



Wolfgang Schulz / Stephan Dreyer

Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder

Hamburg, 26. September 2018



HANS-BREDOW-INSTITUT
für Medienforschung an der Universität Hamburg



Inhalt

1.	Allgemeines	3
2.	Anwendungsbereich und Begrifflichkeiten.....	4
3.	Erweiterte Zulassungspflicht und Voraussetzungen für die Zulassungsfreiheit	7
4.	Regulierung von Medienplattformen und Nutzeroberflächen	10
5.	Regulierung von Medienintermediären	12
6.	Spezialvorschriften für Social Bots.....	16
7.	Nicht in Angriff genommene Regulierungsbereiche	17
8.	Fazit	18

1. Allgemeines

Das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung begrüßt den Schritt der Länder, die Medienregulierung zu modernisieren und an neue Angebots- und Nutzungsformen anzupassen. Dieser Schritt ist mit Blick auf die Entwicklungen der letzten Jahre notwendig: Die Länder trifft im Bereich verfassungsrechtlichen Rundfunks ein Ausgestaltungsauftrag, den die Regierungen und Parlamente auch wahrnehmen müssen.

Das Kernstück des vorgelegten Entwurfs zielt entsprechend auf die Einbeziehung neuer Medienakteure in den Anwendungsbereich des Staatsvertrags. Aufgrund ihres Potenzials für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung sieht der Medienstaatsvertrag erstmalig Vorschriften für nicht-infrastrukturgebundene Medienplattformen, für aufmerksamkeitssteuernde Benutzeroberflächen und für die begrifflich neue Angebotsgattung der Medienintermediäre vor. Diese Angebotsformate waren es auch, die im Rahmen der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz 2014 bis 2016 in verschiedenen Arbeitsgruppen diskutiert worden sind. Das Institut war an Ausarbeitungen beteiligt, die zu den Diskussionsgrundlagen der Kommission gehörten (Kluth/Schulz, Konvergenz und regulatorische Folgen, 2014).

Die auch gesetzliche Beschäftigung mit diesen Angeboten ist prinzipiell zu begrüßen, da sich der staatliche Ausgestaltungsauftrag aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG auf alle Formen verfassungsrechtlichen Rundfunks bezieht. Treten neue Angebotsformen auf, ist es die Pflicht des Gesetzgebers, ihre Einbeziehung in das Ordnungsregime zu prüfen; dabei verfügt der Gesetzgeber über die Einschätzungsprärogative vor allem dort, wo kaum vorhandene oder widersprüchliche Theorien, Modelle und empirische Daten nur rechtliche Entscheidungen unter Ungewissheit zulassen. Er ist in diesen Fällen aber stets angehalten, die teils gleichlaufenden, teils widerstreitenden Grundrechtspositionen und Freiheiten der Anbieter und der Nutzer in Einklang zu bringen. Hier hat auch die Rechtswissenschaft die (vielfältigen und teils ambivalenten) Funktionen neuerer Angebotsformen und deren Bedeutung für die Grundrechtsausübung und übergeordnete verfassungsrechtliche Ziele (Informationsfreiheit, Meinungsfreiheit, Freiheitlichkeit der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, kommunikative Chancengerechtigkeit, Schutz demokratischer Willensbildungsprozesse, gesellschaftliche Integration und gesellschaftliche Selbstverständigung) noch nicht vollständig durchdrungen. Mit entsprechender Vor- und Rücksicht sollten Gesetzgeber daher in diesem Bereich agieren. Zudem ist jetzt ein Stadium von Konvergenz erreicht, in dem sich der Bereich des Medialen nicht einfach isoliert einem Regelungsregime unterwerfen



lässt. Regulierung, die darauf abzielt, die Auffindbarkeit von journalistisch-redaktionellen Inhalten bei Plattformen und Intermediären zu verändern, wirkt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Chance anderer, nicht-medialer Inhalte aus, wahrgenommen zu werden. Auch diese tragen zur Meinungsbildung bei, sind aber nicht vom verfassungsrechtlichen Auftrag einer positiven Vielfaltssicherung erfasst. Letztere gerät systematisch an Grenzen.

Dass die Länder den Diskussionsentwurf des Medienstaatsvertrags früh publik machen und im Rahmen einer öffentlichen Konsultation zur Diskussion durch die Allgemeinheit stellen, kann ein wichtiger Aspekt einer solchen umsichtigen Medienpolitik sein. Das Hans-Bredow-Institut wünscht sich für den weiteren Diskussionsprozess, dass die Länder insbesondere für interessierte Bürgerinnen und Bürger ohne rundfunkrechtlichen Hintergrund zusätzliches einordnendes Material mit Hintergrundinformationen, erkannten regulatorischen Herausforderungen, Regelungsmotiven und -zielen sowie einer Gesetzesfolgenabschätzung zur Verfügung stellen. Für den Laien sind die reinen Rechtstexte nur mit erheblichem Aufwand nachvollziehbar. Medienregulierung ist zugegeben komplex. Erweitert der Staat aber den Adressatenkreis seiner Regulierungsanstrengungen und bezieht so auch neue Anbieterformen – insbesondere aus dem Kreis von nicht-professionellen Medienschaffenden – mit in die Regulierung ein, so sind die Anforderungen an die Bestimmtheit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Entwurfsnormen umso höher.

2. Anwendungsbereich und Begrifflichkeiten

Der Medienstaatsvertrag erweitert den bisherigen Anwendungsbereich des Rundfunkstaatsvertrags deutlich, insbesondere bezieht der Entwurf nunmehr nicht-infrastrukturgebundene Medienplattformen, deren Nutzeroberflächen und Medienintermediäre in den Regelungsbereich mit ein.

Hintergrund dieser Erweiterung ist das – zutreffende – dynamische Verständnis des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs und einer entsprechend reflexiven Ausgestaltung des rundfunkrechtlichen Ordnungsrahmens. Die Einbeziehung neuer Angebotsformen muss dabei stets an das Meinungsbildungspotenzial eines Angebots anknüpfen. Weist ein Angebot offensichtlich kein Meinungsbildungspotenzial auf, so sind dem Gesetzgeber bei der Einbeziehung entsprechender Angebote in die positive Rundfunkordnung die Hände weitgehend gebunden (unabhängig von der Möglichkeit, medieninhaltsbezogene Verbote auszusprechen, etwa mit Blick auf Hate Speech oder verschleierte kommerzielle Kommunikation). Die Bestimmung dieser hypothetischen Potenziale ist allerdings nicht trivial (Neu-

berger/Lobigs 2018). Zudem lassen empirische Studien Zweifel daran aufkommen, dass in der politischen Diskussion teils unterstellte Phänomene wie Filterblasen oder Echokammern tatsächlich für weite Teile der Bevölkerung bestehen (Flaxman/Goel/Rao, „Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption“, *Public Opinion Quarterly* 2016, Vol. 80 (S1), 298 ff.; Dubois/Blank, „The echo chamber is overstated. The moderating effect of political interest and diverse media“, *Information, Communication & Society* 2018, Vol. 21 (5), 729 ff., Haim/Graefe/Brosius, „Burst of the Filter Bubble?“, *Digital Journalism* 2017, Voll. 6 (3), 330 ff.). Vor diesem Hintergrund ist der Vorstoß der Länder, Regelungen auch für neue Angebotsformen aufzustellen, grundsätzlich ein mutiger Schritt. Im Einzelnen müssen die Vorgaben aber wie oben gezeigt einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten.

Bevor wir auf die einzelnen Regelungsbereiche eingehen, fällt auf, dass im Entwurf die neu eingeführten Begrifflichkeiten und deren Definitionen – wie zuvor bereits die bisherigen Begriffe – nicht kohärent erscheinen und auch vom Entwurf selbst nicht kohärent genutzt werden. Begriffe, die der Entwurf oft und in unterschiedlichen Kontexten nutzt, sind unter anderem: Dienst, Angebot, Inhalt, Plattform, Intermediär, Form, Katalog. Angesichts der teils aus dem allgemeinen Sprachgebrauch entliehenen Begriffe überrascht es nicht, dass es hier zu Überlappungen in der Verwendung, scheinbaren Doppelungen und teils zu Verschränkungen von Begriffen auf unterschiedlichen Ebenen kommt. Einige Beispiele:

- Nach § 2 Abs. 2 Nr. 12 ist ein rundfunkähnliches Telemedium „ein Telemedium mit Inhalten, die nach Form und Inhalt hörfunk- oder fernsehähnlich sind“. Abgesehen von der Doppelung des Inhaltskriteriums ist hier entscheidend, dass die Definition von Telemedien in § 2 Abs. 1 RStV eine negative ist. Alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste sind Telemedien, es sei denn sie sind Telekommunikationsdienste, telekommunikationsgestützte Dienste oder Rundfunk. Wenn der MStV-E nun ein rundfunkähnliches Telemedium einführt, so wird dieser negative Abgrenzungsansatz ad absurdum geführt. Das einzige Differenzierungskriterium in § 2 Abs. 1 RStV ist das der Linearität. Rundfunkähnliche Telemedien sind aber nicht linear, sonst wären sie Rundfunk. Hier sollte der Begriff der Rundfunkähnlichkeit noch einmal grundsätzlich überdacht werden. Insbesondere bleibt unklar, warum der Gesetzgeber hier nicht auf durch EU-Recht seit langem eingeführte Begriffe wie die des linearen oder nicht-linearen audiovisuellen Mediendienstes rekurriert (s. Art. 1 (1) a), e) und g) AVMD-Richtlinie).
- Benutzeroberflächen sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 13a Übersichten „über Angebote und Inhalte einzelner oder mehrere Medienplattformen“, wobei Medienplattformen gem. § 2 Abs. 2 Nr. 13 Dienste



sind, die „Rundfunk oder rundfunkähnliche Telemedien zu einem vom Anbieter bestimmten Gesamtangebot zusammenfassen“. Medienplattformen sind hiernach Dienste, die andere Dienste (Rundfunk und Telemedien) zu einem Gesamtangebot bündeln. Benutzeroberflächen geben einen Überblick über die Einzelangebote und -inhalte, die über diese im Gesamtangebot gebündelten Dienste verfügbar sind. Hier sollte geprüft werden, ob die Verschachtelung der unterschiedlich gebrauchten Begriffe vereinfacht werden kann.

- Nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 2 Nr. 13 ist eine Benutzeroberfläche „die textlich, bildlich oder akustisch vermittelte Übersicht über Angebote oder Inhalte einzelner oder mehrerer Medienplattformen, die der Orientierung dient und unmittelbar die Auswahl von Angeboten, Inhalten oder softwarebasierten Anwendungen ermöglicht“. In § 52 e Abs. 1 wird der Anwendungsbereich dann auf Benutzeroberflächen beschränkt, „soweit Benutzeroberflächen Rundfunk oder rundfunkähnliche Telemedien, Teile davon oder software-basierte Anwendungen, die im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk und rundfunkähnlichen Telemedien dienen, hierzu abbilden“. Ob und warum die Vorgaben des § 2 Abs. 2 Nr. 13 tatsächlich einen weiteren Anwendungsbereich haben sollen als die späteren Regelungen, erschließt sich nicht.
- In Abgrenzung zu Medienplattformen aggregieren, selektieren und machen Medienintermediäre journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter allgemein zugänglich, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen. Warum aber Benutzeroberflächen mit ihrer Übersicht über die Angebote mehrerer Medienplattformen ein Gesamtangebot sein sollen, und die im Rahmen von Benutzeroberflächen von Intermediären zur Verfügung gestellten Inhalte nicht, bleibt mangels der Definition eines „Gesamtangebots“ unklar. Wichtig wäre, dass der MStV die spezifischen Funktionen für die Meinungsbildung, die die neu zu regulierenden Angebotsformen aufweisen, auch als Teil der Begriffsdefinition klar nennt (s. dazu im Einzelnen unten).

Mehrere andere interpretationserhebliche Begriffe, die der Entwurf nutzt, werden dagegen gar nicht definiert, wie z. B. Fernsehprogramm, Fernsehveranstalter, infrastrukturegebunden, programmbegleitende Dienste, Angebotspakete oder Zugangsberechtigungssysteme.

3. Erweiterte Zulassungspflicht und Voraussetzungen für die Zulassungsfreiheit

Der Entwurf sieht eine Änderung der Kriterien für diejenigen Anbieter vor, für die die allgemeine rundfunkrechtliche Zulassungspflicht gilt. Die bislang geltende Regelung, dass Webradio, also Hörfunkprogramme im Netz, keiner Zulassung bedürfen, entfällt. Dadurch werden zukünftige Neuanbieter von Webradio-Angeboten vollständig der Zulassungspflicht unterfallen, soweit sie nicht unter eine der Bagatellrundfunk-Ausnahmen fallen (dazu sogleich). Mit Blick auf die begrenzte Nutzung von reinen Webradio-Angeboten erscheint diese Ausweitung überraschend.

Noch relevanter für die derzeitige Medienpraxis erscheint die Novellierung des § 20b, der Ausnahmen von der Zulassungspflicht vorsieht. Die Vorschrift ist in mehrfacher Hinsicht diskutierbar:

Die Ausnahme in Abs. 1 Nr. 1 ergibt sich direkt aus dem Rundfunkverfassungsrecht. Wenn ein Rundfunkangebot keine Relevanz für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfaltet, so richtet sich die Ausgestaltungsaufgabe des Rundfunkgesetzgebers auch nicht auf derartige Angebote. Das Problem an dem Ansatz, diesen verfassungsrechtlichen Umstand ohne weitere Konkretisierung in ein unmittelbar geltendes Gesetzeswerk zu nehmen, ist die Unbestimmtheit und schwierige Absehbarkeit aus Sicht eines Rundfunkanbieters. Wann ein Angebot nur in geringem Maße journalistisch-redaktionell gestaltet ist, was eine begrenzte Dauer des Angebots oder eine begrenzte Häufigkeit der Verbreitung ist oder ob „andere vergleichbare Gründe“ vorliegen, ist für den von der Zulassungspflicht ggf. Betroffenen nicht abschätzbar. So gerät die Vorschrift in einen Bereich hochgradiger Unbestimmtheit und mit dem Blick auf das Bestimmtheitsgebot in den Grenzbereich des verfassungsrechtlich Möglichen. Auch das Kriterium der „fehlenden Einbindung [eines Rundfunkprogramms] in einen auf Dauer angelegten Sendeplan“ ist insoweit inkohärent, weil sich Rundfunkprogramme gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 gerade definieren durch einen einem Sendeplan folgenden Ablauf von Inhalten. Die Unsicherheiten vieler Live-Streamer, wie viel Live-Sendezeit pro Tag/pro Woche/pro Monat für die Einordnung als Rundfunk ausreicht, wie die Einbettung von Live-Streams in einen Kanal sich darauf auswirkt und welchen Grad die Zusammenstellung von nicht-linearen Einzelvideos in Playlists für die Dienstestzuordnung eine Rolle spielen, spiegelt die Konsequenz derartiger Unbestimmtheiten wider.

Das Argument, die betroffenen Anbieter könnten durch eine Unbedenklichkeitsbescheinigung eine verbindliche Freizeichnung von diesen Ängsten erhalten, kann dabei mit Blick auf die Gebührenpflich-



tigkeit und den Aufwand entsprechender Verfahren nicht verfangen. Das Abhängigmachen einer Meinungsäußerung von einer vorherigen (staatlichen) Klärung, inwieweit die Ausgestaltung des Online-Angebots eines einzelnen Anbieters unter den Rundfunkbegriff fällt, kann insbesondere in Zweifelsfällen zu einer Nichtäußerung oder einer Einstellung des Angebots führen. Beides aber steht dem Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit (das die Wahl des Kommunikationsmittels beinhaltet und nur bei Rundfunk von weiteren Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf) entgegen. Die unbestimmte Norm führt hier möglicherweise zu „chilling effects“ für Laienproduzenten.

Im Vergleich zum bestehenden Rechtsrahmen erweitert Abs. 1 Nr. 2 die Ausnahmen von der Zulassungspflicht deutlich: Wo bislang alle Rundfunkprogramme zulassungspflichtig sind, die zeitgleich von mindestens 500 Nutzern empfangen werden können, setzt der Entwurf diese Grenze auf 5000 parallele hypothetische Nutzer. Angebote, die aus technischen Gründen von weniger als 5000 Nutzern gleichzeitig empfangen werden können, unterfallen entsprechend keiner Zulassungspflicht. Die Verzehnfachung der Bagatellgrenze klingt zunächst erstaunlich, hat aber mit Blick auf die in der Praxis genutzten Streaming-Plattformen keinerlei Relevanz: Alle gängigen Streaming-Dienstleister schaffen diese Hürde mit Blick auf verteilte Ausspielrechenzentren („content delivery networks“) spielend; ggf. etablieren sich vor diesem Hintergrund (erneut) Anbieter, die den zeitgleichen Empfang eines Livestreams auf 4999 Nutzer begrenzen. Die Verzehnfachung zeigt aber vor allem, wie willkürlich die alte wie die neue Bagatellgrenze hier gewählt wurde und wird. Eine gesättigte empirische Grundlage oder wenigstens eine nachvollziehbare Begründung ist für diesen Wert nicht zu erkennen. In der Konsequenz würde der Streaming-Anbieter mit der Wahl einer Streamingplattform entscheiden, welcher Dienstform sein Angebot dann zuzuordnen wäre.

§ 20 b Abs. 1 Nr. 3 sieht für „Rundfunkprogramme im Internet“ – es bleibt unklar, welche Angebote darunterfallen sollen und welche nicht, und ob die in Abs. 1 Nr. 1 und 2 genannten Rundfunkprogramme dann nicht solche „im Internet“ sein sollen – vor, dass sie nur dann zulassungspflichtig sind, wenn sie im Monatsdurchschnitt mehr als 20.000 Nutzer erreichen. Wie diese Zählung erfolgt und wer für die Erbringung entsprechender Nachweise in beide Richtungen verantwortlich ist, bleibt die Vorschrift schuldig.

Der Versuch, mit § 20 Abs. 2 die Zulassungspflicht in die Nähe einer faktischen Anzeigepflicht zu rücken, indem die Zulassung als erteilt gilt, wenn die zuständige Landesmedienanstalt sie nicht innerhalb von zwei Monaten versagt (sog. Genehmigungsfiktion), ändert nichts an dem oben beschriebenen Problem möglicher chilling effects und weist einen weiteren, strukturell anders gelagerten Problem-

bereich auf: Durch die fristgebundene Genehmigungsfiktion wird der zuständigen Landesmedienanstalt die Möglichkeit eigener Prioritätensetzung bei der Regulierung ihres Aufsichtsbereiches genommen, da zunächst die Anträge abgearbeitet werden müssen (ansonsten würden ggf. auch Zulassungen durch Fiktion an nicht geeignete Antragsteller erteilt). Das schränkt die Konzentration auf jeweils mögliche wichtigere regulatorische „Baustellen“ ein. Die Zulassungsfiktion kann so auch als Anreiz wirken, Anträge im Zweifelsfall zügig negativ zu bescheinigen, um nicht aufgrund von Zeitdruck sich später als Fehlentscheidungen herauszustellende Genehmigungsfiktionen zu erzeugen. Die rechtspolitische Kritik an Genehmigungsfiktionen, wie sie generell § 42a VwVfG vorsieht, reißt jedenfalls nicht ab. Die Erläuterung, warum hier eine Zulassungspflicht mit Zulassungsfiktion als Ansatz gewählt wurde und eine reine Anzeigepflicht nicht ausreichen soll, bleibt der Entwurf schuldig. In beiden Fällen ist jedenfalls davon auszugehen, dass sich die Zahl der Zulassungsanträge aufgrund des unbestimmten Anwendungsbereichs der Zulassungspflicht exponentiell vermehren werden. Inwieweit eine Regulierung tausender, ggf. zehntausender zugelassener Anbieter mit klassischen rundfunkrechtlichen Regulierungsmitteln (Aufsicht, Beanstandung, Abhilfekontrolle, ggf. Gerichtsverfahren) noch sachgemäß erscheint und mit den bestehenden – und offenbar auch nicht geplanten Aufstockungen der – Ressourcen der Landesmedienanstalten ein hinreichend hoher Vollzugsdruck aufgebaut werden kann, ist unklar.

Zuletzt überrascht auch die Bereichsausnahme für Gaming-Streams in § 20 b Abs. 1 Nr. 3. Warum der Gesetzgeber hier vollständig und stets von einer geringen Meinungsbildungsrelevanz ausgeht und entsprechende Angebote aus der Zulassungspflicht ausnimmt, ist nicht nur kaum nachvollziehbar, sondern kann mit Blick auf in der Realität durchaus meinungsbildungsrelevante Gaming-Stream-Angebote auch als Überschreitung der gesetzgeberischen Spielräume erscheinen. Ansonsten bestünde bei einer Generalausnahme entsprechender Angebote das (theoretische) Risiko, dass meinungsbildungsrelevante Inhalte sich absichtlich entsprechende Darbietungsformen wählen, um in den Bereich der Zulassungsfreiheit zu gelangen. Das BVerfG jedenfalls geht davon aus, dass auch reine Unterhaltungsangebote durchaus für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung relevant sein können (BVerfGE 101, 361 [389 f.]).



4. Regulierung von Medienplattformen und Nutzeroberflächen

Die bisher bestehende rundfunkrechtliche Regulierung von Plattformen erweitert der MStV-Entwurf deutlich. Bisher gelten die zentralen Plattformvorschriften (Belegung, Nichtdiskriminierung) für Kabelnetzbetreiber und zugehörige Dienste wie deren Zugangsberechtigungssysteme und Nutzeroberflächen. Plattformen in offenen Netzen sind – mit Ausnahme solcher mit marktbeherrschender Stellung – dagegen ausdrücklich von diesen Regelungen ausgenommen. Der MStV-Entwurf sieht hier einen differenzierten Ansatz vor, bei dem die bisherigen Regeln für klassische Plattformen (infrastrukturgebundene Plattformen) auch weiterhin gelten, nun aber auch nicht-infrastrukturgebundene Plattformanbieter in den Anwendungsbereich einbezogen werden.

Hier sieht der Entwurf Vorgaben vor, die dann auch für Mobilnetze, (private oder gewerbliche) größere WLAN-/Mesh-Netzwerke und – vor allem – für IP-basierte Dienste mit audiovisuellen Inhaberkatalogen gelten würden. Zu letzterem zählen insbesondere die großen OTT-Dienste aus dem Bereich Video-on-Demand wie Netflix, Amazon Prime oder maxdome. Inwieweit in den Anwendungsbereich auch Angebote wie App-Marktplätze, hybride Smart-TV-Hubs mit der Möglichkeit, auf Rundfunk, „rundfunkähnliche Inhalte“ und Multimedia-Apps zuzugreifen, oder wie Voice-Assistants wie Alexa oder Google Home mit der Möglichkeit des Zugriffs auf Audio-Angebote Dritter fallen, ist von der Interpretation des Anwendungsbereichs abhängig. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 13 sind Medienplattformen Dienste, die „Rundfunk oder rundfunkähnliche Telemedien zu einem vom Anbieter bestimmten Gesamtangebot zusammenfassen“. Auch die „Zusammenstellung von softwarebasierten Anwendungen, welche im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk, rundfunkähnlichen Diensten“ oder anderen Medienplattformen dienen, soll danach eine Medienplattform im Sinne des MStV darstellen. Insbesondere der letzte Zusatz kann so ein Einfallstor für einen sehr breiten Anwendungsbereich darstellen – je nachdem, wie man „im Wesentlichen“ auslegt. Durch die Nennung von App-Marktplätzen in der Legaldefinition der Medienintermediäre ist wohl auszuschließen, dass die Länder diese von der Plattformregulierung ebenfalls umfasst sehen wollen; vom Wortlaut her könnten aber auch etwa Smart-TV-Hubs unter den Anwendungsbereich der Plattformregulierung fallen. Jedenfalls zeigt sich hier das auch bereits im Rahmen der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz aufgetretene Phänomen, dass es zwischen Medienplattformen und Medienintermediären Überlappungsbereiche geben kann, die sich mit dem bisherigen Begriffsvokabular schwer voneinander abgrenzen lassen.



Außerdem – das ist vielleicht noch wichtiger – betreffen Plattformregeln bei den neu einbezogenen Angebotsformen ggf. auch die Inhaltsteile mit, die nichts mit Rundfunk oder rundfunkähnlichen Telemedien zu tun haben: Wenn im Gesamtangebot einer Medienplattform „im Wesentlichen“ solche Angebote enthalten sind, gibt es definitionsgemäß eben auch einen (kleinen) Teil anderer Angebote. Hier reguliert dann Medienrecht auch solche Inhalte, für die der Gesetzgeber weder einen Regulationsanlass noch einen Ausgestaltungsauftrag hat. Neue Angebotstypen, die verfassungsrechtlichen Rundfunk und Nicht-Rundfunk in hybrider, unterbrechungsfreier Weise zugänglich machen, stellen sich aus regulatorischer Sicht als besondere Herausforderung dar – der jetzt zur Diskussion gestellte Ansatz kann diesen Umstand nicht wirklich verinnerlichen.

Der Ansatz, die Plattformregulierung auf meinungsrelevante neue Dienstformen bzw. -anbieter auszuweiten, ist dabei grundsätzlich zu begrüßen und folgt aus dem oben genannten verfassungsrechtlichen Auftrag. Auch der Ansatz einer differenzierten Ausgestaltung, bei der Anbieter von infrastrukturgebundenen Medienplattformen restriktiveren Anforderungen unterliegen als Anbieter nicht-infrastrukturgebundener Medienplattformen, überzeugt. Schließlich ist die rechtliche Umhegung der Gewährleistung des Zugangs zu informations- und kommunikationsbezogenen physischen Infrastrukturen ein zentrales Anliegen des Medienrechts. Genau dieses Ziel aber verfolgen die geplanten Plattformvorgaben für nicht-infrastrukturbezogene Medienplattformen nicht. Hier geht es um die Sicherung eines Mindeststandards gleichgewichtiger Vielfalt innerhalb von in sich geschlossenen Gesamtangeboten, die gerade nicht physischer Art sind, sondern wie bei OTT-Diensten regelmäßig nebeneinander existieren. Die jeweils angebotseigene Gestaltung des Gesamtangebots, die dabei gesetzten Schwerpunkte und ggf. Nischeninteressen der Nutzerzielgruppe sowie die Abgrenzung von Wettbewerbern kann hier zu einer verengten Vielfalt in einzelnen Angeboten von Medienplattformen führen, ohne dass dies zu einer verengten Rezeptionsvielfalt auf Nutzerseite führte. Dem nämlich steht es frei, mehrere und unterschiedliche Plattformangebote zu nutzen. Die Einbeziehung von OTT-Diensten in Formen der klassischen Plattformregulierung erscheint vor diesem Hintergrund nicht erforderlich.

Anderes mag dagegen für Benutzeroberflächen gelten, soweit diese fest mit einer physischen Infrastruktur verbunden sind: Smart-TV-Hubs und andere visuelle Auswahloberflächen, Programmnavigatoren und EPGs in aktuellen TV-Geräten, Streaming-Sticks und Smart-Boxes, die relevant für die Auswahl und den Zugang zu Rundfunkangeboten und rundfunkähnlichen Telemedien sind, sind aus Nutzersicht ohne die Anschaffung eines neuen Geräts nur schwer austauschbar. Dort vorfindliche Diskriminierungen einzelner Angebote – etwa durch die exklusive Kooperation mit einem bestimmten OTT-Dienst – haben durchaus rundfunkrechtliche Relevanz. Der Entwurfsansatz sieht hier ein Diskriminie-



rungsverbot (§ 52 c Abs. 2 S. 1), ein Auffindbarkeitsgebot (§ 52 c Abs. 2 S. 4) sowie ein Transparenzgebot bzgl. der Auswahlgrundsätze (§ 52 f) vor. Ein allgemeines Auffindbarkeitsgebot über eine Suche ist hier grundsätzlich nachvollziehbar, dürfte aber regelmäßig auch im Interesse des Plattformanbieters liegen; wenn verfügbar gemachte Inhalte nicht auffindbar sind, liegt das weder im Interesse des Nutzers noch des Anbieters. Das Transparenzgebot bzgl. der Zugangsbedingungen und Entgelte (§ 52 d Abs. 1, 2) erscheint ebenfalls sinnvoll (außer im Hinblick auf die oben genannten OTT-Angebote, die ausschließlich im Bereich der Privatautonomie agieren [dürfen]). Das Diskriminierungsverbot, d. h. das Verbot, einzelne „gleichartige Angebote oder Inhalte“ bei der Sortierung nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich zu behandeln, droht in der Praxis ins Leere zu laufen: Zum einen ist fraglich, wie breit die Landesmedienanstalten und Gerichte bei der Beschwerde eines vermeintlich unbillig behinderten Angebots den Umfang sachlich gerechtfertigter Gründe interpretieren (z. B. ob eine plattformunabhängige genrespezifische Benutzeroberfläche für Science-Fiction-Inhalte auch Hinweise auf Romantikkomödien aufnehmen muss). Der Beweis, dass der vom Plattformanbieter angegebene Grund nicht sachlich gerechtfertigt ist, dürfte nur schwer zu führen sein. In der Praxis verwässert wird das Diskriminierungsverbot zudem durch die Pflicht, den Nutzer das Angebot individualisieren lassen zu können. Bietet eine Medienplattform dem Nutzer beim ersten Gebrauch neben einer alphabetischen Auswahl auch eine „optimierte“ Auswahlliste oder eine „regionale Empfehlung“ an, so dürfte der Nutzerwunsch, diese zur Default-Einstellung zu machen, von § 52 e Abs. 4 umfasst sein.

Das Regelungsziel, der hypothetischen einseitigen inhaltebezogenen Einflussnahme von marktstarken neuen Angebotstypen auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung entgegenzutreten, bleibt legitim. Der Ansatz, dies über derart weite Anwendungsbereiche und mit Regelungsansätzen zu versuchen, die sich vor allem mit Blick auf den Zugang zu physischen Infrastrukturen bewährt haben, erscheint dagegen noch nicht optimal. Den unterschiedlichen Ausprägungen neuartiger Plattformen und Nutzeroberflächen und ihren jeweiligen Funktionen und ihrer (theoretischen) Relevanz für den Meinungsbildungsprozess wird ein allgemeines Diskriminierungsverbot jedenfalls nicht gerecht.

5. Regulierung von Medienintermediären

In einem neuen Abschnitt sieht der MStV-Entwurf Vorgaben für sogenannte Medienintermediäre vor. Nach der Legaldefinition im neuen § 2 Abs. 2 Nr. handelt es sich dabei um ein „Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsen-



tiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen“. Ohne die Erläuterung, was für Angebotstypen damit gemeint sind, erschlosse sich der Anwendungsbereich nicht ohne Weiteres. Insbesondere die Frage, worin sich die Zusammenstellung eines Gesamtangebots aus Angeboten Dritter bei einer Medienplattform von der Auswahl und Zusammenstellung von Angeboten Dritter zu einem „Nicht-Gesamtangebot“ bei Medienintermediären unterscheiden soll, bleibt der Entwurf schuldig. Gemeint sind dank des dann folgenden Einschubs ausdrücklich Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, App Portale, User Generated Content Portale, Blogging Portale und News Aggregatoren. Der Hinweis in § 53 c) S. 2, dass die Vorschriften des neuen Abschnitts auch dann gelten, „wenn die intermediäre Funktion in die Angebote Dritter eingebunden wird (integrierter Intermediär)“, verringert die Verständlichkeit des Anwendungsbereichs weiter.

Dass § 53 c Abs. 2 kleinere Medienintermediäre ausnimmt, ist ein nachvollziehbarer Tribut an deren geringe Einflusspotenziale auf die Meinungsbildung. Auch hier müssen die Länder sich aber die Frage nach einer empirischen Grundlage oder nach der Herleitung der Annahme der Tauglichkeit bei der Wahl dieser Schwellenwerte gefallen lassen. Warum etwa ein Intermediär, der sich auf die Erschließung und Auffindbarkeit von Inhalten mit bestimmten politischen Sichtweisen, der monatlich von knapp einer Million Nutzer aus Deutschland genutzt wird, weniger Einflusspotenzial haben sollte als eine all-interest-Suchmaschine mit knapp über 1 Mio. Nutzern, ist schwer nachvollziehbar. Hier wäre grundsätzlich zu diskutieren, ob man nicht an den Marktanteil oder gar die Marktbeherrschung eines Intermediärs anknüpfen müsste, wenn es um die gesetzliche Fiktion seiner Meinungsbildungsrelevanz geht.

Aber auch für die von der Regelung umfassten „größeren“ Intermediäre gilt: Die Aggregationslogik, die Motive und der Produktionsprozess, das nutzerbezogene Informationsbedürfnis und die Rolle dieser Angebotstypen im Prozess der Meinungsbildung ist so unterschiedlich, dass ein derart breiter Begriff, der zudem Abgrenzungsschwierigkeiten in Richtung der Medienplattform bereitet (s. oben), auf der Rechtsanwendungsebene zu Schwierigkeiten führen muss. Der Unterschied zwischen einem in der medienpolitischen Debatte eingeführten Sammelbegriff, der in Bezug auf die unterschiedlichen Funktionslogiken der damit gemeinten Anbieter auch dort bereits differenzierter genutzt und heruntergebrochen wurde, und Schwierigkeiten der Nutzung eines Gattungsbegriffs als Ansatzpunkt rundfunkrechtlicher Gesetzesnormen ist hier nicht verinnerlicht worden und verhindert auf der Ebene der Spezialvorschriften jegliche Ausdifferenzierung von angebotsspezifischen Anforderungen.



Als derartige Anforderungen an alle Formen von Medienintermediären verpflichtet der Entwurf die Anbieter zur Bestellung eines Zustellungsbevollmächtigten (§53 c) Abs. 3) und sieht ein funktionsbezogenes Transparenzgebot (§ 53 d)) sowie ein allgemeines Diskriminierungsverbot (§ 53 e)) vor. Während sich Transparenzvorschriften (soweit die Funktionsweise beim Einsatz von neuronalen Netzwerken noch erklärbar ist) und Adressierbarkeit von Anbietern als taugliche Ansätze erweisen, um Einblicke in Selektions-, Sortier- und Priorisierungsmethoden von Intermediären zu erhalten und im Falle von rechtlichen Verstößen einen Ansprechpartner zu haben, ist ein allgemeines Diskriminierungsverbot im Bereich von Medienintermediären besonders kritisch zu hinterfragen:

Zunächst transportieren Intermediäre eine Vielzahl unterschiedlicher Inhalte, die im Einzelnen ganz unterschiedlich starke Relevanz für die Meinungsbildung aufweisen. So bestehen etwa Suchergebnisse einer Suchmaschine gerade nicht nur aus journalistisch-redaktionellen Ergebnissen, sondern ggf. auch aus rein kommerziellen Treffern oder rein privaten Angeboten. Jede Form der Regulierung von Selektionslogiken trifft damit neben den journalistisch-redaktionellen Inhalten auch andere Inhalte und ihrer Anbieter. Eine Pflicht zu einer Gleichbehandlung unterschiedlicher meinungsrelevanter Inhalte ginge hier stets auf Kosten der Gleichbehandlung der anderen Angebote (die Verpflichtung zur Aufnahme unterschiedlicher Medienquellen zu aktuellen Ereignissen in Oman würde ggf. dazu führen, dass auf das Land spezialisierte Reiseanbieter oder -büros nicht mehr auf der ersten Seite der Suchergebnisse landen). Medienrecht schickt sich insoweit an, meinungsbezogen zu regulieren und die (negativen) Konsequenzen für andere Telemedienanbieter und für die Wahrnehmbarkeit ihrer Inhalte billigend in Kauf zu nehmen.

Ein weiterer Aspekt ist die notwendige Ausdifferenzierung der Medienintermediäre und die Frage nach dem jeweiligen Grund für unterschiedliche Behandlungen einzelner Inhalte: Eine Suchmaschine etwa soll für ganz unterschiedliche Informationsbedürfnisse ganz unterschiedliche Treffer ausgeben. Eine Frage nach aktuellen Nachrichten aus einer bestimmten Region folgt einem anderen Informationsbedarf als ein subjektives Erkenntnisinteresse an einem Spezialgebiet wie z. B. Nilpferdparasiten. Suchmaschinen können die gewünschte Breite der angefragten Suchtreffer aus vielen Anfragen extrapolieren und selektieren die indexierten Inhalte entsprechend anders. Ein soziales Netzwerk muss, will es der Kommunikation von Menschen aus ganz unterschiedlichen sozialen Beziehungen zu Sinn verhelfen, Inhalte unterschiedlich behandeln. Dies kann etwa auch journalistisch-redaktionelle Inhalte betreffen, die sich Freunde oder Bekannte gegenseitig über einen Intermediär zur Verfügung stellen.

Insgesamt unterschlägt der MStV-Entwurf die systematische Einbeziehung des Umstandes, dass die betroffenen Angebote in der Regel auf Formen algorithmischer Selektion basieren, die auch individuelle Nutzungshistorien und Präferenzen des Nutzers berücksichtigen. Personalisierung ist dabei ein Ausdruck der Informationsfreiheit der Nutzer; diese wünschen im Regelfall gerade keine neutrale Ausgabe des Medienintermediärs, sondern erwarten eine auf ihr jeweiliges Informationsbedürfnis zugeschnittene Version des Angebots.

Zuletzt ist auch die Operationalisierung des Diskriminierungsverbots in der Rechtspraxis schwierig: Nach § 53e Abs. 2 soll dann eine Diskriminierung vorliegen, wenn „von den allgemeinen Regeln der Aggregation, der Selektion und Präsentation im Sinne des § 53 d bewusst und zielgerichtet abgewichen wird“. § 53 d wiederum enthält das im Prinzip unterstützenswerte Transparenzgebot, wonach die Anbieter die Kriterien des Zugangs und der Auslistung von Inhalten sowie ihre zentralen Kriterien für die Selektionsleistungen inkl. der Information über die eingesetzten Algorithmen verfügbar zu machen haben. Diese Informationen sind „in verständlicher Sprache“ vorzuhalten, sollen aber in § 53 e dann gleichzeitig als zentraler Kontrollgegenstand für eine mögliche Abweichung herhalten. Mit Blick auf die Komplexität der eingesetzten algorithmischen Selektionsverfahren bleibt unklar, ob dieses Kriterium praktikabel sein wird. Auch die Verpflichtung zur Angabe der genauen Gewichtung von Kriterien wird in der Praxis schwierig sein und berührt möglicherweise schützenswerte Geheimhaltungsinteressen (vgl. BGH VI ZR 156/13).

Noch grundlegender aber ist die Frage nach der Natur der Feststellung einer inhaltsbezogenen Diskriminierung anhand derart vager Tatbestandsmerkmale und Kriterien: Wo ein Diskriminierungsverbot beim Zugang zu physischen Infrastrukturen anhand von Zugang/Nicht-Zugang oder Entgelte objektiv überprüfbar ist, unterstellt die Feststellung einer inhaltsbezogenen Diskriminierung in erster Linie dem Überprüfenden das Wissen, was zu einer sachgemäßen und funktional „richtigen“ Selektion gehört. Die Frage aber, wie Gesellschaft sich selbst verständigen will, ist zentral eine, die der Gesellschaft selbst obliegt und dem Staat mit Blick auf die Staatsfreiheit von Rundfunk gerade entzogen ist. Diskriminierungsvorschriften, die Medieninhalte betreffen, erscheinen so als mögliches Einfallstor für eine gesinnungsbezogene Medienregulierung (nicht zwingend jetzt und sofort, aber in einer hypothetischen Zukunft). Das Diskriminierungsverbot ist also mit Blick auf die Breite des Medienintermediärsbegriffs, die Unterschiedlichkeit der davon umfassten Angebotsformen, Situationen nutzerseitig erwarteter oder gar erwünschter Diskriminierungen, die Operationalisierbarkeit seiner Kriterien in der Praxis und die Grundfrage einer unbestimmten medieninhaltsbezogenen Regulierung durch staatliche Stellen kritisch zu sehen.



Sollte politisch an einem solchen Diskriminierungsverbot festgehalten werden, wäre es wichtig, (andere neue) rechtliche Rahmenbedingungen, die zu einer Veränderung etwa von Suchergebnissen führen können, aus der Betrachtung möglicher Diskriminierungen auszunehmen. Ansonsten besteht das Risiko, dass sich durch Diskriminierungsverbote in einem Rechtsbereich Pflichten aus einem anderen Rechtsgebiet ergeben können, wie etwa eine entgeltliche Lizenzpflicht aus einem deutschen oder europäischen Leistungsschutzrecht. Hier müsste insgesamt die Kongruenz zwischen klassischerweise unterschiedlichen Regelungsregimen gewahrt werden. Sollte ein Diskriminierungsverbot in der geplanten Form normiert werden, erscheint es daher in Übereinstimmung mit dem Kartellrecht ratsam, etwa in der Begründung klarzustellen, dass das Bestreben eines Intermediärs, sich rechtstreu zu verhalten und durch Zusammenstellung, Reihung und Präsentation von Ergebnissen keine Rechtsverletzungen zu begehen, eine Ungleichbehandlung rechtfertigt (vgl. BKartA B6-126/14, S. 6).

6. Spezialvorschriften für Social Bots

Die in § 55 Abs. 3 vorgesehene Kennzeichnungspflicht von sogenannten Social Bots erscheint aus mehreren Gründen kritisierbar. Zum einen umfassen automatisierte Mitteilungen eine Vielzahl unterschiedlicher Kommunikate, von denen einige mehr Meinungsbildungsrelevanz haben als andere. Risiken für öffentliche Kommunikation aber weisen vor allem solche automatisierten Kommunikate auf, die Einfluss insbesondere auf politische Willensbildungsprozesse nehmen (wollen). Die vorgeschlagene Transparenzpflicht ist hier nicht in der Lage, Abstufungen vorzunehmen. Auch mit Blick auf die Meinungsfreiheit der Bot-Betreiber bleibt zu konstatieren, dass insbesondere das automatisierte Kommunizieren von Bots, die zuvor von einer Person hinterlegte Aussagen tätigen, der Meinungsäußerungsfreiheit des Einzelnen hinzuzurechnen sind: Auch die Auswahl des Kommunikationsmittels ist Bestandteil von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG (etwas Anderes mag für selbstlernende, autonom kommunizierende Bots gelten).

Zum anderen ist das Verständnis des Anbieterbegriffs in § 55 Abs. 3 unklar: Nach h. M. sind sowohl der die Inhalte bereitstellende Einzelnutzer eines Sozialen Netzwerks als auch das Netzwerk selbst Telemedienanbieter. Folge man dieser Sicht, wären von der Kennzeichnungspflicht von Social Bots sowohl der Bot-Anwender als auch der Medienintermediär betroffen. Die technischen Möglichkeiten der (automatisierten) Erkennbarkeit von Social Bots sind bislang aber beschränkt; außerdem haftet der Netzwerkanbieter für diese Inhalte erst ab Kenntnis (vgl. § 10 TMG). Würde die Pflicht in § 55 Abs. 3 den



Netzwerkanbieter zu proaktiven Überprüfungen verpflichten, wäre dies mit Blick auf Art. 15 (1) E-Commerce-Richtlinie in europarechtlicher Hinsicht problematisch (keine allgemeine Überwachungspflicht). Zudem haben Anbieter Sozialer Netzwerke starke intrinsische Motive zur Erkennung und Löschung von Bots, die diesen Umstand verschleiern (siehe die entsprechenden AGBs).

Soweit die Vorschrift von der Furcht einer massenhaften Einflussnahme von Social Bots auf politische Debatten in sozialen Netzwerken getragen ist, wäre grundsätzlich zu diskutieren, ob nicht ein Ansatz vorzugswürdig erscheint, der nicht an der gewählten Dienstform ansetzt, sondern an der Intention oder der Eignung eines Kommunikats zur Meinungsbeeinflussung. Dabei darf aber der Hinweis auf die Schwierigkeit der Abgrenzung von politischer Kommunikation und nicht-politischer Kommunikation angesichts der Vielfältigkeit von Sprache nicht fehlen. Insgesamt erscheint es nicht als empfehlenswert, aktuellen kommunikativen Phänomenen jeweils durch neue Spezialregelungen zu begegnen, ohne dass die Risiken klar erkennbar sind.

7. Nicht in Angriff genommene Regulierungsbereiche

Zuletzt fällt auf, dass sich bestimmte Konzepte, Begriffe oder Regelungsbereiche nicht in dem Entwurf wiederfinden. Zentral ist hier die fehlende Modernisierung der Medienkonzentrationskontrolle. Es ist unbestritten, dass der derzeitige fernsehzentrierte Ansatz der rundfunkstaatsvertraglichen Konzentrationskontrolle mit Blick auf die Medienentwicklung der letzten Jahre anachronistisch erscheint. Zudem läuft die aktuelle Regelung wegen der restriktiven Auslegung der Verwaltungsgerichte weitgehend leer. Nehmen die Länder mit der Begründung der Einflusspotenziale neuer Angebotsformate diese nun in den Anwendungsbereich des RStV ausdrücklich auf und sehen spezielle Vorschriften für diese Akteure vor, so erscheint es inkonsistent, diese Anbieter dann nicht auch in ein reformiertes Medienkonzentrationsrecht einzubeziehen. Damit würden Anbieter, die aus Sicht ihres Einflusspotenzials vergleichbar sind, vom Rundfunkrecht ungleich behandelt. Neben diese Kritik aus Sicht des Gleichheitsgebots tritt der Umstand, dass sich der gesetzliche Gestaltungsauftrag im Bereich der Rundfunkordnung den Gesetzgeber bei Vorliegen von Hinweisen auf eine mögliche Gefährdung der Freiheitlichkeit der öffentlichen und individuellen Meinungsbildung zu einer Pflicht verdichtet. Bei Untätigkeit im Angesicht solcher Entwicklungen scheint insoweit das verfassungsrechtliche Untermaßverbot auf.



Auch überrascht, dass die Novellierung der deutschen Rundfunkordnung parallel zu der derzeit in der finalen Phase befindlichen Novelle der AVMD-Richtlinie erfolgt, die eine Reihe neuer Vorschriften und Begriffe mit sich bringen wird, zu deren Umsetzung der nationale Gesetzgeber (nur) zwei Jahre Zeit hat. Bestenfalls würde – wenn denn zwei Novellen in kurzer Zeit politisch gewünscht sind – der MStV-Entwurf diese absehbaren Änderungen bereits antizipieren und entsprechend die dort genutzten Begrifflichkeiten bereits jetzt nutzen.

Der Gesetzesentwurf verändert den Tätigkeits- und Kontrollbereich der Landesmedienanstalten erheblich. Abgesehen von dem Aspekt der durch die Zulassungsfiktion erzeugten Einschränkungen in der freien Priorisierung der Aufsichtstätigkeiten stellt sich ganz grundsätzlich die Frage, inwieweit hier systematisch anstaltsübergreifende Kohärenz gewährleistet werden kann und inwieweit die derzeitigen Aufsichtsstrukturen und -ressourcen adäquat erscheinen. Parallel zu der Novellierungsdiskussion bedarf es einer Debatte über die Modernisierung der Landesmedienanstalten. Sollen sie wirklich in dem deutlich erweiterten Anwendungsbereich – etwa bei Intermediären – aktiv werden, scheint es sinnvoll, sowohl über eine weitere Straffung des Föderalismus als auch über die fachliche Expertise in den Anstalten und die Zusammensetzung der Gremien nachzudenken.

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf neue Angebotsformate verweist einmal mehr auf mögliche Überlappungsbereiche der Medienregulierung mit Regelungsaspekten, für die ggf. eine Bundeskompetenz besteht (Telekommunikation, Wirtschaft, Kartellrecht, öffentliche Fürsorge, Strafrecht). Eine Novelle böte hier Gelegenheit, die Übergabepunkte und -verfahren sowie die Koordination zwischen Bund und Ländern zu definieren und zu prozeduralisieren.

Eine letzte Bemerkung ist der Hinweis wert, dass der Entwurf auch keine Versuche unternimmt, redaktionelle Fehler oder nicht mehr sinnvolle Vorschriften anzupassen oder zu entfernen (bspw. § 53 b Abs. 1 S. 2).

8. Fazit

Der Schritt der Länder, die bestehende Medienordnung zu reformieren und an die Entwicklungen der letzten Jahre anzupassen, ist zu begrüßen. Die Einbeziehung von neuen Angebotstypen in den Anwendungsbereich eines MStV ist nachvollziehbar. Die Ansätze einer mit Blick auf die jeweiligen meinungsbildungsbezogenen Einflusspotenziale abgestuften Regulierung unterschiedlicher Angebotsformate werden den Anforderungen an eine differenzierte Regulierung in diesem Bereich gerecht.

Teilweise reduziert der Entwurf aber die Komplexität von öffentlichen wie individuellen Meinungsbildungsprozessen und die sehr unterschiedlichen Rollen und Potenziale von unterschiedlichen Angebotsformaten im Einzelnen dafür. Die Frage nach der Übertragbarkeit klassischer Regelungsansätze auf hybride, nicht-physische Plattformangebote und sehr unterschiedliche Einzelangebote, die unter dem eher generischen Gattungsbegriff der Medienintermediäre zusammengefasst werden sollen, ist nicht immer einfach zu beantworten.

Als hilfreiche Ansätze können bei den neu einbezogenen Medienplattformen Vorgaben zur regulatorischen Ansprechbarkeit der Regelungsadressaten sowie erhöhte Transparenzanforderungen für eine bessere externe Überprüfbarkeit gelten. Voraussetzungsvoll bis problematisch erscheinen dagegen allgemeine Diskriminierungsverbote bei nicht-infrastrukturgebundenen Plattformen und Inhalten im Rahmen der Angebotserbringung durch Medienintermediäre, vor allem mit Blick auf die Erforderlichkeit im Kontext von aus Nutzersicht relativ leicht austauschbaren Angeboten, die im Rahmen der Informationsfreiheit der Nutzer liegenden Diskriminierungswünsche und den Umstand, dass durch jede Maßnahme zur „Neutralisierung“ bei journalistisch-redaktionellen Inhalten ggf. nicht-journalistische Inhalte diskriminiert oder gar verdrängt werden.

Hier sind aus Sicht des Hans-Bredow-Instituts weitere Diskussionen nötig, die die spezifischen Funktionen einzelner Angebotsformate und die dort jeweils in Erscheinung tretenden Einflusspotenziale und adäquate Steuerungsansätze differenzierter in den Blick nehmen. Die im Anschluss des Konsultationsverfahrens startende Auseinandersetzungsphase eröffnet zudem ggf. die Möglichkeit, die durch die AVMD-Novelle anstehenden Änderungen und Umsetzungspflichten auf nationaler Ebene zu antizipieren und bereits jetzt zu integrieren oder jedenfalls auf Kohärenz zu achten. Auch in diesen Diskurs bringt das Institut seine Expertise gerne ein.

Hamburg, 26. September 2018

Prof. Dr. Wolfgang Schulz & Dr. Stephan Dreyer
Hans-Bredow-Institut für Medienforschung