

Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre - „Medienstaatsvertrag“, der Rundfunkkommission der Länder (Juli bis September 2018)

Stellungnahme vom 28. September 2018

Der Diskussionsentwurf verfolgt das Ziel, jenen Gefahren für die Meinungsbildung und Meinungsvielfalt regulatorisch zu begegnen, die durch massenmediale Angebote im Internet neu entstehen. Dieses Ziel begrüßt Deutschlandradio. Tatsächlich steht mittlerweile außer Frage, dass über digitale Plattformen im Netz ein ganz maßgeblicher Teil der gesellschaftlichen Meinungsbildung stattfindet und diese Meinungsbildung der Demokratie nicht nur förderlich, sondern ihr durchaus auch abträglich sein kann.

Vorgaben, die dem entgegenwirken könnten, fehlen in der Medienregulierung bislang. Soziale Medien etwa werden im Rundfunkstaatsvertrag und in den Mediengesetzen bislang nicht erwähnt.

Die Betreiber von sozialen Netzwerken sehen sich für die bei ihnen eingestellten Inhalte nicht verantwortlich. Sie berufen sich auf das Providerprivileg, das zunächst in Sec. 230 des Communications Decency Act der USA geschaffen wurde, und betrachten sich lediglich als Überbringer einer Nachricht. Es fällt bereits schwer, eine solche Sicht zu teilen. Die breiten Wirkungen von Internetkommunikation auf die Meinungsbildung in der Gesellschaft wären ohne Plattformen wie Twitter, Facebook oder Instagram nicht denkbar. Suchmaschinen und digitale Plattformen schlagen ihren Nutzerinnen und Nutzern Videos und Texte vor, ohne kenntlich zu machen, nach welchen Maßstäben und Gesichtspunkten sie sie auswählen. Solche Anbieter sind keine bloßen technischen Dienstleister.

Die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit sozialer Medien für einzelne Mitteilungen zu regeln – nur hierfür gilt das Providerprivileg – beschreibt jedoch nur einen Teil der Aufgabe von Regulierung (wenngleich einen wichtigen: Weshalb etwa haben Hörfunk und Fernsehen, Zeitungen und Zeitschriften und Onlinemedien zivilrechtlich für Äußerungen Dritter einzustehen, Plattformen wie Facebook aber nicht?). Die Länder haben sich darüber hinaus auch der Aufgabe zuzuwenden, ob und wie sie den sozialen Medien Vorgaben zur Sicherung der Meinungsvielfalt und der gesellschaftlichen Integration machen können und müssen.

Dabei ist Meinungsvielfalt nicht gleichzusetzen mit der Vielzahl von Meinungen: Soziale Netzwerke werden ohne jede Frage ein unüberschaubar großes Spektrum von Mittei-

lungen und Auffassungen verbreiten. Die Herausforderung liegt in eben dieser Intransparenz: Es fehlt eine Übersicht und Einordnung; eine Auswahl, Prüfung, Bewertung und Gewichtung, wie sie im Journalismus gelehrt und praktiziert werden, gibt es nicht (dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dagegen ist ein journalistisch-redaktionelles Handeln im Internet sogar staatsvertraglich vorgeschrieben). Soziale Medien kennen nicht einmal Vorgaben zum Umgang mit Interessengegensätzen in der Berichterstattung; Parteilichkeit ist nicht sanktioniert. Für die Agenturen, Verlage und die Rundfunkveranstalter sind Regeln zur Unterbindung widerstreitender Interessen selbstverständlich.

Die für den Rundfunk geltenden Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags insbesondere zur umfassenden und vielfältigen Berichterstattung sowie zur Förderung des Zusammenhalts der Gesellschaft (§§ 11 und 41 RStV) gelten für die neuen Anwendungen und Plattformen im Netz ebenfalls nicht. Dabei sind sie zur Ausgestaltung der Medienordnung, wie sie das Grundgesetz vom Gesetzgeber verlangt, ganz zentral. Gerade der Integrationsauftrag des Rundfunks hat heute eine noch vor wenigen Jahren kaum vermutete Bedeutung erlangt. Er verlangt vom Rundfunk, das Geschehen offen aus den verschiedenen Blickwinkeln darzustellen sowie unterschiedliche und gegensätzliche Auffassungen zu vermitteln. Soziale Medien und Suchmaschinen vermögen dies ohne weiteres nicht zu gewährleisten. Ihnen wird im Gegenteil vorgehalten, strukturell darauf angelegt zu sein, willkürliche und interessegeleitete Nutzergruppen zu bilden und andere Nutzerinnen und Nutzer von der Kommunikation dort auszuschließen. Ein Abgleich unterschiedlicher Meinungen oder auch Tatsachenschilderungen oder gar ein Ausgleich unter ihnen finden dadurch kaum statt.

Sollte es das Ziel des Diskussionsentwurfs sein, der gesellschaftlichen Bedeutung auch sozialer Netzwerke gerecht zu werden, so dürfte der Entwurf dieses Ziel noch nicht erreichen. Der Diskussionsentwurf sieht weitgehend davon ab, den Plattformen und den Intermediären allgemeine Regeln für die Kommunikation vorzuschreiben. Der Diskussionsentwurf beschränkt sich stattdessen darauf, die Anbieter von Plattformen wie bislang schon überhaupt erst zum Zuordnungsobjekt von Pflichten zu erklären, ohne solche Pflichten aber zu schaffen (§ 52 a Abs. 2 RStV-E für Medienplattformen und Benutzeroberflächen). Bei den Intermediären fehlt auch dies, es findet sich im Entwurf nur eine Verpflichtung, die die Zustellung von Schriftstücken gewährleisten soll, § 53 c Abs. 3 RStV-E). Im Übrigen verallgemeinert der Entwurf für die Plattformen weitgehend die aus dem Kabelbelegungsregime bekannten Vorgaben. Neue und spezifisch an der Wirkung der Plattformen und Intermediären anknüpfende Pflichten sieht der Diskussionsentwurf nicht vor. Die allerdings umso bedeutsamere Ausnahme stellen die Regelungsvorschläge zur Transparenz dar. Ob dies hinreicht, der befürchteten Tendenz zur Desintegration der Gesellschaft durch soziale Medien entgegenzuwirken, darf man gleichwohl bezweifeln.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Der Diskussionsentwurf führt mit den **rundfunkähnlichen Telemedien** einen neuen zentralen Begriff ein. § 2 Abs. 2 Nr. 12 RStV-E versteht darunter nicht-lineare Angebote, „die nach Form und Inhalt hörfunk- oder fernsehähnlich sind“. Diese rundfunkähnlichen

Telemedien werden für die Zwecke der Plattformregulierung sodann zum Teil dem Rundfunk gleichgestellt; die Vorgaben etwa zum Zugang oder zur Auffindbarkeit etwa beziehen sich dann auch auf sie.

Das ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings bleibt die Reichweite des Begriffs vage. Das für den Rundfunk maßgebliche Begriffselement ist heute – siehe § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV – das des Sendeplans. Ein Sendeplan reiht Sendungen und Beiträge aneinander und folgt dabei einer publizistischen Idee, etwa, indem er Themen (Politik, Wirtschaft, Wissenschaft oder Literatur) und Formate (Nachricht, Kommentar, Feature oder Rezension) variiert. Eine solche Reihung gibt es aber nur linear. Telemedien sind per definitionem nicht-linear (§ 2 Abs. 1 Satz 3 RStV), Telemedien folgen keinem Sendeplan. Dieses zentrale Begriffselement des Rundfunks soll für rundfunkähnliche Telemedien künftig durch den „festgelegten Inhaltekatalog“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 12 RStV-E) ersetzt werden, damit sie sich von allen anderen Telemedien abheben. Die Tauglichkeit dieser Abgrenzung wäre anhand des reichhaltigen Angebots in der Praxis zu überprüfen. Der Diskussionsentwurf fügt überdies dem Rundfunkbegriff in § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV-E das Merkmal journalistisch-redaktioneller Gestaltung hinzu. Diese journalistisch-redaktionelle Gestaltung dürfte dadurch auch für die Rundfunkähnlichkeit maßgebend werden; rundfunkähnliche Telemedien wären dann nur solche, die journalistisch-redaktionell gestaltet sind. Auch dann aber würde wohl noch immer eine unübersehbare Zahl von Angeboten erfasst. Die für den Rundfunk beabsichtigte Privilegierung könnte vor allem bei der Auffindbarkeit angesichts einer übergroßen Zahl von ebenfalls privilegierten rundfunkähnlichen Telemedien faktisch entwertet werden.

Mit den rundfunkähnlichen Telemedien würde außerdem ein Begriff eingeführt, der strukturell ganz ähnlich klingt wie das presseähnliche (Telemedien-)Angebot des heutigen § 2 Nr. 20 RStV und künftigen § 11 d Abs. 7 Satz 1 RStV (i.d.F. d. 22. RÄndStV). Hier ist zweierlei zu bedenken. Erstens wird jede systematische Gesetzesauslegung die Frage nach dem Verhältnis dieses neuen Begriffspaares aufwerfen. Womöglich droht bei der Beantwortung dieser Frage eine Idee zu entstehen, die den (vielleicht nur öffentlich-rechtlichen) Rundfunk auf rundfunkähnliche Telemedienangebote beschränkt. Das ist hier nicht gemeint, wird jedoch auch nicht ausgeschlossen. Und zweitens bediente sich der Staatsvertragsgeber bei der Erfassung digitaler und konvergenter Medienformen nach der Presseähnlichkeit nun ein zweites Mal des Vergleichs zu traditionellen Medien, dort der Zeitung und Zeitschrift, hier dem Fernsehen und Radio. Längst aber ist klar, dass die digitale Technik und Verbreitung ganz neue publizistische Formen schafft und auch künftig schaffen wird, die weder dem einen noch dem anderen Medium zuzuordnen sind. Jeder Versuch, die Regulierung digitaler Medien dennoch an analogen oder linearen Vorbildern zu orientieren, wird eher früher als später scheitern. Es wäre folgerichtig, auch bei der Plattformregulierung die Orientierung an Fernseh- und Radioprogrammen aufzugeben.

Ein weiterer zentraler Begriff des Diskussionsentwurfs ist der der **Medienplattform** in § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV-E. Sie soll zum Anknüpfungspunkt einer Reihe von regulatorischen Vorgaben für die Belegung, den Zugang, die Auffindbarkeit und die Transparenz werden. Der Diskussionsentwurf unterscheidet die infrastrukturelbundenen und die

nicht infrastrukturebundenen Medienplattformen (§ 52 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 RStV-E), für die unterschiedliche Regeln gelten sollen. Angesichts der Konvergenz auch von Plattformen könnte allerdings fraglich sein, wie lange es gelingt, ein und dasselbe Portal nur deshalb rechtlich getrennt zu behandeln, weil es einmal über das Breitband- oder das Glasfaserkabel und zum anderen OTT angeboten wird. Ganz abgesehen davon nutzt jede Plattform irgendeine Infrastruktur, während die technische Konvergenz die Abhängigkeit des Inhalts von einer bestimmten Infrastruktur zusehends verringert.

Für Deutschlandradio als staatsvertraglich beauftragter und von der Allgemeinheit finanzierter Veranstalter von Hörfunkprogrammen und Telemedien ist es besonders wichtig, dass seine Angebote in dem „Gesamtangebot“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 1 RStV-E) des Dienstes vorkommen (**Belegung** und **Auffindbarkeit**). Dies wäre für die Medienplattformen in § 52 b Abs. 3 Nr. 1 RStV-E als Anbieter von für die Bundesrepublik Deutschland gesetzlich bestimmter Programme und für die Benutzeroberflächen in § 52 e Abs. 3 RStV-E wiederum als Anbieter gesetzlich bestimmter Programme sowie außerdem von Telemedien nach § 11 d RStV gewährleistet.

Beim Vergleich der Plattformbelegungsvorschriften für Fernsehen und Hörfunk fällt auf, dass dort „die zur bundesweiten Verbreitung gesetzlich bestimmten beitragsfinanzierten Programme“ ausdrücklich genannt sind (§ 52 b Abs. 2 Nr. 1 RStV-E), hier dagegen nicht (§ 52 b Abs. 3 Nr. 1 RStV-E). Deutschlandradio versteht diesen Unterschied nicht als einen Ausschluss bundesweiter Hörfunkprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus der Belegungspflicht; ein solcher Unterschied ließe sich auch nicht erklären. Es empfiehlt sich allerdings eine Klarstellung durch Angleichung des Wortlauts beider Normen. Bei den Telemedien auf Benutzeroberflächen besteht ein vergleichbares Problem durch die Bezugnahme auf § 11 d RStV unterdessen nicht.

Die Anzeigepflicht des § 52 Abs. 2 RStV-E für Medienplattformen soll, anders als der heutige § 52 Abs. 3 RStV der Plattformregulierung, künftig nicht länger nur für private Plattformanbieter gelten. Dies lässt nur den Schluss zu, dass auch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter künftig der Anzeigepflicht unterworfen werden sollen. Hierfür besteht jedoch keine Veranlassung. Dort, wo öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter den Zugang zu eigenen Rundfunkprogrammen und Telemedien vermitteln, verantworten sie dies allein. Sie unterliegen dabei eingehenden materiell- und verfahrensrechtlichen Regeln in den §§ 11 d bis 11 f RStV. Ein Bedarf, dies darüber hinaus noch anzuzeigen, besteht nicht. Deshalb klammert § 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 3 (b) RStV-E öffentlich-rechtliche Portale schon begrifflich aus. Dasselbe sollte für die Anzeigepflicht gelten.

Bei Auseinandersetzungen über den Zugang sieht ein neuer § 52 d Abs. 3 RStV-E künftig eine Zuständigkeit der Landesmedienanstalten vor. Deren Kompetenz bleibt im Diskussionsentwurf undeutlich, die Anstalten sollen, so heißt es, auf eine sachgerechte Lösung hinwirken. Das legt nahe, dass die Landesmedienanstalten weder eine Entscheidungsbefugnis erhalten noch dass die Anrufung zur Sachentscheidungsvoraussetzung für ein Verwaltungsgericht werden wird. Die Landesmedienanstalten fungierten dann also als fakultative Moderatoren. Selbst bei einem solchen Verständnis entstünde

jedoch die Frage nach dem Verhältnis zur Entgeltregulierung oder zur Missbrauchsaufsicht. Angesichts der bestehenden Zuständigkeiten dafür erscheint § 52 d Abs. 3 RStV-E überflüssig.

Die Regeln zur Belegung von Medienplattformen sehen kein Entgelt des Programmveranstalters vor. Auch bei dem Text zu Entgelten und Tarifen fehlt ein Hinweis darauf, dass Must-Carry abzugelten ist. Dies ist richtig und zu begrüßen. Die Privilegierung dient dem Gemeinwesen und nicht den wirtschaftlichen Interessen der Anbieter von Medienplattformen. Rein vorsorglich legt Deutschlandradio dennoch nahe, im Staatsvertrag oder in der Begründung klarzustellen, dass der Anbieter der Medienplattform die Erfüllung seiner Verpflichtung zur Belegung nicht von der Erbringung einer Gegenleistung abhängig machen darf.

Die Bestimmung des neuen Begriffs der **Benutzeroberfläche** schließt in § 2 Abs. 2 Nr. 13 a RStV-E die akustisch vermittelte Übersicht über Angebote oder Inhalte ein. Dies ist zu begrüßen; intelligente Sprachassistenzsysteme werden vielen Nutzerinnen und Nutzer eine wichtige Orientierung auch bei der Nutzung journalistischer Inhalte bieten. In der Praxis wird es aber durchaus eine Herausforderung sein, hier das Regelungsziel des § 52 e Abs. 2 bis 4 RStV-E und des besonders wichtigen Abs. 3 Satz 1 zu erreichen. Das gleichberechtigte Nebeneinander gleichartiger Angebote oder Inhalte lässt sich bei einem System, das nur ein einziges Angebot empfiehlt, nicht auf Anhieb erreichen. Regulatorischer Handlungsbedarf besteht hier aber unbedingt: Die Plattform Tuneln beispielsweise darf bei Alexa nicht der einzige Weg sein, die Programme von Deutschlandradio über den Smart Speaker aufzurufen.

Ganz besonders bedeutsam sind die Vorgaben des Diskussionsentwurfs zur **Transparenz**. Die §§ 52 e RStV-E für Medienplattformen und Benutzeroberflächen sowie 53 d RStV-E für Medienintermediäre wählen den richtigen Ansatz. Transparenz erscheint derzeit das einzige regulatorische Werkzeug, mit dem der Einfluss von sozialen Netzwerken und digitalen Plattformen auf die Meinungsbildung für die Nutzerinnen und Nutzer gesellschaftlich kontrollierbar ist.

Die Pflicht zur Offenlegung betrifft u.a. die Kriterien, nach denen Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien ausgewählt, dargeboten und empfohlen werden. Bei den Medienintermediären ist auch die Funktionsweise des jeweiligen Algorithmus' zu beschreiben (hier wären indessen Benutzeroberflächen ebenso zu benennen). Die Offenlegung des Algorithmus' ist unbedingt erforderlich, um den Nutzerinnen und Nutzern eine Orientierung zu geben und sie überhaupt erst in die Lage zu versetzen, den Wert eines Vorschlags oder Angebots einschätzen zu können. Anders als beim Rundfunk und bei der Presse ist können die Nutzerinnen und Nutzer sozialer Medien nicht erkennen, nach welchen Gesichtspunkten diese die Inhalte auswählen und vorschlagen. Allerdings ist es angesichts der Komplexität von Algorithmen fragwürdig, ob die vom Diskussionsentwurf vorgeschlagene verständliche Beschreibung überhaupt leistbar ist und den Nutzerinnen und Nutzern helfen kann. Es geht um nichts weniger als eine auch für Laien eingängige Kurzdarstellung der Programmierleistung vieler Tausend Ingenieure in Kalifornien (siehe Wael Ghonim / Jake Rashbass, It's time to end the secrecy and opacity of

social media, The Washington Post, 31. Oktober 2017, https://www.washingtonpost.com/news/democracy-post/wp/2017/10/31/its-time-to-end-the-secrecy-and-opacity-of-social-media/?noredirect=on&utm_term=.85d455bd530d).

Um dennoch wirksam Transparenz zu schaffen und außerdem Falschinformationen entdecken und ihnen entgegen treten zu können, gibt es den Vorschlag, dass Anbieter sozialer Medien eine standardisierte Programmierschnittstelle schaffen (Ghonim / Rashbass, aaO). Sie würde die Inhalte der Allgemeinheit zugänglich machen und die externe Analyse und Bewertung der vom Algorithmus vorgenommenen Auswahl ermöglichen (siehe dazu auch den ehemaligen FCC Chairman Tom Wheeler, Using “public interest algorithms” to tackle the problems created by social media algorithms, The Brookings Institution, 1. November 2017, <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2017/11/01/using-public-interest-algorithms-to-tackle-the-problems-created-by-social-media-algorithms/>). Es empfiehlt sich, regulatorisch in diese Richtung weiterzudenken.