zeitungszustellung gefährdet die morgendliche Zustellung von Tageszeitungen gerade in ländlichen Gebieten, da die vorhandenen Zustellstrukturen nicht mehr wirtschaftlich finanzierbar sind. Der Vorstand des Verbandes Deutscher Lokalzeitungen e.V. möchte deshalb gutachterlich geprüft haben, ob und unter welchen Bedingungen eine ggfls. befristete staatliche Subventionierung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen rechtmäßig ist.

¹ Mitschrift der Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz bei der Medienpolitischen Stunde des 46. Kongresses Deutscher Lokalzeitungen am 1. Juni 2022 in Berlin.

I. Gang der Bearbeitung

Zur Beantwortung der im Gutachtauftrag gestellten Frage werden zunächst die Zulässigkeit und Grenzen von Pressesubventionen auch unter europarechtlichen Aspekten untersucht. Im Anschluss daran wird die verfassungsrechtliche Bedeutung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen für die Verwirklichung der Pressefreiheit skizziert und sodann die aktuelle wirtschaftliche Gefährdung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen aufgrund der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12,00 Euro brutto pro Zeitstunde ab dem 1. Oktober 2022² beschrieben. Darauf aufbauend wird die Zulässigkeit einer zeitlich begrenzten Förderung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen zur Bewältigung des digitalen Wandels, also bis zum flächendeckenden Aufbau regionaler digitaler journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote und deren Akzeptanz durch die Bevölkerung skizziert.

II. Zulässigkeit und Grenzen von Pressesubventionen

1. Vereinbarkeit von Pressesubventionen mit dem Grundrecht der Pressefreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Das Grundrecht der Pressefreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beinhaltet sowohl ein subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe jeder Art, als auch objektiv die Gewährleistung des Instituts der freien privatwirtschaftlichen Presse. Die freie (privatwirtschaftliche) Presse ist nach der Rechtsprechung des BVerfG ein Wesenselement des freiheitlichen Staates. Ihr kommt eine konstituierende Bedeutung für die freiheitliche Demokratie zu.³

Presseunternehmen haben keinen Anspruch aus dem Grundrecht der Pressefreiheit gegenüber dem Staat auf materielle Förderung, sondern lediglich einen Anspruch auf Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb sowie darüber hinaus ein Abwehrrecht gegen die mit einer Förderung möglicherweise verbundenen „inhaltslenkenden Wirkung“.⁴ Trotz der elementaren Bedeutung der Presse für die freiheitlich-demokratische Grundordnung besteht zwar eine Schutzpflicht des Staates, aber keine mit der Ausstattung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten strukturell vergleichbare Finanzierungsgarantie oder ein Anspruch auf staatliche Förderung.⁵ Dabei ist zu beachten, dass ökonomische Zwänge der privatwirtschaftlich organisierten Presse stets auch Innovation und Qualität der Presse fördern. Sie rechtfertigen allein keine staatlichen Pressesubventionen, da sie im Hinblick auf den publizistischen Wettbewerb geradezu zwangsläufig auch wettbewerbsverzerrenden Charakter haben.⁶ Staatliche Vergünstigungen und Unterstützungsleistungen gefährden die freie Presse

² Art. 1 Ziff. 1 Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 28. Juni 2022 (BGBl. I, S. 969).

³ Vgl. u.a. BVerfG, Teilurt. v. 5. August 1966 – 1 BVerfG 586/62, 610/63, 512/64 „Spiegel“, NJW 1966, 1603, 1604 = BVerfGE 20, 162, 175; BVerfGE 66, 133; 10, 121; Beschl. v. 6. Juni 1989 – 1 BvR 727/84, NJW 1989, 2877 = BVerfGE 80, 124.

⁴ Vgl. BVerfG, NJW 1989, 2877, 2878, *Cornils in Löffler*, Presserecht. 6. Auflage 2015, § 1 LPG, Rn. 168.

⁵ Vgl. BVerfG, NJW 1989, 2877 f.

⁶ Vgl. *Cornils in Löffler* (Fn. 4), § 1 LPG, Rn. 169.

ebenso wie hoheitliche Eingriffe und Beschränkungen.⁷ Sie können allerdings auch geboten sein, wenn das freiheitliche Pressewesen ohne staatliche Leistungen nicht mehr gewährleistet wäre.⁸

Wenn sich der Staat zu Förderungsmaßnahmen für die Presse entschließt, ohne verfassungsrechtlich dazu verpflichtet zu sein, verlangt das Grundrecht der Pressefreiheit, dass jede Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse sowie Verzerrungen des Wettbewerbs insgesamt vermieden werden. Eine Differenzierung nach Meinungsinhalten ist stets verfassungswidrig.⁹

*„Ein Verstoß gegen die aus Art. 5 I 2 GG folgende Neutralitätspflicht liegt freilich nicht schon dann vor, wenn der Staat Förderungsmaßnahmen nicht unterschiedslos auf sämtliche unter die Pressefreiheit fallenden Druckerzeugnisse erstreckt. Der Staat genießt im Bereich der Grundrechtsförderung vielmehr einen weiteren Handlungsspielraum als im Bereich der Grundrechtseinschränkung. Art. 5 I 2 GG verbietet ihm nur, daß er den Inhalt der Meinungen oder die Tendenz von Presseerzeugnissen zum Förderungskriterium macht und sich auf diese Weise Einfluß auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß verschafft, der nach dem Willen des Grundgesetzes im Interesse der personalen Autonomie und des demokratischen Systems staatsfrei zu bleiben hat [...]. Dagegen ist es ihm nicht von vornherein verwehrt, die Förderung an meinungsneutralen Kriterien auszurichten“.*¹⁰ Der Staat ist also zur Durchführung differenzierter Fördermaßnahmen sowie zur differenzierten Ausschüttung von Subventionen berechtigt, solange dies auf der Basis strikt meinungsneutraler Kriterien geschieht.¹¹

Eine direkte Subventionierung der Presse durch den Staat ist nach wohl übereinstimmender Auffassung wegen der damit immer verbundenen Risiken für die Unabhängigkeit und Gleichbehandlung der Presse grundrechtswesentlich und bedarf deshalb stets einer gesetzlichen Regelung, welche die Voraussetzungen und Bedingungen der Unterstützung so eindeutig festlegt, dass für ein Ermessen der Exekutive bei der Durchführung der Förderung kein Raum mehr bleibt.¹²

2. Vereinbarkeit von Pressesubventionen mit Art. 106, 107 AEUV

Die Zulässigkeit von Pressesubventionen richtet sich nicht nur nach dem Gewährleistungsbereich des Grundrechts der Pressefreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern auch nach ihrer Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht.¹³

⁷ Vgl. BVerfG, NJW 1989, 2877, 2878.

⁸ Vgl. Grabenwarter in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 82. Lfg. Januar 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 GG, Rn. 382; so wohl auch Cornils in Löffler (Fn. 4), § 1 LPG, Rn. 168.

⁹ Vgl. BVerfG, NJW 1989, 2877, 2878; Grabenwarter in Maunz/Dürig (Fn. 8), Art. 5 Abs. 1, 2 GG, Rn. 383; Cornils in Löffler (Fn. 4), § 1 LPG, Rn. 170.

¹⁰ BVerfG, NJW 1989, 2877, 2878. Vgl. hierzu auch Cornils in Löffler (Fn. 4), § 1 LPG, Rn. 170.

¹¹ Vgl. Grabenwarter in Maunz/Dürig (Fn. 8), Art. 5 Abs. 1, 2 GG, Rn. 383 f.; Cornils in Löffler (Fn. 4), § 1 LPG, Rn. 170; Weberling in Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts, 7. Auflage 2021, 88. Kap., Rn. 11.

¹² Vgl. OVG Berlin, NJW 1975, 1938; Grabenwarter in Maunz/Dürig (Fn. 8), Art. 5 Abs. 1, 2 GG, Rn. 383; Cornils in Löffler (Fn. 4), § 1 LPG, Rn. 171; Ricker/Licht in Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts (Fn. 11), 9. Kap., Rn. 7.

¹³ Vgl. Martini, Die Presseförderung im Fadenkreuz des Unionrechts, EuZW 2015, 821, 823; Ricker/Licht in Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts (Fn. 11), 9. Kap., Rn. 8.

a) Nach Art. 106 Abs. 2 Satz 1 AEUV gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, nur, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Nach wohl herrschender Meinung gehören dazu auch Leistungen zur Erhaltung eines pluralischen Pressewesens.¹⁴ Nach dieser Auffassung sind Pressesubventionen ohne Weiteres auch europarechtlich zulässig.¹⁵

b) Folgt man dieser Auffassung nicht, so sind Pressesubventionen jedenfalls auf Grundlage von Art. 107 Abs. 3 c) AEUV als Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete zulässig, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Bei der Prüfung, ob dies der Fall ist, hat die Kommission die positiven Auswirkungen der Beihilfen auf die Entwicklung der Wirtschaftszweige oder -gebiete mit den negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs gegeneinander abzuwägen.¹⁶ Die Förderung der Entwicklung muss dabei über die Erhaltung des Ist-Zustands hinausgehen und gewährleisten, dass die Beihilfe die Umstrukturierung in den Wirtschaftsgebieten oder -zweigen positiv beeinflusst wird.¹⁷ Daran fehlt es, wenn die Weiterentwicklung auch ohne staatliche Intervention gewährleistet wäre, da Unternehmen selbst an der Optimierung der Produktionsabläufe interessiert sind.¹⁸

Art. 107 Abs. 3 c) AEUV eröffnet daher den Mitgliedsstaaten unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit einen vergleichsweise weiten Förderspielraum nicht zuletzt zur Unterstützung von Presseunternehmen im digitalen Informationsprozess, sofern die Förderung diskriminierungsfrei ausgestaltet wird.¹⁹ Denn Erhaltung einer lebendigen Presselandschaft, welche die Bevölkerung mit Informationsangeboten zur Teilhabe an der Meinungsbildung einlädt, gehört zu den Grundfesten eines demokratischen Gemeinwesens. Eine darauf ausgerichtete Presseförderung steht im Einklang mit den Grundwerten der Europäischen Union, da sie insbesondere die regionale und kulturelle Identität der Mitgliedsstaaten (Art. 167 Abs. 1 AEUV) achtet und wahrt sowie die Informationsfreiheit (Art. 11 Abs. 2 GRCh) und Vielfalt der Kulturen und Sprachen in der Union (Art. 22 GRCh) unterstützt.²⁰

Die Förderung der Entwicklung von Wirtschaftszweigen oder -gebieten nach Art. 107 Abs. 3 c) AEUV soll dazu beitragen, die Ergebnisse im marktwirtschaftlichen Wettbewerb in eine gesellschaftlich erwünschte Richtung zu lenken. Darauf müssen sie sich aber auch beschränken. Lassen sich diese Zielsetzungen auch ohne oder durch geringere wettbewerbsbeeinträchtigende

¹⁴ Vgl. *Wernicke* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, EL 58 Januar 2016, Art. 106 AEUV, Rn. 46 m.w.N.

¹⁵ A.A. *Martini*, *EuZW* 2015, 821, 823.

¹⁶ Vgl. *von Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Fn. 14), EL 59 Juli 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 188.

¹⁷ Vgl. *von Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Fn. 14), EL 59 Juli 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 189; *Martini*, *EuZW* 2015, 821, 823.

¹⁸ Vgl. *von Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Fn. 14), EL 59 Juli 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 189.

¹⁹ Vgl. *Martini*, *EuZW* 2015, 821, 823.

²⁰ Vgl. *Martini*, *EuZW* 2015, 821, 824.

Einwirkungen auf die zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen erreichen, stehen sie mit den gemeinsamen Interessen der Mitgliedsstaaten nicht in Einklang.²¹

Pressebeihilfen dürfen in ihrer konkreten Ausgestaltung und ihrem Ausmaß der gemeinsamen Interessen der Mitgliedsstaaten nicht zuwiderlaufen. Zu dem Modell der sozialen Marktwirtschaft gehört aber nicht zuletzt auch die Möglichkeit, sozialpolitisch initiierte Korrekturen eines Marktergebnisses vorzunehmen. Härten abzufedern, die sich mit Transformationsprozessen eines sich wandelnden Marktes verbinden, um die sozialen Auswirkungen für die Gesellschaft und die Beschäftigten zu lindern, ist ein sachgerechter Bestandteil einer Beihilfenpolitik.²²

Eine Beihilfe nach Art. 107 Abs. 3 c) AEUV muss diskriminierungsfrei ausgestaltet sein. Sie darf also nicht nach Meinungsinhalten differenziert erfolgen und zudem keine Marktakteure ausschließen, deren Sitz sich in anderen Mitgliedstaaten der Union befindet. Pressebeihilfen, die darauf ausgerichtet sind, die strukturelle Benachteiligung der Printmedien im digitalen Zeitalter auszugleichen und die Auswirkungen des Transformationsprozesses abzufedern, denen sie ausgesetzt sind, und deshalb Online-Inhalte von Förderzahlungen ausschließen, sind mit Art. 107 Abs. 3 c) AEUV vereinbar.²³

III. Verfassungsrechtliche Bedeutung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen für die Pressefreiheit

1. Verfassungsrechtliche Einordnung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen

Die konstituierende Rolle der Presse für die freiheitlich-demokratische Gesellschaft wurde vom BVerfG in seinem sogenannten „Spiegel“-Urteil wie folgt beschrieben und seitdem in zahlreichen Entscheidungen bestätigt:

„Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung; die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung. In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Sie faßt die in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen kritisch zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese

²¹ Vgl. Martini, EuZW 2015, 821, 824.

²² Vgl. Martini, EuZW 2015, 821, 824.

²³ Vgl. Martini, EuZW 2015, 821, 824 f.

Weise ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können.

So wichtig die damit der Presse zufallende "öffentliche Aufgabe" ist, so wenig kann diese von der organisierten staatlichen Gewalt erfüllt werden. Presseunternehmen müssen sich im gesellschaftlichen Raum frei bilden können. Sie arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatrechtlichen Organisationsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz, in die die öffentliche Gewalt grundsätzlich nicht eingreifen darf.

Der Funktion der freien Presse im demokratischen Staat entspricht ihre Rechtsstellung nach der Verfassung. Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 5 die Pressefreiheit. Wird damit zunächst - entsprechend der systematischen Stellung der Bestimmung und ihrem traditionellen Verständnis - ein subjektives Grundrecht für die im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen gewährt, das seinen Trägern Freiheit gegenüber staatlichem Zwang verbürgt und ihnen in gewissen Zusammenhängen eine bevorzugte Rechtsstellung sichert, so hat die Bestimmung zugleich auch eine objektiv-rechtliche Seite. Sie garantiert das Institut "Freie Presse". Der Staat ist - unabhängig von subjektiven Berechtigungen Einzelner - verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen. Freie Gründung von Presseorganen, freier Zugang zu den Presseberufen, Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden sind prinzipielle Folgerungen daraus; doch ließe sich etwa auch an eine Pflicht des Staates denken, Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten.

Die in Art. 5 GG gesicherte Eigenständigkeit der Presse reicht von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachrichten und Meinungen (BVerfGE 10, 118 (121); 12, 205 (260)).“

(vgl. BVerfG, Teilurteil vom 5. August 1966 – 1 BVerfG 586/62, 610/63, 512/64, NJW 1966, 1603, 1604 = BVerfGE 20, 162, 175; Hervorhebungen durch den Unterzeichner).

Unter dem Schutz des Grundrechts der Pressefreiheit steht vor diesem Hintergrund in besonderer Weise die morgendliche Zustellung von Abonnement-Zeitungen. Diesbezüglich hat das BVerfG wörtlich festgestellt:

„Der Vertrieb von Tageszeitungen genießt den Schutz dieses Grundrechts. Er beschränkt sich nicht auf die unmittelbar inhaltsbezogenen Poesstätigkeiten, sondern erfaßt im Interesse einer ungehinderten Meinungsverbreitung auch inhaltsferne Hilfsfunktionen von Presseunternehmen (vgl. BVerfGE 77, 346 <354>). Das ist auch der Fall, wenn es um eine selbständig ausgeübte, nicht die Herstellung von Presseerzeugnissen betreffende Hilfstätigkeit geht, die typischerweise pressebezogen ist, in enger organisatorischer Bindung an die Presse erfolgt und für das Funktionieren einer freien Presse notwendig ist, und wenn sich die staatliche Regulierung dieser Tätigkeit einschränkend auf die Meinungsverbreitung auswirkt (vgl. BVerfGE 77, 346 <354>). Gemessen daran fällt auch der Vertrieb von Tageszeitungen durch morgendliche Botenzustellung in den Schutzbereich der Pressefreiheit. Diese besondere Form des Zeitungsvertriebs ist gerade für Tageszeitungen, die in besonderer Weise aktualitätsbezogen sind, alternativlos, da der

Kunde regelmäßig erwartet und den Kauf der Zeitung - das Abonnement - davon abhängig macht, daß er die Zeitung am frühen Morgen erhält. Weder eine (spätere) Postzustellung noch ein Verkauf an außerhäuslichen Verkaufsstellen könnte den Vertrieb einer Tageszeitung in gleicher Weise sicherstellen wie die morgendliche Botenzustellung.²⁴

(vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 20. April 1999 - 1 BvQ 2/99, Rn. 15 - 16, juris = NZA 1999, 583; Hervorhebungen durch den Unterzeichner).²⁴

2. Bedeutung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen für die Meinungsbildung

Die prägende Stellung der morgendlich zugestellten Abonnement-Zeitungen für die Meinungsbildung ist gerade bezüglich der älteren Generation, insbesondere im lokalen und regionalen Bereich unverändert. Die Printausgaben der Zeitungen erreichen von den 70,54 Millionen Personen der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren 38,7 Millionen (54 %).²⁵ Klassische Medien gehören unverändert bei acht von zehn Personen ab 14 Jahren in Deutschland zum ständigen Infopertoire, wobei sich allerdings die informierende Mediennutzung durch Tageszeitungen auf 15,8 % der Bevölkerung beschränkt.²⁶

Die Relevanz lokaler und regionaler Medien für die Meinungsbildung unterscheidet sich davon signifikant. In den ersten vier Monaten der Corona-Pandemie stieg die lokal informierende Tagesreichweite der Medien von 64,6 % auf 79,6 % der Gesamtbevölkerung ab 14 Jahren an.²⁷ Die Tageszeitung bleibt dabei das subjektiv wichtigste Informationsmedium.²⁸ Dabei geht der Spitzenplatz der Tageszeitung als wichtigstes Informationsmedium vor allem auf den älteren Teil der Bevölkerung zurück. Für die Mehrheit der Personen ab 50 Jahren ist die Tageszeitung mit 45,3 % die wichtigste Quelle lokaler Informationen. Bei den unter 50-Jährigen liegt die Tageszeitung als wichtigste Quelle lediglich bei 23,5 %.²⁹ Bei einer Gesamtauflage der Zeitungen im zweiten Quartal 2021 von 15,44 Millionen Exemplaren erreichen die regionalen Abonnement-Zeitungen eine Auflage von 10,01 Millionen Exemplaren pro Erscheinungstag. Darunter waren die Abonnements mit 88 % der Gesamtauflage das wichtigste Standbein.³⁰

Aufgrund der Bedeutung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen sah der Bundesgesetzgeber bei der Beschlussfassung des am 1. Januar 2015 in Kraft tretenden MiLoG wegen der mit der Einführung des Mindestlohns einhergehenden Mehrkosten in § 24 Abs. 2

²⁴ Siehe hierzu auch BVerfG, Beschl. v. 29. April 2003 – 1 BvR 62/99, NZA 2003, 864, 865. Siehe hierzu auch Degenhart, Pressefreiheit als Vertriebsfreiheit. Verfassungsfragen eines gesetzlichen Mindestlohns für die Zeitungszustellung, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesverbands Deutscher Zeitungsverleger e.V. 2013, S. 12 f. u. 19.

²⁵ Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), Branchenbeitrag 2022, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S. 5 mit Abbildung 2

²⁶ Berghofer in die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2021 der Medienanstalten, Berlin 2021, S. 29.

²⁷ Kunow/Meyer-Tippach in die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2021 der Medienanstalten (Fn. 26), S. 44.

²⁸ Kunow/Meyer-Tippach in die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2021 der Medienanstalten (Fn. 26), S. 44.

²⁹ Kunow/Meyer-Tippach in die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2021 der Medienanstalten (Fn. 26), S. 44.

³⁰ Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), Branchenbeitrag 2022, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S. 6 f. mit Abbildung 3.

MiLoG eine Übergangsregelung für Zeitungszusteller vor, „weil die mit der Einführung des Mindestlohns einhergehenden Mehrkosten insbesondere in ländlichen und strukturschwachen Regionen die Trägerzustellung beeinträchtigen. **Die Zustellung ist notwendige Bedingung für das Funktionieren der durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes geschützten freien Presse. Die verlässliche Trägerzustellung von Zeitungen und Zeitschriften am Tag ihres Erscheinens an den Endkunden ist eine wesentliche Säule für den Vertrieb dieser Printprodukte**“.³¹

An dieser Feststellung hat sich bis heute nichts geändert. Denn die morgendliche Trägerzustellung ist gerade für Abonnement-Tageszeitungen, die in besonderer Weise aktualitätsbezogen sind, alternativlos, da der Kunde regelmäßig erwartet und den Kauf der Zeitung - das Abonnement - davon abhängig macht, dass er die Zeitung am frühen Morgen erhält, um informiert in den Tag zu gehen. Weder eine (spätere) Postzustellung noch ein Verkauf an außerhäuslichen Verkaufsstellen könnte den Vertrieb einer Tageszeitung in gleicher Weise sicherstellen wie die morgendliche Trägerzustellung.³²

Das gilt umso mehr, als im ländlichen Raum der Bundesrepublik Deutschland unverändert nur mangelhafte Breitbandbindungen und mobile Datennetze zur Verfügung stehen, die den Aufbau alternativer digitaler Informationsangebote, gerade für regionale Medien wirtschaftlich unattraktiv machen, da sie schon mangels ausreichender Übertragungsgeschwindigkeiten nur erschwert zahlende Nutzer gewinnen können.³³

IV. Aktuelle wirtschaftliche Gefährdung der morgendlichen Abonnement-Zustellung aufgrund der staatlichen Anhebung des Mindestlohns auf 12,00 Euro brutto pro Zeittunde

Die Finanzierung des Aufbaus digitaler Medienangebote ist den Zeitungsverlagen nur aufgrund der Einnahmen aus dem klassischen Printgeschäft möglich. Auch wenn insbesondere die Regionalzeitungen die Auflage ihrer E-Paper-Abonnements in den letzten Jahren kontinuierlich

³¹ Vgl. BT-Drs.18/2010, S. 25 – Hervorhebungen durch den Unterzeichner. Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelung s. BAG, Ur. v. 25. April 2018 - 5 AZR 25/17, NZA 2018, 1145.

³² Vgl. BVerfG, NZA 1999, 583.

³³ Laut ihrer aktuellen Kundeninformation bietet die Telekom aktuell 2,3 Millionen Haushalten in Deutschland die Möglichkeit, einen direkten Glasfaseranschluss mit bis zu 1 Gbit/s (FTTH) zu buchen. Bis 2024 sollen 10 Millionen Haushalte über die Möglichkeit für einen FTTH-Anschluss verfügen. Den Großteil der Kunden versorgt die Telekom momentan noch über DSL- bzw. VDSL-Anschlüsse. Insbesondere dank des Einsatzes der Vectoring- bzw. Super-Vectoring-Technologie können derzeit 34,1 Millionen Haushalte bis zu 100 Mbit/s über einen Anschluss der Telekom empfangen, 25,8 Millionen davon bis zu 250 Mbit/s (vgl. <https://www.telekom.com/de/konzern/details/telekom-breitband-wissenswertes-fuer-sie-628146m>, zuletzt abgerufen am 31. August 2022). Ausweislich der Verfügbarkeitsübersicht der Telekom konzentriert sich die potentielle Nutzung des schnellen Internets auf die Ballungsräume und größere Städte (vgl. <https://www.telekom.de/netz/glasfaser/glasfaserausbau-status>, zuletzt abgerufen am 31. August 2022). Entsprechende Informationen lassen sich dem Breitbandatlas der Bundesnetzagentur entnehmen (vgl. <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/breitbandatlas/start.html>, zuletzt abgerufen am 31. August 2022).

auf nunmehr 766.400 Abonnements steigern konnten, kompensieren die dadurch generierten Erlöse die Einnahmeverluste aus dem Rückgang der Printauflage nicht.³⁴

Seit der Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 sind die Kosten der morgendlichen Zustellung nach den Berechnungen des Branchenverbands BDZV um 400 Millionen Euro gestiegen.³⁵ Durch die nunmehr feststehende Erhöhung des Mindestlohns auf 12,00 Euro brutto pro Zeitstunde ab dem 1. Oktober 2022 steigen die Kosten der morgendlichen Abonnement-Zustellung, unter Einbeziehung der bereits nach dem bisherigen regulären Verfahren von der Mindestlohnkommission beschlossenen Erhöhungen, auf 9,82 Euro brutto ab dem 1. Januar 2022 und auf 10,45 Euro brutto ab dem 1. Juli 2022 nach Branchenberechnungen um weitere 220 Millionen Euro pro Jahr.³⁶ Anders als bei der Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 sah der Gesetzgeber bei der staatlichen Anhebung des Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 keine Übergangslösung für Zeitungszusteller vor.³⁷

Zusätzlich werden die Zeitungsverlage insbesondere durch eine regelrechte Explosion der Preise für Zeitungsdruckpapier belastet. Im April 2022 erreichte der Erzeugerpreisindex des Statistischen Bundesamts (1995 = 100) bereits das Rekordhoch von 204,7, das Doppelte im Vergleich zum Vorjahr.³⁸

Die seit der Einführung des Mindestlohns gemachten Erfahrungen belegen, dass es den Zeitungsverlagen nicht möglich ist, die ihnen durch die Anhebung des Mindestlohns auf 12,00 Euro pro Zeitstunde entstehenden Mehrkosten durch eine Anhebung der Preise für die Printabonnements auszugleichen, wenn sie nicht einen drastischen Anstieg der seit fast zwei Jahrzehnten kontinuierlichen Erosion der Abonnement-Auflagen riskieren wollen.³⁹ Ein erheblicher Teil der Zeitungsleser ist nicht bereit, ein elektronisches Angebot als Ersatz für die gedruckte Zeitung zu akzeptieren. Das mag an einer mangelnden Affinität zu digitalen Medien liegen oder an im ländlichen Bereich weithin unzureichenden Breitbandverbindungen, führt aber regelmäßig dazu, dass diese Zeitungsleser ganz auf den Bezug einer Tageszeitung verzichten und sich mangels Alternativen nicht mehr umfassend über das Tagesgeschehen informieren, geschweige denn eine fundierte Meinung dazu bilden können.⁴⁰

Die durchschnittlichen Erlöse der Regionalzeitungen stammen 2021 zu 73,3 % aus dem Vertrieb und zu 26,7 % aus dem Anzeigenbereich. Die durchschnittlichen Kosten der

³⁴ Vgl. Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), Branchenbeitrag 2022, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S. 16.

³⁵ Vgl. BDZV, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen 2018/19, 1. August 2018, S. 23 ([³⁶ Vgl. Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger \(BDZV\), Branchenbeitrag 2022, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S. 17.](https://www.bdzv.de/service/presse/branchennachrichten/2019/zur-wirtschaftlichen-lage-der-deutschen-zeitungen-2018/19?sword_list%5B0%5D=zur&sword_list%5B1%5D=wirtschaftlichen&sword_list%5B2%5D=Lage&sword_list%5B3%5D=der&sword_list%5B4%5D=deutschen&sword_list%5B5%5D=zeitungen&sword_list%5B6%5D=2018&no_cache=1; zuletzt abgerufen am 31. August 2022).</p></div><div data-bbox=)

³⁷ Art. 1 Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 28. Juni 2022 (BGBl. I, S. 969).

³⁸ Vgl. Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), Branchenbeitrag 2022, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S. 17.

³⁹ Vgl. Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), Branchenbeitrag 2022, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S. 7 u. 6 f.; so schon *Degenhart* (Fn. 24), S. 19.

⁴⁰ Vgl. BDZV, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen 2018/19 (Fn. 35), S. 23 f.

Regionalzeitungen verteilen sich 2021 auf die Redaktion zu 26 %, die Herstellung zu 18,1 %, die Unternehmensleitung/Verwaltung zu 11,9 % und die Anzeigen auf 8,8 % sowie auf den Vertrieb zu 35,2 %.⁴¹

In Anbetracht der nicht relevant veränderbaren Kostenpositionen stehen die Zeitungsverlage vor dem Dilemma, alle noch verfügbaren Mittel in die Aufrechterhaltung der vorhandenen immer teurer werdenden Zustellerstrukturen umschichten zu müssen, statt diese Mittel für den dringend erforderlichen Aufbau bzw. Ausbau digitaler Medienangebote aufwenden zu können.⁴² Die absehbare Konsequenz ist in Anbetracht der unverändert erodierenden Auflagenzahlen und der damit verbundenen weiteren Schwächung der wirtschaftlichen Basis, gerade regionaler und lokaler Medienhäuser, dass regionale und lokale Zeitungen ihr Erscheinen zunehmend einstellen bzw. als unselbständige Teile in größeren Medienverbänden aufgehen werden.⁴³ Eine Entwicklung, die praktisch nicht mehr revidierbar ist, wenn sie einmal eingetreten ist.⁴⁴

V. Zulässigkeit einer begrenzten Förderung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen zur Bewältigung des digitalen Wandels

Der Staat hat im Bereich der Grundrechtsförderung einen weiteren Ermessensspielraum als im Bereich der Grundrechtseinschränkung. Er ist zur Durchführung differenzierter Fördermaßnahmen sowie zur differenzierten Ausschüttung von Subventionen berechtigt. Es ist ihm lediglich untersagt, den Inhalt der Meinungen oder die Tendenz von Presseerzeugnissen zum Förderungskriterium zu machen und sich auf diese Weise Einfluss auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu verschaffen. Ein Verstoß gegen seine aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Neutralitätspflicht liegt also nicht schon dann vor, wenn Förderungsmaßnahmen nicht unterschiedslos auf sämtliche unter die Pressefreiheit fallenden Druckerzeugnisse erstreckt werden.⁴⁵

Der Staat hat aus zu respektierenden Gründen den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn unter Aussetzung des bisherigen regulären Verfahrens mit der Beschlusskompetenz der Mindestlohnkommission gem. §§ 4 ff. MiLoG in einem Schritt auf 12,00 Euro brutto pro Zeitstunde heraufgesetzt. Die damit verbundene drastische Verteuerung der morgendlichen Trägerzustellung von Abonnement-Zeitungen belastet insbesondere regionale und lokale Medienhäuser signifikant. Sie stellt nicht nur die Aufrechterhaltung der morgendlichen Trägerzustellung in Frage, sondern schwächt die Fähigkeit regionaler und lokaler Medienhäuser zu Investitionen in gleichwertige digitale Informationsangebote und riskiert damit deren eigenständige Existenz in der Zukunft. Die morgendliche Trägerzustellung der in

⁴¹ Vgl. Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), Branchenbeitrag 2022, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S. 14 mit Abbildung 7.

⁴² Vgl. Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), Branchenbeitrag 2022, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S. 6; *Kunow/Meyer-Tippach in die medienanstalten – ALM GbR* (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2021 der Medienanstalten (Fn. 26), S. 44 f.

⁴³ Vgl. hierzu *Degenhart* (Fn. 24), S. 19 f., was nicht zuletzt zu der Ergänzung des MiLoG mit der Übergangsregelung für Zeitungszusteller in § 24 Abs. 2 MiLoG führte.

⁴⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 1996 – 1 BvR 748/93 u. a., NJW 1997, 1147; *Degenhart* (Fn. 24), S. 19 f.; *Weberling/Nieschalk*, Kein Bedarf für eine übereilte Reform der Pressefusionskontrolle, AfP 2009, 221, 222.

⁴⁵ Vgl. BVerfG NJW 1989, 28877, 2878.

besonderer Weise aktualitätsbezogenen Abonnement-Tageszeitungen ist nach den zutreffenden Feststellungen des BVerfG alternativlos. Weder eine (spätere) Postzustellung noch ein Verkauf an außerhäuslichen Verkaufsstellen kann den Vertrieb einer Tageszeitung in gleicher Weise sicherstellen wie die morgendliche Botenzustellung.⁴⁶ In Anbetracht der Bedeutung der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit fundierten Informationen, die sie zur Meinungsbildung und damit zur Teilhabe an der demokratischen Willensbildung befähigen, ist es im Einklang mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, wenn der Staat durch eine befristete Subventionierung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen dafür Sorge trägt, dass diese nicht anderweitig ersetzbare qualifizierte Informationsversorgung jedenfalls solange aufrechterhalten bleibt, bis von der Bevölkerung akzeptierte Alternativen zur fundierten Informationsversorgung flächendeckend zur Verfügung stehen.

Die direkte Subventionierung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen sollte aufgrund einer gesetzlichen Regelung erfolgen, welche die Voraussetzungen und Bedingungen der Unterstützung präzise festlegt. Die Verteuerung der morgendlichen Zeitungszustellung trifft unmittelbar alle regionalen und lokalen Zeitungsverlage mit einer eigenen Zustellorganisation und mittelbar durch die Verteuerung der ihnen in Rechnung gestellten Kosten der morgendlichen Zustellung alle Zeitungsverlage, deren Abonnement-Zeitungen von den Zustellorganisationen regionaler und lokaler Zeitungsverlage zusammen mit der eigenen Tageszeitung zugestellt werden. Anspruchsberechtigt sollten deshalb alle in der Europäischen Union ansässigen Zeitungsverlage sein, deren Produkte in den frühen Morgenstunden durch Zeitungsträger in Deutschland zugestellt werden. Bemessungskriterien für die Subvention könnten ein Grundbetrag pro zuzustellendem Zeitungsabonnement sowie ein Zusatzfaktor sein, der die erhöhten Zustellkosten außerhalb von Ballungsräumen und Städten berücksichtigt. Das Gesamtvolumen sollte in Relation zu den staatlich verursachten Zusatzkosten infolge der Mindestloohnerhöhung stehen.

Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Subvention im Einklang mit Art 106 Abs. 2 Satz 1 AEUV oder im Einklang mit Art. 107 Abs. 3 c) AEUV steht. Denn die Subvention gewährleistet nicht nur die Erhaltung des Ist-Zustandes, sondern ermöglicht den von ihr begünstigten Zeitungsverlagen, die bei ihnen vorhandenen, dann wieder für Investitionen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel auf den Aufbau digitaler Medienangebote zu konzentrieren, die in einigen Jahren Printprodukte ersetzen können.

Die Bundesregierung hat sich ausweislich des Entwurfs ihrer Digitalstrategie vom 18. August 2022 das Ziel gesetzt, dass bis 2025 mindestens die Hälfte der Haushalte und Unternehmen mit Glasfaseranschlüssen versorgt sowie im Mobilfunk bis möglichst 2026 unterbrechungsfreie drahtlose Sprach- und Datendienste für alle Endnutzer flächendeckend verfügbar sind.⁴⁷ Die Validität dieser Strategie unterstellt, ist die Förderung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen für eine Übergangsphase bis zum Aufbau einer ausreichenden Versorgung mit Glasfaseranschlüssen und neuestem Mobilfunkstandards in der Fläche in der Erwartung zulässig, dass die Zeitungsläser aufgrund der besseren Nutzungsmöglichkeiten bis dahin digitale Medienprodukte als Alternative zur gewohnten Tageszeitung akzeptiert haben.

⁴⁶ Vgl. Fn. 24.

⁴⁷ A.a.O., Zeilen 443 ff.

VI. Ergebnis

Die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit fundierten Informationen, die sie zur Meinungsbildung und damit zur Teilhabe an der demokratischen Willensbildung befähigen, ist für eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft essentiell. Um diese Informationsversorgung zu gewährleisten, ist die Aufrechterhaltung der morgendliche Trägerzustellung der in besonderer Weise aktualitätsbezogenen Abonnement-Tageszeitungen bis zum Aufbau flächendeckend verfügbarer und von der Bevölkerung akzeptierter journalistisch-redaktionell gestalteter digitaler Medienangebote derzeit alternativlos. Der Staat ist daher berechtigt durch eine befristete Subventionierung der morgendlichen Zustellung von Abonnement-Zeitungen dafür Sorge zu tragen, dass diese nicht anderweitig ersetzbare Form der flächendeckenden Informationsversorgung jedenfalls solange aufrechterhalten bleibt, bis gleichwertige regionale und lokale journalistisch-redaktionell gestaltete Digital-Angebote flächendeckend zur Verfügung stehen.

Berlin/Frankfurt (Oder), den 7. September 2022


Prof. Dr. Johannes Weberling
- Rechtsanwalt -