

Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2021

Inhalt

1. Einführung.....	1
2. Aktuelle Situation des Mediensystems unter besonderer Berücksichtigung von Medienplattformen.....	6
2.1 Die aktuelle Situation des Mediensystems.....	6
2.2 Aktivitäten und Maßnahmen des Bundes und der Länder sowie der EU	13
2.2.1 Bisherige Plattformregulierung des Bundes und die hiermit verfolgten Ziele.	13
2.2.2 Bisherige Plattformregulierung der Länder und die hiermit verfolgten Ziele ..	18
2.2.3 Plattformregulierung auf EU-Ebene.....	19
2.3 Notwendigkeit der Diskussion über eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens	23
2.4 Fazit	26
3. Handlungsoptionen.....	28
3.1 Anreize für neue kooperative Medienplattformen.....	29
3.2. Schaffung wettbewerblicher Chancengleichheit.....	30
3.3. Umverteilung.....	33
3.4 Anpassung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	35
4. Zusammenfassung.....	37

1. Einführung

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit Beschluss vom 12. März 1976 (BT- Drucksache 7/4770) gebeten, fortlaufend einen Medienbericht zu erstatten. Mit Beschluss vom 4. Juli 2002 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung dazu aufgefordert, einen Medien- und Kommunikationsbericht vorzulegen, der über die Fortschritte bei der Verwirklichung einer trag- und zukunftsfähigen Medien- und Kommunikationsordnung informiert (BT-Drucksache 14/8649). Ergänzend hierzu hat der Bundestag am 25. Oktober 2019 beschlossen, den Medien- und Kommunikationsbericht nicht mehr im Abstand von vier Jahren, sondern in kürzeren Intervallen, mindestens aber alle zwei Jahre, vorlegen zu lassen und darin schwerpunktbezogen Bericht zu erstatten (BT-Drucksache 19/14402). Hierdurch soll dem dynamischen und vielschichtigen Charakter der Medien mit Blick auf aktuelle medienpolitische Entwicklungen besser Rechnung getragen werden. Während das wissenschaftliche Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht 2018 noch die Medien und Medienpolitik insgesamt zum Gegenstand der Reflexion gemacht hat, richtet daher dieser Medienbericht in Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag seine Aufmerksamkeit auf ein spezifisches Thema der Medienpolitik, namentlich den Fragestellungen rund um die Etablierung neuer kooperativer Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung.

In Kontinuität zum vorherigen Medien- und Kommunikationsbericht ist auch Grundlage dieses Berichts ein wissenschaftliches Gutachten. Für diesen Medien- und Kommunikationsbericht hat die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien ein interdisziplinäres Gutachten in Auftrag gegeben, um einerseits der Komplexität des Themas gerecht zu werden und um andererseits einen umfassenden Blick auf kooperative Medienplattformen zu werfen. So wird das Thema in dem vorgelegten wissenschaftlichen Gutachten aus den unterschiedlichen Blickwinkeln der Medienforschung, der Kommunikationswissenschaft, der Medienökonomik sowie aus der Perspektive der Rechtswissenschaft eruiert. Das Gutachten diskutiert die Chancen und Risiken kooperativer Medienplattformen.¹

¹ Gostomzyk/ Jarren/ Lobigs/ Neuberger/ Moßbrucker (2021) Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung. Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Der Bedeutungszuwachs digitaler Plattformen, insbesondere von marktdominierenden Plattformen wie Google, Facebook, Twitter etc., hat einen gesellschaftlichen Wandel eingeläutet, der auch das traditionelle Mediensystem vor große Herausforderungen stellt. Traditionell kommt den Medien die Aufgabe zu, zu informieren, zu kritisieren, der Gesellschaft unabhängiges und einordnendes, informierendes Geleit zu geben. Es sind die freie unabhängige Presse und der freie Austausch von Ideen, die die öffentliche Meinung bilden. Der öffentliche Diskurs, ob analog, ob digital, bildet das Fundament unserer Demokratie. Im Kontext digitaler Plattformen sind diese Werte und ein fairer publizistischer Wettbewerb allerdings keine Selbstverständlichkeit mehr. Die Frage, wie wir unsere Medienordnung künftig angesichts weniger, aber immer dominanter werdender globaler Akteure gestalten wollen, gehört deshalb zu den aktuell drängendsten medienpolitischen Fragestellungen.

Es ist zu konstatieren, dass der öffentliche Diskurs in doppelter Hinsicht fragmentiert erscheint: Zum einen hat sich die Anzahl möglicher Informationskanäle vervielfacht, sodass auch die Art, wie sich Meinungen bilden und aus welchen Quellen sie sich speisen, kaum mehr nachvollzogen werden kann. Die Geschwindigkeit, mit welcher Informationen im Internet zirkulieren, erschwert die kritische Einordnung und belastet daher auch das Vertrauen in die Medien.² Folge dessen ist auch, dass der öffentliche Diskurs zunehmend polarisiert ist und dadurch zur Herausforderung für die Demokratie wird.³ Zum anderen mangelt es den vielen Informationsangeboten an einem Konsens über Grundsatzvorstellungen journalistischen Arbeitens. Informationen werden nicht mehr vornehmlich durch die klassischen Massenmedien ausgewählt und kuratiert, sondern von Plattformen zur Verfügung gestellt. Dies hat eine erhebliche Verschiebung in der Informationsarchitektur zur Folge. Auch nach Ansicht des Europäischen Parlaments haben sich im Ökosystem digitaler Medien neue Intermediäre mit Gatekeeper-Funktionen herausgebildet, die in der Lage sind, Informationen und Ideen online zu beeinflussen und zu kontrollieren.⁴ Die

² Decker/ Yendell/ Kiess/ Brähler (2017) Polarisiert und radikalisiert? Medienmisstrauen und die Folgen für die Demokratie. Arbeitspapier Nr. 27, Otto-Brenner-Stiftung (Hrsg.), S. 50 f., online abrufbar: https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP27_Medienmisstrauen_Decker_2017_10_06.pdf (letzter Zugriff 31.03.2021).

³ Ibid. S. 9, 50 f.

⁴ Europäisches Parlament (2018) Entschließung v. 03.05.2018 zu Freiheit und Pluralismus der Medien der in EU, Rn. 31, online zuletzt am 19.05.2021 abgerufen unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0204_DE.html.

Marktmachtkonzentration u.a. von Plattformbetreibern und die Kontrolle über Medien durch große Wirtschaftsunternehmen bergen nach Einschätzung des Europäischen Parlaments neue Risiken für den Pluralismus der öffentlichen Debatte und den Zugang zu Informationen. Sie könnten auch Auswirkungen auf die Freiheit, Integrität, Qualität und redaktionelle Unabhängigkeit von Druck- und Rundfunkmedien haben.⁵

Plattformen sind den klassischen Medien einerseits nützlich, etwa um auf ihre Beiträge aufmerksam zu machen, um neue Abonentengruppen zu erschließen oder um schneller und niederschwelliger als je zuvor über aktuelle Ereignisse berichten zu können. Andererseits setzen Plattformen die Wirtschaftsmodelle der traditionellen Medien massiv unter Druck. Sie sind längst zu „Mega-Plattformen“ avanciert und besitzen starke Stellungen auf einer Vielzahl von Märkten, da sie nicht selten unterschiedliche Funktionen und Anwendungsbereiche auf sich vereinen.⁶

Laut Gutachten gibt es bereits stellenweise Kooperationen im Medienbereich,⁷ insbesondere die Mediatheken im audiovisuellen Bereich sind beliebt. Doch können ihre Reichweiten bisher nicht annähernd mit denen der großen Plattformen konkurrieren⁸ und eine Verschmelzung digitaler Printangebote der Zeitungen mit den Angeboten des Hörfunks und des Fernsehens gibt es bisher, teilweise aus rechtlichen Gründen, teilweise aus ökonomischen Erwägungen heraus, kaum.⁹ Die Auseinandersetzung auch mit den Chancen kooperativer Medienplattformen ist jedoch notwendig, um unsere Medienordnung weiterzudenken und positiv zu gestalten.

Darüber hinaus entwickeln sich bestimmte Plattformen durch einen fortschreitenden „Plattformisierungsprozess“ zu zentralen Infrastrukturen auch der öffentlichen Kommunikation.¹⁰ Die Öffentlichkeit, die sich bildlich gesprochen einst auf dem Marktplatz zusammengefunden hat, trifft sich heute in den Kommentarspalten von YouTube. Längst sind

⁵ Ibid. Erwägungsgrund S, Rn. 29.

⁶ Siehe zu den Definitionsschwierigkeiten des Plattformbegriffs Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O., S. 17 ff.

⁷ Ibid. S. 26 ff.

⁸ Statista (2020) Nutzungshäufigkeit von Mediatheken und Streamingdiensten in Deutschland im Jahr 2020, online abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/627483/umfrage/nutzungshaeufigkeit-von-videostream-anbietern-in-deutschland/> (letzter Zugriff 16.04.2021).

⁹ Teilweise gibt es eine Vernetzung unabhängiger Plattformen durch Log-In-Allianzen (Single-Sign-On), teilweise gibt es übergreifende Plattformen im Audiovisuellen Bereich und im Radio, siehe Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 30 ff. Es gibt jedoch bisher keine Plattform, die spartenübergreifend funktioniert.

¹⁰ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O., S. 45 ff.

Plattformen daher fester Bestandteil der Medienlandschaft geworden. Jedoch unterscheiden sich ihre Funktionsweise und Geschäftsmodelle fundamental von denen der „klassischen Medien“, sie sind technisch, ökonomisch und soziokulturell ein Novum in der traditionellen Medienlandschaft, die auf diese Entwicklungen schlecht vorbereitet war.¹¹ Schwindende Auflagenzahlen, das Wegbrechen von Anzeigenkunden, weniger Zeitungen mit hauseigener Nachrichtenmantelproduktion – all dies ist symptomatisch für den Wandel des Medienmarktes mit Folgen auch unmittelbar für die öffentliche Meinungsbildung und damit auch die demokratische Willensbildung insgesamt. Hinzu kommen die Phänomene von Desinformation, Hassrede und Cybermobbing, die die Gesellschaft vor neue Herausforderungen stellt. Nicht selten schlagen Radikalisierungen im Netz¹² auch in Taten in der „analogen Welt“ um. Zugespitzt lässt sich sagen: „Demokratien durchleben eine fundamentale Kommunikationskrise“.¹³

Nicht zuletzt der Angriff auf das US-amerikanische Kapitol am 6. Januar 2021 und die darauffolgende Sperrung des Twitter- und Facebook-Accounts des damals noch amtierenden US-Präsidenten Donald Trump haben überdies verdeutlicht, dass Netzwerke de facto zu einem relevanten, grundrechtssensiblen Kommunikationsraum geworden sind. Die Frage, welche Verantwortung bestehende Plattformen mit großer Reichweite übernehmen müssen, hat teilweise bereits sowohl national als auch europäisch rechtliche Konturen angenommen. Der hier vorgelegte Medien- und Kommunikationsbericht greift aber darüber hinaus und verfolgt das Ziel, eine vertiefte Diskussion dazu anzustoßen, ob und wie wertebasierte Medien – im Sinne einer Verständigung auf journalistisch-ethische Standards – zusammenarbeiten können, um ggf. in Gestalt kooperativer Medienplattformen eine Alternative zu den marktdominierenden Plattformen, wie Google, Facebook, Twitter etc. bilden zu können.

Kooperative Medienplattformen gibt es bereits v.a. im audiovisuellen Bereich in Gestalt gemeinsamer Mediatheken eigentlich konkurrierender Radio- und Fernsehsender (z.B.

¹¹ Vgl. Ibid., S. 45, 59 ff.

¹² Vgl. Rieger, D. (2019) Diskussionsräume und Radikalisierungsprozesse in sozialen Medien. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.). Online abrufbar unter <https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtspopulismus/290851/diskussionsraeume-in-sozialen-medien> (letzter Zugriff 16.04.2021).

¹³ Kornelius, S. (2021) „Welt der Lüge“, in: Süddeutsche Zeitung v. 13.01.2021, S. 4.

„Salto“ in Frankreich, „Britbox“ in Großbritannien)¹⁴ oder in der Art, dass sich verschiedene Medienakteure auf dieselben technischen Standards zur Nutzung einer Plattform einigen (z.B. durch Single Sign On).¹⁵ Projekte aber, die eine medienübergreifende Journalismus-Plattform in der Art eines „Spotify für Journalismus“¹⁶ vor Augen haben und auf welcher sich große Teile der Medienunternehmen zusammenschließen würden, gibt es bisher nicht.¹⁷ Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass letztgenannte kooperative Medienplattformen indes eine Möglichkeit unter verschiedenen darstellen, um publizistische und an den Werten der Demokratie orientierte Leistungen im digitalen Zeitalter erbringen zu können.¹⁸ Ausgehend von dieser Erkenntnis wird der folgende politische Teil des Kommunikations- und Medienberichts der Bundesregierung zunächst den fortschreitenden Plattformisierungsprozess und die sich daraus für Medien, aber auch die Gesellschaft insgesamt ergebenden Folgen betrachten (2.1). Die bisherigen Aktivitäten von Bund, Ländern und der EU zur Regulierung bestehender Plattformen werden dargestellt (2.2). Angesichts der Herausforderungen für das bestehende Kommunikations- und Medien-Ökosystem kann neben weitergehender Regulierung bestehender Plattformen auch die stärkere Ermöglichung kooperativer Plattformen ein ergänzender Ansatz zum Austarieren unserer Medienordnung sein (2.3.). Die Überlegung, ob und wie ggf. neue kooperative Medienplattformen dazu beitragen können, stehen in diesem Bericht im Fokus. Damit gehen Realisierungsprobleme einher, es bestehen aber durchaus Handlungsoptionen (3.).

¹⁴ Ibid. S. 27.

¹⁵ Ibid. S. 30 f.

¹⁶ Begriffsprägung von Wellbrock (2020) Ein „Spotify für Journalismus“? Eine ökonomische Perspektive auf abonnementbasierte anbieterübergreifende Plattformen im Journalismus. In: Landesanstalt für Medien NRW (Hrsg.) Money for nothing and content for free? Schriftenreihe Medienforschung, Band 82, Nomos-Verlag Baden-Baden.

¹⁷ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 4 f, 41.

¹⁸ Ibid. S. 166.

2. Aktuelle Situation des Mediensystems unter besonderer Berücksichtigung von Medienplattformen

Die heutige Medienlandschaft ist durch digitale Medienplattformen geprägt. Sie sind zum Dreh- und Angelpunkt des Informationsaustausches geworden und haben die Medienlandschaft deutlich komplexer werden lassen. Der Medienwandel geht dabei auch mit einem Wandel des Verständnisses einher, was wir unter Plattformen verstehen (2.1). Die Regulierung von Plattformen hat bereits Kontur gewonnen (2.2).

2.1 Die aktuelle Situation des Mediensystems

Der Begriff der Plattform hat einen grundlegenden Wandel erfahren.¹⁹ Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass es sich bei Plattformen in erster Linie um Unternehmen der Privatwirtschaft handelt, die unterschiedliche Märkte auf sich vereinen und auf diesen digitalen Marktplätzen Angebote und Nachfragen vermitteln.²⁰

Laut Gutachten ist der Begriff der Plattform jedoch weiter zu verstehen, denn Plattformen könnten nicht (mehr) allein aufgrund technischer Parameter definiert werden. Ihre Architektur und Funktion wird danach auch durch menschliche Wertentscheidungen geprägt.²¹ So können für sie im Rahmen der Privatautonomie Nutzungsbedingungen einseitig festgelegt werden (z.B. in Form Allgemeiner Geschäftsbedingungen, Dienstleistungsrichtlinien oder auch „Community Standards“). Entscheidend sei aber, dass Plattformen als Unternehmen der Privatwirtschaft eigene betriebswirtschaftliche Interessen verfolgen und daher nicht neutral sind.²² Ihre Geschäftsmodelle seien überwiegend intransparent.²³ Gleichzeitig haben sie einen erheblichen Bedeutungszuwachs erlangt. Sie haben das gesellschaftliche Leben auf allen Ebenen durchdrungen.²⁴ Insbesondere in Bezug auf die gesellschaftliche Kommunikation sind sie unentbehrlich geworden; ihr Beeinflussungspotenzial nimmt stetig zu. Sowohl die klassischen Medien nutzen Plattformen, um auf ihre

¹⁹ Der Begriff der Plattform stößt auf Definitionsschwierigkeiten, siehe eingehend Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O., S. 12 ff.

²⁰ Ibid. S. 48.

²¹ Ibid. S. 35 f.

²² Ibid. S. 49.

²³ Ibid. S. 54.

²⁴ Ibid. S. 55.

Inhalte aufmerksam zu machen, als auch die Politik, sowie unterschiedliche Interessengruppen und natürlich Milliarden von Nutzerinnen und Nutzern. Der Digitalisierungsprozess hat Plattformen als vollständig neue Institutionen herausgebildet, die aufgrund ihrer Datensammlungen und algorithmusgesteuerten Auswahlprozesse über ein enormes Beeinflussungspotential verfügen. Das Gutachten bezeichnet dies als „Plattformisierungsprozess“.²⁵ Die Marktmacht der Plattformen kann auch Abhängigkeiten bewirken. Der durch die Corona-Pandemie bewirkte Digitalisierungsschub hat die Marktmacht vieler Plattformen befördert.

Das wissenschaftliche Gutachten setzt Plattformen aufgrund ihres Bedeutungszuwachses mit herkömmlichen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge gleich; Demnach hätten sie durch ihre gesellschaftsweite Relevanz und ihren gesellschaftsweiten Gebrauch den Charakter von Infrastrukturen angenommen,²⁶ ähnlich anderen Formen von Infrastruktur wie bspw. Straßen, Stromtrassen oder Wasserleitungen.²⁷ Denn gesellschaftliche Teilhabe und die Entwicklungsmöglichkeiten sowohl der Gesellschaft als auch des Individuums, sei es in wirtschaftlicher, politischer, oder kultureller Hinsicht, hängt heutzutage auch von der Zugänglichkeit zur digitalen Infrastruktur ab.²⁸ Die Einordnung als Infrastruktur der Daseinsvorsorge ermächtigt und verpflichtet den Staat, besondere Vorkehrungen für ihre allgemeine Verfügbarkeit aufzustellen. Viele Fragen sind dabei noch offen. Dies wird durch die auch in Deutschland geführte Debatte verdeutlicht, ob beispielsweise Twitter, ein Unternehmen mit Hauptsitz in den USA, den Account des seinerzeit scheidenden US-amerikanischen Präsidenten Trump blockieren durfte. Eben solche Fragen wirft auch Amazons Reaktion auf, nach dem Angriff auf das Kapitol der von Trump Anhängern maßgeblich genutzten Plattform Parler die eigenen Cloud-Dienste zu verweigern.²⁹ Auch die Diskussion um das australische Mediengesetz verdeutlicht die Sensibilität des Umgangs mit Plattformen. Nach diesem Gesetzentwurf müssen Plattformen lokale Verlage, deren

²⁵ Ibid. S. 5, 45.

²⁶ Ibid. S. 56.

²⁷ Ibid. Vgl. die Beispiele auf S. 56, 57 oben.

²⁸ Ibid. S. 57.

²⁹ Vgl. FAZ v. 13.01.2021, S. 13 „Amazons Politik – Netzwerk Parler klagt gegen seinen Rauswurf“; siehe auch <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/digitec/parler-erleidet-gerichtliche-niederlage-im-streit-mit-amazon-17159026.html> (letzter Aufruf 16.04.2021).

Nachrichteninhalte sie nutzen, an den Werbeeinnahmen beteiligen.³⁰ Angesichts der geplanten Regelung hatte Facebook zeitweilig alle journalistischen Angebote in und aus Australien ausgeblendet und mittels des so aufgebauten politischen Drucks einen Kompromiss errungen. Im Ergebnis bleibt es in Australien der privatautonomen Entscheidung der Plattformen überlassen, ob sie Nachrichten anzeigen. Außerdem können sie sich der avisierten Vergütungspflicht für journalistische Inhalte dann entziehen, wenn sie sich mit den Verlagen auf eine frei vereinbarte Vergütung einigen. Teilweise wird befürchtet, dass die marktmächtigen Plattformen die Regelung dazu nutzen könnten, sich dafür bezahlen zu lassen, dass sie Links anderer anzeigen.³¹ Befürchtet wird außerdem, dass große Verlage von der Regelung mehr profitieren als kleine, letztere aber die mediale Vielfalt ausmachen.³²

Die Debatte ist auch für Deutschland bedeutsam. Auch hierzulande haben viele Presseverlage mittlerweile vertragliche Regelungen mit Google im Rahmen der „Google News Showcase-Initiative“ geschlossen und stehen mit Facebook in Verhandlungen dazu.³³ Gleichzeitig wurde das Leistungsschutzrecht für Presseverlage im Zuge der Umsetzung der Urheberrechtsrichtlinie neu gefasst. Gleichwohl sehen Teile der Presselandschaft ein grundsätzliches Verhandlungsungleichgewicht zu den großen Plattformen,³⁴ welches seinerzeit u.a. auch das Vorlageverfahren des Landgericht Berlin zum Leistungsschutzrecht für Presseverleger begründet hat.³⁵ Vor diesem Hintergrund wären aus Sicht der Bundesregierung im Sinne der Medienvielfalt weitere Alternativen wünschenswert, die die Auf-

³⁰ Siehe SZ v. 25.02.2021: Australien bittet Facebook und Google mit neuem Gesetz zur Kasse. Online abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/medien/australien-facebook-google-journalismus-gesetz-1.5217187> (letzter Zugriff 16.04.2021).

³¹ Hamann (2021) Eine Digitalsteuer wäre besser. In: Die ZEIT v. 24.02.2021, online abrufbar unter https://www.zeit.de/digital/internet/2021-02/mediengesetz-australien-facebook-streit-google-nachrichten-blockade/komplettansicht?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F (letzter Zugriff 31.03.2021).

³² Ibid.

³³ Handelsblatt v. 02.03.2021, S. 23: „Facebook geht auf deutsche Verlage zu“.

³⁴ Vgl. Borgers (2020) ‚Google News Showcase‘ Investition in Journalismus oder kalkulierte PR-Aktion. Online abrufbar unter https://www.deutschlandfunk.de/google-news-showcase-investition-in-journalismus-oder.2907.de.html?dram:article_id=485385 letzter Zugriff 10.05.2021.

³⁵ Vgl. Pressemitteilung des LG Berlin v. 09.05.2017, online zuletzt abgerufen am 19.05.2021 unter <https://www.berlin.de/gerichte/presse/pressemitteilungen-der-ordentlichen-gerichtsbarkeit/2017/pressemitteilung.589394.php>.

findbarkeit von journalistischen Inhalten im Netz, aber auch die Unabhängigkeit der Medien, gleichermaßen ermöglichen. Das Gutachten sieht eine solche Alternative in kooperativen Plattformmodellen.

Aus Sicht der Bundesregierung sollte Folgendes in Betracht gezogen werden: Die Diskussionen zeigen, dass die rechtlichen Grenzen an vielen Stellen noch auszuloten sind. Denn auf der einen Seite stellt sich die Frage, ob Plattformen eine solche Wirkmächtigkeit erlangt haben, dass ihre mittelbare Grundrechtsbindung (sog. „mittelbare Drittwirkung“ im Rahmen der Anwendung des Privatrechts) im Verhältnis zwischen den Plattformen und ihren Nutzerinnen und Nutzern der Grundrechtsbindung des Staates nahekommt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage bisher offengelassen.³⁶ Auf der anderen Seite sind zunehmend Stimmen zu vernehmen, die privatautonome Regelungen für unzureichend erachten und demokratisch legitimierte Regelungen in Bezug auf die Handlungen einzelner Plattformen fordern,³⁷ allerdings mit unterschiedlicher Eingriffsintensität.³⁸ Es besteht also der Bedarf, privatautonome Interessen der Plattformen mit hierzu widerstreitenden Interessen, wie zum Beispiel Jugendschutz, Schutz vor Hass und Hetze, aber auch die Meinungsfreiheit und Medienvielfalt, in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Die Freiheit der Plattformen muss ihre Grenzen dort finden, wo die Rechte anderer in ungerechtfertigter Weise berührt sind. Deshalb bedarf es eines gesetzlichen Ordnungsrahmens, der für diesen Interessenausgleich sorgt.³⁹

Insbesondere im Medienbereich nehmen zahlreiche Plattformen eine herausgehobene Stellung ein, die die traditionellen Medien vor große Herausforderungen stellt. Gerade die großen global agierenden Medienplattformen besitzen finanzielle Ressourcen und Einflussmöglichkeiten, die den öffentlichen Kommunikationsraum prägen. Deshalb wird aktuell u.a. im Rahmen des Digital Services Act (DSA) diskutiert, ihnen zusätzliche Verpflichtungen aufzuerlegen.⁴⁰ Plattformen und traditionelle Medien sind aber auch, wie auch das

³⁶ BVerfG, Beschluss v. 22.05.2019, Az. 1 BvQ 42/19.

³⁷ Siehe beispielhaft v. Blumenron (2021) Abschalten oder regulieren? Thesen zur Verantwortung sozialer Netze. In: Der Tagesspiegel v. 11.01.2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/luegen-und-fake-news-auf-twitter-facebook-und-co-abschalten-oder-regulieren-thesen-zur-verantwortung-sozialer-netzwerke/26784986.html> (letzter Zugriff 31.03.2021)

³⁸ Karre, F. (2021) „Resilient gegen Trump und Twitter“ in Der Tagesspiegel v. 13.01.2021, S. 6.

³⁹ Vgl. Regierungspressekonferenz v. 11.01.2021 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspresskonferenz-vom-11-januar-2021-1835796> (letzter Zugriff 31.03.2021).

⁴⁰ Siehe S. 22.

Gutachten herausstellt, wechselseitig miteinander verflochten.⁴¹ Medien profitieren beispielsweise von den Recherchemöglichkeiten, die ihnen Plattformen bieten und von der größeren Reichweite, auch beim Erzielen von Werbeeinnahmen. Sie können mithilfe von Chats und Kommentarspalten ihr Publikum aktiv einbeziehen oder mithilfe der Plattformen auf ihre Beiträge aufmerksam machen. Plattformen wiederum profitieren von den Links auf Inhalte „klassischer Medien“ durch den Traffic und die Daten, die sie damit generieren. Mittlerweile kristallisieren sich auch Kooperationen zwischen Plattformen und Presseverlagen heraus. Plattformen, wie zum Beispiel Google und Facebook, schließen neuerdings Verträge mit unterschiedlichen Presseverlagen ab und zahlen Geld, um die journalistischen Inhalte – die ansonsten in manchen Fällen hinter einer Bezahlschranke gestanden hätten – den Usern ihrer Plattform zugänglich zu machen.⁴²

Es ist aber festzuhalten, dass traditionelle Medien zunehmend abhängig von den großen digitalen Plattformen sind. Google und Facebook generieren auf den Online-Werbemärkten Milliardenereinnahmen. In Bezug auf Medieninhalte profitieren die die Inhalte liefernden Medienunternehmen weitaus weniger. Bezahlstrategien für digitale Medienangebote vermögen bisher laut Gutachten in der Regel keine schwarzen Zahlen zu schreiben.⁴³ Klassische Medien unterliegen damit einer „disruptiven Plattform-Revolution“.⁴⁴ Der Rückgang von Printabonnements, die vermehrte Nutzung von Plattformen und Streaming-Diensten und das Schrumpfen des Marktes für bezahlte Anzeigen in der gedruckten Presse erfordern somit zunehmend einen Wandel etablierter und bewährter Geschäftsmodelle.

Gleichzeitig haben die traditionellen Medien die Kontrolle über die Platzierung und Verbreitung ihrer Inhalte verloren, sie haben ihre Torwächterfunktion (ihre Funktion als „Gatekeeper“) eingebüßt. Bisher war das Verhältnis zwischen klassischen Massenmedien und dem Publikum von Asymmetrie gekennzeichnet. Um Informationen einem breiten Publikum zur Verfügung stellen zu können, waren traditionelle Medien auf Sendemasten,

⁴¹ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O., S. 69.

⁴² Siehe bspw. Die ZEIT (2020) Google schließt erstmals Lizenzverträge ab, <https://www.zeit.de/digital/internet/2020-06/google-news-lizenzvertraege-online-journalismus-inhalte> (letzter Zugriff 31.03.2021).

⁴³ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 98.

⁴⁴ Ibid.

Druckerpressen und Rundfunkstudios angewiesen.⁴⁵ Dies sind heute keine notwendigen Voraussetzungen mehr, um Informationen einem breiten Publikum zugänglich zu machen. Jeder und jede kann sich mittels Telekommunikationsinfrastruktur im Internet zu Wort melden. Jedoch haben sich die mit dem Internet anfangs verbundenen Demokratisierungshoffnungen nicht uneingeschränkt erfüllt. Teilweise wird diese von privatwirtschaftlichen Interessen bestimmte Informationsvermittlung durch das Internet als „Deregulierung des Wahrheitsmarktes“⁴⁶ bezeichnet.

Der klassische Journalismus, welcher einordnet, recherchiert und aufbereitet, vermag es zunehmend nicht mehr, sich ausreichend Gehör zu verschaffen. Auf den Plattformen wird die Informationsauswahl durch Algorithmen vorgenommen, die regelmäßig nicht den Informationswert einer Nachricht nach journalistischen Relevanzkriterien beurteilen, sondern am Geschäftsmodell der Plattform ausgerichtet sind. Die Zahl der Klicks ist für Werbekunden relevant, was u.a. dazu führt, dass gerade reißerische Meldungen, auch Unwahrheiten, durch die Relevanzlogik der Algorithmen präferiert werden und sich entsprechend schneller im Internet verbreiten als sachliche Berichterstattung. Desinformationen verbreiten sich oft deshalb so rasant schnell, weil sie mehr geklickt werden (und sich damit auch als lukrativ erweisen). Dies führt zu einer scheinbaren Verhandelbarkeit von Fakten. Es wird zunehmend schwerer, Information und Desinformation voneinander zu trennen. Einer u.a. mit Mitteln der Bundesregierung geförderten Studie der Stiftung Neue Verantwortung zufolge hielten 56 Prozent der Befragten einen Beitrag („Advertorial“) trotz Werbekennzeichnung fälschlicherweise für eine Information; nur 23 Prozent haben richtig erkannt, dass es sich um Werbung handelt.⁴⁷ Auch die richtige Einordnung einer Falschinformation auf Facebook gelang lediglich 43 Prozent der Befragten, während 33 Prozent auch hierin fälschlicherweise eine Information sahen.⁴⁸ Kennzeichnungen von Social-Media-Plattformen zu Desinformationen seien der Studie zufolge zudem kaum wirksam.⁴⁹

⁴⁵ Schmidt, J. (2012) Vom Gatekeeping zum Gatewatching. Bundeszentrale für Politische Bildung. <https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/lokaljournalismus/151433/vom-gatekeeping-zum-gatewatching?p=all>. Letzter Zugriff 31.03.2021.

⁴⁶ Seemann, M. (2017) „Fake News lassen sich prima monetarisieren“. Online abrufbar unter: <https://www.riffreporter.de/essayserie-seemann-teil-2/> letzter Zugriff 16.04.2021.

⁴⁷ Stiftung Neue Verantwortung (2020) Studie zur digitalen Medienkompetenz, S. 4, online abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/studie-nachrichtenkompetenz-1879730> (letzter Zugriff 12.05.2021).

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid. S. 4 f.

Bei denjenigen, die sich ausschließlich über das Internet informieren, begünstige danach das Internet das Misstrauen in die Medien und führe zu einem sinkenden Vertrauen in die repräsentative Demokratie, ihre Parteien und Institutionen.⁵⁰ Zwar sei Studienergebnissen zufolge das Vertrauen der Bevölkerung in die Medien in der Corona-Krise gewachsen, vor der Corona-Krise ließ sich aber feststellen, dass sich offenbar immer weniger Menschen von etablierten Nachrichtenmedien gut repräsentiert fühlten und sich die pauschale Kritik gegenüber Medien verfestige.⁵¹

Aus Sicht der Bundesregierung ist eine unabhängige und vielfältige journalistische Berichterstattung essentiell für den demokratischen Willensbildungsprozess auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dies gilt für klassische und neue Medienformen. Jedoch ist festzustellen, dass u.a. der Plattformisierungsprozess die Werte der liberalen Demokratie – wie gezeigt – gefährdet. Insbesondere das Phänomen der Desinformation kann durch das gezielte Verbreiten von nachweislich falschen Informationen dazu führen, dass die individuelle Meinungsbildung auf falschen Tatsachengrundlagen gebildet wird. Plattformen werden überdies damit in Zusammenhang gebracht, dass der öffentliche Diskurs immer gespaltenener und unversöhnlicher wird und „statt der oft erhofften Kultur universaler Beteiligung“⁵² mutmaßlich das Entstehen abgeschlossener Diskursräume („echo chambers“/ Filterblasen) begünstigt wird,⁵³ innerhalb derer lediglich die eigene Meinung widergespiegelt wird, jedoch keine davon abweichende oder diese kritisierende. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Phänomen der Filterblasen umstritten ist.⁵⁴ Es zeigt sich nach Einschätzung des Gutachtens, dass sich die Meinungsmacht zu nicht-publizistischen Akteuren verlagert, die mitunter aber starke politische Relevanz aufweisen.⁵⁵ Nicht alle dieser

⁵⁰ Decker et. al (2017) a.a.O. S. 38.

⁵¹ Universität Mainz (2018, 2020) Langzeitstudie Medienvertrauen, online abrufbar unter <https://www.forschung-und-lehre.de/forschung/vertrauen-in-medien-spaltet-die-bevoelkerung-2561/>, Forschungsergebnisse der Welle 2018 und 2020: <https://medienvertrauen.uni-mainz.de/forschungsergebnisse-der-welle-2018/> und <https://medienvertrauen.uni-mainz.de/forschungsergebnisse-der-welle-2020-3/> Letzter Zugriff 29.04.2021.

⁵² Meireis (2019) ‚O daß ich tausend Zungen hätte‘. Chancen und Gefahren der digitalen Transformation politischer Öffentlichkeit – die Perspektive der evangelischen Theologie. In: Bedford-Strohm et.al. (Hrsg.) Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit, Nomos-Verlag Baden-Baden, S. 47 (55).

⁵³ Siehe dazu auch: Gahntz et. al (2021) Breaking the News? Politische Öffentlichkeit und die Regulierung von Medienintermediären. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), S. 10. online abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/17429.pdf> letzter Zugriff 31.03.2021.

⁵⁴ Kritisch zum „Filterblasen-Narrativ“ Höhne (2019) Digitalisierung. Anmerkungen zu Narrativen und Imaginationen digitaler Kulturpraktiken. In Bedford-Strohm et.al. (Hrsg.) a.a.O, S. 25 (33 f.).

⁵⁵ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 73.

Akteure handeln nach journalistischen Standards. Daher führt die Vielstimmigkeit des Internets nicht notwendigerweise zu dem gewünschten Meinungspluralismus. Im Gegenteil: Es wird eine sachliche Auseinandersetzung im Sinne eines demokratischen Diskurses bisweilen sogar verhindert. Hinzu kommt das Phänomen der Hassrede, welches auch unter Journalistinnen und Journalisten zu „chilling effects“ führt, sie also davon abhalten kann, über ein bestimmtes Thema zu berichten, um Drohungen oder Angriffen zu entgehen.⁵⁶ Die dem klassischen Journalismus zugeschriebene Aufgabe, „Wachhund“ und „Hüter“ der Demokratie zu sein, wird damit erschwert.

2.2 Aktivitäten und Maßnahmen des Bundes und der Länder sowie der EU

2.2.1 Bisherige Plattformregulierung des Bundes und die hiermit verfolgten Ziele

Die Bundesregierung hat seit dem Erscheinen des Medien- und Kommunikationsberichts 2018 die Regulierung von Medienplattformen auf Bundesebene weiter vorangetrieben. So sind auf Initiative der Bundesregierung bereits mehrere Gesetze auf den Weg gebracht worden, mit denen die rechtlichen Rahmenbedingungen für Plattformen weiter ausgestaltet werden. Wie bereits im letzten Medien- und Kommunikationsbericht angeklungen, nimmt die Bundesregierung mit der Plattformregulierung zunehmend auch medien- und gesellschaftspolitische Regulierungsziele in den Blick. Ziel der Regelungen für Plattformen ist es einerseits, kleineren Plattformen Chancengleichheit im Wettbewerb mit den großen Plattformen einzuräumen, andererseits auch solche Plattformen, die nicht in der EU ansässig sind, an hiesige Standards beispielsweise des Jugendmedienschutzes, der Meinungsfreiheit etc. zu binden.

So war Deutschland mit dem 2017 verabschiedeten **Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)** bereits Vorreiter in puncto Plattformregulierung. Das NetzDG verpflichtet die großen Anbieter sozialer Netzwerke mit mindestens zwei Millionen registrierten Nutzerinnen und Nutzern im Inland zu umfassenden Compliance-Maßnahmen, insbesondere zur

⁵⁶ Vgl. Europarat (2020) Hands Off Press Freedom. Attacks on Media in Europe must not become the new normal. Jahresbericht zur Sicherheit von Journalisten, S. 28. <https://rm.coe.int/annual-report-final-en/16809f03a9>. Letzter Zugriff 31.03.2021.

Einrichtung effektiver Beschwerdeverfahren und öffentlicher Berichterstattung über die Maßnahmen zur Entfernung strafbarer Inhalte. Die Beschwerdeverfahren der großen Netzwerke müssen beispielsweise gewährleisten, dass offensichtlich strafbare Inhalte binnen 24 Stunden, sonstige strafbare Inhalte in der Regel binnen sieben Tagen gelöscht werden.

Einige andere Staaten innerhalb und außerhalb der EU haben inzwischen ähnliche Regelungen nach deutschem Vorbild angestoßen.⁵⁷

Das NetzDG war seitdem Gegenstand von zwei Gesetzesinitiativen, dem Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität und dem Gesetz zur Änderung des NetzDG:

Am 3. April 2021 ist das **Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität** in Kraft getreten. Das Gesetz dient der Umsetzung des am 30. Oktober 2019 vom Kabinett beschlossenen Maßnahmenpakets zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität.

Durch das Gesetz werden unter anderem die Anbieter großer sozialer Netzwerke verpflichtet, dem Bundeskriminalamt (BKA) als Zentralstelle bestimmte strafbare Inhalte (einschließlich IP-Adresse und der Portnummer) zu melden, die ihnen durch eine Beschwerde bekannt und von ihnen entfernt oder gesperrt wurden. Die Meldepflicht umfasst dabei insbesondere solche Straftaten, die anhaltende negative Auswirkungen auf die Ausübung der Meinungsfreiheit in den sozialen Medien haben können, wie etwa Morddrohungen und Volksverhetzungen, unabhängig davon aber auch kinderpornografische Inhalte. Die Meldepflicht an das BKA dient der Identifizierung der zuständigen Staatsanwaltschaft und damit der Ermöglichung der dortigen Strafverfolgung.

Zudem wird das NetzDG durch das **Gesetz zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes** geändert.⁵⁸ Es dient zum einen der Umsetzung der Richtlinie (EU)

⁵⁷ Vgl. das französische Pendant „Loi Avia“, welches weiter geht als das NetzDG und für teilweise verfassungswidrig befunden wurde, Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020; Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet; Vgl. auch die regulativen Vorstöße in UK mit dem „Online Harms White Paper“: <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper/public-feedback/online-harms-white-paper-initial-consultation-response> letzter Zugriff 31.03.2021.

⁵⁸ Verkündung des Gesetzes Anfang Juni 2021.

2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste – AVMD-RL). Zum anderen sieht es verschiedene Änderungen vor, welche die Rechtsstellung der Nutzerinnen und Nutzer vor allem gegenüber den o.g. großen Anbietern sozialer Netzwerke bei Auseinandersetzungen zu Maßnahmen der Netzwerke, z.B. der Löschung eines Inhalts, verbessern und für höhere Transparenz sorgen soll: So wird u.a. klargelegt, dass Meldewege für Beschwerden über rechtswidrige Inhalte leicht auffindbar und für jeden einfach zu bedienen sein müssen – d.h. direkt von dem Inhalt aus, der dem Anbieter des sozialen Netzwerks als rechtswidrig gemeldet werden soll. Die Anbieter sozialer Netzwerke werden außerdem verpflichtet, ein Gegenvorstellungsverfahren vorzuhalten, mit dem sowohl Beschwerdeführer als auch Inhalteverfasser die Überprüfung einer getroffenen Entscheidung (Löschen/Nicht-Löschen) durch das soziale Netzwerk verlangen können.

Ein weiteres Gesetzgebungsverfahren der Bundesregierung im Bereich der Plattformregulierung wurde im November 2020 erfolgreich zum Abschluss gebracht. Mit dem am 27. November 2020 in Kraft getretenen **Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes (TMG) und weiterer Gesetze** wurden zusätzliche Leitplanken für bestimmte Online-Plattformen eingezogen. Das Artikelgesetz dient – ähnlich wie das bereits angesprochene Gesetz zur Änderung des NetzDG – in erster Linie der Umsetzung der AVMD-RL.

Die AVMD-RL formuliert zusätzliche rechtliche Anforderungen an Telemedien, etwa an audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Plattform-Dienste. Insbesondere sind diese nun verpflichtet, ein Verfahren zur Meldung und Abhilfe von Nutzerbeschwerden vorzuhalten. Die Richtlinie reagiert damit auf sich verändernde Marktgegebenheiten, u.a. die zunehmende Bedeutung von Video-Sharing-Plattform-Diensten. Durch die Änderungen soll den Entwicklungen des Marktes Rechnung getragen werden und ein Ausgleich zwischen dem Zugang zu Online-Inhalte-Diensten, dem Verbraucherschutz und der Wettbewerbsfähigkeit geschaffen werden. Entsprechend der bisherigen Praxis zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern sind diese Anforderungen – soweit sie wirtschaftsbezogen sind – im Telemediengesetz umgesetzt worden. Das Telemediengesetz gilt daher

in Zukunft auch für Video-Sharing-Plattformen. Es regelt, welche Angebote unter die deutsche Rechtshoheit fallen und welche Anforderungen für die Meldung und Abhilfe von Nutzerbeschwerden insbesondere wegen Verstößen gegen Werbe- oder Jugendschutzvorschriften gelten. Die inhaltlichen Bestimmungen für Video-Sharing-Plattformen sowie weitere Regelungen der Richtlinie, insbesondere im Hinblick auf inhaltsbezogene Anforderungen an Rundfunk und Telemedien auf Abruf werden auf Ebene der Länder im Medienstaatsvertrag (MStV) und im Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) umgesetzt. In Bezug auf strafrechtlich relevante Inhalte auf Video-Sharing-Plattformen werden sowohl die inhaltlichen Bestimmungen als auch die Anforderungen an das Melde- und Abhilfungsverfahren darüber hinaus wie bisher im NetzDG geregelt.

Auch im Bereich des Jugendmedienschutzes hat die Bundesregierung Online-Plattformen näher in den Blick genommen. So ist am 1. Mai 2021 das am 5. März 2021 vom Deutschen Bundestag beschlossene **Zweite Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes** in Kraft getreten. Mit dem Gesetz werden Plattformanbieter, die fremde Inhalte bereithalten und deren Angebote wesentlich von Kindern und Jugendlichen genutzt werden, zur strukturellen Vorsorge bei sogenannten Interaktionsrisiken – insbesondere Mobbing, Grooming,⁵⁹ Selbstverletzungen – in die Pflicht genommen. Zur Anbietervorsorge sieht das Gesetz einen Beispielkatalog von Maßnahmen vor, die im Einzelfall angemessen sein können. Genannt werden etwa Melde- und Hilfesysteme, Hinweise auf nationale Beratungsangebote oder datensensible Voreinstellungen im Nutzerprofil, die eine unbeschränkte Kontaktaufnahme unterbinden sollen. Die Anbieter erhalten mit der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz einen Ansprechpartner auf Bundesebene. Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien wird zur Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz weiterentwickelt und prüft, ob Anbieter ihre Vorsorgepflichten einhalten.

Daneben sieht der Gesetzesentwurf eine Alterskennzeichnungspflicht für große und relevante Film- und Spieleplattformen, die diese als eigene Inhalte bereithalten, vor. Durch

⁵⁹ Grooming bezeichnet die gezielte Kontaktaufnahme eines oder einer Erwachsenen mit minderjährigen Personen in der Absicht, sie sexuell zu missbrauchen (Definition aus: <https://www.duden.de/recht-schreibung/Grooming>).

die Regelungen müssen auch diese Dienste durch wahrnehmbare Alterskennzeichnungen klar und transparent auf die Eignung ihrer Angebote für Kinder und Jugendliche hinweisen. Das Gesetz schafft zudem die Möglichkeit, Filme und Spiele mit beschreibenden Symbolen (sogenannte Deskriptoren) zu kennzeichnen, die auf potenzielle Gefährdungen hinweisen.

Ein weiterer Meilenstein der Anpassung des Ordnungsrahmens an die Herausforderungen der Digitalökonomie war der Abschluss des **GWB-Digitalisierungsgesetzes**. Das am 19. Januar 2021 in Kraft getretene GWB-Digitalisierungsgesetz zielt insbesondere mit der Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) auf ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht. Ziel des Gesetzes ist die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auch auf digitalen Märkten. Auch in der Digitalwirtschaft sollen Marktpositionen bestreitbar und Märkte offen bleiben. Das schließt ein, dass die Wettbewerbsregeln wirksam und effektiv durchgesetzt werden können müssen. Kernelement der Änderungen des GWB ist die Modernisierung der Missbrauchsaufsicht über marktstarke Unternehmen. Das Gesetz erfasst nunmehr ausdrücklich die Intermediärsmacht als Faktor zur Bestimmung der Marktstellung und regelt den Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten in bestimmten Konstellationen. Zudem ermöglicht es dem Bundeskartellamt, gegen bestimmte missbräuchliche Praktiken von digitalen Ökosystemen auch auf noch nicht beherrschten Märkten vorzugehen. Hintergrund ist, dass diese Unternehmen mit einer überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb aufgrund von Netzwerk- und Skaleneffekten das Potential haben, ihre Marktposition über Marktgrenzen hinweg auszudehnen oder ihre Unangreifbarkeit abzusichern. Im Kontext des Berichts ist auch zu erwähnen, dass im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Wettbewerbern ein erhebliches rechtliches und wirtschaftliches Interesse an einer Entscheidung des Bundeskartellamts über die Vereinbarkeit einer Kooperation mit dem Kartellrecht einen Anspruch auf eine Entscheidung des Bundeskartellamts begründen kann. Zudem ist die Möglichkeit einer informellen Beratung durch das Bundeskartellamt nunmehr ausdrücklich geregelt.

Am 3. Februar 2021 hat die Bundesregierung darüber hinaus mit dem **Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Bin-**

nenmarktes u.a. auch die Anpassung des Urheberrechts an die Entwicklungen des Plattform-Ökosystems beschlossen. Mit der Umsetzung der sog. DSM-Richtlinie (EU) 2019/790⁶⁰ und der Online-SatCab-Richtlinie (EU) 2019/789 in deutsches Recht, wird ein neues Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetz (UrhDaG) geschaffen, das Upload-Plattformen ab einer bestimmten Größe, wie z.B. YouTube, künftig dazu verpflichtet, sich aktiv um eine Lizenz für urheberrechtsrelevante Inhalte zu bemühen. Sie werden urheberrechtlich verantwortlich sein und im Zweifel urheberrechtswidrig hochgeladene Werke entfernen müssen.

2.2.2 Bisherige Plattformregulierung der Länder und die hiermit verfolgten Ziele

Neben der Verantwortlichkeit des Bundes für wesentliche Aspekte der Medienpolitik, liegen für die Plattformökonomie entscheidende regulatorische Zuständigkeiten, insbesondere im Rundfunkbereich, bei den Ländern.

Der am 7. November 2020 in Kraft getretene Medienstaatsvertrag der Länder reguliert erstmals auch Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Medienintermediäre, d.h. Internetsuchmaschinen oder Social Media, sowie Video-Sharing-Dienste. All diesen Anbietern ist gemein, dass sie nicht die Herstellung eigener, sondern im Sinne der vielfach beschriebenen „Torwächterfunktion“ die Vermittlung fremder Inhalte zum Gegenstand haben. Um in diesem Umfeld auch künftig die Meinungs- und Angebotsvielfalt zu gewährleisten, enthält der Medienstaatsvertrag wichtige Regelungen zur Auffindbarkeit von Inhalten und Gewährleistung notwendiger Transparenz der Angebote. Die Bundesregierung begrüßt diese Regelungen ausdrücklich. Die Notwendigkeit entsprechender Vorschriften hatten Bund und Länder bereits im Rahmen der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz im Jahr 2016 festgestellt und Lösungsansätze aufgezeigt.⁶¹ Zugleich dienen der

⁶⁰ Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG.

⁶¹ Bericht Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Juni 2016, online abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/473870/07ba875e860ada4556526641bd9151b6/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk-data.pdf?download=1> letzter Zugriff 16.04.2021.

MStV sowie der ebenfalls geänderte Jugendmedienschutzstaatsvertrag der Umsetzung der AVMD-RL (siehe dazu bereits oben).

Mit Blick auf die stetig fortschreitende Plattformisierung des Mediensystems, und um den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mehr Handlungsspielraum innerhalb dieses Wandels zu geben, hatten die Länder bereits unter Geltung des früheren Rundfunkstaatsvertrages entscheidende Neuregelungen erlassen. Dazu gehört die im Mai 2019 in Kraft getretene Neufassung des „Telemedienauftrags“, mit der vor allem der sog. Sendungsbezug aufgegeben wurde. Seither dürfen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten losgelöst vom linearen Programm Inhalte produzieren und auf eigenen sowie fremden Plattformen anbieten.⁶² Im Jahr 2015 hatte der Gesetzgeber zudem die Grundlagen für ein zukunftsfähiges Jugendangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gelegt, das als Online-Medienangebot auch auf Plattformen Dritter verbreitet werden darf. Vor diesem Hintergrund existieren heute nicht nur die klassischen Online-Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder das gemeinsame Jugendangebot „funk“ von ARD und ZDF. Mittlerweile kooperieren auch immer mehr private Anbieter mit den öffentlich-rechtlichen Sendern. Auf den Zielkonflikt dieser Kooperationen wurde bereits im letzten Medien- und Kommunikationsbericht 2018 hingewiesen.⁶³

2.2.3 Plattformregulierung auf EU-Ebene

Auf europäischer Ebene wird die Plattformregulierung seit einigen Jahren ebenfalls vorangetrieben. Der Grundpfeiler europäischer Plattformregulierung ist die sog. E-Commerce-Richtlinie⁶⁴. Durch den dargestellten Plattformisierungsprozess hat sich aber auch auf europäischer Ebene die Erkenntnis durchgesetzt, dass die E-Commerce-Richtlinie allein nicht mehr genügt, um der heutigen Plattformökonomie und ihrer weitreichenden Folgen für unser gesellschaftliches Miteinander gerecht zu werden. Die in der Richtlinie vorgenommene Einteilung in Dienste der Informationsgesellschaft, die der Durchleitung, dem

⁶² 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag.

⁶³ Vgl. Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2018, S. 36 ff., 46 f., 50-57, online abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/medien-und-kommunikationsbericht-der-bundesregierung-823088> letzter Zugriff 29.04.2021.

⁶⁴ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt ("Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr").

Caching und Hosting dienen, vermochte die Gegebenheiten der multifunktionalen Plattformen nicht mehr sachgerecht abzubilden. So wurden in den letzten Jahren mehrere sektorspezifische Regularien verabschiedet, die eine Vielzahl an neuen Kategorien von Diensten einführen. Kriterien wie Funktionalität, Größe und Reichweite wurden herangezogen, um den jeweiligen Diensteanbietern zusätzliche Pflichten aufzuerlegen. Die AVMD-Änderungsrichtlinie⁶⁵, die, wie oben dargestellt, neue Regeln für sog. Video-Sharing-Plattformen zum verbesserten Schutz von Minderjährigen und Nutzerinnen und Nutzern vor gewaltverherrlichenden oder schädlichen Inhalten und Hetze eingeführt hat, ist hier nur eines von mehreren Beispielen.

Weitere Regelungen zum Schutz vor schädlichen illegalen Inhalten online finden sich in der jüngst verabschiedeten Terror-Online Verordnung⁶⁶. Durch die Verordnung haben die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten die Kompetenz erlangt, gegenüber jedem Diensteanbieter, unabhängig von dessen gesellschaftsrechtlichem Sitz, die Löschung eines terroristischen Inhalts innerhalb einer Stunde anordnen zu können (sog. grenzüberschreitende Entfernungsanordnung). Zudem werden die Diensteanbieter verpflichtet, spezifische Maßnahmen gegen den Missbrauch ihrer Dienste für die Verbreitung terroristischer Online-Inhalte zu ergreifen. Bei den Verhandlungen hatte sich die Bundesregierung auch dafür eingesetzt, dass die Verordnung angemessene und solide Vorkehrungen zum Schutz der Grundrechte enthält, um sicherzustellen, dass schutzwürdige Inhalte (u.a. journalistische und wissenschaftliche Inhalte und Beiträge) nicht ohne Not voreilig gelöscht werden.

Plattformanbieter wurden aber nicht nur zum Schutz von Nutzerinnen und Nutzern, sondern auch im Interesse eines fairen Wettbewerbs stärker in den Blick genommen. Die in der Presse und von der Netzgemeinschaft viel beachtete Verhandlung und Umsetzung

⁶⁵ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).

⁶⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte, COM(2018) 640 final, 2018/0331(COD) v. 12.09.2018. Die Annahme des Dokuments durch das EP erfolgte am 28.04.2021.

der Urheberrechtsrichtlinie nimmt sog. „Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten“⁶⁷ verstärkt in die Pflicht. Ziel der Regelungen ist es, ein Wertschöpfungsungleichgewicht zwischen der Kreativbranche, die die Inhalte produziert und den Plattformen, die diese ausspielen und mit parallel gezeigter Werbung erhebliche Einnahmen dadurch generieren, zu beheben. Dies soll den Urhebern eine bessere Vergütung für die Nutzung ihrer Online-Inhalte ermöglichen. Diesem Gedanken folgend, wurde zudem das Leistungsschutzrecht für Presseverleger auf europäischer Ebene eingeführt, für das sich die Bundesregierung eingesetzt hat, um die Asymmetrie von Medienschaffenden gegenüber den marktmächtigen Plattformbetreibern abzufedern.⁶⁸

In vielen anderen Branchen sind Plattformen als Vermittler zum Kunden zu marktmächtigen Maklern geworden, die einseitig ihre Geschäftsbedingungen durchsetzen können. Dem soll die 2018 verabschiedete **Plattform-to-Business (P2B) Verordnung**⁶⁹ entgegenwirken. So werden Handelspraktiken von sog. Online-Vermittlungsdiensten, die ihre geschäftlichen Nutzerinnen und Nutzer (z. B. Händler auf Amazon, App-Anbieter im App-Store) benachteiligen, unterbunden. Um ein faires Geschäftsumfeld zu sichern, sieht die Verordnung Transparenzverpflichtungen und Instrumente zur Streitschlichtung vor. Zudem müssen Plattformen und Suchmaschinen die wesentlichen Kriterien für das Ranking angeben.

Wie sich in Zukunft das Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Plattformregulierung gestaltet, muss in den kommenden Jahren auf europäischer Ebene intensiv diskutiert werden. Die Europäische Kommission hat am 15. Dezember 2020 den Digital Services Act (DSA) und den Digital Markets Act (DMA) als Legislativpaket über digitale

⁶⁷ Bezeichnet den Anbieter eines Dienstes der Informationsgesellschaft, bei dem der Hauptzweck bzw. einer der Hauptzwecke darin besteht, eine große Menge an von seinen Nutzern hochgeladenen, urheberrechtlich geschützten Werken oder sonstigen Schutzgegenständen zu speichern und der Öffentlichkeit Zugang hierzu zu verschaffen, wobei dieser Anbieter diese Inhalte organisiert und zum Zwecke der Gewinnerzielung bewirbt.

⁶⁸ Siehe hierzu auch Nr. 13 der Ratschlussfolgerungen zur Sicherung eines freien und pluralistischen Mediensystems, in welchen die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission aufgefordert werden, einen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmen zu gewährleisten, der es Anbietern von Mediendiensten ermöglicht, ihre Inhalte ausreichend zu monetarisieren. Dazu wird die Entwicklung neuer, nachhaltiger und kooperativer Geschäftsmodelle, insbesondere für lokale, regionale und traditionelle Medien unterstützt und angeregt, Abl. EU v. 7.12.2020, C 422/10.

⁶⁹ Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten.

Dienste vorgelegt. Mit diesen Gesetzesvorhaben soll ein neuer zeitgemäßer Rechtsrahmen für die Digitalwirtschaft entstehen, der die Gegebenheiten der Plattformökonomie hinreichend berücksichtigt und vor allem große marktmächtige Plattformen mit Gatekeeper-Positionen in die Verantwortung nimmt.

So sieht der DSA verbindliche Pflichten für alle digitalen Dienste vor, die den Verbrauchern Waren, Dienstleistungen oder Inhalte vermitteln. Er legt neue Verfahren für die schnellere Entfernung illegaler Inhalte fest und soll den umfassenden Schutz der Grundrechte der Nutzer im Internet durch verpflichtende Beschwerdesysteme gewährleisten. Daneben finden sich umfassende Transparenzpflichten zu Online-Werbung und Algorithmen in dem Verordnungsentwurf. Je nach Funktion und Größe werden an sog. Online-Plattformen (der Begriff wird so erstmals auf EU-Ebene gesetzlich definiert)⁷⁰ unterschiedliche Anforderungen an die Betreiber gestellt. Sehr großen Plattformen werden zusätzliche Verpflichtungen auferlegt. Diese sollen künftig Maßnahmen ergreifen, um den Missbrauch ihrer Systeme zu verhindern. Zudem soll eine neue Aufsichtsstruktur geschaffen werden, wonach die Einhaltung der Verordnung künftig von einem Gremium nationaler Koordinatoren für digitale Dienste überwacht wird, an die durch die Plattformbetreiber auch Rechenschaft abgelegt werden muss. Daneben sind besondere Befugnisse für die Europäische Kommission bei der Beaufsichtigung sehr großer Plattformen vorgesehen, einschließlich der Möglichkeit, diese direkt zu sanktionieren.

Der DMA adressiert dagegen in erster Linie die wettbewerbsschädlichen Folgen, die sich aus bestimmten Verhaltensweisen von Plattformen ergeben, die als digitale "Gatekeeper" bzw. Torwächter fungieren. Um zu verhindern, dass Plattformen mit Gatekeeper-Funktion ihre Marktmacht ausnutzen, schlägt der DMA unionsweit harmonisierte Ge- und Verbote

⁷⁰ Art. 2 Buchst. h) des DSA-E definiert als „Online-Plattform“ einen Hosting-Diensteanbieter, der im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet, sofern es sich bei dieser Tätigkeit nicht nur um eine unbedeutende und mit einem anderen Dienst verbundene reine Nebenfunktion handelt, die aus objektiven und technischen Gründen nicht ohne diesen anderen Dienst genutzt werden kann, und sofern die Integration der Funktion in den anderen Dienst nicht dazu dient, die Anwendbarkeit dieser Verordnung zu umgehen. Als Beispiel wird im 13. Erwägungsgrund des DSA-E aufgeführt, dass der Kommentarbereich in einer Online-Zeitung ein solches Leistungsmerkmal darstellen könnte, wenn klar ist, dass er eine Ergänzung zu dem Hauptdienst ist, der durch die Veröffentlichung von Nachrichten unter der redaktionellen Verantwortung des Herausgebers dargestellt wird.

vor. Hierzu gehören neben dem Gewähren eines fairen und diskriminierungsfreien Zugangs unter anderem das Verbot der unlauteren Nutzung von Daten von Unternehmen, die auf diesen Plattformen tätig sind, das Verbot der Ausnutzung ihrer monopolartigen Stellung, wenn Nutzer an einen bestimmten Dienst gebunden sind und nur begrenzte Möglichkeiten haben, zu einem anderen zu wechseln, aber auch eine Selbstbevorzugung eigener Dienste soll verboten und ein besserer Zugang zu Werbedaten geschaffen werden. Des Weiteren werden der Europäischen Kommission umfassende Befugnisse zur Marktuntersuchung eingeräumt, die sich als ultima ratio sogar auf die Veräußerung bestimmter Geschäftsbereiche erstrecken können.

Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation zu dem Legislativpaket hatte die Bundesregierung eine ausführliche Stellungnahme abgegeben und sich für eine stärkere und umfassendere Regulierung von Plattformen eingesetzt, die jedoch bestehende sektorspezifische Regelungen wie die AVMD-Richtlinie und gegebenenfalls striktere nationale Regelungen nicht verdrängen sollte.

Daneben adressiert die Europäische Kommission die zunehmende Verbreitung von Desinformation auf Plattformen im Europäischen Aktionsplan für Demokratie. Hierbei knüpft die Europäische Kommission an den Verhaltenskodex zu Desinformation vom September 2018 an. Dieser soll in ein System der Ko-Regulierung überführt werden. Dem Verhaltenskodex hatten sich Online Plattformen und andere Interessenträger auf freiwilliger Basis angeschlossen. Nach Ansicht der Europäischen Kommission haben die Maßnahmen der Selbstregulierung aber nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt. Im Rahmen der im DSA angelegten Ko-Regulierung sollen Plattformen daher stärker als bisher in die Verantwortung genommen werden.

2.3 Notwendigkeit der Diskussion über eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens

Ein Blick auf die aktuelle Situation der Plattformen und ihre Rolle als Medienakteur hat gezeigt, in welchem tiefgreifendem Wandel sich das Mediensystem aktuell befindet.

Die seit der 9. GWB-Novelle geltende Kooperationserleichterung des § 30 Abs. 2b GWB für die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage wurde im Kontext der verschärften wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Presseverlage im Umbruch der Medienlandschaft und damit einhergehender struktureller Änderungen aufgenommen. Der Rückgang insbesondere des Anzeigenaufkommens und der Werbeerlöse im Printbereich hält an, während Finanzierungsmodelle für Presseprodukte im Online-Bereich noch nicht durchgehend erfolgreich sind. Die erleichterten Möglichkeiten einer verlagswirtschaftlichen Zusammenarbeit sollen deshalb sowohl für den klassischen Printbereich als auch im Bereich der Internetpresse bestehen und insbesondere kleineren und mittleren Presseverlagen eine Zusammenarbeit auch mit stärkeren Marktpartnern ermöglichen, um im wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerb bestehen zu können.⁷¹ Bislang wurde jedoch von dieser Möglichkeit seitens der Verlage wenig Gebrauch gemacht.

Aus Sicht des Gutachtens sind in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht kooperative Medienplattformen bereits denkbar. Im Hinblick auf medienübergreifende Plattformen müsse laut Gutachten aber ggf. der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erweitert werden.⁷² Diskutiert werden sollte ggf. darüber hinaus, inwiefern neue kooperative Medienplattformen im Wettbewerb tatsächlich bestehen könnten und ob diesbezüglich weitere Anreize gesetzt werden sollten, um auch weiterhin eine „mediale Grundversorgung“⁷³ sicherstellen zu können. Denn, wie auch das Bundesverfassungsgericht unterstreicht, verschafft eine „medienbedingte oder mediengestützte Informationskultur [...] einen allgemeinen und auf die Gesamtbevölkerung bezogenen Nutzen.“⁷⁴ Dabei stellen neue kooperative Medienplattformen wohlverstanden lediglich eine Möglichkeit und eine von verschiedenen Säulen dar, die ein zukunftstüchtiges Mediensystem zu tragen bestimmt sind.

Mit Blick auf die veränderte Rolle privater Plattformunternehmen wird ein Handlungsbedarf diskutiert. Durch die Bereitstellung der Plattform als „öffentlicher Kommunikations-

⁷¹ BT-Drucks. 18/10207 v. 07.11.2016, Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, S. 54.

⁷² Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 153.

⁷³ BVerfG, Urteil v. 18.07.2018, Az. 1 BvR 1675/16, Rn. 60.

⁷⁴ Ibid. Rn. 75.

raum“ kommt ihnen eine herausgehobene Verantwortung zu, diesen Raum gemeinwohlverträglich zu gestalten. Dies ist jedoch eine Aufgabe, die nicht allein durch privatautonome Allgemeine Geschäftsbedingungen geregelt werden sollte.

Im Rahmen der tradierten dualen Rundfunkordnung hat der Rundfunk nach höchstrichterlicher Rechtsprechung die Aufgabe,

„als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationaleität als der der ökonomischen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann [...] Denn der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt nicht automatisch dazu, dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird. Auch wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und der damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung sind daher Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt geboten.“⁷⁵

Dies geht, im Vergleich zum privaten Rundfunk und zur Presse, mit einer stärkeren Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einher, um einerseits Programmvierfalt und Ausgewogenheit jenseits wirtschaftlicher Zwänge anbieten zu können, um andererseits aber auch die Unabhängigkeit vom Staat zu gewährleisten. Dass auch private Unternehmen über eine staatsähnliche Wirkmacht verfügen könnten, war zur Zeit der Schaffung der dualen Rundfunkordnung nicht denkbar.⁷⁶ Mega-Plattformen wie Google, Facebook oder Amazon werden zunehmend als unverzichtbar wahrgenommen. Sie verfügen auch deshalb über ein erhebliches Einflusspotential. Mit Blick auf die zukünftige Medienordnung muss es deshalb darum gehen, ausgehend vom existierenden Plattformökosystem, dafür zu sorgen, dass diejenigen Medienplattformen, die eine wesentliche Infrastrukturleistung für die öffentliche Meinungsbildung darstellen, gemeinwohlverträglich agieren.

Wie der Rat der Europäischen Union bereits zum Ausdruck gebracht hat, sollten neue konkrete Verpflichtungen für Online-Plattformen angemessen und verhältnismäßig sein,

⁷⁵ Ibid. Rn. 77.

⁷⁶ Vgl. Bedford-Strohm et. al (2019) Digitale Öffentlichkeit zwischen Euphorie und Frustration: Hinführung zur ethischen und politischen Reflexion einer Generationenaufgabe. In: Bedford-Strohm et. al. (Hrsg.) Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1. Auflage 2019, Nomos-Verlag Baden-Baden, S. 9 (11).

wobei die möglichen Auswirkungen im Hinblick auf gleiche Wettbewerbsbedingungen und die Sicherung des Medienpluralismus zu berücksichtigen sind.⁷⁷ Der rechtliche und wirtschaftliche Rahmen sollte Anbietern von Mediendiensten ermöglichen, ihre Inhalte ausreichend zu monetarisieren, indem die Entwicklung neuer, nachhaltiger und kooperativer Geschäftsmodelle, insbesondere für lokale, regionale und traditionelle Medien, unterstützt und angeregt wird.⁷⁸ Dies gilt umso mehr, als im Bereich der kulturellen Identität und Vielfaltssicherung eine Interessenlage besteht, die stark national geprägt ist. Die Regelungskompetenz für kulturelle Vielfalt, Medien und Vielfaltssicherung steht grundsätzlich den Mitgliedstaaten zu (Subsidiaritätsprinzip). Daher müssen auch auf einzelstaatlicher Ebene Maßnahmen ergriffen werden, die der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus dienen. Dies erscheint umso dringlicher, als sich der Informationsaustausch und damit auch die Wertschöpfung immer mehr ins Netz verlagern und daher die Themen Online-Werbung und fairer Wettbewerb im digitalen Bereich erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Denn die Einnahmen aus Werbung stellen für viele Plattformen eine Hauptfinanzierungsquelle dar. Daher sollen die Nutzerinnen und Nutzer aus Sicht solcher Plattformen möglichst lange auf der Seite gehalten und zu vielen „Klicks“ und Interaktionen angeregt werden. Dies befördert die Entwicklung von Algorithmen, die immer dramatischeren Inhalte anzeigen, weil die damit verbundene emotionale Reaktion die Verweildauer erhöht. In der Konsequenz kann dies zu Falschnachrichten, Verschwörungsmäthen und Hetze führen, da derartige Inhalte eine besonders hohe Interaktionsquote haben. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Werbeeinnahmen für Medien und damit für die Aufrechterhaltung einer pluralistischen Medienlandschaft mit privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern eine wichtige Funktion haben.

2.4 Fazit

Mit Blick auf die zukünftige Medienordnung muss es darum gehen, dass diejenigen Medienplattformen, die eine wesentliche Rolle für die öffentliche Meinungsbildung spielen, gemeinwohlverträglich agieren.

⁷⁷ Ratschlussfolgerungen zur Sicherung eines freien und pluralistischen Mediensystems, Abl. EU C 422/8 v. 07.12.2020, Ziffer A.12.

⁷⁸ Ibid. Ziffer A.13.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum DSA darauf hingewiesen, dass große Plattformen in der Lage sind, zunehmend wichtige Plattformökosysteme in der digitalen Wirtschaft zu kontrollieren. Der gegenwärtige europäische Rechtsrahmen (einschließlich des Wettbewerbsrechts) stelle auf Märkten, die von großen Plattformen mit erheblichen Netzwerkeffekten geprägt sind und die als „Torwächter“ (sog. Gatekeeper) fungieren, faire Wettbewerbsmöglichkeiten für alle Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer, insbesondere für private und gewerbliche Nutzerinnen und Nutzer und Unternehmen, nicht ausreichend sicher. Deshalb wird begrüßt, dass mit dem Digital Services Act die diesbezügliche Diskussion zur Regulierung bestehender Plattformen bereits Gestalt annimmt.

Die Bundesregierung sieht vor diesem Hintergrund Diskussionsbedarf. Bisher gibt es nur wenige Projekte, die eine übergreifende kooperative Journalismusplattform realisiert haben.⁷⁹ Es muss jedoch, wie beschrieben, ein offener Ansatz verfolgt werden, der Innovationen ermöglicht.

Im folgenden Kapitel werden die Perspektiven und Handlungsoptionen für ggf. neue kooperative Medienplattformen dargestellt, die auf der einen Seite sowohl die Medienbranche, als auch die Medienpolitik vor große Herausforderungen stellen wird (3.1). Auf der anderen Seite lässt sich der Gestaltungsbedarf konkret benennen (3.2), sodass die Schaffung eines Rechtsrahmens für neue kooperative Medienplattformen eine erstrebenswerte Option darstellt, um die zukünftige Medienordnung aktiv zu gestalten.

⁷⁹ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 33.

3. Handlungsoptionen

Wie dargestellt, wird der Plattformisierungsprozess⁸⁰ der Sensibilität des öffentlichen Kommunikationsraumes nicht (mehr) gerecht, handelt es sich doch um den Raum der öffentlichen Meinungsbildung und der politischen Öffentlichkeit⁸¹ und damit um einen Grundpfeiler unserer Demokratie. Denn die bestehenden großen Plattformen verfolgen naturgemäß private Interessen und handeln nicht im öffentlichen Interesse.⁸² Dies ist ihrer unternehmerischen Natur inhärent; die Gestaltungskraft von Plattformen im Kontext der öffentlichen Kommunikation bleibt bisher jedoch weitgehend unberücksichtigt. Neben der ökonomischen Übermacht der Gatekeeper-Plattformen hat sich auch der öffentliche Kommunikationsraum verschoben. Mit schwindenden Auflagen ist die Meinungsmacht der Zeitungen geschrumpft und gleichzeitig sind Internetplattformen zum Schauplatz politischer Debatten und auch zum Verbreitungsort von Desinformationen und Hassrede geworden.⁸³ Das wissenschaftliche Gutachten kommt daher zu der Einschätzung, dass sich der Disruptionsprozess der Medien auch in den nächsten Jahren akzelerierend fortsetzen und sich ohne Gegenmaßnahmen kein nachhaltig leistungsfähiges digitales Ökosystem etablieren lassen wird.⁸⁴ Ohne Gegenmaßnahmen wird sich der Journalismus in der Plattformrevolution des Marktes nicht behaupten können. Jedoch hängt die Frage, ob digitale Technologien die Demokratie fördern oder ihr zur Gefahr werden, neben den wirtschaftlichen und kulturellen Umständen stets auch von den politischen Umständen ihrer Gestaltung ab.⁸⁵ In diesem Kapitel sollen daher Handlungsoptionen aufgezeigt werden, die neue kooperative Medienplattformen ermöglichen könnten.

⁸⁰ Siehe oben, S. 3 ff.

⁸¹ Schachtner (2019) Politische Öffentlichkeiten und Partizipation im digitalen Zeitalter: Der Arabische Frühling. In Bedford-Strohm a.a.O. S. 137.

⁸² Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 160.

⁸³ Knuth/Nezik (2021). Feinde mit Vorzügen. In: Die ZEIT v. 25.02.2021, S. 23.

⁸⁴ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 125, siehe auch Bedford-Strohm et. al. (2019) a.a.O. S. 10.

⁸⁵ Passroth (2021) Die Demokratisierung des Digitalen. In: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) Analysen und Argumente, Nr. 424, S. 3. Online abrufbar:

<https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Die+Demokratisierung+des+Digitalen.pdf/f5170981-b35f-71a9-c1be-e83b43da0c7e?version=1.0&t=1611808618983> letzter Zugriff 16.04.2021.

3.1 Anreize für neue kooperative Medienplattformen

Aus Sicht der Bundesregierung sollte auch ein Ordnungsrahmen diskutiert werden, der Medienakteure zur Entwicklung und Schaffung neuer kooperativer Medienplattformen anreizt. Hierbei können auch die im Gutachten entwickelten Ansätze Grundlage sein. So wurde im Gutachten als möglicher Anreiz beispielsweise diskutiert, neue kooperative Medienplattformen gesetzlich zu privilegieren.⁸⁶ Bereits jetzt ist die Bereitstellung eines Zugangs zu Datenbanken steuerlich begünstigt, die eine Vielzahl von elektronischen Büchern, Zeitungen oder Zeitschriften oder Teile von diesen enthalten.⁸⁷ Damit jedoch der Wettbewerbsnachteil, den das Gutachten bei neuen kooperativen Medienplattformen gegenüber großen etablierten Plattformen feststellt, ausgeglichen wird, wird vorgeschlagen, die Bereitstellung von vermeintlich kostenlosen Internetangeboten im Gegenzug gegen die Einwilligung in die Auswertung nutzerbezogener Daten der Umsatzsteuer zu unterwerfen.⁸⁸ Sofern ein von den Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung gestelltes Datenverwertungsrecht bepreist und damit besteuert würde, könnte dies eine Möglichkeit darstellen, die Wettbewerbsfähigkeit neuer kooperativer Medienplattformen zu steigern, wenn diese auf Datensparsamkeit setzen.

Als ein weiterer Ansatz wird die Einführung einer Werbesteuer auf das Schalten digitaler Werbung im Gutachten diskutiert.⁸⁹ Eine solche digitale Dienstleistungssteuer hatte die Europäische Kommission bereits 2018 vorgeschlagen,⁹⁰ nachdem sich mehrere Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, dafür eingesetzt hatten.⁹¹ Der Vorschlag sieht vor, eine Steuer von 3 Prozent auf Online-Werbeinnahmen zu erheben, die aus dem Platzieren von Werbung auf an Nutzerinnen und Nutzer gerichtete Seiten oder Apps resultieren

⁸⁶ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 103 f.

⁸⁷ BStBl. I Nr. 48 v. 17.12.2019, S. 2468.

⁸⁸ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 107, 110, siehe zum Diskussionsstand auch: Melan/Pfeiffer (2017) Bezahlen mit Rechten, nicht mit Daten: Weitere offene Fragen zur Umsatzsteuerpflicht „kostenloser“ Internetdienste und Smartphone-Apps. In DStR (2017) 1072 ff.

⁸⁹ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 110.

⁹⁰ Vorschlag der Europäischen Kommission v. 21.3.2018 für eine Richtlinie des Rates zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen, COM(2018) 148 final, zuletzt abgerufen am 31.03.2021 unter https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/proposal_common_system_digital_services_tax_21032018_de.pdf.

⁹¹ Politische Erklärung von DEU, ITA, FR, ESP (2017): Gemeinsame Initiative zur Besteuerung von Unternehmen der digitalen Wirtschaft, zuletzt abgerufen am 31.03.2021 unter https://www.mef.gov.it/inevidenza/banner/170907_joint_initiative_digital_taxation.pdf.

beziehungsweise solchen, die auf mehrseitigen Plattformen (wie z.B. Facebook) geschaltet werden. Des Weiteren sollen die Einnahmen besteuert werden, die aus dem Verkauf gesammelter Nutzerdaten resultieren. Anknüpfungspunkt wäre damit der Ort der Wertschöpfung, nicht der Sitz eines Unternehmens. Dies wäre ein Novum im deutschen Steuerrechtssystem und stößt daher auf Kritik.⁹² Da Unternehmen, die auf digitale Geschäftsmodelle setzen, sehr schnell wachsen, unterstützt die Bundesregierung eine international abgestimmte Lösung für die steuerlichen Herausforderungen der Digitalisierung. Aus diesem Grund hat sie auch den modifizierten Richtlinienentwurf einer „Digital Services Tax“, die sich auf Online-Werbeleistungen beschränkt, unterstützt. Der Fokus der Bundesregierung liegt auf den Arbeiten auf OECD-Ebene zur Reform internationaler Besteuerungsprinzipien. Dort erarbeitet das „Inclusive Framework on BEPS“, dem mehr als 130 Staaten und Jurisdiktionen angehören, im Auftrag der G20 eine einheitliche, international konsensfähige Lösung in Form eines Zwei-Säulen-Konzepts. Konkret handelt es sich um die Säule 1, welche im Wesentlichen die Reallokation von Besteuerungsrechten zum Gegenstand hat, sowie um Säule 2, welche die Einführung einer globalen effektiven Mindestbesteuerung vorsieht. Die Ergebnisse der OECD sollen anschließend auf EU-Ebene implementiert werden.⁹³ Einen entsprechenden internationalen Ansatz für die Besteuerung von Internet-Konzernen haben die Finanzminister der G7-Staaten im Februar 2021 zur Priorität erklärt. Im Interesse der Refinanzierbarkeit redaktionell-journalistischer Leistungen könnte ein entsprechend internationaler Ansatz aus Sicht der Bundesregierung auch neuen kooperativen Medienplattformen zur Chancengleichheit im Wettbewerb verhelfen.

3.2 Schaffung wettbewerblicher Chancengleichheit

Aus Sicht der Bundesregierung sollte weiterhin fairer Wettbewerb auch das Ziel einer zukunftsorientierten Medienordnung sein. Eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, wird im Gutachten darin gesehen, die Parameter des Wettbewerbs gesetzlich durch eine Standardisierung wertorientierter Grundsätze zu bestimmen und so ein Level Playing Field

⁹² BMF (2018) Response to the EU proposal for taxing the digital economy. Abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Advisory_Board/taxing-digital-economy-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff 19.05.2021).

⁹³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Umgang von Amazon mit französischer Digitalsteuer – Auswirkungen auf Händler“, BT-Drucks. 19/13190 v. 13.09.2019.

für alle Plattformen zu schaffen.⁹⁴ Dem wissenschaftlichen Gutachten zufolge sollten ggf. neue kooperative Medienplattformen nicht als „Gegen-Modell“ zu derzeit existierenden Plattformen entworfen werden, weil ein „Gegen-Wettbewerb“ keine tragfähige Option darstellte.⁹⁵ Jedoch sollte sich die Zielsetzung neuer kooperativer Medienplattformen wesentlich von den derzeit existierenden Medienplattformen unterscheiden und in der digitalen Öffentlichkeit neue Vermittlungsleistungen übernehmen⁹⁶, welche auch der Verwirklichung liberal-demokratischer Werte dienlich sein könnten.⁹⁷ Vermittelt werden könnten demnach die Werte von Informationsqualität, Gleichheit, Vielfalt und Nivellierung der Meinungsmacht, Diskursqualität, Freiheit und Sicherheit und gesellschaftlicher Integration, die u.a. bei der Entwicklung von Qualitätsstandards von Anbietern berücksichtigt werden sollten.⁹⁸ Allerdings stoßen alle Ideen zu solchen kooperativen Medienplattformen auf ein, wie es das wissenschaftliche Gutachten formuliert, „Disruptions-Wettbewerbs-Problem“.⁹⁹ Solange also ein Modell einer neuen kooperativen Medienplattform keine Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg habe, im Wettbewerb mit den großen Plattformen zu bestehen, gäbe es nachvollziehbarer Weise keinen Anreiz für Medienakteure, ein solches Modell zu erschaffen.¹⁰⁰

Anknüpfend an diese Aussagen des wissenschaftlichen Gutachtens zur Wertorientierung neuer kooperativer Medienplattformen¹⁰¹ ist zunächst zu konstatieren, dass die inhaltliche Ausrichtung einer Plattform *grundsätzlich* der unternehmerischen Freiheit sowie der Meinungs- und Pressefreiheit unterliegt. Es bestehen aber Zweifel, ob eine neue kooperative Medienplattform im Wettbewerb zu den großen Plattformen automatisch dann einen Wettbewerbsvorteil erlangte, wenn sie sich den im wissenschaftlichen Gutachten erläuterten Werten verschriebe, mag die Vermittlung von Werten der liberalen Demokratie auch wünschenswert sein.

⁹⁴ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 35, 38 f., 70 ff.

⁹⁵ Ibid. S. 101.

⁹⁶ Ibid. S. 160.

⁹⁷ Ibid. S. 70 ff.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid. S. 103.

¹⁰⁰ Vgl. Ibid. S. 120 ff.

¹⁰¹ Ibid. S. 70 ff.

Aus Sicht der Bundesregierung ist es wichtig, einen Rechtsrahmen zu setzen, der unter Achtung der unternehmerischen Freiheit ggf. neuen kooperativen Medienplattformen fairen Wettbewerb gewährleistet und darüber hinaus auch gemeinwohlverträgliche öffentliche Kommunikationsräume ermöglicht. Denn die von Plattformen genutzten Empfehlungsalgorithmen haben maßgeblichen Einfluss auf die Meinungsbildung.¹⁰² Plattformen passen sie fortlaufend an, es ist allerdings unklar nach welchen Kriterien. Daher werden in Bezug auf bestehende große Plattformen Transparenzvorgaben bereits im Medienstaatsvertrag der Länder (MStV) gemacht und auch auf europäischer Ebene diskutiert. Dabei geht es nicht um die Offenlegung der Algorithmen, sondern der wesentlichen Entscheidungsmerkmale.¹⁰³ Der MStV der Länder ist in dieser Hinsicht ein erster wichtiger Schritt, da er Intermediären gemäß § 93 Transparenz gebietet und gemäß § 94 Diskriminierung verbietet. Transparenz ist notwendig, um automatisierte Entscheidungsprozesse nachvollziehbar zu machen. Dies ist Grundlage der informationellen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger und ermöglicht es neben der Einordnung der Informationsangebote auch, automatisierte Entscheidungen kritisieren und ggf. korrigieren zu können.¹⁰⁴

Es wird vor dem Hintergrund der dargestellten Bedeutung von Plattformen für die öffentliche Meinungsbildung auch die Frage diskutiert, inwiefern bei dem Einsatz von Empfehlungsalgorithmen für Medieninhalte unter bestimmten Voraussetzungen auch solche Grundsätze zu beachten sind, wie sie für die klassischen Medien seit langem gelten. Der konstitutive Beitrag der Medien zur Demokratie ist in der Verfassung verankert und in den Landesmediengesetzen sowie im Medienstaatsvertrag ausformuliert. Darin enthalten sind u.a. journalistische-ethische Grundsätze der Berichterstattung, wozu beispielsweise die Trennung von redaktionellem Inhalt und Werbung gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1, § 22 Abs. 1 Satz 1 MStV gehört. Daneben regelt der vom Presserat als Organ der Selbstregulierung

¹⁰² Gahntz, M. et. al. (2021) a.a.O., S. 9.

¹⁰³ Vgl Bericht der Bund-Länder-Konferenz zur Medienkonvergenz (2016): Offenlegung der zentralen Kriterien einer algorithmusbasierten Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache; eine Offenlegung der Algorithmen ist von dieser Pflicht nicht umfasst,

¹⁰⁴ Beining (2019) a.a.O. S. 9, 32.

verfasste Pressekodex Leitlinien für das professionelle journalistische Arbeiten im Bereich der Presse. Ziffer 7 des Pressekodex besagt, dass

„die Verantwortung der Presse gegenüber der Öffentlichkeit gebietet, dass redaktionelle Veröffentlichungen nicht durch private oder geschäftliche Interessen Dritter oder durch persönliche wirtschaftliche Interessen der Journalistinnen und Journalisten beeinflusst werden. Verleger und Redakteure wehren derartige Versuche ab und achten auf eine klare Trennung zwischen redaktionellem Text und Veröffentlichungen zu werblichen Zwecken. Bei Veröffentlichungen, die ein Eigeninteresse des Verlages betreffen, muss dieses erkennbar sein.“

Für Rundfunk und Presse gibt es insofern klare Vorgaben, wirtschaftliche Eigeninteressen von Belangen der Berichterstattung, die der öffentlichen Meinungsbildung dienen, zu trennen. Im Gegensatz dazu können Plattformen bisher ihre Empfehlungsalgorithmen allein an privatautonom festgelegten Interessen ausrichten, die der Steigerung von Werbeeinnahmen dienen.¹⁰⁵ Hinzu kommt, dass dieser Interessenskonflikt nicht erkennbar ist. Nutzerinnen und Nutzer begreifen deshalb laut Studien die durch den Empfehlungsalgorithmus vorgeschlagenen Inhalte mitunter als objektiv oder wahr, sodass zweifelhaften Inhalten zur Legitimation verholfen wird.¹⁰⁶ Denn festzustellen ist, dass sich die Funktionsweisen von Plattformen auf das Nutzerverhalten auswirken.¹⁰⁷ Es wird deshalb diskutiert, auch die eingesetzte Technologie im Medienbereich beispielsweise an den Pressekodex zu binden.¹⁰⁸ Diese Ansätze sind gut bekannt aus der seit einigen Jahren geführten Diskussion zur Regulierung bestehender Plattformen. Die Arbeit der Bund-Länder-Konferenz zur Medienkonvergenz¹⁰⁹ hat insofern die Linien der mittlerweile an Kontur gewonnenen Plattformregulierung vorgezeichnet.

3.3 Umverteilung

Das wissenschaftliche Gutachten gelangt zu dem Ergebnis, dass insbesondere ein kooperatives Plattformmodell in Gestalt einer „Flatrate-Journalismus-Plattform“ nicht ohne

¹⁰⁵ Gahntz, M. et. al (2021) a.a.O., S. 9.

¹⁰⁶ Ibid. S. 10 m.w.N.

¹⁰⁷ Ibid. S. 11.

¹⁰⁸ Stickel (2019) Pressekodex für Roboter-Journalisten? Verantwortung im Online-Journalismus im Zeitalter künstlicher Intelligenz. In: Bedford-Strohm et. al. (a.a.O) S. 173.

¹⁰⁹ Bericht der Bund-Länder-Konferenz zur Medienkonvergenz 2016, online abrufbar unter:

<https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/997532/473870/07ba875e860ada4556526641bd9151b6/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk-data.pdf?download=1> letzter Zugriff 07.05.2021.

ein passend gestaffeltes Preissubventionierungssystem auskäme.¹¹⁰ Grundsätzlich ist es denkbar, einen entsprechenden Finanzbedarf mit Steuermitteln zu decken. Allerdings müsste im Hinblick auf die Medienfinanzierung eine verfassungskonforme, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbare und insbesondere staatsferne Verteilung sichergestellt werden. Darüber hinaus würde sich diesbezüglich auch die Frage der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern stellen. Vor dem Hintergrund des Staatsfernegebots wird aus Steuergeldern im Wesentlichen allein der deutsche Auslandssender Deutsche Welle finanziert, da dieser keinen dem inländischen Rundfunk vergleichbaren Einfluss auf die Meinungsbildung hat.¹¹¹ Im Übrigen erfolgt die Medienfinanzierung einerseits über den Rundfunkbeitrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bzw. andererseits am freien Markt für den privaten Rundfunk und die Presse. Zur Ermöglichung neuer kooperativer Medienplattformen und im Interesse einer staatsfernen Ausgestaltung der Finanzierung ist eine Finanzierung auch aus Mitteln des Rundfunkbeitrags denkbar. Wie die Debatte um die Erhöhung des Rundfunkbeitrages 2020 gezeigt hat, erscheint es jedoch wenig realistisch, über *zusätzliche* öffentliche Mittel zur Unterstützung neuer kooperativer Medienplattformen nachzudenken. Dennoch kann das Ausloten von Handlungsoptionen für neue kooperative Medienplattformen nicht ohne das Nachdenken über die Umverteilung von Ressourcen gelingen. Zu beachten ist dabei, dass der seitens des Bundesverfassungsgerichts als „Demokratieabgabe“¹¹² eingestufte Rundfunkbeitrag an die inhaltlichen Aufgaben der Medien und deren Meinungsbildungsrelevanz anknüpft, nicht an deren Übertragungsweg. Im Zuge der Digitalisierung sollte die Gestaltung des öffentlichen Kommunikationsraumes von heute auch unter Einbeziehung neuer kooperativer Medienplattformen stattfinden. Soweit die derzeitigen Reformdiskussionen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch Einsparpotenziale aufzeigen, könnten auch diese der ergänzenden Finanzierung neuer kooperativer Medienplattformen dienen. Die Entscheidung sowohl über den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch über die Verwendung des Rundfunkbeitrages unterfällt freilich der Gesetzgebungskompetenz der Länder.

¹¹⁰ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 128.

¹¹¹ Außerdem erhält der Beschwerdeausschuss des Presserats eine jährliche Förderung aus dem Bundeshaushalt.

¹¹² BVerfG, Urteil v. 18.07.2018, Az. 1 BvR 1675/16, Rn. 75.

3.4 Anpassung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Bisher ist es gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 MStV Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die darin zum Ausdruck kommenden Werte der liberalen Demokratie begegneten jedoch in ihrer Verwirklichung in der digitalen Öffentlichkeit und besonders auf den derzeitigen Plattformen, so konstatiert es das wissenschaftliche Gutachten, erheblichen Defiziten.¹¹³ Es bedürfe laut Gutachten neuer kooperativer Medienplattformen, die das demokratische, soziale und kulturelle Informationsbedürfnis der Gesellschaft erfüllen. Auch das Bundesverfassungsgericht weist in seinem jüngsten Rundfunkurteil auf die Gefahr hin, dass im Internet die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden.¹¹⁴ Sofern die wirtschaftliche Rationalität, nicht aber an der Meinungsvielfalt orientierte Kriterien Angebot und Auswahl von Inhalten bestimmten, bestehe die Gefahr zunehmend gleichgerichteter Meinungen.¹¹⁵ Recherche, Auswahl, Einordnung und Aufbereitung von Informationen sind von elementarer Bedeutung für eine ausgewogene Berichterstattung und auch das Fundament der Meinungsvielfalt. Das Bundesverfassungsgericht unterstreicht, dass angesichts der Gefahren von Desinformation und dem steigenden Misstrauen gegenüber Medien die Bedeutung des beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks wachse, seiner Aufgabe nachzukommen, „ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“.¹¹⁶ Ein solches Gegengewicht zu einer rein ökonomischen Entscheidungsrationalität der Plattformen könnte aus Sicht der Bundesregierung konsequenterweise auch durch eine Erweiterung des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf neue kooperative Medienplattformen erreicht werden, die den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergänzen und fortsetzen könnten. Dies geht über die aus dem öffentlich-rechtlichen

¹¹³ Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 64.

¹¹⁴ BVerfG, Urteil v. 18.07.2018, Az. 1 BvR 1675/16, Rn. 79.

¹¹⁵ Ibid. Rn. 79.

¹¹⁶ Ibid., Rn. 80.

Rundfunk stammende Forderung nach einer Weiterentwicklung hin zu einem gemeinwohlerpflichteten Kommunikationsnetzwerk¹¹⁷ hinaus. Dies zu bestimmen, obliegt freilich den Ländern, die die Gesetzgebungskompetenz zur Sicherung der Rundfunkfreiheit innehaben und welche in den jeweiligen Landesmediengesetzen den Auftrag landesspezifischen Besonderheiten anpassen können. Bereits jetzt enthält die Präambel zum Medienstaatsvertrag entsprechende in die zukünftige Medienordnung deutende Formulierungen, als dass

„die Vermehrung der Medienangebote (Rundfunk und Telemedien) in Europa durch die Möglichkeiten der fortschreitenden Digitalisierung [...] die Informationsvielfalt und das kulturelle Angebot [stärkt]. Gleichzeitig bedarf es auch und gerade in einer zunehmend durch das Internet geprägten Medienwelt staatsvertraglicher Leitplanken, die journalistische Standards sichern und kommunikative Chancengleichheit fördern.“¹¹⁸

Diese staatsvertraglichen Leitplanken könnten aus Sicht der Bundesregierung auch in einer Anpassung des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegen. Die Umsetzung der aufgezeigten Handlungsoptionen erfordert insoweit eine verstärkte Kooperationsbereitschaft sowohl in der Medienbranche als auch in der Medienpolitik.

¹¹⁷ Karola Wille „Ein gemeinwohlorientiertes Kommunikationsnetzwerk“, in medienpolitik.net (2021), zuletzt abgerufen unter <https://www.medienpolitik.net/2021/03/ein-gemeinwohlorientiertes-kommunikationsnetzwerk/> am 16.03.2021

¹¹⁸ Medienstaatsvertrag (MStV) der Länder vom 20.03.2020.

4. Zusammenfassung

Unsere Gesellschaft befindet sich in einem Transformationsprozess. Die Digitalisierung ermöglicht einerseits Vernetzung, Kommunikation und Teilhabe, wird andererseits jedoch zunehmend von einzelnen privaten Plattformakteuren dominiert, die den öffentlichen Kommunikationsraum prägen und gestalten. Dies hat zum einen die Rolle der „klassischen Medien“ als Torwächter für die Informationenauswahl und -aufbereitung zu den Plattformen verschoben, die mittlerweile nicht allein die Infrastruktur für den Informationsaustausch bieten, sondern die Inhalte und Kuratierung dieser maßgeblich mitbestimmen. Folge dessen ist eine Veränderung der gesamten Informationsarchitektur. Die klassischen Medien haben ihre Rolle als zentrale Informationsfilter und Gatekeeper eingebüßt und damit gleichsam ihre Gestaltungshoheit über den öffentlichen Diskurs verloren.¹¹⁹ Zum anderen hat der Plattformisierungsprozess zu einer Fragmentierung des öffentlichen Diskurses geführt. Klassische Medien agieren auf diesen Plattformen als ein Akteur unter vielen, sodass auch die Einhaltung journalistisch-ethischer Standards nicht mehr als Maßstab, sondern als eine Möglichkeit unter vielen erscheint. Die auch wirtschaftliche Behauptung klassischer Medien wird durch die Netzwerkeffekte und der hierauf basierenden Geschäftsmodelle digitaler Plattformen in Frage gestellt. Darüber hinaus übernehmen Algorithmen zunehmend die Steuerung sozialer Prozesse, darunter auch die Auswahl von Informationen. Deren klandestine Funktionsweise entzieht sich indes weitgehend der demokratischen Kontrolle.¹²⁰ Vor diesem Hintergrund hat sich auch das Verständnis des Plattformenbegriffs gewandelt. Plattformen können nicht (mehr) allein aufgrund technischer Parameter definiert und ihre maßgebliche Mitgestaltung öffentlicher Kommunikationsräume kann nicht mehr allein ihrer privatautonomen Entscheidung überlassen werden. Die Bedeutung einer unabhängigen und vielfältigen journalistischen Berichterstattung für den demokratischen Willensbildungsprozess geht vielmehr über die Reichweite privatautonomer Entscheidungen hinaus. Es ist Aufgabe der Politik, die Parameter für die Ermöglichung freier und unabhängiger Berichterstattung sowie für den Willensbildungsprozess

¹¹⁹ Europäisches Parlament (2018) Entschließung zu der Freiheit und Pluralismus der Medien der EU, Erwägungsgrund S, Rn. 31. Online abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0204_DE.html letzter Zugriff 19.05.2021.

¹²⁰ Stalder (2016) Kultur der Digitalität, 1. Auflage 2016, Suhrkamp-Verlag Berlin, S. 240.

zu setzen und Plattformen Pflichten für die gemeinwohlverträgliche Ausgestaltung öffentlicher Kommunikationsräume aufzuerlegen.

Dabei haben neue Regelungen für Plattformen, wie dargestellt, bereits Kontur angenommen. Auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene sind Regeln implementiert worden oder werden derzeit verhandelt, die das Plattform-Ökosystem weiter ausgestalten. Es besteht jedoch Konsens darüber, dass ein zukunftstüchtiges Mediensystem und der Erhalt digitaler Souveränität weitergehender Regulierung bedarf.¹²¹ Das interdisziplinäre Gutachten zu „Kooperativen Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung“ hat kooperative Plattformen als eine Möglichkeit untersucht, um den für die Demokratie notwendigen Journalismus auch im digitalen Zeitalter zu ermöglichen.¹²² Ziel sollte bleiben, einen „fairen, offenen, wettbewerbsfreundlichen, digitalen Raum“¹²³ zu schaffen.

Es bedarf einer ergänzenden Diskussion über die Schaffung eines adäquaten Rechtsrahmens, der Medienakteuren die Zusammenarbeit auch auf neuen kooperativen Medienplattformen ermöglicht beziehungsweise Anreize zu einer Art von Plattform setzt, die es bisher noch nicht gibt, die aber im Streben nach einer „medialen Grundversorgung“¹²⁴ wünschenswert ist. Aus Sicht der Bundesregierung ist eine Diskussion darüber unumgänglich und erfordert den verstärkten Austausch aller beteiligten politischen Akteure auf der einen und Medienakteuren auf der anderen Seite. Die Debatte über mögliche gesetzliche Privilegierungen kooperativer Medienplattformen, Umverteilungsfragen und auch die Frage nach dem Wandel des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind dabei elementar. Der „digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit“¹²⁵ hat längst begonnen.

¹²¹ Regierungserklärung der Bundeskanzlerin vom 25.03.2021, abrufbar unter <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/merkel-regierungserklaerung-corona-1881628> letzter Zugriff 31.03.2021.

¹²² Gostomzyk et. al. (2021) a.a.O. S. 158.

¹²³ Vestager zitiert in Handelsblatt v. 26.03.2021 „EU stellt härtere Bedingungen für digitale Plattformen“ <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/big-tech-eu-stellt-haertere-bedingungen-fuer-digitale-plattformen/26946382.html?ticket=ST-96896-hfQ0TVkpzCxqTjpMUtrm-ap4> (letzter Zugriff am 19.05.2021).

¹²⁴ BVerfG, Urteil v. 18.07.2018, Az. 1 BvR 1675/16, Rn. 60.

¹²⁵ Bedford-Strohm et. al. (2019) Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit.