

Vorschläge und Optionen für ein Maßnahmenpaket zur Sicherung der kommunikativen Grundlagen einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft u.a. im Rahmen eines „Digitale Medien-Staatsvertrages (DMStV)“

Diskussionspapier zur Sitzung der Rundfunkkommission am 22. Oktober 2025 in Mainz

Hinweis: Die nachfolgenden, noch weiter zu erörternden Reformvorschläge der Rundfunkreferentinnen und -referenten dienen der Umsetzung des Arbeitsauftrages der Rundfunkkommission vom 12. Februar 2025 (dort TOP 2), mit der Empfehlung, diese zu prüfen und weiterzuentwickeln. Die Vorschläge und Überlegungen sind fortlaufend nummeriert.

	<i>Regelungsziel(e)</i>	<i>Beschreibung des Vorschlags</i>	<i>Regelungsstandort / Art der Regelung</i>
I. „Inhalteanbieter und Refinanzierung journalistischer Angebote stärken“			
A.	Wirtschaftliches Level Playing Field für publizistische Angebote		
1.	Refinanzierbarkeit sichern durch austarierte Werberegulierung	Medienvielfalt kann nur gelingen, wenn private Medien wettbewerbsfähig und refinanzierbar sind. Werbeeinnahmen spielen dabei eine maßgebliche Rolle. Es muss daher sichergestellt werden, dass einerseits die Ziele der Werberegulierung mit den Refinanzierungsbedarfen der Medienanbieter in Einklang stehen, andererseits für diejenigen, die um Werbeerlöse konkurrieren, untereinander faire Rahmenbedingungen bestehen. <u>Keine weiteren Werbeverbote:</u> Zusätzliche Werbebeschränkungen müssen vermieden werden. <u>Herstellung eines Level Playing Field:</u> Qualitative und quantitative Werbebeschränkungen, die bisher insbesondere für den Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien gelten, müssen auf den Prüfstand. Es braucht ein Gleichgewicht beim Zugang zu Werbeerlösen. Für Mediendienste und für Vermittlungsdienste (bspw. Video- - oder Audioplattformen), die mit Mediendiensten im Wettbewerb um Aufmerksamkeit und Werbeerlöse stehen, sollten grundsätzlich gleiche Anforderungen gelten. Eine Liberalisierung der bestehenden Werbebeschränkungen kann dazu beitragen, Innovationen zu unterstützen und den Mediensektor insgesamt zu stärken. <u>Quantitative Werbebegrenzungen:</u> Quantitativ begrenzte Werbekontingente sollen möglichst flexibel genutzt werden können.	MStV, AVMD-RiL

		Auf Ebene der AVMD-Richtlinie soll auf eine Öffnung des Blockwerbegebots zugunsten von Einzelspots und Split-Screen-Werbung hingewirkt werden. <u>Trennungsgebot:</u> Die Gebote der Trennung von redaktionellem Inhalt und Werbung sowie der Kennzeichnung von Werbung sind essentiell zur Sicherung redaktioneller Unabhängigkeit und zur Herstellung notwendiger Transparenz gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern. Die Grundsätze müssen daher auch weiterhin umfassend Geltung haben; von Dritten finanzierte Inhalte oder Angebote, seien sie kommerziell oder ideell (<i>siehe Ziffer 19</i>), müssen als solcher erkennbar sein. Mit Blick auf neue Werbeformate und erforderliche Nutzerakzeptanz soll jedoch geprüft werden, inwieweit Anforderungen an Werbetrenner durch klare gesetzliche Maßgaben reduziert werden können. <u>Regionale/personalisierte Werbung:</u> Lokale und regionale Medien leisten in besonderer Weise einen Beitrag zur Vielfalt, ihre Refinanzierung steht indes vor besonderen Herausforderungen. Werbeverbote erscheinen jedoch auch hier angesichts sich grundlegend verändernder Werbemärkte anachronistisch. Die Geeignetheit des Verbots regionalisierter Werbung soll daher untersucht werden und alternative Instrumente geprüft werden, die bspw. innovative Werbestrategien auch in gattungsübergreifenden Kooperationen unterstützen.	
2.	Lokale und regionale Berichterstattung stärken	Die wirtschaftliche Situation der lokalen und regionalen Medien bleibt schwierig. Vor diesem Hintergrund müssen wirtschaftliche Modelle und Regulierungen neu gedacht werden.	MStV, Landesgesetze
3.	Starke sektorspezifische Regelung für ein europäisches Level Playing Field im Medienmarkt	Sektorspezifische Anforderungen des EU-Medienrechts sollten alle medienrelevanten Dienste gleichermaßen adressieren. Dazu zählen auch Vermittlungsdienste nach DSA, die die Verbreitung redaktioneller Medien maßgeblich beeinflussen, aber noch nicht als Video-Sharing-Plattform über die AVMD-RiL adressiert sind und dementsprechend gerade noch nicht der sektorspezifischen Regelungen der AVMD-RiL unterliegen (<i>siehe auch Ziffern 15 und 16</i>). Eine (starke) sektorspezifische Regelung für audiovisuelle Mediendienste ist deshalb auch in Zukunft bedeutsam. Ihr Anwendungsbereich und ihre Priorität gegenüber anderen EU-Rechtsakten sollte klar definiert sein.	AVMD-RiL

B.	Die Medienregulierung fit für das KI-Zeitalter machen		
4.	KI-Angebote als Medien- und meinungsrelevante Angebote in die Verantwortung nehmen	KI-Angebote, wie Large Language Models (bspw. Google AI Overview, Chat-GPT, Gemini), bedeuten erhebliche Herausforderungen für die Anbieter von Medieninhalten und deren Nutzer, aber auch für die KI-Anbieter selbst. Anbieter organischer Medieninhalte werden immer stärker mit Konkurrenz durch KI-generierte und werbefinanzierte Inhalte konfrontiert. Ähnliche Herausforderungen stellen sich im Zusammenhang mit Smart Speakern und In-Car-Entertainment-Systemen. Hierzu werden die Landesmedienanstalten jeweils zeitnah erste Forschungsergebnisse vorlegen. Der MStV ist daher an mehreren Stellen anzupassen, um diese neuen Angebote medienrechtlich rechtssicher einzubeziehen. Die Fortentwicklung sollte sowohl die Tatbestands- als auch die Rechtsfolgenseite betreffen und die unterschiedlichen Funktionsweisen der KI-Angebote differenziert beachten. Ausgehend von der geltenden Systematik von Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Medienintermediären und Telemedien könnte eine Einordnung von KI-Angeboten (teilweise) als Medienintermediär erfolgen. Darüber hinaus könnte es sinnvoll sein, einen neuen Telemedientyp für KI-Dienste einzuführen, soweit solche Angebote einem eigenen Inhalteangebot gleichkommen. Dabei ist jeweils das Spannungsfeld zwischen Innovationsfreundlichkeit und angemessener Regulierung zu beachten. <u>Denkbare Maßnahmen und Instrumente:</u> • Verpflichtende Quellenangaben und -verlinkung; • Plausibilitätscheck bei KI-Antworten anhand verlässlicher Quellen; • Verantwortlichkeit für KI-generierte Inhalte; • Bindung von Angeboten auf Medienintermediären an die verfassungsmäßige Ordnung entsprechend § 79 Abs. 3 MStV; • Ansprechpartner für Medienanbieter, deren Inhalte genutzt werden. Die Befugnisse der Landesmedienanstalten und deren Organisation (z.B. Regeln zur Zusammenarbeit der Anstalten untereinander, Reichweite der Amtsermittlung, Mitwirkungs- und Sachverhaltsaufklärungspflicht für Anbieter von Medienintermediären) sind im Hinblick auf eine effektive Rechtsverfolgung ebenfalls sorgfältig zu überprüfen.	MStV

5.	Gesetzliche Klarstellungen im Urheberrecht in Bezug auf Training und Einsatz generativer KI	Die bestehende Regelung zu Text- und Data-Mining (TDM) im nationalen Urheberrecht (§§ 44b, 60d UrhG) und auf europäischer Ebene (Art. 3 und 4 DSM-Richtlinie) bildet den rechtlichen Rahmen für die Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke durch automatisierte Analyseverfahren. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzung generativer KI-Systeme ist zu prüfen, ob diese Schrankenregelungen den Einsatz solcher Systeme hinreichend abdecken. Insbesondere ist zu klären, ob die bestehenden TDM-Schranken auf die besonderen Anforderungen des Trainings generativer KI anwendbar sind oder ob eine eigenständige, auf KI zugeschnittene Schrankenregelung erforderlich ist. Ein zentraler Aspekt ist der Nutzungsvorbehalt der Rechteinhaber. Sowohl im nationalen Recht (§ 44b Abs. 3 UrhG) als auch auf europäischer Ebene (Art. 4 Abs. 3 DSM-RL) ist vorgesehen, dass Rechteinhaber die Nutzung ihrer Werke für TDM ausdrücklich ausschließen können. Damit ein solcher Ausschluss wirksam und rechtssicher ist, bedarf es klarer Vorgaben zur Form und Wirkung der Erklärung. Die Konkretisierung dieser Anforderungen schafft Rechtssicherheit für Rechteinhaber und KI-Entwickler und gewährleistet einen ausgewogenen Ausgleich zwischen Schutzinteressen und Innovationsförderung. Dies dient insbesondere den Interessen der Rechteinhaber aus dem journalistisch-redaktionellen Bereich, den Nutzerinnen und Nutzern urheberrechtlich geschützter Inhalte sowie im übergeordneten Ziel eines stabilen und verlässlichen Medienumfelds, um Innovationsfähigkeit zu fördern und verlässliche Vergütungsstrukturen sicherzustellen.	EU- und Bundesrecht (insbs. UrhG)
6.	Schärfung der Transparenzvorschriften für KI-Anbieter	Für das Training von KI-Systemen ist eine umfassende Transparenzpflicht erforderlich, die über die in Art. 53 Abs. 1 lit. d KI-VO vorgesehene bloße Zusammenfassung der verwendeten Inhalte hinausgeht. Anbieter müssen detailliert offenlegen, welche Werke konkret für das Training genutzt wurden. Diese Pflicht gilt ausdrücklich auch für KI-Anbieter aus Drittstaaten, sofern deren Systeme auf den europäischen Markt gebracht werden. Darüber hinaus ist eine klare Kennzeichnungspflicht für Crawler und Bots vorzusehen. Jeder Zugriff auf Datenbestände muss eindeutig angeben, aus welchem Unternehmen der Zugriff erfolgt und welchem Zweck er dient. Diese Maßnahmen schaffen Rechtssicherheit, ermöglichen Kontrolle durch Rechteinhaber und Transparenz gegenüber betroffenen Plattformen und Nutzern.	MStV, KI-VO (<i>Hinweis:</i> Durchführung durch Bundesgesetz)

7.	Einführung eines (gesetzlichen) Vergütungsanspruchs für Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke durch Training und Einsatz generativer KI	Zur rechtlichen Absicherung der Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke im Rahmen des Trainings und Einsatzes generativer KI wird empfohlen, einen eigenständigen gesetzlichen Vergütungsanspruch einzuführen. Dieser Anspruch sollte neben den bestehenden Schrankenregelungen der DSM-Richtlinie und ihrer Umsetzung in §§ 44b, 60d UrhG bestehen und die Interessen der Rechteinhaber wahren. Er kann entweder unmittelbar kraft Gesetzes entstehen oder durch einen erklärten „Vergütungsvorbehalt“, der in einem zentralen Register dokumentiert wird, ausgelöst werden. Für die Abwicklung der Ansprüche bietet sich die kollektive Wahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften nach VGG an. Ein allgemeines Lizenzmodell ermöglicht KI-Anbietern einen verlässlichen und rechtlich abgesicherten Zugang zu geschützten Inhalten und schafft einen fairen Ausgleich zwischen Urhebern und Innovation.	EU- und Bundesrecht (insbs. UrhG)
C. Auffindbarkeit für journalistische Inhalte in der digitalen Umgebung weiter fördern			
8.	Public-Value Kriterien schärfen	Die Auffindbarkeit verlässlicher Inhalte ist für den demokratischen Diskurs sowie für die Bewahrung der Kultur- und Medienvielfalt von entscheidender Bedeutung. Die Landesmedienanstalten haben in zwei Public-Value-Bestimmungsverfahren Erfahrungen mit den durch den ersten Medienstaatsvertrag implementierten Auffindbarkeitsregeln für Benutzeroberflächen gewonnen. Die bestehenden Maßgaben zur Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen, auch zur Bestimmung von Public-Value-Inhalten, werden vor diesem Hintergrund mit Blick auf Regelungsziele und Praxistauglichkeit evaluiert und fortentwickelt. Der Public-Value-Status soll dabei den Zugang zu verlässlichen Inhalten und Vielfalt sichern und zugleich einen Anreiz für Investitionen in gesellschaftlich relevante, aber kostenintensivere Angebote (Nachrichten/Information, Kinder/Jugend, barrierefreie Angebote) sein; Kriterien, die den Public-Value-Status begründen, sollten abschließend benannt sein und in Richtung der Regulierungsziele inhaltlich und ggf. durch konkrete Schwellenwerte („überdurchschnittlicher Anteil“, feste Quote, Konkretisierung durch Satzung der LMA) geschärft werden. Auch sind Mechanismen der Überprüfung sinnvoll, durch die ein Status entzogen werden kann, wenn Kriterien nicht mehr erfüllt werden.	MStV

		Die bisherige Ausrichtung auf im Schwerpunkt journalistisch-redaktionelle Medieninhalte sollte beibehalten werden; Ergänzungen von (Mediatheken-)Angeboten im Rahmen von Angebots-Bundlen (Drittangebote), die den Grundcharakter des (Mediatheken-)Angebots nicht verändern, sollten einen Public-Value-Status nicht grundsätzlich verhindern. Sinnvoll erscheint zudem, die Privilegierung ausdrücklich für lokale und regionale Angebote zu öffnen, und gleichzeitig die Anforderungen an eine Privilegierung zu erhöhen.	
9.	Auffindbarkeit und Vielfalt überall dort stärken, wo Medienhalte genutzt werden	Der Zugang zu Medieninhalten hat sich erheblich weiterentwickelt (bspw. (kuratierte) App-Stores, Auto-Media-Systeme, Sprachsteuerungen, haptische Bedienelemente, Bundle-Angebote ebenso wie Empfehlungssysteme für Einzelinhalte, sog. „Feeds“). Angesichts hybrider Angebotsformen, kann es sinnvoll sein, die „Benutzeroberfläche“ definitorisch von der Medienplattform zu lösen und allgemein auf Angebote abzustellen, die der Ansteuerung journalistisch-redaktioneller Medieninhalte dienen. Neben der besonderen Auffindbarkeit von Public-Value-Angeboten/-Inhalten sind dabei auch allgemeine Vielfaltsanforderungen denkbar. Die weiter gestiegene Bedeutung von Medienintermediären für die Auffindbarkeit von Medieninhalten könnte die Einführung von gesetzlichen Regelungen zur Stärkung der Auffindbarkeit von Medieninhalten (insbesondere Public Value) auch hier erforderlich machen (positive Regulierung). Dies gilt insbesondere für solche Medienintermediäre, die besonders marktmächtig sind.	MStV, ggf. AVMD-RiL
10.	Auffindbarkeit auch von Einzelinhalten stärken (in Suchergebnissen, Feeds, Timelines)	Anforderungen an die Auffindbarkeit müssen an die sich weiterentwickelnde Medienwirklichkeit angepasst werden, daher ist insbesondere auch die Darstellung von Einzelinhalten einzubeziehen. Vorzugswürdig erscheint dabei eine Lösung, die bestimmte Beiträge im Rahmen der Suchergebnisse/Timeline/Feeds für den Nutzer niedrigschwellig und ohne besondere Zwischenschritte oder Mitwirkungshandlungen (wie es z.B. das Ansteuern eines dezidierten Bereichs für verlässliche Inhalte wäre) sichtbar macht und das Nutzungserlebnis möglichst wenig „stört“.	MStV, ggf. AVMD-RiL

		Hierfür könnten Anbieter verlässliche Inhalte nach Themenkategorien (z.B. „aktuelle Nachrichten“; „Sport“; „Hintergrund“; „Kinder“) kennzeichnen („Label“), um eine bevorzugte Auswahl durch den jeweiligen Algorithmus zu ermöglichen.	
11.	Auffindbarkeit verlässlicher Inhalte für KI-Angebote verbessern	Zusätzlich könnten Anbieter von verlässlichen Inhalten diese Inhalte labeln, um diese auch verstärkt als Quellen von KI-Anwendungen nutzbar zu machen (<u>siehe aber auch Ziffern 5 bis 7</u>).	MStV, ggf. AVMD-RiL
12.	Verbesserung der Transparenzvorgaben und Erweiterung der Diskriminierungsverbote	Die Transparenzvorgaben für Medienintermediäre sind zu prüfen und ggf. anzupassen, dies auch vor dem Hintergrund des Verfahrens vor dem EuGH hinsichtlich der Durchsetzung des § 93 MStV gegenüber Anbietern von Medienintermediären mit einem Sitz außerhalb von Deutschland. Dies betrifft auch die aktuell bestehende Verknüpfung von Transparenzgebot und Diskriminierungsverbot (§ 94 MStV). Unabhängig davon könnten auch Verbesserungen des Transparenzgebots durch Erweiterungen des Anwendungsbereichs und stärkeren Bezügen auf den individuellen Feed der Nutzer vorgenommen werden. Gleiches gilt für das Diskriminierungsverbot, z.B. durch nähere Angleichung an das für Medienplattformen geltende „allgemeine“ Diskriminierungsverbot, die Aufnahme eines ausdrücklichen Verbots der Bevorzugung eigener Inhalte der Anbieter von Medienintermediären oder durch die Festlegung eines bestimmten Verhältnisses von organischen und nicht-organischen Inhalten in den Suchergebnissen/Timeline. Denkbar sind zudem erweiterte Transparenzpflichten insbesondere über Entgelte und Tarife.	MStV, ggf. AVMD-RiL
D.	Journalistische Standards stärken und Investitionen in diese Standards belohnen		
13.	Journalistische Standards als Schutzgut und Vertrauensanker stärken	Journalistisch verantwortete Medienangebote bzw. engl. „editorially responsible (news) media services“ genießen nach Studien das höchste Vertrauen. Dieses Vertrauen resultiert vor allem daraus, dass diese Medienanbieter journalistischen Sorgfaltspflichten unterliegen und sich diesen verpflichtet fühlen („verlässliche Quellen“).	MStV

		Um dieses Vertrauen in einem digitalen Medienumfeld zu stärken, braucht es ein Level Playing Field der Sorgfaltsanforderungen zwischen klassischen Rundfunkanbietern und journalistischen Telemedien sowie ggf. eine Angleichung/Annäherung von Vielfaltsverpflichtungen zwischen linearem Rundfunk und vergleichbaren On Demand-Angeboten. Darüber hinaus könnten journalistische Mindeststandards auch für KI-Angebote eingeführt werden, die einem eigenen Inhalteangebot gleichkommen (insbesondere generative KI-Modelle) (<i>siehe auch Ziffer 4</i>).	
14.	Stärkung/Privilegierung von Inhalteanbietern, die nach journalistischen Standards arbeiten	Anbieter, die journalistische Standards erfüllen und in diese investieren (unabhängig von der Mediengattung), sollten auch im Onlineumfeld besonders geschützt werden. Möglicher Anknüpfungspunkt: Dies wird <u>unbürokratisch vermutet, wenn Voraussetzungen angelehnt an Art. 18 Abs. 1 EMFA vorliegen</u>: • Erklärung über redaktionelle Unabhängigkeit von Staaten, politischen Parteien und Drittländern sowie von Einrichtungen, die von Drittländern kontrolliert oder finanziert werden; • Mechanismen, die die Einhaltung anerkannter journalistischer Grundsätze sicherstellen (Koregulierungs- oder Selbstregulierungsmechanismen; Pressekodex; redaktionelle Leitlinien o.ä.); • Erklärung, keine KI-Inhalte bereitzustellen, ohne dass diese Inhalte einer menschlichen Überprüfung und redaktionellen Kontrolle unterliegen; • Kontaktmöglichkeiten für Aufsicht und Vermittlungsdienste, einschließlich der Möglichkeit, in der EU verklagt zu werden. <u>Denkbarer Schutz für Anbieter mit journalistischen Standards zum Schutz des Pluralismus:</u> • Diskriminierungsverbote (siehe §§ 82 ff., 94 MStV) und andere Schutznormen (z.B. § 80 MStV) ggf. konkretisieren: z.B. Auffindbarkeit darf nicht wegen Paywalls benachteiligt werden;	MStV

		• Keine Einschränkung (bspw. Downranking) bei Outlinks auf allen Ebenen eines Posts (Überschrift, Bild, Text, etc.) (<i>siehe noch weitergehender Ziffer 29</i>); • Mindestens gleichberechtigtes Auspielen eigenständig recherchierter und redaktionell verantworteter Inhalte gegenüber ausschließlich KI-generierten Inhalten auf den Plattformen. Bei <u>erheblichen / wiederholten / andauernden und festgestellten Verstößen</u> (z. B. grobe Missachtung journalistischer Standards, schwere Persönlichkeitsrechtsverletzungen etc.) sollte keine Privilegierung mehr erfolgen bzw. diese ausgesetzt werden. Bestehende Aufsichtsstrukturen im Bereich der „klassischen Medien“ (Presserat, Gremien, SKEs) sollten hierfür über Kooperationsmechanismus besser verzahnt und abgebildet werden.	
E.	Abstimmung zwischen EU- und nationalem Recht verbessern zur Sicherung von Kultur- und Medienvielfalt		
15.	Herkunftslandprinzip und Kulturhoheit der Mitgliedstaaten gemeinsam denken	Ein Gleichgewicht von Kulturhoheit und Herkunftslandprinzip ist notwendig, z.B. durch eine präzise materiell-rechtliche Konturierung der Reichweite des Herkunftslandprinzips. Der Schutz von kultureller und sprachlicher Vielfalt sowie Pluralismus betreffen nicht nur klassische Medien, sondern auch Dienste der Informationsgesellschaft. Eine Betrachtung dieser Dienste allein unter dem Blickwinkel des Binnenmarktes greift zu kurz. Mediendienste müssen überall dort diskriminierungsfrei gefunden werden, wo Nutzer darauf zugreifen. Regeln zur Auffindbarkeit müssen deshalb auch für Vermittlungsdienste gelten, die im Ausland ansässig sind.	AVMD-RiL, e commerce-RiL
16.	Fokus auf Subsidiarität und Kohärenz in der EU-Medienpolitik	Rechtsakte der EU-Medienregulierung müssen das Subsidiaritätsprinzip wahren, auch in Bezug auf die Wahl des Rechtsinstruments (Richtlinie oder Verordnung). Verfahren in der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung müssen kohärent ausgestaltet werden (insbesondere die Verfahren nach der AVMD-RiL im Zusammenhang mit der e-commerce-RiL und dem DSA/DMA).	AVMD-RiL, weiteres EU-Recht

II. „Freie Kommunikationsräume gewährleisten und Aufsicht wirksam ausgestalten“

A.	Freie Kommunikationsräume besser schützen		
17.	Schutz kommunikativer Räume vor manipulativen Verbreitungstechniken (Coordinated Inauthentic Behaviour – CIB)	Soziale Medien sind zu Kommunikationsräumen geworden mit erheblicher Bedeutung für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess. Zur Sicherung eines freien und offenen Prozesses demokratischer Meinungs- und Willensbildung gilt es, insbesondere in digitalen Kommunikationsräumen die kommunikative Chancengleichheit und -gerechtigkeit zu schützen. Verschiedene Techniken werden (insb. aus dem Ausland) mit manipulativer Absicht eingesetzt, um den öffentlichen Diskurs zu verfälschen und insgesamt nachhaltig zu beeinträchtigen. Zu diesen Techniken gehören automatisierte technische Systeme zur massenhaften Erstellung, Verbreitung und Vervielfältigung von Inhalten oder Angeboten, die für den Nutzer als solche nicht transparent sind. Beispiele sind Fake Accounts oder sog. Social Bots, die Posts erstellen und über weit verzweigte Netzwerke massenhaft verbreiten. Auch dazu gehören Techniken inhaltlicher Fälschungen, die Urheberschaft oder Herkunft von Inhalten oder Angeboten aus verlässlichen Quellen vortäuschen oder verschleiern (bspw. geklonte Websites; erfundene Medienorganisationen oder Social Media-Beiträge etablierter Medien) oder Techniken intransparenter Bezahlung von Inhalten (Posts) oder Clicks, Likes, Follower. <u>Handlungsbedarf und Rahmen:</u> Die Regulierung muss auf geänderte Praktiken v.a. aufgrund der automatisierten technischen Systeme reagieren. Die Medienordnung muss dazu entlang der geltenden Prinzipien redaktioneller Verantwortung, Transparenz und Kennzeichnung fortentwickelt werden.	MStV, Bundes- und EU-Recht

		Automatisiert erstellte oder genutzte Accounts, automatisiert erstellte und verbreitete Inhalte, wie auch die durch Dritte bezahlte Platzierung, Hervorhebung oder sonstige Begünstigung von Inhalten müssen für Nutzerinnen und Nutzer erkennbar sein. Darüber hinaus müssen Praktiken auf den Prüfstand, die darauf ausgelegt sind, menschliches Handeln vorzutäuschen (bspw. Fake Accounts) und automatisiert menschliche soziale Interaktion (bspw. Clicks und Likes) nachahmen. Dabei müssen auch Verbote in den Blick genommen werden; diese müssen den weitreichenden Schutz des Artikel 5 Abs. 1 GG achten und insoweit inhalteagnostisch sein. Auch gegen inhaltliche Fälschungen, die gezielt Urhebererschaft oder Herkunft von Inhalten oder Angeboten vortäuschen oder verschleiern (bspw. geklonte Websites oder gefälschte Social Media-Beiträge) müssen ebenso wie gegen Techniken nicht transparenter Finanzierung von Inhalten oder sozialer Interaktion Aufsichtsmaßnahmen ermöglicht werden.	
18.	Umsetzung von Vereinsverboten im Bereich der Medienregulierung	Digitale Angebote von verbotenen Vereinigungen sollten online nicht abrufbar sein. Es muss geprüft werden, inwieweit Maßgaben des JMStV oder des MStV im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes erweitert werden sollten. Unzulässige Angebote nach JMStV könnten bspw. künftig auch solche umfassen, die von nach dem Vereinsgesetz rechtskräftig verbotenen Vereinigungen angeboten werden. Hierzu bedarf es gemeinsamer Anstrengungen auch der für das Straf- und Polizeirecht verantwortlichen Stellen (IMK, JuMiKo). Ziel ist ein konsequenter Gleichlauf zwischen Vereinsrecht und Medienrecht sowie die Schließung regulatorischer Lücken. Die Landesmedienanstalten sollen hierzu mit klar definierten Handlungsmöglichkeiten ausgestattet werden, um ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können. Dies fokussiert auf demokratierelevante Schutzgüter und gewährleistet eine kohärente Umsetzung des Bundesrechts auf Landesebene.	MStV, JMStV, Straf- und Polizeirecht
19.	Sicherung redaktioneller Unabhängigkeit und Transparenz („bezahlte Inhalte“)	Von Dritten gegen Entgelt oder sonstige Gegenleistung platzierte Inhalte in journalistisch-redaktionell gestalteten Medien, insbesondere werbende Botschaften jeglicher Art, müssen für Nutzerinnen und Nutzer als solche erkennbar sein.	MStV

		Der Begriff der „Werbung politischer, weltanschaulicher und religiöser Art“, wie sie u.a. in §§ 8 Abs. 9, 22 MStV adressiert ist, soll im Sinne der Ziele der Regulierung sowie zur Klarstellung des Verhältnisses zur „politischen Werbung“ i.S.d. TTPW-VO begrifflich geschärft werden. Ziel ist, regulatorisch grundsätzlich jede Form entgeltlich erstellter oder platzierter Inhalte zu erfassen. Die bisher unterschiedliche Behandlung kommerzieller und ideeller Botschaften soll dahin geprüft werden, ob bzw. inwieweit zukünftig eine Gleichstellung (Aufhebung des Verbots bezahlter ideeller Botschaften, aber Anrechnung auf das Werbekontingent) erfolgen oder das bisherige Verbot bezahlter ideeller Botschaften auf journalistisch-redaktionelle Telemedien ausgeweitet werden sollte. Politische Werbebotschaften im Rundfunk sollen in jedem Fall auf die im jeweiligen Landesrecht ausgestalteten Ausnahmen zur Wahlwerbung beschränkt bleiben.	
B. Mehr Effizienz und Effektivität der Aufsicht			
20.	Fokus auf demokratierelevante Schutzgüter	Unzulässige Inhalte im Internet sind nicht nur zu ahnden, sondern auch zu entfernen (Prinzip „Verfolgen und Löschen“). Hierzu bedarf es gemeinsamer Anstrengungen auch der für das Straf- und Polizeirecht verantwortlichen Stellen (IMK, JuMiKo). Um die zeitnahe Löschung auf medienrechtlicher Ebene sicherzustellen und damit einen Gleichlauf zwischen Medienregulierung und Strafverfolgung zu erreichen, wird geprüft, weitere Straftatbestände in JMStV oder in MStV aufzunehmen. Zu prüfen sind insb. die Tatbestände, bei denen bisher eine Lücke zwischen Strafverfolgung und medienrechtlicher Löschung der betreffenden Inhalte besteht. Dies betrifft vor allem folgende Tatbestände, die derzeit durch die Medienaufsicht nicht gelöscht werden können: § 111 StGB (Öffentliche Aufforderung zu Straftaten); § 126a StGB (Gefährdendes Verbreiten personenbezogener Daten, sog. Doxing); § 140 StGB (Belohnung und Billigung von Straftaten); § 166 StGB (Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen); § 188 StGB (Gegen Personen des politischen Lebens gerichtete Beleidigung, üble Nachrede und Verleumdung).	MStV, JMStV, Straf- und Polizeirecht

		Eine Aufnahme dieser Tatbestände würde den Fokus der Medienaufsicht auf demokratierelevante Schutzgüter schärfen und gewährleistet den Gleichlauf mit bestehenden Bundesregelungen.	
21.	Aufsicht im Bereich des JMStV	Es wird empfohlen, die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten neu zu strukturieren und dabei die Kompetenzen der KJM klar und verbindlich zu definieren und auf jugendschutzrelevante Fragen zu fokussieren und zu stärken.	JMStV, MStV
22.	Effektivität und Effizienz der Aufsicht stärken	Die Wirksamkeit der Medienaufsicht durch die Landesmedienanstalten erfordert eine gezielte Überprüfung und Anpassung bestehender Regelungen: • Bei der Ausübung der Aufsicht und der Durchführung gemeinsamer Verfahren sollte ein Federführerprinzip ermöglicht werden („Kann-Regelung“ zur Zuständigkeit einer LMA in den Bereichen, die keine gesetzliche Vorgabe zur Zuständigkeit haben, z.B. Public Value). • Der Katalog der Ordnungswidrigkeiten gemäß § 115 MStV sollte auf Aktualität, Relevanz und Effizienz geprüft und gegebenenfalls gestrafft werden, um Verwaltungs- und Durchsetzungskosten zu reduzieren und die Rechtsklarheit zu erhöhen. • Transparenz kann durch die Veröffentlichung von Leitentscheidungen erhöht werden. • Die Aufsicht über gemeinsame Entscheidungsgremien wie ZAK und KJM ist zu verbessern, indem insbesondere Zuständigkeiten klar definiert und Entscheidungen veröffentlicht werden. Diese Maßnahmen erhöhen die Effektivität, sichern kohärente Entscheidungen und stärken die Rechtsdurchsetzung.	MStV, JMStV
23.	Unabhängigkeit stärken im EU-Kontext	Die Unabhängigkeit europäischer Aufsichtsstrukturen sollte gestärkt und der Grundsatz der Staatsferne beachtet werden. Medieninhalte, die regulatorisch erfasst werden, sind durch unabhängige Instanzen sachgerecht zu überwachen, insbesondere bei nicht-	AVMD-RiL, weiteres EU-Recht

		medienspezifischer Regulierung. Dies stärkt die Glaubwürdigkeit der Regulierung und reduziert staatliche Einflussnahme auf europäischer Ebene.	
C. Entbürokratisierung und Deregulierung			
24.	Förderung unternehmerischer Initiative durch Abbau bürokratischer Lasten im Rahmen von Berichtspflichten	Die Berichtspflichten nach der AVMD-RiL im Bereich der Quoten für europäische Werke, Barrierefreiheit und der Medienkompetenz müssen im Hinblick auf ihre Effektivität und Vergleichbarkeit überprüft werden. Berichtspflichten sind für Marktteilnehmer mit teilweise hohen bürokratischen Lasten verbunden. Zugleich lässt sich der Mehrwert von Berichten nicht in jedem Fall ohne Weiteres erkennen. Berichtspflichten, die sich allein aus nationalem Recht ergeben, sollen überprüft werden; Berichtspflichten in Umsetzung europäischer Vorgaben sollen in der Durchführung vereinfacht und wo möglich verschlankt werden (ggf. auch durch den Einsatz von KI-Instrumenten im Berichtswesen).	MStV, AVMD-RiL, weiteres EU-Recht
25.	Digitalisierung der aufsichtlichen Verfahren (insb. Rundfunkzulassung)	Aufgrund der Komplexität und (notwendiger) bürokratischer Erfordernisse im Rahmen der Tätigkeit der Landesmedienanstalten (Bsp. Ab- und Nachforderung notwendiger Unterlagen im Zulassungsverfahren), entstehen häufig langfristige Verwaltungsverfahren. Diese können auf Dauer belastende betriebswirtschaftliche Faktoren für die adressierten Veranstalter oder Anbieter sein. Ebenso binden sie auf der anderen Seite wertvolle administrative und personelle Kapazitäten in den Landesmedienanstalten. Aufsichts- und andere Verwaltungsverfahren sollen daher im Sinne einer effektiven Medienaufsicht digitalisiert, vereinfacht und kosteneffizienter ausgestaltet werden (v.a. Landesgesetze). Diese übergeordnete Zielstellung könnte in einer allgemeinen Norm im MStV für bundesweite Verfahren adressiert werden.	insbs. Landesgesetze, ggf. MStV

III. „Unternehmerisches Wachstum ermöglichen und Meinungsvielfalt strukturell sichern“

26.	Gefährdungsphänomene frühzeitig erkennen und erfassen	Finanzierung und Aufgaben von „jugendschutz.net“ in § 18 JMStV evaluieren und absichern, um die Expertise von „jugendschutz.net“ bei der Ermittlung neuer Gefährdungsphänomene im Rahmen der Normentwicklung nutzen zu können. Hierzu bedarf es auch einer Evaluierung der derzeit für die Obersten Landesjugendbehörden wahrgenommenen und in Zukunft denkbarer Aufgaben von „jugendschutz.net“ (JFMK). Denkbar wäre auch eine Weiterentwicklung des bestehenden Monitorings der KEK, um regelmäßig den Stand und die absehbare Entwicklung der Medienmärkte zu beurteilen.	JMStV, MStV
27.	Weiterentwicklung des Medienkonzentrationsrechts deutlich über den bisherigen fernsehzentrierten Ansatz hinaus (insb. „Plattformmacht“)	Ziel ist eine Weiterentwicklung, die praktisch umsetzbar, effektiv und in den Anforderungen und Rechtsfolgen klar ist. Ziel einer Überarbeitung der medienkonzentrationsrechtlichen Regelungen muss sein, alle relevanten Akteure in eine Gefährdungsanalyse einzubeziehen. Daher muss der Adressatenkreis insbesondere in den Bereich der Finanzierungs- und Verbreitungsstrukturen erweitert werden, d.h. deutlich über den bisherigen fernsehzentrierten Ansatz hinausreichen. Die potentiell Verpflichteten müssen möglichst klar adressiert und möglichst klare Grenzwerte und Indikatoren Verwendung finden. In diese müssen Werbe- und Umsatzerlöse als Maß für ökonomische Ressourcenmacht und Verdrängungskraft einfließen. Dies sollte mit weiteren Indikatoren (z.B. Reichweite/ Nutzung) verbunden werden, um nicht lediglich wirtschaftliche, sondern Meinungsmacht zu bewerten. Zeigt die regelmäßige Beurteilung durch die KEK durch das Überschreiten bestimmter Schwellen Anhaltspunkte für das Vorliegen einer die öffentliche und individuelle Meinungsbildung gefährdende Konzentration von Meinungsmacht, könnte die KEK in einer nachfolgenden Einzelfallbeurteilung zusätzlich weitere Faktoren berücksichtigen: Cross-Ownership-Konstellationen (insb. Inhalte und „Infrastruktur“ in einer Hand) und internationale Verflechtungen müssen dabei Berücksichtigung finden. Eigene Ermittlungen der KEK könnten hier mit Auskunftsverpflichtungen der Unternehmen kombiniert werden.	MStV

		Rechtsfolgen müssen einerseits klar, andererseits hinreichend flexibel ausgestaltet werden und auch die Möglichkeit von Selbstverpflichtungsmechanismen umfassen, um auf verschiedene Gefährdungskonstellationen passgenau reagieren zu können. Etablierte Instrumente sind weiterzuentwickeln und über neue Instrumente muss nachgedacht werden.	
28.	Wettbewerbsrechtliche Hürden für Kooperationen abbauen	Das Wettbewerbsrecht (GWB) muss weiterentwickelt und mit dem Medienkonzentrationsrecht der Länder verzahnt werden, auch um Fusionen und Kooperationen von Medienunternehmen mit Anbietern medienrelevanter Infrastruktur zu prüfen. Zusammenarbeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und auch Kooperationen privater Medienhäuser sollen erleichtert werden (siehe Koalitionsvertrag Bund).	GWB
29.	Outlinks bei marktmächtigen Plattformen und Vermittlungsdiensten generell erlauben	Über eine in der Länderkompetenz liegende medienrechtlich fokussierte Regelung (<u>siehe Ziffer 14</u>) hinaus, erscheint insb. bei marktmächtigen Plattformen und Vermittlungsdiensten eine Verpflichtung sinnvoll, sog. Outlinks auf allen Ebenen eines inhaltlichen Beitrags zu erlauben (Überschrift, Bild, Text, etc.). Damit korrespondierend sollte eine Verhängung von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen gegen Anbieter, die Beiträge mit Outlinks z.B. durch Downranking benachteiligen, eingeführt werden.	Bundesrecht, DMA