

Wo bleibt die Einsicht in die eigenen Grenzen?

„Die Möglichkeit der nationalen Verfassungen, nicht nur des Grundgesetzes, sind hier gering. Eine effektive Regulierung der global agierenden privaten Akteure kann nur auf der internationalen Ebene gelingen, also im Wege der Staatenkooperation. Das ist mühsam, aber nicht aussichtslos“

Das war die Antwort von Professor Dr. Dieter Grimm, der die Medienrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie kaum ein anderer geprägt hat, auf die Frage: „Wie weit reicht der Einfluss des Grundgesetzes in einer Welt, in der zunehmend Macht auf den privaten Sektor übergeht – auf Google, Facebook, Amazon?“ (in der Beilage „70 Jahre Grundgesetz“ zur Süddeutschen Zeitung vom 4. Mai 2019).

Eine vergleichbare Einsicht in ihre Möglichkeiten und Grenzen lassen die Länder auch im fortentwickelten Entwurf des Medienstaatsvertrags vermissen. Sie wollen über die Anpassung an die europäischen Regelungen und die Fortentwicklung der klassischen Plattformregulierung hinaus auch auf die Herausforderungen durch Intermediäre antworten (Suchmaschinen, sozialen Netzwerke und anderen Portale für journalistisch-redaktionelle Angebote).

Es ist inzwischen unumstritten, dass für Unternehmen wie Facebook, Google und Amazon zusätzliche Regeln entwickelt und durchgesetzt werden müssen, und dass der Einfluss sozialer Netzwerke auf die öffentliche Meinungsbildung neue Antworten erfordert. Nur: ist dafür ein Staatsvertrag der Länder das geeignete Instrument, und sind die für klassische Rundfunkaufgaben geschaffenen Organisationsstrukturen die richtige Antwort? Oder erweckt das nur Erwartungen, die später enttäuscht werden müssen?

Neue Herausforderungen für die Medienordnung

Die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung ist ein konstitutives Merkmal der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Es bleibt ein grundlegendes Ziel, die Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck zu bringen. Die Antworten müssen den jeweils aktuellen Bedingungen entsprechen.

Ein Ansatz ist und bleibt die öffentliche Finanzierung von Medieninhalten, die der Markt nicht liefert. Hier liegt der Schwerpunkt der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, auf der Grundlage des Aufkommens aus der Rundfunkbeitrag. Diesen allerdings nur im Rahmen der etablierten Anstalten einzusetzen, greift zu kurz und kann nicht hinreichend den Defiziten entgegenwirken, die im Folgenden beschrieben werden.

Der andere Schwerpunkt, um den es hier vor allem geht, ist die Regulierung der privaten Unternehmen, zu denen nun neben den Veranstaltern und den Betreibern von Rundfunkplattformen auch die Intermediäre gehören sollen. Ihr Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung übertrifft den des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei weitem, besonders in jüngeren Altersgruppen. Die Länder haben keine Anreize mehr zu verteilen, um auf vielfältige Inhalte hinzuwirken, wie früher durch geldwerte Ressourcen (Frequenzen und knappe Kabelkanäle). So bleibt der Versuch einer Regulierung durch das Medienrecht.

Klassisches Ziel ist der Schutz gegen vorherrschende Meinungsmacht, die sich aus der privaten Kontrolle von Massenmedien ergibt. Diese verlieren an Einfluss entsprechend zurückgehenden Auflagen, Einschaltquoten und Nutzungszahlen. Es gibt keinen Problemfall mehr, den nicht schon das Kartellrecht verhindern würde. Auch die Verbindung von Medienunternehmen mit Netzbetreibern hat an Bedrohlichkeit verloren, seit sich das Internet zum Hauptverbreitungsweg für audiovisuelle Inhalte entwickelt. Sie werden nicht mehr wie bei den klassischen Rundfunkplattformen von den Netzbetreibern ausgewählt. Diese Offenheit des Netzes hat die Machtstellungen von Unternehmen begründet, die wie Google und Facebook keine eigenen Netze betreiben.

Medien- und Kabelunternehmen, die seit ihrer Entstehung hoch reguliert sind, stehen die inzwischen einflussreicheren Machtpositionen global agierender Internetplattformen gegenüber, die ihre Entwicklung dem weitgehenden Verzicht auf Regulierung verdanken. Für ihre Geschäftsmodelle brauchen Google und Facebook keine eigenen Inhalte, Amazon und Netflix brechen mit ihren Videoplattformen in die nationalen Märkte ein, ohne dass sie einer entsprechenden Regulierung unterliegen. Nicht vorherrschende Meinungsmacht eines klassischen Medienunternehmens ist damit das vordringliche Problem, wie im geltenden Medienkonzentrationsrecht, sondern die Erosion der Finanzierung journalistischer Inhalte, besonders gravierend im regionalen Bereich. Google und Facebook bieten diese Inhalte so wenig wie Amazon, sie tragen mit ihren Geschäftsmodellen im Gegenteil zur Erosion der Finanzierungsmöglichkeiten bei, ohne dass die geplante Regulierung von Intermediären etwas daran ändern würde.

Die wichtigste Veränderung ist der Einfluss sozialer Netzwerke und von Such- und Empfehlungsplattformen im Internet. Es ist nicht ohne Ironie, dass sich eine von den Ländern in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelte Idee durchsetzt: der Ergänzung klassischer Medien durch die Partizipation von Bürgern, nunmehr im Internet statt in Offenen Kanälen, mit damals ungeahnten Produktions-, Vernetzungs- und Distributionsmöglichkeiten. Das ist weit mehr als die damals von vielen erhoffte dritte Säule neben dem dualen Rundfunksystem.

Finanziert wird das nicht wie bei den Offenen Kanälen durch öffentliche Mittel, sondern durch vorwiegend werbefinanzierte Internetplattformen, mit der Gegenleistung der Preisgabe privater Daten. Das eröffnet vielfältige Möglichkeiten zur Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung, bis hin zum Mikro Targeting in Wahlkämpfen. Falschmeldungen und Manipulationen erzielen viel größere Breitenwirkung als in den Zeiten des Stammtisches. Auf der anderen Seite entwickelt sich zum Beispiel bei den Podcasts eine Vielfalt von Inhalten, die über die der traditionellen Medien hinausgeht.

Reichen Vorgaben für Transparenz und Diskriminierungsfreiheit?

Der Entwurf des Medienstaatsvertrages fordert von Intermediären Transparenz und Diskriminierungsfreiheit. Was das im Einzelnen bedeutet, sollen die Medienanstalten konkretisieren. Allerdings ist die Kontrolle von Algorithmen schwieriger als die klassische Plattformregulierung. Die Durchsetzungsaussichten werden nicht größer, wenn man grundlegende Anforderungen an Unternehmen so vage wie im Entwurf formuliert. Die Unternehmen werden wie schon in anderen Bereichen umfangreiche Dokumente veröffentlichen, nach denen sie alle Anforderungen erfüllen. Eines aber werden sie nicht tun: ihre Geschäftsmodelle und die sich daraus ableitenden Vorgaben für die Algorithmen infrage zu stellen. Das wird auch im Entwurf nicht verlangt.

Dieser geht am Hauptproblem vorbei. Eine aktive Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses durch eine intransparente oder diskriminierende Gestaltung von Algorithmen ist derzeit nicht die vordringliche Gefahr. Google und Facebook haben keine nationale politische Agenda, wie früher

Medienmogule wie Kirch, Berlusconi und Murdoch. Die bisherigen Missbrauchsfälle betreffen kommerzielle Aktivitäten und das übermäßige Sammeln von Daten.

Das ändert aber nichts daran, dass diese Plattformen für Meinungsbeeinflussung und Manipulation genutzt werden können. Facebook hat Instrumente bereitgestellt, die von Dritten genutzt werden konnten, Trump zum Präsidenten zu machen. Bisher gibt es Gegenmittel allenfalls bei der Verletzung von Persönlichkeits- und Urheberrechten. Facebook mag bereit sein, mit seinen Algorithmen Versuchen entgegenzuwirken, Wahlen zu manipulieren. Aber es gibt keine Kontrolle, dass und wie das geschieht. Politische Werbung war in den klassischen Medien einfach zu regulieren, auch wenn die unterschiedliche Behandlung in Rundfunk und Presse fragwürdig geworden ist. Regeln für die Nutzung sozialer Netzwerke aufzustellen, wäre eine viel größere Herausforderung.

An den wirklichen Problemen der Marktmacht und des Einflusses von Facebook und Google würde der Entwurf des Medienstaatsvertrags nichts ändern, er ist ein eher symbolischer Versuch, Präsenz der Länder zu zeigen, zeigt aber umgekehrt, wie wenig die Länder zur Kommunikationsordnung der Zukunft beizutragen haben.

Fehlentwicklungen bei kommerziellen Plattformen

Ein offensichtliches Problem sind der fehlende Wettbewerb und die Dominanz der amerikanischen Plattformen, zu deren Begrenzung es verschiedene Vorschläge gibt, von der Teilung von Daten über die Fortentwicklung des Wettbewerbs- und Steuerrechts bis hin zur Interoperabilität von Plattformen. Allen ist gemeinsam, dass sie nicht die Zuständigkeit der Länder fallen.

Das zweite für die Meinungsbildung noch gravierendere Grundproblem sind die Geschäftsmodelle, die auf der Sammlung von Daten als Basis der Werbefinanzierung aufbauen und damit größere Defizite für den Kommunikationsprozess aufweisen, als sie das Bundesverfassungsgericht für den privaten Rundfunk beschrieben hat. Fake News haben größere Chancen auf Verbreitung als seriöse Berichterstattung. Die Personalisierung der Kommunikation durch das Sammeln entsprechender Daten verstärkt die Tendenz, sich in der eigenen Meinung bestärken zu lassen, statt sich mit anderen Auffassungen auseinanderzusetzen.

Die Antworten darauf

Wenig aussichtsreich sind Versuche, durch rechtliche Vorgaben eine bessere Auffindbarkeit als wertvoll definierter Inhalte auf Internetplattformen zu erreichen. Nicht nur fällt es dem Recht wesentlich schwerer, erwünschte Inhalte zu definieren als Diskriminierungen abzuwenden. Vor allem steht die Wahlfreiheit der Nutzer im Konflikt mit jedem Versuch, ihre Auswahl einzuschränken. Im Internet fehlt der wesentliche Hebel, mit dem die Auffindbarkeit in der klassischen Rundfunkwelt gefördert werden konnte: die Beschränkung der verfügbaren Alternativen.

Zu einfach erscheint mir, wenn das Bundesverfassungsgericht aus den Defiziten werbefinanzierter Internetplattformen nur eine weitere Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Finanzierung aus dem Rundfunkbeitrag ableitet. So berechtigt die öffentliche Finanzierung von Inhalten nach wie vor ist, kann man doch nicht die Augen davor verschließen, dass sie an Bedeutung für den Meinungsbildungsprozess verlieren. Sie ändern auch nichts an den Defiziten kommerzieller Plattformen und an den fehlenden Alternativen dazu. Statt der Versuchung nachzugeben, sich weiter nur auf die hergebrachten Strukturen zu verlassen, könnten die Länder den Haushaltsbeitrag zu

einem Teil auch dafür einsetzen, Alternativen im Bereich der Plattformen zu unterstützen. Mit Geld könnten sie mehr erreichen als mit Regulierung.

Einen Rückfall in frühere Fehlentwicklungen der Medienpolitik würde es allerdings bedeuten, die Hoffnungen auf eine Konkurrenz durch die Kooperation der etablierten Medien zu setzen, von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Verlagen. Eine ähnliche Kooperation hat in Deutschland den Bildschirmtext erfunden, aber nicht das Internet. Auch der Airbus taugt nicht als Vorbild europäischer Initiativen: damals konnte der Staat mit seinem Einfluss in der privaten wie militärischen Luftfahrt für die Abnahme sorgen. Im Internet entscheiden die Verbraucher, wenn man nicht den chinesischen Weg geht.

Warum veranstaltet man keinen mit ausreichenden Mitteln ausgestatteten Wettbewerb für Gründer, nach Lösungen für am Public Service orientierte Plattformen zu suchen? Vieles wird scheitern, aber trotzdem sollte man auf Kreativität setzen, die sich nicht primär am kommerziellen Erfolg orientiert.

Aufteilung der Regulierung auf Bund und Länder

Eine weitere Herausforderung für die Regulierung der marktbeherrschenden amerikanischen Plattformen liegt darin, dass sie weit mehr sind als Intermediäre. Die Plattformen erfassen alle Lebensbereiche, nicht nur die Mediennutzung, und gewinnen ihre Stärke aus den Möglichkeiten zur Verknüpfung.

Man kann versuchen, sich wie die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz so zu einigen, dass der Bund die allgemeine wirtschaftliche Plattformregulierung übernimmt, die Länder diejenige, die audiovisuelle Medien betrifft. Nur geht es sowohl bei der Transparenz als auch bei der Diskriminierungsfreiheit um übergreifende Grundsätze, denen man nicht mit einer Zersplitterung der Kontrolle begegnen kann, will man sich gegenüber marktmächtigen Unternehmen durchsetzen.

Ketzerische Fragen

Betrachtet man vor diesen Veränderungen die grundlegenden Ziele der Medienordnung, kann man die bisherigen Antworten nicht als befriedigend empfinden. Als Bürger, dem nun erstmals die Möglichkeit der Anhörung geboten wird, kann ich Anmerkungen machen, die sich die Leitung einer Staatskanzlei oder einer Medienanstalt nicht erlauben dürfte.

Die Zuständigkeit der Länder für den Rundfunk beruht auf die Verbindung der Medien mit der Kultur und der Förderung regionaler Vielfalt. Internetplattformen agieren global, sie haben keine eigenen Maßstäbe und Algorithmen für einzelnen Bundesländer. Früher war es einmal sinnvoll, Eisenbahnen nicht mehr regional zu regeln, und später auch nicht die Telefonnetze. TV-Kabelnetze konnte man in in der analogen Zeit lokal regulieren, mit der Satellitenverbreitung kam die bundesweite Regulierung, Die wesentlichen Akteure des Internets haben die nationale Ebene übersprungen.

Für die Zuständigkeit der Länder im Bereich der Inhalte und damit der öffentlich-rechtlichen Anstalten gibt es nach wie vor gute Gründe, auch für die Nutzung der Netze, die ausschließlich der Verbreitung von Rundfunk dienen. Das rechtfertigt aber noch nicht die Ausweitung auf das Internet und seine Plattformen, wenn der öffentliche Raum nicht mehr mit den Mitteln der Länder gesichert werden kann.

Eine wirkungsvolle Antwort auf die Regulierung globaler Plattformen müsste auf europäischer Ebene gegeben werden, mit der Chance, dass etwas neu geschaffen werden kann, angepasst an die

aktuellen Herausforderungen. Für die marktstarken Internetplattformen müsste die Regulierung über das Kartellrecht hinausgehen, so wie es auch eine besondere Regulierung für die Infrastruktur der Netze gibt, deren Regulierung es allerdings mit weniger komplexen Fragen wie Durchleitungsentgelten und Versteigerungsverfahren zu tun hat.

Die Medienanstalten verdanken ihre Existenz der Notwendigkeit, knappe und deshalb besonders wertvolle und einflussreiche Ressourcen zu verwalten. Damit dies staatsfrei geschieht, sind Gremien mit ehrenamtlichen Mitgliedern eingesetzt worden. Für das Internet ist eine Beteiligung der Zivilgesellschaft über Ansätze der Regulierung hinaus essenziell, aber in der Form von ehrenamtlichen Vertretern gesellschaftlicher Gruppen? Haben nicht die Modelle der Internet Governance bessere Ansätze hervorgebracht?

Zeigen nicht sowohl die Länder als auch die Medienanstalten immer wieder die Schwächen dezentraler Arbeitsstrukturen dort, wo es nicht um Freiräume regionaler Innovation geht, sondern um die Wahrung von Medieninteressen gegenüber zentral organisierten professionellen Spielern, von den Plattformen bis hin zu den Kartellbehörden?

Haben nicht schon die Digitalisierung und die Privatisierung der Rundfunkübertragungswege und damit der Wegfall wertvoller und knapper Ressourcen als Mittel der Medienpolitik zu einem gravierenden Einflussverlust von Ländern und Medienanstalten geführt? Die wesentlichen Strukturentscheidungen zum Beispiel bei den Kabelnetzen werden durch die Kartellbehörden getroffen.

Antworten auf die Disruption

Schumpeter hat für die Wirtschaftsentwicklung das Beispiel gebildet, dass es nicht die Postmeister waren, die die Eisenbahnen gegründet haben. Inzwischen gibt es viele anschauliche Beispiele der weiteren Wirtschaftsentwicklung. Eine generelle Schwäche insbesondere der deutschen Entwicklung der letzten Jahrzehnte war das Zutrauen der Politik in die Innovationskraft etablierter Unternehmen, während in der globalen digitalen Welt neu gegründete Unternehmen erfolgreich geworden sind.

Genauso aber kann man sich fragen, ob diejenigen besonders gut mit den digitalen Herausforderungen umgehen können, deren Strukturen wie ihre Instrumente aus der klassischen analogen Rundfunkwelt stammen.

Natürlich ist es schwierig, loszulassen und angesichts sinkender Aufgaben nicht einfach neue für die bestehenden Institutionen zu fordern. Der Preis ist ein Verlust an Einfluss, wie wir ihn für alle Institutionen der Medienordnung beobachten können, bis hin zum Bundesverfassungsgericht. Von den Anforderungen, mit denen das Gericht die Einführung des privaten Rundfunks begleitet hat, ist im Internet wenig geblieben, obwohl dessen Einfluss inzwischen größer ist. Hier herrscht weitgehend das freie Spiel der Kräfte, das es eigentlich nicht geben dürfte.

Meine These ist: in den Strukturen der geltenden Medienordnung der Länder mit ihrem Zwang zur Einstimmigkeit und ihren dezentralen Arbeitsstrukturen kann es keine befriedigenden Antworten auf zentrale Fragen der künftigen Medienlandschaft geben. Was bleibt: dort, wo man nicht den Zwang der alten Strukturen hat, sondern die Freiheit der Ideen, kann man etwas bewirken. In Think Tanks kann man Lösungen entwickeln, die nicht in herkömmlichen Strukturen realisiert werden können. Die Medienanstalten haben genügend Geld dafür, und einige wie die Medienanstalt Berlin-Brandenburg haben Ansätze entwickelt.

Auch auf neuen Wegen wird es mehr Grenzen geben, mit Instrumenten der Regulierung, der Selbstregulierung und der Beteiligung der Zivilgesellschaft die freie öffentliche Meinungsbildung zu sichern, als in der alten Welt der Medienregulierung. Umso wichtiger ist es, alle Möglichkeiten zu nutzen, die Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger nicht nur zum Umgang mit klassischen Medien zu fördern, sondern auch zur aktiven Teilhabe am Kommunikationsprozess auf den Plattformen des Internets. Hier ist Raum für den föderalen Wettbewerb um die besten Lösungen.