



Die  
Bundesregierung

## Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2018

### **Inhalt:**

- Medienpolitischer Bericht
- Anhang 1:  
Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 2013 und 2016 -  
Wissenschaftliches Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der  
Bundesregierung
- Anhang 2:  
Forschungsaktivitäten der Landesmedienanstalten - ergänzende und aktualisierte  
Befunde zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung

## Inhalt

1. Berichtsauftrag und Hintergrund .....	3
2. Schwerpunkte der medienpolitischen Agenda der Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode .....	11
2.1 Für ein faires Miteinander und verlässliche Nachrichten im Netz: Zum Umgang mit Hassrede, Cyber-Mobbing und „Fake News“ .....	11
2.1.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen .....	11
2.1.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen.....	13
2.1.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung.....	26
2.2 Für einen offenen Zugang zu öffentlicher Kommunikation: Zur Regulierung von neuen „Gatekeepern“ .....	30
2.2.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen .....	30
2.2.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen.....	35
2.2.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung.....	38
2.3 Für eine gute Versorgung mit Informationen: Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medienangebote .....	43
2.3.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen .....	43
2.3.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen.....	47
2.3.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung.....	52

## 1. Berichtsauftrag und Hintergrund

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit Beschluss vom 12. März 1976 (BT-Drs. 7/4770) gebeten, fortlaufend einen Medienbericht zu erstatten. Ergänzend hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung am 4. Juli 2002 dazu aufgefordert, einen Medien- und Kommunikationsbericht vorzulegen, der über die Fortschritte bei der Verwirklichung einer trag- und zukunftsfähigen Medien- und Kommunikationsordnung informiert (BT-Drs. 14/8649).

Grundlage und wesentlicher Teil des aktuellen Medien- und Kommunikationsberichts ist ein wissenschaftliches Gutachten zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 2013 und 2016. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hatte das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung mit der Erstellung dieses Gutachtens beauftragt und es nach Fertigstellung am 6. Juni 2017 an den Ausschuss für Kultur und Medien im Deutschen Bundestag übersandt. Das Gutachten gibt einen umfassenden Überblick über die wesentlichen Veränderungen in den Medien und der gesellschaftlichen Kommunikation im Zeitraum von 2013 bis 2016 in Deutschland.<sup>1</sup>

Darüber hinaus legt die Bundesregierung diesem Bericht ergänzend auch Erkenntnisse aus aktuellen Studien der Medienanstalten zugrunde. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse dieser Studien findet sich im Anhang zu diesem Bericht.

Auf dieser Grundlage wird deutlich, wie sich die Herstellung und die Inhalte von Medienangeboten, die Wertschöpfungsketten und Unternehmensstrukturen des Medienmarktes sowie die Mediennutzung in Folge der Digitalisierung und Konvergenz der Medien (= Zusammenwachsen verschiedener Dienste, Geräte und Medieninhalte) verändert haben und wo sich neue Medientrends abzeichnen.

---

<sup>1</sup> Hasebrink et. al. (2017): Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 2013 und 2016. Wissenschaftliches Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung. Hamburg. Abrufbar unter [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/BKM/2017/2017-06-27-medienbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2017/2017-06-27-medienbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

So findet im Zuge der Digitalisierung eine weiterhin fortschreitende Mediatisierung aller Lebensbereiche statt.<sup>2</sup> Sie führt dazu, dass Nutzerinnen und Nutzern eine nie zuvor gekannte Fülle an Medieninhalten zur Verfügung steht. Daneben lassen sich auch vielfältige Entgrenzungsprozesse beobachten. Wo beitragsfinanzierte Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Inhalte privater Anbieter auf Plattformen und mobilen Endgeräten unmittelbar aufeinandertreffen und um die Aufmerksamkeit der Nutzerinnen und Nutzer konkurrieren, sind die Grenzen zwischen den Angeboten für die Nutzer fließend. Datenströme nehmen auf Ländergrenzen keine Rücksicht mehr. Im Sinne des Digitalen Binnenmarktes übernehmen daher häufig andere EU-Staaten die Aufsicht über Medien- und Kommunikationsdienste, die von internationalen Konzernen angeboten werden. Mit netzwerkförmigen Social Media-Diensten verschwimmen zudem die Grenzen zwischen öffentlicher und privater, interpersonaler Kommunikation. Auch Grenzen bei der Gestaltung öffentlicher Kommunikation werden fließend: Der professionelle Journalismus bzw. die klassischen Massenmedien haben ihr faktisches Monopol auf die öffentliche Darstellung und Deutung von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen verloren. Leser, Hörer, Zuschauer und Internetnutzer sind längst nicht mehr nur Konsumenten, sondern erstellen eigene Inhalte und beteiligen sich unmittelbar am öffentlichen Kommunikationsprozess. So entstehen neue Formen des Bürgerjournalismus und neue Prozesse des unmittelbaren Austauschs zwischen denen, die vorher meist in starren Rollen von Sender und Empfänger gefangen waren.

Darüber hinaus löst sich auch die Medientechnologie immer stärker aus der Rolle, bloß Infrastruktur für die Kommunikation zwischen Menschen zu sein. Sie gewinnt vielmehr selbst Relevanz dafür, wie Kommunikationsprozesse verlaufen. Dienste werden mittels Algorithmen zunehmend auf Grundlage des individuellen Nutzungsverhaltens personalisiert und an die jeweilige Nutzungssituation angepasst. Gleiches gilt für die automatisierte Herstellung und Verbreitung von Inhalten, etwa durch sogenannte Bots oder in Form des Roboterjournalismus. Hier kommen aktuelle Entwicklungen auf dem Feld der Künstlichen Intelligenz zur

---

<sup>2</sup> Vgl. a.a.O., S. 199.

Anwendung - ein Feld, das die Bundesregierung mit der Strategie Künstliche Intelligenz zu einem Schwerpunkt ihrer Digitalpolitik in der 19. Legislaturperiode macht.<sup>3</sup>

Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es vor diesem Hintergrund einer intensiven und breit angelegten Diskussion über die Frage, welche Regeln für das Leben in der veränderten Medien- und Kommunikationsumgebung gelten sollen. Dies betrifft nicht nur rechtliche Vorschriften und Regelungen in Richtlinien, Verordnungen und Gesetzen, sondern auch die sozialen Regeln des Umgangs miteinander und mit Medien in der mediatisierten Gesellschaft. Medien kommt traditionell die Aufgabe zu, Öffentlichkeit herzustellen und zur Meinungsbildung beizutragen. Eine freie Presse, eine vielfältige und qualitativ hochwertige Medienlandschaft, eine kritische, informierte Öffentlichkeit und ein lebendiger Diskurs sind die stärksten Garanten für Demokratie und eine freie Gesellschaft. Daran hat sich auch durch den Übergang vom analogen in das digitale Zeitalter nichts geändert.

Geändert haben sich jedoch die Bedingungen und Merkmale der heutigen Medien- und Kommunikationswelt - und die Geschwindigkeit ihrer Entwicklung. Die Regulierung muss den sich rasant verändernden technischen und wirtschaftlichen Prozessen und Rahmenbedingungen auf zahlreichen Ebenen gerecht werden. Es stellen sich beispielsweise Fragen rund um den Zugang zu Plattformen und den von ihnen genutzten Daten oder im Hinblick auf die Auffindbarkeit von im öffentlichen Interesse liegenden Programmen und Inhalten. Zudem geht es um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Sender und Inhaltenanbieter gegenüber marktmächtigen, internationalen Unternehmen. Wesentliches Anliegen der Bundesregierung ist es dabei, dass die Regeln des Wettbewerbsrechts und des Medienkonzentrationsrechts konsequent durchgesetzt werden. Nur so können Meinungsmonopole und der Missbrauch

---

<sup>3</sup> Vgl. Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1550276/3f7d3c41c6e05695741273e78b8039f2/2018-11-15-ki-strategie-data.pdf?download=1>.

wirtschaftlicher und kommunikativer Macht verhindert werden. Soweit es hierzu einer Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen bedarf, sollte immer auch zugleich an die europäische Ebene gedacht werden. Denn eine handlungsfähige und starke Europäische Union ist unerlässlich, damit sich deutsche und europäische Medienunternehmen im internationalen Wettbewerb behaupten können. Schließlich gilt es, bei der Ausgestaltung von Rahmenbedingungen, die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer in den Mittelpunkt zu stellen und gleichzeitig eine unabhängige und vielfältige Medienlandschaft abzusichern.

Die Bundesregierung begrüßt daher, dass die Europäische Kommission die Umsetzung eines Digitalen Binnenmarktes zu einer Priorität ihrer Arbeit erklärt hat. Diese Strategie umfasst eine Reihe von Maßnahmen wie etwa die Modernisierung des europäischen Urheberrechtsrahmens durch eine Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt<sup>4</sup>, eine Reform der EU-Telekommunikationsvorschriften („TK-Review“)<sup>5</sup>, die Neuregelung des Umgangs mit Kommunikationsdaten und des Online-Trackings im Rahmen der sogenannten ePrivacy-Verordnung<sup>6</sup> oder die zeitgemäße Anpassung des europäischen Rechtsrahmens für audiovisuelle Medien<sup>7</sup>. Die Bundesregierung unterstützt die Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Herstellung eines digitalen

---

<sup>4</sup> Vorschlag für eine Richtlinie (...) über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt, COM/2016/0593 final - 2016/0280 (COD), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52016PC0593>, zum aktuellen Stand siehe [https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016\\_280](https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016_280).

<sup>5</sup> Vorschlag für eine Richtlinie (...) über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung), COM(2016) 590 final - 2016/0288(COD), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52016PC0590>, zum aktuellen Stand siehe [https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016\\_288](https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016_288).

<sup>6</sup> Vorschlag für eine Verordnung (...) über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/58/EG (Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation), COM/2017/010 final - 2017/03 (COD), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A52017PC0010>, zum aktuellen Stand siehe [https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2017\\_3](https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2017_3).

<sup>7</sup> Richtlinie (EU) 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) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, ABl L 303 vom 28.11.2018, S. 69, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2018:303:FULL>; eine vom Institut für Europäisches Medienrecht erstellte Synopse zwischen der Richtlinie 2010/13/EU und Richtlinie (EU) 2018/1808 ist abrufbar unter <https://emr-sb.de/synopsis-avms/>.

Binnenmarktes aktiv. Nur wenn die EU-Gesetzgebung Schritt hält mit den technischen Fortschritten, können deutsche und europäische Medienunternehmen im Wettbewerb mit den internationalen, marktmächtigen Internetunternehmen bestehen. Eine der wichtigsten Aufgaben wird sein, Märkte offen zu halten.

Mit Blick auf die nationale Ebene haben sich Bund und Länder in der vergangenen Legislaturperiode auf einen Prozess zur intensiveren Zusammenarbeit im Medienbereich verständigt, der in der laufenden Legislaturperiode fortgesetzt wird. Die Länder haben Mediengesetze und Rundfunkstaatsverträge erlassen und sind gerade dabei, diese umfassend zu reformieren. Gleichzeitig ist auch der Bund für bestimmte Aspekte der Medienpolitik verantwortlich. Gesetzliche Vorgaben der Medienregulierung können auch Fragen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes im Bereich des Verbraucherschutzes, des Wettbewerbsrechts, des Telemedienrechts bzw. des Rechts der Wirtschaft im Allgemeinen, des Telekommunikationsrechts sowie des Jugendschutzes berühren. Es wird immer deutlicher, wie sehr die unterschiedlichen Regelungen des Bundes und der Länder voneinander abhängig sind und zusammenwirken. Es bedarf daher der engen Abstimmung. So sind etwa die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für globale Plattformbetreiber, die Suche nach Antworten auf Fragen zum richtigen Umgang mit Sozialen Netzwerken und der Informationszugang Querschnittsaufgaben, denen Bund und Länder nur in gemeinsamer Verantwortung gerecht werden können. Auf europäischer und internationaler Ebene hat Deutschland vor allem dann Gewicht, wenn es seine Positionen rasch verbindlich formulieren kann, um aktiv mitzugestalten.

Bund und Länder haben daher in der vergangenen Legislaturperiode eine gemeinsame Kommission zur Medienkonvergenz eingerichtet. Diese hat am 16. Juni 2016 folgende Vorschläge für eine Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen vorgelegt<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, abrufbar unter [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

- Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie): Erarbeitung gemeinsamer Positionen zur Revision der AVMD-Richtlinie. Eine Bund-Länder-Stellungnahme wurde am 5. November 2015 an die Europäische Kommission übermittelt - mit dem Ergebnis, dass schon der im Mai 2016 vorgelegte Vorschlag der Europäischen Kommission in wichtigen Punkten eine deutsche Handschrift trug, die auch die letztlich zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament abgestimmte Fassung prägt. Die Trilogverhandlungen zur Revision ist seit Juni 2018 abgeschlossen. Das Europäische Parlament hat die Novelle Anfang November 2018 verabschiedet, im Anschluss erfolgte die Verabschiedung im europäischen Rat. Nach der Veröffentlichung am 28. November 2018 wird sie als Richtlinie (EU) 2018/1808 am 18. Dezember 2018 in Kraft treten.<sup>9</sup>
- Jugendmedienschutz: Festlegung von ersten Eckpunkten für einen ersten Reformschritt des Jugendschutzgesetzes des Bundes unter Berücksichtigung der im Dezember 2015 unterzeichneten Novelle des Jugendmedienschutzstaatsvertrages der Länder, mit dem die Grundlage für tatsächlich kohärente Regelungen unabhängig vom Verbreitungsweg gelegt werden soll. Nach Maßgabe des Koalitionsvertrages für die 19. Legislaturperiode und des von der Jugend- und Familienministerkonferenz am 3./4. Mai 2018 verabschiedeten Bund-Länder-Eckpunktepapiers „Kinder- und Jugendmedienschutz als Aufgabe der Jugendpolitik“ sollen die aus dem Social Web erwachsenden Interaktionsrisiken wie Cyber-Mobbing, Cyber-Grooming und die Verbreitung von sexualisierter Gewalt insbesondere bei der anstehenden Modernisierung der Vorschriften zum Kinder- und Jugendmedienschutz im Jugendschutzgesetz berücksichtigt werden und ein Fokus auf die Durchsetzung des Rechts gelegt werden.
- Kartellrecht/Vielfaltsicherung: Bessere Verzahnung der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden von Bund und Ländern. Im Zuge der 9. GWB-Novelle des Bundes wurde eine verbesserte Koordination von Kartellrecht und Medienkonzentrationskontrolle zwischenzeitlich umgesetzt.

---

<sup>9</sup> Siehe oben Fn. 7.

- Plattformregulierung: Eckpunkte zur Anpassung der Plattformregulierung im Rundfunkstaatsvertrag der Länder (u.a. erweiterter Anwendungsbereich, Transparenz, Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit, Nutzerautonomie).
- Intermediäre: Eckpunkte zu Transparenzvorgaben für Intermediäre zur Regelung auf EU-Ebene. Eine entsprechende Stellungnahme anlässlich der EU-Konsultation zu Online-Plattformen wurde am 26. April 2016 an die Europäische Kommission übermittelt.<sup>10</sup>

Zur Verstärkung der mit der Bund-Länder-Kommission begonnenen Zusammenarbeit haben Bund und Länder vereinbart, dass u.a. die Rundfunkkommission der Länder in Zukunft gemeinsam mit dem Bund weitere offene Fragen zur Medienkonvergenz diskutieren und abstimmen wird.

Mit der oben beschriebenen Dynamik der sozialen und technischen Entwicklung gehen zahlreiche Wechselwirkungen der Regelungen von Bund und Ländern einher. Zudem durchdringen immer häufiger Regelungen der Europäischen Union im Rahmen der Umsetzung der Digitalen Binnenmarktstrategie die deutsche Medienordnung. Aufbauend auf der engen Zusammenarbeit in der Bund-Länder-Kommission liegen vor diesem Hintergrund weitere Schritte hin zu einer effektiveren kooperativen Medienregulierung nahe. Ein regelmäßiger Austausch zwischen Bund und Ländern zu sämtlichen Fragen des Medienrechts ist daher notwendig. Der Bund hat sich deshalb mit den Ländern auf eine Intensivierung des Austauschs zu aktuellen medienpolitischen Themen verständigt. Hinsichtlich der stark zunehmenden EU-Rechtssetzungsverfahren mit Medienrelevanz wäre zudem eine effektivere Nutzung des Rahmens denkbar, den das Grundgesetz sowie das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vorsehen.

Aus Sicht der Bundesregierung stellen sich offene medienpolitische Fragen derzeit vor allem in drei Themenbereichen: Erstens betrifft dies effektivere Maßnahmen in Bezug auf Hassrede, Desinformationen und Cyber-Mobbing in Sozialen

---

<sup>10</sup> Siehe noch einmal näher unter 2.2.2.

Netzwerken. Zweitens geht es darum, wie ein offener Zugang zu öffentlicher Kommunikation sichergestellt werden kann und wie die Regulierung Anreize zur Förderung bestimmter Medienangebote setzen kann. Drittens stellt sich die Frage, welche Aufgaben öffentlich-rechtliche Medien in Zukunft erfüllen sollen. Diese Themenbereiche bilden in Abstimmung mit dem Kultur- und Medienausschuss des Deutschen Bundestages die Schwerpunkte des vorliegenden Berichts.

## **2. Schwerpunkte der medienpolitischen Agenda der Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode**

### **2.1 Für ein faires Miteinander und verlässliche Nachrichten im Netz: Zum Umgang mit Hassrede, Cyber-Mobbing und „Fake News“**

#### 2.1.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen

Internetbasierte Medien und Kommunikationsdienste sind ein wichtiger Bestandteil des Alltags geworden. Eine bisher unbekannte Fülle von Informationen ist nahezu jederzeit und überall verfügbar. Die Möglichkeiten, miteinander zu kommunizieren, haben sich vervielfacht und dimensional erweitert. Neben den Austausch von Angesicht zu Angesicht treten in nahezu jeder Lebenslage digitale Kommunikationsmöglichkeiten. Soziale Netzwerke und Messenger-Dienste verbinden Menschen überall auf der Welt. Sie eröffnen eine Vielzahl an Möglichkeiten, dass sich Menschen mit unterschiedlichen Ansichten, mit innovativen Ideen und kreativen Schöpfungen direkt in öffentliche Diskurse einbringen und austauschen können. Vielfältige Chancen größerer gesellschaftlicher Teilhabe, vielfältiger medialer und kommunikativer Angebote und Innovationen sind die Folgen dieser Entwicklung (vgl. Gutachten, Abschnitt 4.1, S. 198 f.).

Gleichzeitig sieht die Bundesregierung den Bedarf, auch den damit einhergehenden Risiken zu begegnen. Die Kommunikation im Netz hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Immer wieder fallen die Stichworte „Hassrede“, „Cyber-Mobbing“ und „Fake News“, wenn es um öffentliche Kommunikation im Internet geht. Damit werden unterschiedliche Phänomene bezeichnet, mit denen sich viele Menschen im Internet konfrontiert sehen.

Mit Hassrede sind vorliegend Fälle gemeint, in denen natürliche und juristische Personen oder öffentliche Institutionen durch Äußerungen angegriffen werden, sodass teilweise die Grenze zur Strafbarkeit überschritten wird. Dann spricht man auch von Hasskriminalität. Unter Cyber-Mobbing versteht man das absichtliche

Beleidigen, Bedrohen, Bloßstellen oder Belästigen anderer mithilfe von Internet- und Mobiltelefondiensten über einen längeren Zeitraum hinweg. Auch wenn das Schlagwort „Mobbing“, wie es umgangssprachlich und häufig von jungen Menschen verwendet wird, nicht immer das meint, was Fachleute unter diesem Begriff verstehen (nicht jede beleidigende oder diskriminierende Äußerung fällt danach unter den Begriff „Mobbing“), so ist das damit angesprochene Phänomen insbesondere unter Jugendlichen doch sehr präsent.

Als „Fake News“ werden bewusst unrichtige Nachrichten und gezielte Falschmeldungen bezeichnet, die vortäuschen, vertrauenswürdige journalistische Angebote oder verlässliche Informationsgrundlagen zu sein. Solche falschen Nachrichten werden aus unterschiedlichen Motiven online verbreitet, etwa um durch hohe Klickzahlen Werbeeinnahmen zu erzielen oder auch um politische Debatten zu beeinflussen. Dies unterscheidet sie von unbeabsichtigten Falschmeldungen. Zentral für die Abgrenzung ist hier also die Motivlage der beteiligten Akteure. Mittlerweile wird das Schlagwort „Fake News“ allerdings im politischen Kontext manchmal auch dazu verwendet, um missliebige Medien zu diskreditieren. Daher hat sich in der Fachdebatte die alternative Bezeichnung „Desinformation“ für die beschriebenen Phänomene etabliert, die so auch im Folgenden verwendet werden soll. Solche Desinformationen können, müssen aber nicht strafbar sein. Von Bedeutung ist hier vor allem auch, ob sich falsche Tatsachenbehauptungen auf eine Person beziehen. Dann bestehen in der Regel auch zivilrechtliche Ansprüche gegen die Verursacher - zum Beispiel auf Unterlassung oder Richtigstellung.

Spezielle technische Mittel, etwa in Gestalt sog. Social Bots, werden in Sozialen Medien teilweise gezielt dazu genutzt, Desinformationen weiterzuverbreiten und ihre Wirkung auf die öffentliche Meinungsbildung zu maximieren. Dies geschieht in der Regel verdeckt.<sup>11</sup>

Die Folgen dieser Phänomene für die Gesellschaft und jeden Einzelnen können gravierend sein. Hassrede und Cyber-Mobbing haben das Potenzial, den Diskurs

---

<sup>11</sup> Siehe hierzu im Einzelnen unter 2.2.

in den Kommunikationsräumen des Internets verrohen zu lassen. Massenhaft verbreitete Desinformationen können die öffentliche Meinungsbildung und auch die politische Willensbildung verzerren. Unwahre Behauptungen, aggressive Äußerungen oder bloßstellende Kommentare, Fotos und Videos können die Betroffenen tief verletzen und großen Einfluss auf ihre Lebensführung haben - insbesondere, wenn solche Äußerungen an einen unüberschaubaren Empfängerkreis immer weiter verbreitet werden und sie - wenn überhaupt - nur mit großem Aufwand aus den öffentlichen Kommunikationsräumen des Netzes wieder entfernt werden können. Hierin liegt einer der zentralen Unterschiede zur Kommunikation in der analogen Welt. Diese kennt zwar auch sämtliche der dargestellten Phänomene - die Möglichkeit einer Breitenwirkung und damit auch die Intensität z.B. einer Persönlichkeitsrechtsverletzung - hat durch das Internet aber massiv zugenommen.

Auch zukünftig sieht es die Bundesregierung als ihre Aufgabe, manipulative Eingriffe in die Meinungs- und Willensbildung sowie unverhältnismäßige individuelle Beeinträchtigungen effektiv zu verhindern.

### 2.1.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen

Die Bundesregierung setzt sich aktiv für einen fairen Umgang miteinander und für verlässliche Nachrichten im Netz ein. Für Hasskriminalität und bewusst gestreute Falschmeldungen ist auch im Internet kein Platz. Digitale Plattformen und soziale Netzwerke schaffen Foren für weltweite Interaktion von Menschen und damit für die Entfaltung grundlegender Freiheiten. Die Meinungsfreiheit, die Informationsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind nur einige von ihnen. Freiheit findet aber dort ihre Grenzen, wo ihre Ausübung die Rechte anderer verletzt. Maßstab ist die bestehende Rechtsordnung. Soweit in sozialen Netzwerken veröffentlichte Inhalte strafrechtliche Tatbestände wie etwa das Verbreiten von Kennzeichen verfassungsfeindlicher Organisationen (§ 86a des Strafgesetzbuches), Volksverhetzung (§ 130 des Strafgesetzbuches) oder

Verleumdung (§ 187 des Strafgesetzbuches) erfüllen, können die Täter grundsätzlich strafrechtlich verfolgt werden.

Neben strafrechtlichen Möglichkeiten müssen aus Sicht der Bundesregierung aber insbesondere auch die Betreiber der digitalen Kommunikationsräume, in denen Inhalte verbreitet werden, ihrer Verantwortung gerecht werden. Sie müssen verantwortungsvoll und effektiver gegen Beleidigungen, Hassbotschaften und andere strafbare Inhalte vorgehen, wenn sie positive Kenntnis von Rechtsverletzungen haben, z.B. aufgrund konkreter Beschwerden der Nutzer. Die Grenzen der Meinungsfreiheit gelten auch in den Sozialen Netzwerken. Rechtsverletzungen können hier und in anderen digitalen Kommunikationsräumen gerade aufgrund der besonderen medientechnischen Eigenschaften von besonderer Intensität sein. Schließlich sind Inhalte hier in der Regel dauerhaft abrufbar, leicht auffindbar und können einfach weiterverbreitet werden. Daher bedarf es entsprechender medienspezifischer Abwägungen und Maßnahmen, die diese Eigenschaften berücksichtigen.

#### *Auf europäischer Ebene*

Damit künftig transparent nachzuvollziehen ist, was mit Beschwerden Betroffener passiert und wie sie verfolgt werden, hat sich die Bundesregierung im Berichtszeitraum gemeinsam mit den Ländern erfolgreich dafür eingesetzt, auch audiovisuelle Inhalte auf Videosharingplattformen einschließlich sozialer Netzwerke auf europäischer Ebene im Rahmen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) zu regulieren.<sup>12</sup> Anbieter dieser Plattformen sollen zukünftig mehr Verantwortung übernehmen, insbesondere für den Jugendschutz und den Schutz der Öffentlichkeit vor zu Gewalt und Hass aufstachelnden oder zu Terrorismus auffordernden Inhalten. Zugleich sind auch Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt zu sichern. Videosharingplattformen sollen daher nach der AVMD-Richtlinie nicht verpflichtet werden, die Inhalte selbst zu prüfen, bevor sie eingestellt werden. Vielmehr sollen sie z.B. für Kinder und

---

<sup>12</sup> Siehe oben Fn. 7.

Jugendliche ungeeignete Inhalte nur mit Zugangssystemen anbieten, die das Alter der Nutzer kontrollieren oder Eltern die Möglichkeit geben, den Zugang zu bestimmten Inhalten zu limitieren. Zudem sollen die Anbieter von Videos für Nutzer eine einfache Möglichkeit anbieten, ungeeignete oder illegale Inhalte zu melden und regelmäßig darüber berichten, wie mit diesen Meldungen verfahren wurde. Es soll also der Grundsatz der sog. eCommerce-Richtlinie<sup>13</sup> erhalten bleiben, wonach Plattformen, auf die Inhalte von Dritten hochgeladen werden, erst dann handeln müssen, wenn sie von rechtswidrigen Inhalten Kenntnis erhalten, und ihre rechtliche Haftung für diese Inhalte insofern eingeschränkt ist (sog. Haftungsprivileg). Die Mitgliedstaaten werden die AVMD-Richtlinie innerhalb von 21 Monaten nach ihrem Inkrafttreten in das jeweilige nationale Recht umsetzen müssen. In Deutschland wird dies eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern erfordern.

Die Europäische Kommission setzt sich zudem gemeinsam mit den Betreibern Sozialer Medien dafür ein, dass illegalen Inhalten im Internet generell wirksam begegnet wird. Am 31. Mai 2016 haben die Europäische Kommission sowie Internetunternehmen einen Verhaltenskodex zur Bekämpfung illegaler Hassrede vorgestellt.<sup>14</sup> Mit der Unterzeichnung dieses Kodex verpflichten sich die Unternehmen, gegen Hasskriminalität im Internet vorzugehen. Am 28. September 2017 hat die Kommission zudem in einer Mitteilung den Unternehmen Leitlinien zum Umgang mit illegalen Online-Inhalten an die Hand gegeben.<sup>15</sup> Darin beschreibt sie, wie Unternehmen auf Beschwerden der Nutzer über rechtswidrige Online-Inhalte reagieren sollen und wie sie besser untereinander kooperieren und die Zusammenarbeit mit Behörden und mit Organisationen stärken können, deren Meldungen besonders vertrauenswürdig sind (sog. Trusted Flagger).

---

<sup>13</sup> 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"), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32000L0031>.

<sup>14</sup> Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassreden im Internet, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=42875](https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42875).

<sup>15</sup> Mitteilung der Kommission (...) vom 29.9.2017, Umgang mit illegalen Online-Inhalten Mehr Verantwortung für Online-Plattformen, COM(2017) 555 final, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-555-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

Ausgangspunkt bleibe grundsätzlich die eingeschränkte Haftung der Unternehmen für Inhalte Dritter, je nach Art der betroffenen Inhalte seien aber unterschiedlich intensive Maßnahmen angezeigt. Diese Mitteilung hat die Kommission am 1. März 2018 um eine Empfehlung ergänzt.<sup>16</sup> Neben weiteren Ausführungen zum Meldeverfahren und Beschwerdemanagement finden sich darin konkrete Leitlinien für Maßnahmen zur Bekämpfung insbesondere terroristischer Inhalte.

Beispielsweise sollen terroristische Inhalte, die von einer zuständigen Behörde entsprechend identifiziert und angezeigt wurden, binnen einer Stunde entfernt werden. Auch sollen Anbieter solche Inhalte proaktiv suchen, identifizieren und schnell entfernen sowie das erneute Hochladen bekannter und bereits entfernter terroristischer Inhalte verhindern. Die Empfehlung beschreibt aber andererseits auch, welche Vorkehrungen getroffen werden sollten, um zu verhindern, dass nicht auch rechtmäßige Inhalte entfernt werden (sog. Overblocking).

Die Berichterstattung der Firmen im EU Internet Forum hat gezeigt, dass die freiwilligen Anstrengungen der Unternehmen zur Bekämpfung terroristischer Inhalte deutlich unterschiedlich sind und insgesamt bislang noch nicht ausreichen. Um die Wirksamkeit laufender Maßnahmen zur Erkennung, Identifizierung und Entfernung terroristischer Inhalte zu erhöhen, hat die Europäische Kommission am 12. September 2018 daher einen Verordnungsvorschlag zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte vorgelegt. Es soll ein klarer und abgestimmter Rechtsrahmen geschaffen werden, mit dem der Missbrauch von Hosting-Diensten für die Verbreitung terroristischer Online-Inhalte verhindert und gewährleistet werden kann, dass der digitale Binnenmarkt reibungslos funktioniert und Vertrauen und Sicherheit gewahrt werden. Es soll klargestellt werden, dass Anbieter von Hosting-Diensten dafür zuständig sind, alle angemessenen und verhältnismäßigen Maßnahmen zu ergreifen, die zur schnellen und wirksamen Erkennung und Entfernung terroristischer Inhalte im Internet notwendig sind, wobei den Grundrechten ausreichend Rechnung zu tragen ist.

---

<sup>16</sup> Empfehlung der Kommission (...) vom 1.3.2018 für wirksame Maßnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten, COM(2018) 1177 final, abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/IMCO/DV/2018/05-16/tackleillegalcontentonline\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/IMCO/DV/2018/05-16/tackleillegalcontentonline_DE.pdf).

Speziell mit Desinformationen als besonderen Inhalten befasst sich eine weitere Mitteilung der Kommission vom 26. April 2018.<sup>17</sup> Darin kündigt sie neben der Entwicklung eines Selbstregulierungskodexes durch Plattformen und Werbewirtschaft vor allem auch weitere eigene Maßnahmen zur Förderung von Medienkompetenz an und nimmt andererseits auch die Förderung von Qualitätsjournalismus in den Blick.

Am 26. September 2018 hat die Industrie den in der Mitteilung angekündigten Verhaltenskodex für Online-Desinformationen vorgelegt. Dieser enthält Selbstverpflichtungen (1.) zur Unterbrechung der Werbeeinnahmen bestimmter Konten und Websites, die Desinformationen verbreiten, (2.) zur Transparenz politischer Werbung und themenbezogener Werbung, (3.) zum Umgang mit Fake-Accounts und Social Bots, (4.) zur Ermutigung der Verbraucher, Desinformation zu melden und auf verschiedene Nachrichtenquellen zuzugreifen und gleichzeitig die Sichtbarkeit und Auffindbarkeit verlässlicher Inhalte zu verbessern und (5.) zur Stärkung der Forschungsgemeinschaft zur Überwachung von Online-Desinformationen durch datenschutzkonformen Zugang zu den Daten der Plattformen. Zu den Unterzeichnern gehören die Online-Plattformen Facebook, Google und Twitter.

Die Bundesregierung begleitet in Abstimmung mit den Ländern die genannten Maßnahmen der Kommission eng und beteiligt sich daran aktiv. Sie unterstützt den Ansatz, die Verantwortung der Plattformen für die von ihnen vermittelten Inhalte zu stärken und differenziert weiterzuentwickeln.

### *Auf nationaler Ebene*

Nachdem Versuche, eine effektive Selbstregulierung der Branche auf nationaler Ebene zu erreichen, nicht den gewünschten Erfolg brachten, hat der deutsche Gesetzgeber auf Initiative der Bundesregierung 2017 das Gesetz zur

---

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission (...) vom 26. April 2018, Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept, COM(2018) 236 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52018DC0236>.

Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz-NetzDG) verabschiedet.<sup>18</sup> Das Gesetz zielt darauf, Hasskriminalität, strafbare Falschnachrichten und andere strafbare Inhalte (Kinderpornographie, Terrorismuswerbung) auf den Plattformen sozialer Netzwerke wirksamer zu bekämpfen. Dazu hat das Gesetz Regeln für den Umgang sozialer Netzwerke mit Nutzerbeschwerden über strafbare Inhalte eingeführt und so den Rechtsrahmen für das auf der beschränkten rechtlichen Haftung beruhende Beschwerdeverfahren der Anbieter weiter ausgestaltet.

Die spezifischen Vorgaben des Gesetzes für die Anbieter sozialer Netzwerke umfassen:

- eine gesetzliche Berichtspflicht für soziale Netzwerke über den Umgang mit Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten,
- ein wirksames Beschwerdemanagement,
- die Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten und eines inländischen Empfangsbevollmächtigten in Deutschland und
- ein unter Richtervorbehalt stehender Auskunftsanspruch des Opfers gegenüber sozialen Netzwerken bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen und Verletzungen anderer absolut geschützter Rechte.

Das Gesetz legt gesetzliche Standards für ein wirksames Beschwerdemanagement fest. Sie sollen gewährleisten, dass soziale Netzwerke strafrechtlich relevante Inhalte in der Regel innerhalb von sieben Tagen nach Eingang einer Beschwerde löschen. Wenn die Strafbarkeit offensichtlich ist, muss der Inhalt binnen 24 Stunden entfernt werden. Ausgangspunkt dieser Compliance-Pflicht ist die den Diensteanbietern auch schon bisher obliegende Störerhaftung, die nach Maßgabe des in § 10 des Telemediengesetzes (TMG) niedergelegten Haftungsprivilegs besteht. Danach obliegt es dem Diensteanbieter, wenn er positive Kenntnis von einem rechtswidrigen Inhalt erhalten hat, diesen unverzüglich zu entfernen oder den Zugang zu sperren. Die Compliance-

---

<sup>18</sup> BGBl. 2017, Teil I Nr. 61, S. 3352-3355.

Regelungen des Gesetzes knüpfen damit an die bereits bestehende Haftung der Provider an.

Die Netzwerke müssen alle Nutzerinnen und Nutzer, die sich über rechtswidrige Inhalte beschwert haben, über ihre Entscheidungen informieren. Außerdem müssen sie halbjährlich über die Zahl der Beschwerden und ihre Entscheidungen im Rahmen eines im Bundesanzeiger und auf der eigenen Homepage des Betreibers zu veröffentlichenden deutschsprachigen Berichts Rechenschaft ablegen.

Soziale Netzwerke werden durch das Gesetz zur besseren Rechtsdurchsetzung – unabhängig von ihrem Sitz – verpflichtet, für Zustellungen in Bußgeldverfahren und in zivilgerichtlichen Verfahren einen verantwortlichen Ansprechpartner sowie für Auskunftersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde eine empfangsberechtigte Person in Deutschland zu benennen. Denn in der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass es den einzelnen Nutzerinnen und Nutzern oftmals erschwert wurde, ihre Rechte gegenüber globalen Konzernen durchzusetzen, da oftmals nur eine zentrale europäische Niederlassung - z.B. in Irland - zuständig gewesen ist, die auf der Grundlage intransparenter Verfahren mit Beschwerden umging.

Allen sozialen Netzwerken, die den im Gesetzentwurf vorgesehenen Pflichten *systematisch* nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommen, drohen gesetzlich definierte Sanktionen: systemische Verstöße gegen die Compliance-Regeln können als Ordnungswidrigkeiten geahndet und mit Geldbußen bis zu fünf Millionen Euro, die Unternehmen selbst mit Geldbußen bis zu 50 Millionen Euro belegt werden.

Dem Opfer von Persönlichkeitsrechtsverletzungen oder Verletzungen anderer absolut geschützter Rechte im Internet steht darüber hinaus ein durchsetzbarer Auskunftsanspruch gegenüber sozialen Netzwerken zu. Die Betreiber sozialer Netzwerke erhalten damit die Befugnis, die Anmelde Daten des Rechtsverletzers an den Verletzten herauszugeben. Voraussetzung ist ein entsprechender Antrag

des Verletzten bei dem zuständigen Zivilgericht, das bei Vorliegen der Auskunftsvoraussetzungen die Herausgabe der Daten anordnet.

Das Gesetz ist am 1. Oktober 2017 in Kraft getreten. Zuständig für die Einleitung etwaiger Bußgeldverfahren ist das Bundesamt für Justiz.

Die Bundesregierung wird im Rahmen der in der Begründung des Gesetzentwurfs angekündigten Evaluierung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes untersuchen, wie sich die darin vorgesehenen Regelungen in der Praxis bewähren. Soweit dabei Schwachstellen identifiziert werden, wird die Bundesregierung Vorschläge zur Verbesserung des Gesetzes machen.

Die gezielte Verbreitung von Desinformation, teilweise in Form koordinierter Kampagnen, hat durch die vorhandenen technischen Möglichkeiten eine neue Qualität und Quantität erreicht. Die Auswirkungen dieser Entwicklung und mögliche Gegenmaßnahmen werden von Forschungsprojekten mit Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) untersucht.

Ziel des BMBF-geförderten Forschungsprojektes „PropStop“ ist es, Desinformationen zu erkennen, nachzuweisen und zu bekämpfen, die mit Hilfe sogenannter Social-Bots in sozialen Netzwerken verbreitet werden. Diese Computerprogramme beteiligen sich unter Vortäuschung einer menschlichen Identität an Diskussionen in Online-Netzwerken, um die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen. In dem Projekt wird ein Softwarewerkzeug entwickelt, das automatisch Desinformation in Online-Medien erkennt und damit die journalistische Arbeit unterstützt.

Auch das BMBF-geförderte interdisziplinäre Forschungsvorhaben „Dorian“ untersucht das Phänomen der Desinformation, deren Aufdeckung und Bekämpfung, im Spannungsfeld von freier Meinungsäußerung, Privatheitsschutz und Zensur. Das Projekt hat Handlungsempfehlungen für Bürgerinnen und Bürger, Medien, Politik und Gesetzgeber erarbeitet, die aufzeigen, wie sie Desinformationen effektiv begegnen können. Nach Ansicht der Forscher ist es wirkungsvoller, die Verbreitung von Desinformation einzudämmen, als diese im

Nachhinein zu korrigieren. Online-Plattformen, über die Informationen verbreitet werden, trügen dabei eine besondere Verantwortung.

Auch das „Forum Privatheit“, eine vom BMBF geförderte interdisziplinäre Forschungs- und Dialogplattform zu Privatheit und informationeller Selbstbestimmung, greift diese Forschungsfragen mit auf und lässt sie in einen breiteren Dialog zur Digitalisierung unserer Gesellschaft einfließen. Aus der gezielten Manipulation von Online-Beiträgen ergeben sich Verwundbarkeiten, denen sich Gesellschaft, Wirtschaft und Politik stellen müssen. Die Einbindung unterschiedlicher Disziplinen wie Informatik, Datenschutz, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Soziologie, Ethik und Medienpsychologie in ein wissenschaftliches Forum bietet den beteiligten Forscherinnen und Forschern Gelegenheit zum intensiven Austausch und ermöglicht neue, fachübergreifende Ansätze.

#### *Weitere Maßnahmen gegen Desinformationen*

Nicht alle Falschmeldungen, die im Internet kursieren, verstoßen gegen Gesetze oder sind sogar strafrechtlich relevant. Viele bewusst gestreute Desinformationen überschreiten diese Grenze nicht, bergen aber dennoch das Potenzial, der öffentlichen Debatte die Faktengrundlage zu entziehen und sie zu verzerren. Die unabhängige Meinungsbildung auf der Grundlage einer möglichst objektiven Berichterstattung kann so beeinträchtigt werden. Auch bewusst und mit manipulativer Absicht eingesetzten Falschmeldungen muss daher entschieden entgegengetreten werden. Die Bundesregierung begrüßt deshalb, dass es über die genannten gesetzgeberischen Maßnahmen gegen rechtswidrige Inhalte hinaus mittlerweile viele Initiativen z.B. der Medienbranche selbst gibt, um auch Desinformationen zu begegnen, die nicht gegen Gesetze verstoßen. In vielen Redaktionen großer privatwirtschaftlicher Medienhäuser wurden die Standards der sorgfältigen journalistischen Recherche im Hinblick auf Inhalte in Sozialen Medien noch einmal verstärkt. Auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben eigene Initiativen gestartet, um falsche Nachrichten aufzudecken. Die ARD bietet

hierzu beispielsweise das Portal faktenfinder an, der BR lässt die Berichterstattung in sozialen Netzwerken durch seine neue Einheit „BR-Verifikation“ prüfen und das ZDF begleitete mit seinem Projekt #ZDFcheck17 die Berichterstattung zur Bundestagswahl 2017. Die Deutsche Welle entwickelt im Rahmen der DW Akademie technische Instrumente, mit denen Desinformationen besser erkannt werden können und bietet diese über die Plattform “Truly Media: Let’s verify together.” auch Dritten an.

Auch die Betreiber Sozialer Medien bringen sich mittlerweile aktiv ein, indem sie etwa mit privaten Recherchezentren kooperieren. Nutzerinnen und Nutzer sollen zweifelhafte Nachrichten an diese melden. Ihre Faktengrundlage wird daraufhin im Rahmen eines Faktenchecks geprüft. Beiträge, die sich als offensichtlich unrichtig oder irreführend erweisen, werden mit einem Warnhinweis markiert oder um Kontextinformationen aus vertrauenswürdigen Quellen zum Thema ergänzt, wodurch die Nutzerinnen und Nutzer des Netzwerks darauf aufmerksam gemacht werden, dass Zweifel angebracht sind. Die Bundesregierung begrüßt derartige selbstregulatorische Maßnahmen, sofern Transparenz und redaktionelle Unabhängigkeit des Faktenchecks gewahrt sind.

### *Weitere Maßnahmen gegen Hassrede*

Äußerungen können aggressiv, diskriminierend oder rassistisch sein, ohne deshalb strafbar sein zu müssen. Für eine Strafbarkeit sind stets die Verletzung eines Rechtsguts und die Erfüllung eines entsprechenden Straftatbestandes erforderlich. Manchmal werden aber auch Äußerungen als Hassrede verstanden, die diese Kriterien nicht erfüllen. Viele wollen auch derartige Äußerungen aber nicht unwidersprochen stehen lassen. Ihnen steht die Möglichkeit offen, im Rahmen des rechtlich Zulässigen Gegenrede zu erheben.

Hassrede fordert nicht nur den Staat, sondern die ganze Gesellschaft heraus, indem sie die Grundlagen des Zusammenlebens, den Respekt für Andere und ihre Ansichten und die demokratische Debatten und Streitkultur in Frage stellt. Es bedarf daher auch zivilgesellschaftlichen Engagements, des aktiven Eintretens für

gesellschaftliche Grundwerte, um Hassrede - egal ob on- oder offline - den Boden zu entziehen. Die Bundesregierung begrüßt es deshalb, wenn die Zivilgesellschaft für einen respektvollen Umgang miteinander stark macht. Auch das ist gelebte Demokratie.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat die Präventionsarbeit im Netz im Jahr 2017 mit einem eigenen Modellprojektbereich im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ gestärkt, um die präventiv-pädagogische Arbeit gegen Hassrede und Propaganda im Internet voranzutreiben und Kompetenzen in diesem Bereich zu bündeln. Im Programmbereich I „Stärkung des Engagements im Netz - gegen Hass im Netz“ werden Projekte gefördert, die zur Stärkung der Demokratie und des zivilgesellschaftlichen Engagements im Netz beitragen sollen. Die geförderten Modellprojekte haben unter anderem zum Ziel, Kinder und Jugendliche, pädagogische Fachkräfte und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren digitale Kompetenzen zu vermitteln. Sie sollen dazu befähigt werden Hassrede, Verschwörungsideologien, menschen- und demokratiefeindliche Inhalte im Internet und insbesondere in den sozialen Netzwerken zu erkennen, kritisch zu reflektieren und angemessen darauf zu reagieren. Auch Personen und Gruppen, die online von Rassismus und Diskriminierung betroffen sind, sollen durch die Entwicklung neuer innovativer Formate empowert werden. Seit 2016 wurden zudem die Neuen deutschen Medienmacher (NdM) e.V. im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ für die nationale Koordinierung und Umsetzung der No Hate Speech Movement Kampagne des Europarates bis zur Beendigung der europäischen Koordinierung der Kampagne für zwei Jahre gefördert. Seit 2018 werden die NdM im Bundesprogramm mit einem Modellprojekt gefördert, im Rahmen dessen die nationale No Hate Speech Movement Kampagne weiterentwickelt wird.

Im Vorhaben „Respekt Coaches“ werden bundesweit Schulen dabei unterstützt, wirksame Maßnahmen gegen jede Form des Mobbing in religiösen Kontexten zu ergreifen. Hierbei sind unter anderem auch die Stärkung der Medienkompetenz und der Umgang mit Mobbing in den sozialen Netzwerken Thema.

Im Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung wird zudem darauf hingewiesen, dass Menschen häufig wegen ihres Geschlechts, ihrer Geschlechtsidentität oder ihrer sexuellen Orientierung von Gewalt, Drohungen, Stalking, Mobbing und sexualisierter Gewalt im Netz betroffen sind. Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der digitalen Kommunikationskultur abzielen, sollten daher auch gegen geschlechtsbezogene Belästigungen und Angriffe vorgehen.

Das BMFSFJ fördert das Projekt „Aktiv gegen digitale Gewalt“ des Bundesverbandes der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe. Das Projekt fokussiert sich mit seinen Maßnahmen auf die Qualifizierung des Frauenunterstützungssystems und schwerpunktmäßig auf den Schutz von Frauen und Mädchen als Betroffene.

### *Bedeutung von Medienkompetenz*

Sowohl Hassrede, Cyber-Mobbing als auch Desinformationen sind Phänomene, denen insbesondere auch mit einer Förderung von Medienkompetenz begegnet werden muss. Denn diese stärkt die Möglichkeiten jedes Einzelnen, unabhängig von staatlichen Maßnahmen im Alltag angemessen - auch kurzfristig - auf die genannten Herausforderungen reagieren zu können. Medienkompetenz ist daher eine Schlüsselkompetenz in unserer digitalen Welt. Nur wer über hinreichende Informations- und Nachrichtenkompetenz verfügt und versteht, wie und von wem Nachrichten gemacht werden und sich unter anderem in Sozialen Medien verbreiten, kann Beiträge treffend beurteilen und die digitalen Kommunikationsmöglichkeiten verantwortungsbewusst nutzen. Folglich sollte Medienkompetenz bereits im Kindesalter erlernt werden. Die Bundesregierung fördert daher verschiedene Projekte zur Vermittlung von Medienkompetenz für Kinder und Jugendliche, darunter bereits seit 2008 die Initiative „Ein Netz für Kinder“.

Das BMFSFJ fördert Beratungs- und Informationsangebote, die Eltern in ihrer Verantwortung stärken, wie z.B. den Medienratgeber „Schau Hin! Was Dein Kind mit Medien macht.“ Ziel der Initiative „Gutes Aufwachsen mit Medien“ ist es, das

Beratungsangebot für Eltern und pädagogische Fachkräfte bedarfsgerecht auszubauen, die lokale Verankerung von Elternberatung in geeigneter Netzwerkbildung vor Ort zu stärken und Strukturelemente eines guten digitalen Medienangebotes für Kinder zu stützen.

Weiterhin fördert die Bundesregierung im Rahmen des Bundesprogrammes „Demokratie Leben!“ das Projekt „Demokratielabore“, dessen Ziel es ist, jungen Menschen in verschiedenen Workshopformaten zu den Themen Hate Speech, Beteiligung und Mitwirkung zu zeigen, wie sie mithilfe digitaler Tools aktiv Gesellschaft gestalten können.

Medienkompetenz umfasst auch einen kritischen und verantwortungsvollen Umgang mit Computerspielen, Internet und Smartphone bei Jugendlichen. Mit zahlreichen Aktivitäten betreibt die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) umfassende Präventionsarbeit (z. B. Internetportal [www.ins-netz-gehen.de](http://www.ins-netz-gehen.de) oder die Maßnahme „Net-Piloten“ als Peer-Projekt in Schulen). Ziel ist neben der Medienkompetenz die Reduzierung suchtähnlichen Verhaltens in Bezug zu Computerspiel- und Internetnutzung (auch mobil).<sup>19</sup> Der Problematik der exzessiven Mediennutzung hat sich auch die Drogenbeauftragte der Bundesregierung angenommen.

Aber auch für Erwachsene müssen Angebote geschaffen werden, um bei Interesse die Funktionen und technischen Zusammenhänge von Medien und digitalen Kommunikationsdiensten näher kennenlernen zu können. Dem Konzept des lebenslangen Lernens folgend können solche Angebote auch dabei helfen, allen Altersgruppen der Bevölkerung einen chancengerechten Zugang zu neuen Kommunikationsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Bundeszentrale für politische

---

<sup>19</sup> Allein die Ergebnisse der Drogenaffinitätsstudie 2015 der BZgA zeigen, dass bei 5,8 % der 12- bis 17-jährigen Jugendlichen und 2,8 % der 18- bis 25-jährigen jungen Erwachsenen von einer computerspiel- oder internetbezogenen Störung auszugehen ist; siehe Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung: Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2015, Teilband Computerspiele und Internet, S. 29 ff., abrufbar unter <https://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/suchtpraevention/die-drogenaffinitaet-jugendlicher-in-der-bundesrepublik-deutschland-2015/>.

Bildung (BpB) legt daher aktuell einen Schwerpunkt ihrer Arbeit auf das Thema Medienkompetenz sowohl im Hinblick auf Desinformationen als auch auf aggressive und aufstachelnde Inhalte.

Das umfasst beispielsweise Angebote für den Einsatz in Schulen. In der Reihe „Themenblätter im Unterricht“ ist die Handreichung „Hate Speech – Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit im Netz“ erschienen, die das Phänomen didaktisch aufbereitet und Möglichkeiten im Umgang mit Hassrede offeriert. Innerhalb desselben Formats werden außerdem unter dem Titel „Digitale Öffentlichkeit, Social Media und ich“ Schülerinnen und Schüler als mündige Gestalter/innen sozialer Medien adressiert. Die wichtigsten Formate zu Hate Speech hat die BpB auf ihrer Webseite in einem medienpädagogischen Dossier zusammengeführt. Darunter befinden sich auch Dokumentationen der Fachtagung „#NetzOhneHass“, die die BpB in den Jahren 2016 und 2017 umgesetzt hat. Das Ziel der Veranstaltungen ist gewesen, den teilnehmenden Multiplikatorinnen und Multiplikatoren praxisrelevantes Orientierungswissen in den Themenfeldern gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, Extremismus, Propaganda und Verschwörungsideologien im Netz zu vermitteln. Ein weiteres Anliegen war die Stärkung von Gegenrede anhand praxisbetonter Argumentationstrainings.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutung will die Bundesregierung ihre Maßnahmen zur Förderung von Medienkompetenz in dieser Legislaturperiode verstärken. Eine entsprechende Vereinbarung enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode.<sup>20</sup>

### 2.1.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung

Die Bundesregierung wird sich weiterhin intensiv für eine faires Miteinander und verlässliche Nachrichten in den digitalen Kommunikationsräumen des Internets, in sozialen Netzwerken und Kurznachrichtendiensten einsetzen. Der Umgang miteinander sollte fair und Nachrichten auf allen Verbreitungskanälen und

---

<sup>20</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Zeile 7917 ff.

Plattformen verlässlich sein. Die Bundesregierung wird sich daher dafür einsetzen, eine offene Diskussionskultur zu fördern, sodass die Bürgerinnen und Bürger die vielen Möglichkeiten einer intensiveren Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung auch im Internet ohne Einschränkungen durch Hassrede und Bedenken vor Desinformationen nutzen können.

Dies kann angesichts des weltumspannenden Charakters des Internets nicht an den deutschen Grenzen Halt machen. Eine aktive strategische Auslandskommunikation ist daher unerlässlich, um deutsche Politik im Ausland besser und effektiver zu vermitteln. Die Bundesregierung stärkt ihre strategische Auslandskommunikation, z. B. durch den Aufbau regionaler Deutschlandzentren und den Einsatz professioneller Kommunikationsinstrumente, um online und offline ein Gegengewicht gegen hybride Informationsverfälschung zu setzen. Eines der drei übergreifenden Schwerpunktthemen der Deutschen Welle für den Zeitraum 2018 - 2021 ist es, Meinungsfreiheit und Demokratie durch journalistische Angebote und die Vermittlung von Medienkompetenz zu stärken.

Schließlich wird die Bundesregierung auch genau beobachten, wie sich die in der letzten Legislaturperiode getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen für eine verbesserte Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken in der Praxis bewähren, oder inwiefern hier Anpassungen und weitere Maßnahmen erforderlich werden. Richtig und sinnvoll ist weiterhin das Ziel des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes, die Verantwortung der Anbieter sozialer Netzwerke im Hinblick auf die von ihnen vermittelten Informationen klarer zu regeln. Hierzu gehört auch die Pflicht zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten in Deutschland. Im Rahmen der in der Begründung des Gesetzentwurfs angekündigten Evaluierung wird die Bundesregierung prüfen, inwieweit das oben genannte Ziel erreicht wird und ob die derzeitigen Regelungen etwa negative Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit haben. Darüber hinaus sind verschiedene andere Einzelfragen im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes zu prüfen. Dies gilt bspw. für die Reaktionen der Plattformbetreiber, die konkrete Rolle der unabhängigen Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle sowie die Rechte von Nutzern bei unberechtigten

Löschungen. Ziel bleibt, den Missbrauch der Meldeverfahren zu anderen Zwecken und ein „Overblocking“ rechtmäßiger Inhalte wirksam zu verhindern.

Auch abseits rechtswidriger Inhalte sind die Anbieter nicht frei von Bindungen und Verantwortung. Diese sollte ihnen schon deshalb zukommen, weil sie Kommunikationsräume für den öffentlichen Austausch eröffnen, wovon sie selbst ökonomisch profitieren. Im Hinblick auf diese Kommunikationsräume und die in ihnen ablaufenden Kommunikationsvorgänge haben die Anbieter eine besondere Gestaltungsmacht. Aus ihr folgt aber auch eine besondere Verantwortung. Sie sind es, die mittels Software, Protokollen, Datenbanken, Schnittstellen und der Gestaltung von Bedienelementen und Benutzeroberflächen oder auch regulativen Maßnahmen im Einzelfall wie Löschungen und Sperrungen von Beiträgen und Zugängen auf das Nutzerverhalten einwirken können. Dies hat zur Folge, dass die Anbieter mittelbar durch die Kommunikationsgrundrechte umso stärker gebunden sein können, je relevanter ihre Dienste für die alltägliche Kommunikationspraxis und damit für die Meinungsbildung sind.<sup>21</sup> In der Konsequenz dürfen solche Anbieter der Meinungs- und Informationsfreiheit etwa Beiträge nicht willkürlich löschen oder Nutzeraccounts nicht ohne Anhörung und transparentes Verfahren sperren.

Wünschenswert wäre aus Sicht der Bundesregierung, dass die Anbieter diese spezielle Rolle und die damit einhergehende Verantwortung insbesondere im Hinblick auf die Kommunikationsfreiheiten und Persönlichkeitsrechte der Nutzerinnen und Nutzer auch annehmen und ausfüllen, etwa indem sie klare, rechtsstaatlichen Prinzipien und unseren verfassungsrechtlichen Leitwerten entsprechende selbstregulatorische Standards und Verfahren im Hinblick auf unerwünschtes Nutzerverhalten schaffen oder im Sinne eines positiven Jugendmedienschutzes besonders geeignete Angebote für Kinder und Jugendliche bereitstellen. Es zeigt sich, dass viele Anbieter hier aufgeholt haben.

---

<sup>21</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, 1 BvR 699/06, Rn. 59 - Fraport sowie jüngst OLG München, Beschluss vom 24.08.2018, 18 W 1294/18.

Außerdem sollten Plattformen noch stärker mit vertrauenswürdigen staatlichen oder auch zivilgesellschaftlichen Einrichtungen zusammenarbeiten sollten, welche bedenkliche Inhalte melden. Hierbei müssen Transparenz und Sorgfaltsstandards stets gewahrt bleiben. Die Arbeit von [www.internet-beschwerdestelle.de](http://www.internet-beschwerdestelle.de) oder von [jugendschutz.net](http://jugendschutz.net) ist jedenfalls beispielgebend. In diesem Sinne begrüßt die Bundesregierung auch die Signale aus der Wirtschaft, eine Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung im Sinne des § 3 Absatz 6 des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes zu gründen.

Es wäre wünschenswert, wenn Betreiber sozialer Medien die Schnittstellen ihrer Dienste technisch so gestalteten, dass Faktenchecker und recherchierende Journalisten - soweit es datenschutzrechtlich zulässig ist - einfachen Zugang zu den für die Überprüfung von Beiträgen erforderlichen Daten und Informationen haben. Auch unabhängige Wissenschaftler würden von einem solchen Zugang profitieren, um diensteübergreifend verlässliche Informationen über das Ausmaß von Desinformationsphänomenen erheben zu können. Die Bundesregierung wird die Praxis der Betreiber in dieser Hinsicht daher beobachten und sie bei Bedarf im Rahmen der Verhältnismäßigkeit stärker in die Pflicht nehmen.

Daneben wären Maßnahmen der Anbieter sozialer Medien zu begrüßen, die den Verursachern und Verbreitern von bewussten Falschmeldungen den Zugang zu Werbeeinnahmen erschweren und so die finanziellen Anreize nehmen, solche Inhalte zu produzieren und zu verbreiten, falls dies in kartellrechtlich zulässiger Weise möglich sein sollte. Dies ist jeweils im Vorfeld, in enger Kooperation mit den zuständigen Wettbewerbsbehörden, das heißt insbesondere dem Bundeskartellamt zu klären.

Soweit notwendig, wird sich die Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern auch auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass effektive Maßnahmen gegen Hassrede und Desinformationen getroffen werden. Die Medienpolitik der Bundesregierung wird sich dabei an den Leitwerten der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, der Chancengerechtigkeit und Fairness ausrichten.

## **2.2 Für einen offenen Zugang zu öffentlicher Kommunikation: Zur Regulierung von neuen „Gatekeepern“**

### 2.2.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen

Die Fragen und Debatten der Medienpolitik haben sich im Zuge von Digitalisierung und Konvergenz verändert und erweitert. Heute geht es nicht mehr nur darum, ein vielfältiges Angebot an verlässlichen Informationen und hochwertigen Inhalten zu sichern, sondern immer häufiger auch darum zu gewährleisten, dass alle Zugang zu diesen Angeboten haben und sich selbstbestimmt in der Fülle der Inhalte orientieren können. Dafür ist die notwendige technische Infrastruktur (Internetzugang, Breitband etc.) und der Zugang der Inhalteanbieter und Nutzerinnen und Nutzer zu ihr erforderlich, aber nicht mehr allein entscheidend. Neben Internetzugangsdiensten haben weitere elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, sogenannte Informationsintermediäre, für unsere alltägliche Kommunikation und damit auch dafür, wie „Öffentlichkeit“ hergestellt wird, eine zentrale Bedeutung erlangt. Angesprochen sind hier etwa Suchmaschinen, Portale und verschiedene Formen von Sozialen Medien wie Soziale Netzwerke, Kurznachrichtendienste und Foto- oder Videosharingplattformen. In ihre Nutzungsumgebungen werden einzelne Inhalte oft nicht mehr in einer vom Inhalteanbieter festgelegten Zusammenstellung wie bei einer Zeitungsausgabe, einem Rundfunkprogramm oder einem Musikalbum präsentiert, sondern es werden einzelne Stücke oder Beiträge „entbündelt“ über „Timelines“ oder „Channel“ zugänglich gemacht. Die Auswahl der Inhalte für den einzelnen Nutzer wird dabei automatisch auf seine Eigenschaften und Vorlieben abgestimmt (personalisiert) und folgt nicht mehr einer vom Anbieter festgelegten Logik wie etwa dem Ablaufplan eines Fernsehprogramms. Je intensiver solche intermediären Dienste genutzt werden und je häufiger sie der einzige Weg der Nutzer zu den Inhalten darstellen, desto wichtiger wird es für professionelle Inhalteanbieter, als Medienmarken auch in solchen Umfeldern sichtbar zu sein und wiedererkannt zu werden.

Im Internet sind solche intermediären Dienste oft die Schnittstelle zwischen Nutzerinnen und Nutzern und Inhalten und können so den Zugang zu diesen Inhalten auf vielfältige Art beeinflussen: Einerseits ermöglichen Sie den schnellen und einfachen Zugriff auf unzählige Inhalte, andererseits bestimmen sie etwa über Sortierungen und Empfehlungen mit, welche Inhalte die Nutzer wahrnehmen.

Auch wenn eine Tendenz festzustellen ist, dass sowohl Infrastrukturbetreiber als auch Anbieter intermediärer Dienste teilweise ins Geschäft mit Inhalten einsteigen, werden Inhalte derzeit in der Regel überwiegend von Dritten bereitgestellt.<sup>22</sup> Dies können professionelle Medienorganisationen wie Verlagshäuser oder Rundfunkanbieter aber auch lose organisierte Gruppen oder einzelne Nutzerinnen und Nutzer sein. Im letztgenannten Fall spricht man von *user-generated content*.

Informationsintermediäre ermöglichen sozialen Austausch und informationelle Orientierung, indem sie Umgebungen für die Interaktion von Internetnutzern schaffen, Inhalte strukturieren und für Nutzerinnen und Nutzer so zugänglich und auffindbar machen. Dazu nutzen sie komplexe technische Systeme. In deren Zentrum stehen oft Algorithmen. Dies sind die in die Software der Systeme eingeschriebenen Regeln u.a. zur Auswahl und Sortierung der Inhalte. Daneben sind die im Zuge der Nutzung anfallenden Daten zu Verhalten und sozialer Interaktion eine wichtige Ressource zur Anpassung der Dienste und ihrer Funktionen an die persönlichen Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer. Werden die Dienste ohne Gegenleistung in Geld bereitgestellt, beruhen die Geschäftsmodelle der Anbieter in der Regel auf Werbung, zu deren Personalisierung sie diese Nutzerdaten auswerten. Diese Entwicklungen werfen Probleme auf, die über die klassische, vor allem auf den Rundfunk zielende Medienregulierung hinausgehen und Schnittflächen mit weiteren Regulierungsmaterien schaffen. So ist bei der kartell- und wettbewerbsrechtlichen Einordnung der neuen Geschäftsmodelle zu berücksichtigen, dass diese in der

---

<sup>22</sup> Die Informationsintermediäre arbeiten diese Inhalte teilweise selbst weiter auf, strukturieren sie und stellen sie in einen größeren Kontext. Zudem bieten sie ergänzende Zusatzinformationen an. Je intensiver diese meist automatisiert erfolgende Aufbereitung ist, desto schwerer fällt die Abgrenzung der Informationsintermediäre von Anbietern medialer Inhalte, die auf der Grundlage redaktioneller Entscheidungen Inhalte zu Gesamtangeboten bündeln.

Regel mindestens zwei Seiten aufweisen: Dies können entweder die Seite der Werbetreibenden einerseits und die Seite der Nutzer andererseits sein, aber auch verschiedene Nutzergruppen auf jeder Seite. Gerade im Kartellrecht gibt es hierzu neben umfangreicher konzeptioneller Grundlagenarbeit auch praktische Fallarbeit.

Zur Debatte stehen daneben auch die Bedingungen, unter denen die Verarbeitung von Daten zum Zwecke der Nachverfolgung des Nutzerverhaltens (sog. Tracking) und der Personalisierung datenschutzrechtlich zulässig sein soll. Konkret wird etwa darüber im Rahmen der Debatte zu ePrivacy-VO diskutiert, ob es zulässig sei soll, die Nutzbarkeit eines im Übrigen kostenlosen Dienstes von der Einwilligung in das „Tracking“ abhängig zu machen.<sup>23</sup> Während sich das Europäische Parlament für ein solches Koppelungsverbot ausspricht, hält es die Bundesregierung für legitim, Dienste mit einer solchen Bedingung zu versehen. Nicht zuletzt haben die Veränderung durch das Hinzutreten von neuen Playern in die Wertschöpfungsketten für kreative Leistungen und journalistische Inhalte regulatorische Maßnahmen zur Sicherung angemessener Refinanzierungsmöglichkeiten und damit der medialen Vielfalt in den medienpolitischen Fokus gerückt.

Ein aktuelles Beispiel eines Kristallisationspunktes dieser Debatte ist der Streit um sog. Ad-Blocker. Dabei handelt es sich um Softwareerweiterungen für Internetbrowser, mit deren Hilfe Werbeeinblendungen auf Internetseiten blockiert werden können. Einzelne Anbieter solcher Erweiterungen refinanzieren sich darüber, dass sie bestimmte Werbeeinhalte gegen eine Beteiligung an den Erlösen der Seitenbetreiber doch wieder durchleiten, wenn diese bestimmte gestalterische Anforderungen an „akzeptable Werbung“ erfüllen. Nach langjährigen gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen den Anbietern zumindest teilweise werbefinanzierte Online-Medienangebote und Ad-Blocker Anbietern hat der Bundesgerichtshof mit Urteil vom 19. April 2018 entschieden, dass sowohl das Anbieten von Ad-Blockern generell als auch das beschriebene Geschäftsmodell des sog. bezahlten Whitelisting nach geltender Rechtslage wettbewerbsrechtlich

---

<sup>23</sup> Vgl. Fn. 6.

zulässig sind.<sup>24</sup> Im Nachgang dieser Entscheidung stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber hier ggf. nachsteuern muss, wenn das Eintreten von Ad-Blockern als *Gatekeeper* in die Wertschöpfungskette für mediale Angebote und das Ausnutzern dieser Sperrposition durch das bezahlte „Whitelisting“ die Refinanzierung der Inhalte bedroht.

Die Medienlandschaft ist unter den heutigen Bedingungen hochdynamisch und von kurzen Innovationszyklen geprägt (Gutachten, Abschnitt 4.1, S. 199). Dies gilt insbesondere auch für die Intermediäre. In der alltäglichen Kommunikation vieler Menschen spielen intermediäre Dienste eine weiterhin wichtiger werdende Rolle. Wie sie funktionieren, nach welchen Kriterien etwa ihre Algorithmen Inhalte auswählen und sortieren, kann für die Hersteller dieser Inhalte, aber auch für die konkrete Informationsversorgung der Bürgerinnen und Bürger große Bedeutung haben (vgl. auch das Unterkapitel zur Relevanz von Intermediären für die Meinungsbildung im Anhang der Medienanstalten). Wenn Intermediäre zu wichtigen Werkzeugen werden, die wir beim Umgang mit Informationen nutzen, erlangen sie zunehmend auch gesamtgesellschaftliche Relevanz. Damit geht aber auch eine größere gesellschaftliche Verantwortung der Betreiber solcher Dienste einher, die über die Rolle als bloße Wirtschaftsakteure hinausgeht. Die gewachsene Bedeutung kann sich dann auch in neuen rechtlichen Pflichten widerspiegeln, etwa solchen zur Gewährleistung von Meinungs- und Medienvielfalt.

Neben dem Umgang mit Konflikten durch Äußerungen in Sozialen Netzwerken und der entsprechenden Verantwortung der Anbieter (siehe Abschnitt 2.1) werden in der politischen Debatte weitere regulatorische Probleme und Spannungslagen im Zusammenhang mit der Rolle von Intermediären als Medium und Faktor für die öffentliche Kommunikation diskutiert. Wie die wissenschaftliche Untersuchung gezeigt hat, lassen sich Informationsintermediäre oft nur schwer in den bestehenden medien- und kommunikationsrechtlichen Ordnungsrahmen

---

<sup>24</sup> BGH, Urteil vom 19. April 2018., Az. I ZR 154/16 – Springer ./ AdBlock Plus, abrufbar unter <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=88498&pos=0&anz=1>.

einpassen (siehe Gutachten, 2.1, S. 61 ff.). Alle Beteiligten stehen daher vor der Aufgabe, die Relevanz von bestimmten intermediären Diensten für die Meinungsbildung treffend zu beurteilen und den Ordnungsrahmen soweit erforderlich zukunftssicher und mit der erforderlichen Offenheit für eine dynamische Entwicklung zu gestalten.

Aktuelle medienpolitische Debatten über Informationsintermediäre beschäftigen sich etwa damit, ob es zu systematischen Verzerrungen der Meinungsbildungsprozesse kommt bzw. kommen könnte.

Erstens steht dabei die automatische Auswahl und Sortierung von Inhalten durch Intermediäre im Fokus. Aufgrund der Komplexität und Undurchschaubarkeit der technischen Systeme von Intermediären bis hin zu den zentralen Algorithmen ist es für Außenstehende schwer nachzuvollziehen, nach welcher Logik und auf Grundlage welcher Kriterien von ihnen Entscheidungen über die Auswahl und Sortierung von Inhalten getroffen werden. Manipulationen können daher nur schwer erkannt werden.

Zweitens wird über Verzerrungen der öffentlichen Meinungsbildung durch die automatisierte Erstellung von Inhalten und technische Verstärkungseffekte wie Weiterverbreitung von Äußerungen in Sozialen Netzwerken durch „Social Bots“ diskutiert. Hierbei handelt es sich um Software-Skripte, mit denen Beiträge in Sozialen Netzwerken und Kurznachrichtendiensten automatisiert geteilt, empfohlen oder teilweise sogar erstellt werden können. Problematisch erscheinen solche Phänomene vor allem dann, wenn der falsche Eindruck entsteht, dass hinter automatisch generierten Äußerungen Menschen stehen. Sollte dies massenhaft auftreten, können Meinungsbilder und Mehrheitsverhältnisse falsch eingeschätzt, die Bedeutung von Themen kann überschätzt werden.

Drittens steht die Frage im Raum, ob es durch sogenannte Filterblasen zur Verzerrungen der Meinungsbildung kommen kann. Solche Filterblasen könnten entstehen, wenn Informationsintermediäre nur noch Inhalte präsentierten, die möglichst genau zu den persönlichen Präferenzen der Nutzer passen und diese sich dann mit abweichenden Standpunkten und Ansichten nicht mehr

auseinandersetzen. Allerdings ist es wissenschaftlich weiter umstritten, ob es solche Filterblasen gibt und ob sie auf die Meinungsbildung Einfluss haben (siehe Gutachten, 4.2.2, S. 202 ff.).

### 2.2.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen

Wer professionelle Suchmaschinen oder soziale Netzwerke nutzt, muss verstehen können, nach welchen grundlegenden Kriterien die Inhalte ausgewählt, gewichtet und präsentiert werden. Dies ist die Bedingung für selbstbestimmte Entscheidungen darüber, welche Inhalte wie genutzt und bewertet werden können. Daher muss Transparenz sichergestellt sein, ohne dass die Geschäftsgeheimnisse der Anbieter oder die Sicherheit ihrer Systeme beeinträchtigt werden. Die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz hat in ihrem Bericht im Juni 2016 gefordert, dass geschäftsmäßig tätige Anbieter von Diensten mit Such- und Empfehlungsfunktion die wesentlichen Kriterien von automatisierten Auswahl- und Ordnungsentscheidungen offen legen sollen. Bund und Länder sind sich einig, dass es hierzu einer Regelung auf europäischer Ebene bedarf. Dabei sind die grundrechtlich geschützten Interessen von Anbietern zu berücksichtigen, ihre Dienste frei gestalten und Geschäftsgeheimnisse vertraulich halten zu können. Deutschland hat diese Grundsätze im Rahmen einer Konsultation der EU-Kommission durch eine gemeinsame Stellungnahme von Bund und Ländern auf europäischer Ebene am 26. April 2016 eingebracht.<sup>25</sup>

Auch wurden konkrete transparenzfördernde regulatorische Maßnahmen ergriffen. Die ab Mai 2018 anzuwendende Europäische Datenschutzgrundverordnung sieht in Art. 15 DS-GVO bereits einen speziellen Auskunftsanspruch von Betroffenen

---

<sup>25</sup> Positionspapier der Bundesrepublik Deutschland zum Regelungsumfeld für Plattformen, Online-Vermittler, Daten, Cloud Computing und die partizipative Wirtschaft (Konsultation der EU), abrufbar unter [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/BKM/2016/2016-04-22-positionspapier-plattformregulierung.pdf;jsessionid=07FA407C127D027D1BB17C5D5388E9B4.s4t1?\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-04-22-positionspapier-plattformregulierung.pdf;jsessionid=07FA407C127D027D1BB17C5D5388E9B4.s4t1?_blob=publicationFile&v=3).

automatisierter Entscheidungen vor.<sup>26</sup> Neben dem Problem der Undurchschaubarkeit der technischen Systeme bietet aber vor allem die Position der Informationsintermediäre an der Schnittstelle zwischen Nutzern und Inhalten Anlass für Diskussionen über weitere Maßnahmen. So fordert die Bund-Länder-Kommission eine Regulierung nach den Grundsätzen der Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit, Transparenz und Nutzerautonomie für Dienste, die den Zugang und damit die Aufmerksamkeit für meinungsbildungsrelevanten auditive oder audiovisuellen Inhalte, das heißt also zum Beispiel zu Fernsehprogrammen oder Radiostreams, steuern können (sog. Medienplattformen). Die Länder wollen die Plattformregulierung des Rundfunkstaatsvertrages entsprechend weiterentwickeln und dann auch Plattformen und deren Benutzeroberflächen erfassen, die nicht von den Betreibern der für die Übertragung genutzten Netze angeboten werden. So soll sichergestellt werden, dass Anbieter von Rundfunkprogrammen und rundfunkähnlichen Telemedien auch zu solchen „Over-the-Top“-Medienplattformen gleiche Zugangschancen haben und hierauf auch gefunden werden können.

Zudem haben die Länder im Rahmen ihres Diskussionsentwurfs für einen „Medienstaatsvertrag“ Vorschläge für Transparenzpflichten hinsichtlich der Auswahl- und Sortierungsentscheidungen zugrundeliegenden Kriterien von Algorithmen und ein grundsätzliches Diskriminierungsverbot für Medienintermediäre, das heißt zum Beispiel Suchmaschinen, vorgelegt.<sup>27</sup> Insofern bestehen faktische Überschneidungen mit der Initiative der EU-Kommission im Rahmen einer Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten. Auch hiermit ist beabsichtigt.

---

<sup>26</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32016R0679>, vgl. hierzu auch § 34 BDSG.

<sup>27</sup> Rundfunkkommission der Länder (Juli/August 2018): „Medienstaatsvertrag“ - Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre, abrufbar unter: [https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04\\_MStV\\_Online\\_2018\\_Fristverlaengerung.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04_MStV_Online_2018_Fristverlaengerung.pdf)

Transparenzvorgaben für Suchmaschinen zu schaffen.<sup>28</sup> Zudem sind im Entwurf des „Medienstaatsvertrages“ Vorschläge enthalten, die Telemedienanbieter in sozialen Netzwerken beim Einsatz von „Social Bots“ zu deren Kennzeichnung verpflichten und auch die Betreiber der Netzwerke einbinden sollen.<sup>29</sup>

Darüber hinaus wird diskutiert, ob bei den Anbietern intermediärer Dienste Machtpotenziale entstehen, die über reine, kartellrechtlich zu beurteilende Marktmacht hinausgehen und als eine besondere Form von Meinungsmacht verstanden werden könnten. Debattiert wird daher, ob und wie das derzeit auf den Fernsehmarkt zentrierte Medienkonzentrationsrecht der Länder weiterentwickelt werden muss.

Eine zügige Weiterentwicklung des Medienkonzentrationsrechts wäre aus Sicht des Bundes wünschenswert. Erforderlich ist bei einer solchen Weiterentwicklung eine enge Abstimmung mit dem Kartellrecht, für das der Bund zuständig ist. Angestoßen durch die Bundesregierung hat der Bundesgesetzgeber mit der 9. GWB Novelle bereits in der 18. Legislaturperiode eine vertiefte Koordination der beiden Regelungsregime in der Praxis sichergestellt.<sup>30</sup> Nach neuer Rechtslage führt bei Fusionen, die den Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen durch private Veranstalter betreffen, das Bundeskartellamt vor einer Untersagung ein Benehmensverfahren mit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich durch. Zudem wurde angesichts der veränderten Strukturen auf den Medienmärkten der Umrechnungsfaktor für Rundfunkumsätze in der Fusionskontrolle deutlich herabgesetzt, so dass sehr kleine Fusionen im Rundfunkbereich nun nicht mehr der Fusionskontrolle unterfallen. Ferner wurden die Maßstäbe für die kartellrechtliche Marktmachtkontrolle im Internet üblicher datenbasierter Geschäftsmodelle von

---

<sup>28</sup> Vgl. Art. 5 des Vorschlags für eine Verordnung (...) zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, COM(2018) 238 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2018:0238:FIN>, zum aktuellen Stand siehe [https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2018\\_112](https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2018_112). In engen Zusammenhang hiermit stehen die Vorschläge zur Anpassung des Verbraucherschutzes im Rahmen des „New Deal for Consumers“, vgl. [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_en).

<sup>29</sup> Vgl. §§ 55 Abs. 3, 53d Abs. 4 Medienstaatsvertrag-E, siehe oben Fn. 27.

<sup>30</sup> BGBl.2017, Teil I Nr. 33, S. 1416 - 1433.

Plattformen konkretisiert. Jüngst wurde ein im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstelltes Gutachten vorgelegt, das konkrete Vorschläge zur weiteren Fortentwicklung des Kartellrechts macht.<sup>31</sup> Absehbar wird es in diesem Regelungsbereich auch in Zukunft einer engen Koordination von EU, Bund und Ländern bedürfen.

### 2.2.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung

Durch die Digitalisierung und die wachsende Bedeutung von Informationsintermediären verändern sich die Wertschöpfungsketten. Klassische Refinanzierungsmodelle für professionelle mediale Inhalte, egal ob eher unterhaltender oder informierender Natur, stehen unter Druck. Das entscheidende Mittel, die Refinanzierung auch von qualitativollen Medieninhalten weiterhin zu ermöglichen, ist ein Urheberrecht, das für Kreative und Verwerter eine angemessene Vergütung ihrer Leistungen sicherstellt. Die Bundesregierung setzt sich daher für eine entsprechende Weiterentwicklung des Urheberrechts auf europäischer Ebene im Rahmen der Maßnahmen zum Digitalen Binnenmarkt ein. So wird durch die Richtlinie zum Urheberrecht im Digitalen Binnenmarkt das Verhältnis zwischen Rechtsinhabern und Plattformen neu justiert werden.<sup>32</sup> Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode ist vereinbart, die Position der Verleger auf europäischer Ebene durch eine eigene Rechtsposition zu stärken, auch um angemessene Refinanzierungsmöglichkeiten im digitalen Zeitalter zu gewährleisten. Daneben soll die Stellung von Rechteinhabern gegenüber Internet Providern, die sich an der öffentlichen Zugänglichmachung von Werken beteiligen, verbessert werden. Die Bundesregierung unterstützt auch deshalb, dass die Kreativen und Unternehmen der Kulturwirtschaft von der Wertschöpfung mit kreativen Inhalten auf Plattformen im Internet stärker profitieren. Aus diesem

---

<sup>31</sup> Schweitzer et al. 2018: Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen. Endbericht. Projekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), Projekt Nr. 66/17, abrufbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/modernisierung-der-missbrauchsaufsicht-fuer-marktmaechtige-unternehmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/modernisierung-der-missbrauchsaufsicht-fuer-marktmaechtige-unternehmen.pdf?__blob=publicationFile&v=14)

<sup>32</sup> Siehe oben, Fn. 4.

Grund befürwortet die Bundesregierung eine zielgerichtete Regelung, die die Verantwortlichkeit bestimmter qualifizierter Plattformen für den rechtmäßigen Umgang mit urheberrechtlich geschützten Werken klarstellt. Sie setzt sich dabei dafür ein, dass die Meinungsfreiheit und der Datenschutz im Internet ebenso wie die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen, die auf dem Digitalen Binnenmarkt aktiv sind, gewahrt bleiben.

Die Frage der Finanzierung von Inhalten im Internet steht auch im Mittelpunkt, wenn darüber diskutiert wird, inwieweit Ad-Blockern ihre Sperrposition etwa durch bezahltes „Whitelisting“ gegenüber Inhalteanbietern ausnutzen dürfen sollen. Die Bundesregierung wird prüfen, ob es vor dem Hintergrund des Ausgangs der einschlägigen Gerichtsverfahren notwendig ist, für die Anbieter werbefinanzierter gebündelter Medienangebote im Internet einen dezidierten urheberrechtlichen Integritätsschutz zu schaffen .

Auch die aufgeworfenen Fragen zum Zugang und zur Orientierung der Bürgerinnen und Bürger zu Inhalten mittels Informationsintermediären müssen beantwortet werden. Die Bundesregierung fühlt sich dabei dem Leitbild der auch in der digitalen Welt selbstständig und frei entscheidenden Bürger/-innen verpflichtet. Hierfür können Transparenzanforderungen die Informationsgrundlage schaffen. Diskutiert wird dies etwa für den Fall, dass Maschinen mit Menschen kommunizieren oder wenn etwa von „Social Bots“ Nachrichten erstellt oder verbreitet werden - auch wenn dies mittels Sozialer Medien geschieht. Die Bundesregierung teilt die Befürchtungen, dass der nicht gekennzeichnete Einsatz sog. Social Bots eine Gefahr für das Funktionieren des demokratischen Meinungsbildungsprozesses darstellen kann. Ob, in welcher Form und auf welcher Ebene eine Regulierung von Social Bots – über den bereits bestehenden Regelungsrahmen hinaus – geboten ist, bedarf einer vertieften rechtlichen und fachlich-inhaltlichen Prüfung. Das gilt auch für die Frage, ob eine entsprechende Anpassung von § 14 Absatz 2 Telemediengesetz (TMG) und der dort geregelten Erlaubnis von Telemediendiensteanbietern zur Bestandsdatenauskunft geboten ist. Die Bundesregierung befindet sich zu diesen Fragen bereits im Austausch mit der Rundfunkkommission der Länder, die hierzu im Diskussionsentwurf

„Medienstaatsvertrag“ Regelungsvorschläge unterbreitet haben. Die Bundesregierung begrüßt zudem, dass auch auf europäischer Ebene diskutiert wird, ob gesetzlicher Regelungsbedarf zum Umgang mit Social Bots besteht.

Eine über die bisherigen Vorschriften hinausgehende allgemeine Transparenzregelung für die technischen Systeme und Algorithmen von Informationsintermediären und Internetplattformen müsste allerdings auch berücksichtigen, dass vermehrt selbst-lernende technische Systeme eingesetzt werden. Algorithmen solcher Systeme können sich selbstständig dynamisch verändern. Wichtig ist hier, dass grundlegende Auswahl- und Entscheidungskriterien klar erkennbar bleiben, sodass auch Fehler sichtbar werden und die Entscheidungsvorgänge überprüft werden können. Klar ist auch: Wer Algorithmen einsetzt, ist auch dafür verantwortlich, dass diese tun, was sie tun sollen. Daher wird die Bundesregierung den Anbietern auch rechtlich die Verantwortung für die Entscheidungen von Algorithmen zuschreiben, wo diese reale Konsequenzen haben.

Die Medienumgebung und das Nutzungsverhalten ändern sich rasant, Technik und Märkte entwickeln sich weiter. Damit steht die Politik insgesamt vor der Aufgabe, diese Veränderungen kontinuierlich zu beobachten, um auf einer guten Wissensgrundlage entscheiden zu können, ob weitere regulatorische Maßnahmen erforderlich sind. Dies gilt vor allem auch für Informationsintermediäre und ihre Bedeutung für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung.<sup>33</sup> Die gesetzgeberischen Maßnahmen selbst müssen zudem auf die Dynamik des Medienbereichs eingestellt werden. Ein Mittel hierfür können gesetzliche Evaluationspflichten für die Verwaltung und die kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung der Medienentwicklung sein. Die Bundesregierung wird daher ihre Maßnahmen weiterhin regelmäßig prüfen und dabei wissenschaftliche und gesellschaftliche Expertise einbinden. Als einen ersten Schritt hat die Bundesregierung hierzu eine Datenethikkommission eingesetzt, welche noch in der laufenden Legislaturperiode auch zu den hier aufgeworfenen Fragen Anstöße

---

<sup>33</sup> Wie im Anhang dargestellt, sind hier die Landesmedienanstalten in Kooperation mit anderen Partnern aktiv und werden die Entwicklungen auch künftig durch empirische Forschung begleiten.

liefern wird. Zudem hat die Bundesregierung einen Digitalrat eingerichtet, um eine kontinuierliche Beratung sicherzustellen.

Auch in Zukunft wird die Medienpolitik vor der Aufgabe stehen, ein vielfältiges Angebot unabhängiger Medien abzusichern. Wichtiger wird aber auch, dass der Zugang zur Vielfalt an Medienangeboten als Grundlage freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung jedermann weiterhin offen steht und Meinungsbildungsprozesse nicht verzerrt oder manipuliert werden.

Dabei mag es erforderlich werden, Kriterien für eine Medienregulierung zu finden, welche die freie Meinungsbildung durch positive Anreize und förderliche rechtliche Strukturen für vielfältige, qualitativ hochwertige Medienangebote unterstützt. Dies zu finden, ist auch deswegen schwierig, weil der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit beachtet werden muss, der eine steuernde Einflussnahme auf die Inhalte von Medien durch den Staat verbietet. Auch findet Meinungsbildung nicht nur auf der Grundlage von tagesaktuellen Nachrichten, Dokumentationen oder Reportagen und damit journalistischen Produkten statt. Auch fiktionale Produktionen für Kino oder Fernsehen können beispielsweise wichtige gesellschaftliche Debatten anstoßen oder auf Missstände hinweisen. Gemeinsame Qualitätsmerkmale für alle diese Formate gibt es nicht. Wer auf welchem Weg mit welchem Mittel im Einzelfall einen relevanten Beitrag leisten wird und welche Beiträge als qualitativ hochwertig angesehen werden, lässt sich daher abstrakt nicht bestimmen.

Einige Merkmale der Anbieter von Medieninhalten und ihrer Organisationsstrukturen begründen allerdings eine berechtigte Erwartung, dass sie besonders geeignete Bedingungen für die Entstehung qualitativ hochwertiger und im Hinblick auf die Meinungsbildung relevanter Inhalte unterschiedlicher Kategorien bereitstellen. In Bezug auf die Produktion von Nachrichten, Reportagen und Meinungsstücken spricht hierfür die Beschäftigung von Journalisten und deren Koordination durch eine Redaktion. Denn professionelles Vorgehen, eine hohe Fachkenntnis, eine entsprechende Organisation und damit ein fruchtbares Arbeitsumfeld für alle an der Produktion Beteiligten prägen letztlich auch die Ergebnisse. Dass bei der Arbeit die selbstregulativ verankerten

Standards guter journalistischer Praxis und die gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich der arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für Medienschaffende eingehalten werden, können ebenfalls Merkmale sein, die ggf. regulatorische Anreize rechtfertigen könnten.

Ein weiteres Anzeichen könnten die Investitionen in die Produktion von Inhalten wie die Eigenproduktionsquote herangezogen werden. Dies würde das hiermit verbundene wirtschaftliche Risiko honorieren. Auch erscheint es plausibel, Anbieter zu privilegieren, die nicht nur spezifische, am Markt nachgefragte Interessen adressieren, sondern Inhalte zu einer großen Bandbreite von Themen produzieren und in allgemein ausgerichteten Medienprodukten bündeln. Denn diese tragen in besonderer Weise zur Vielfalt der Medienlandschaft bei. Beispiele hierfür sind etwa Tageszeitungen oder Fernsehvollprogramme. So kann publizistisches und kulturelles Engagement gefördert werden.

Derartige besonders qualifizierte Medienanbieter sollten ohne ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Verhältnis untereinander zugänglich gemacht werden müssen. Hierzu sollte etwa die Plattformregulierung des Rundfunkstaatsvertrages nach den Grundsätzen der Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit, Transparenz und Nutzerautonomie weiterentwickelt werden, wie es von der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz vorgezeichnet wurde.<sup>34</sup> Um die genannten Herausforderungen zu meistern, bedarf es des Zusammenwirkens von EU, Bund und Ländern. Mit der vertieften Koordination zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz wurde hier ein wichtiger Schritt gemacht. Die Bundesregierung möchte zusammen mit den Ländern auf diesem Weg weiter vorankommen. Mit den in Abschnitt 1 genannten Maßnahmen des vertieften Austauschs und intensiver Abstimmung kann die Koordination zwischen den Ländern und dem Bund zu den drängenden medienpolitischen Fragen vor allem auch auf EU-Ebene verbessert und die deutsche Position gestärkt werden (so auch Gutachten, Abschnitt 4.4.2, S. 219).

---

<sup>34</sup> Siehe oben Fn. 27.

## **2.3 Für eine gute Versorgung mit Informationen: Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medienangebote**

### 2.3.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen

Unabhängige, verlässliche Informationen aus vielfältigen, vertrauenswürdigen Quellen sind entscheidend für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung. Sie sind ein zentraler Pfeiler unserer Demokratie.

Einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung mit verlässlichen Informationen und einem vielfältigen Medienangebot leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Er genießt von allen Medienangeboten innerhalb der Bevölkerung die größte Glaubwürdigkeit.<sup>35</sup> Sein derzeitiger einfachgesetzlicher Auftrag umfasst Fernseh-, Hörfunk und spezifische Online- bzw. Telemedienangebote, aber auch sonstige Aktivitäten etwa zur Stärkung von Medienkompetenz können dazu beitragen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag erfüllen kann.<sup>36</sup> Die duale Rundfunkordnung in Deutschland wird durch den privaten Rundfunk komplementiert. Zusammengenommen stellen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk nach Auffassung der Bundesregierung ein vielfältiges Angebot von großem Wert für die Öffentlichkeit zur Verfügung.

Die Voraussetzungen für den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben sich in den zurückliegenden Jahrzehnten erheblich verändert. Die Entwicklungen lassen sich mit den Schlagworten Digitalisierung, Medienkonvergenz und Globalisierung beschreiben.

Im Zuge des technischen Fortschritts wurde die vormalige Knappheit von Kanälen durch quasi unbegrenzte Übertragungskapazitäten über Kabel, Satellit, IPTV und offenes Internet abgelöst. Multifunktionale Endgeräte wie Smart-TVs und Smartphones ermöglichen den Zugriff auf eine Vielzahl an Medienangeboten über

---

<sup>35</sup> Langzeitstudie Medienvertrauen der Gutenberg-Universität Mainz (Welle 2017), <https://mediuvertrauen.uni-mainz.de/forschungsergebnisse/>;

<sup>36</sup> Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018, 1 BvR 1675/16 u.a., Rn. 84. - Rundfunkbeitrag.

die verschiedenen Infrastrukturen, auch zeitunabhängig, mobil und vermittelt durch Intermediäre wie Soziale Netzwerke und Plattformen.

Lineare Programme verlieren unter diesen Umständen jedenfalls für jüngere Nutzerinnen und Nutzer an Bedeutung für die individuelle Mediennutzung. Für die Generation der unter 30-jährigen steht die zeit- und ortsunabhängige Nutzung von Abrufdiensten, Plattformen und sozialen Netzwerken eher im Vordergrund als die Nutzung linearer Rundfunkangebote, die mobile Nutzung ist für sie selbstverständlich.<sup>37</sup>

Vor dem Hintergrund der sich stetig wandelnden Nutzungsgewohnheiten halten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten daran fest, auf allen elektronischen Verbreitungswegen verfügbar sein zu müssen, um die Gesellschaft in ihrer vollen Breite weiterhin erreichen zu können. Dafür berufen sie sich auf die vom Bundesverfassungsgericht zugesprochene verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie. Diese umfasst die Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an allen neuen technischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk.<sup>38</sup>

In enger Verbindung hiermit steht die Frage der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Wechsel von einer gerätebezogenen Rundfunkgebühr hin zu einem haushaltsbezogenen Beitrag, der für die individuelle Möglichkeit der Inanspruchnahme der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gezahlt wird, spiegelt die Veränderungen bei der Mediennutzung und Verbreitungstechnik wider. Gegen dieses neue Abgabesystem angestregte Klageverfahren hatten keinen Erfolg. Am 18. Juli 2018 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Rundfunkbeitrag grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar ist.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Bei den 14-29 Jährigen liegt der Nutzungsanteil des linearen Fernsehens bei 38,3 %, der von VoD-Angeboten dagegen bei 44,0 %. In den anderen Altersgruppen liegt die Nutzung des linearen Fernsehens jedoch nach wie vor vorn; siehe Digitalisierungsbericht 2017 der Medienanstalten mit Verweis auf Kantar TNS.

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 83, 238, LS 1c - 6. Rundfunkentscheidung.

<sup>39</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018, 1 BvR 1675/16 u.a., Rn. 48 ff. - Rundfunkbeitrag.

Bei dieser Gelegenheit hat das Bundesverfassungsgericht noch einmal in aller Deutlichkeit klargestellt, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung auch weiterhin die Erfüllung des sog. Funktionsauftrages zukomme. Er habe als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der der ökonomischen Anreize folge und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffne. So habe er zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden könne.<sup>40</sup> Dies werde auch durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht infrage gestellt. Vielmehr habe der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu solchen Angeboten zu bilden, die nur durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität von Geschäftsmodellen bestimmt werden.<sup>41</sup>

In welcher Organisationsstruktur und mit welchen konkreten Angeboten der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichnete Rolle in Zukunft ausfüllen soll, ist Gegenstand einer intensiven Debatte. Im Zuge der Digitalisierung ist eine unmittelbare Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Mediennutzenden nicht nur zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, sondern auch mit Angeboten von Presseverlagen und neuen Anbietern bis hin zu nutzergenerierten Inhalten in sozialen Netzwerken und auf entsprechenden Plattformen entstanden. Durch die Medienkonvergenz fällt die klare Unterscheidung zwischen den vorher getrennten Mediengattungen zunehmend schwer. So kann man Medien oft nicht mehr nach dem Verbreitungsweg unterscheiden. Verlage und Rundfunkveranstalter wandeln sich im Zuge dessen zu Medienhäusern, die im direkten Wettbewerb um die Aufmerksamkeit der Nutzer stehen. Dies stellt die aktuelle und zukünftige Medienregulierung von Bund und Ländern vor die Herausforderung, den

---

<sup>40</sup> Ebd., Rn. 77.

<sup>41</sup> Ebd., Fn. 79 f.

unterschiedlichen Anforderungen öffentlich-rechtlicher und privater Medienanbieter unter erheblich geänderten Bedingungen und Beachtung der Vorgaben des Verfassungsrechts und Rechts der Europäischen Union weiterhin gerecht werden zu müssen.

Wie schwierig sich der Prozess der Weiterentwicklung hin zu einer konvergenten Medienordnung gestalten kann, zeigt exemplarisch die Debatte um den Telemedienauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Welche Angebote sollen sie im Internet bereitstellen müssen und dürfen? Eine belastbare Antwort auf diese Frage muss vor allem auch das neue Konkurrenzverhältnis zu den Angeboten privater Medienanbieter verarbeiten, die historisch als reine Verleger gedruckter Zeitungen und Zeitschriften gestartet sind. Die Konkurrenten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fordern, die aus ihrer Sicht bestehende Marktverzerrung durch die beitragsfinanzierten Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu minimieren.<sup>42</sup> Sie argumentieren, dass kostenpflichtige private Angebote nicht genutzt werden, wenn vergleichbare Angebote kostenfrei in öffentlich-rechtlichen Mediatheken abrufbar sind. Insbesondere Presseverlage monieren, dass ihnen durch die Nachrichtenangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Internet die Existenzgrundlage in Bezug auf digitale Nachrichtenportale und andere Inhalteangebote entzogen würde.

Die Novellierung des Telemedienauftrags steht zudem vor der Herausforderung, dass hierbei auch das komplizierte Verhältnis des deutschen System der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum europäischen Wettbewerbsrecht berücksichtigt werden muss, denn die Europäische Kommission sieht darin trotz der staatsfernen Organisation eine staatliche Beihilfe. Sie forderte daher eine klare Begrenzung nicht nur der linearen Kanäle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern auch des Telemedienauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Nach langwierigen Verhandlungen einigte sich Deutschland mit der Kommission im Jahr 2007 u.a. darauf, ein anstaltsinternes

---

<sup>42</sup> Diese Forderung wird u.a. auch von der Monopolkommission geteilt, vgl. des.: Hauptgutachten gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, 3. Juli 2018, Tz. 1033 ff., 1088 ff., abrufbar unter [https://www.monopolkommission.de/images/HG22/HGXXII\\_Gesamt.pdf](https://www.monopolkommission.de/images/HG22/HGXXII_Gesamt.pdf).

Verfahren mit dem Kernelement des sog. 3-Stufen-Tests einzuführen, in dem geprüft und so zugleich konkretisiert wird, welche Telemedien der öffentlich-rechtliche Rundfunk anbieten darf. Wenn nun der Telemedienauftrag novelliert wird, so steht damit auch die Weiterentwicklung dieses sog. Beihilfen-Kompromisses zur Debatte.

Vor dem Hintergrund der durch Digitalisierung und Medienkonvergenz veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten wird seit einiger Zeit zudem intensiv darüber diskutiert, ob die jetzige Organisationsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geeignet und angemessen sind, den dargestellten Funktionsauftrag zu erfüllen. Flankiert wird dies von Forderungen auch nach einer Reform der als zersplittert wahrgenommenen Aufsichtsstrukturen für den privaten Rundfunk. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Länder die Diskussion um Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zügig voranbringen.

Die Globalisierung stellt auch Deutschlands Auslandssender „Deutsche Welle“ vor große Herausforderungen. Die Deutsche Welle findet sich in einem veränderten Wettbewerbsumfeld wieder, da immer mehr - auch nicht-demokratische oder nicht für objektive Berichterstattung stehende - Staaten erhebliche Mittel in ihren jeweiligen Auslandsrundfunk investieren und die weltweite Konkurrenz um mediale Aufmerksamkeit deutlich zugenommen hat.<sup>43</sup> Zudem betreffen die verschiedenen Dimensionen des Medienwandels wie Digitalisierung, Medienkonvergenz und ein damit einhergehendes verändertes Nutzungsverhalten natürlich auch die Deutsche Welle.

### 2.3.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen

Durch Umsetzung ihrer entwickelten Digitalstrategie rüstet sich die Deutsche Welle für die Herausforderungen der digitalen Medienwelt und verfolgt das Ziel, mit den digitalen Angeboten – insbesondere in Sozialen Medien und auf

---

<sup>43</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf der Aufgabenplanung 2018-2021 der Deutschen Welle, BT-Drs. 19/2698, S. 2.

Partnerplattformen – konkurrenzfähig zu bleiben, Relevanz für die Nutzer zu erzeugen und höhere Reichweiten zu erzielen. Auch Organisationsstruktur und technische Infrastruktur entwickelt die Deutsche Welle so weiter, dass sie flexibel auf veränderte Marktbedingungen und Technologien reagieren kann. Der Haushalt der Deutschen Welle ist im Zeitraum seit 2013 von rund 277 Millionen Euro um rund 49 Millionen Euro auf rund 326 Millionen Euro in 2018 angewachsen.

Die Deutsche Welle hat seit 2013 die Zahl der wöchentlichen Nutzer ihrer Angebote über alle Medien von 101 auf 157 Millionen weltweit steigern können und verfolgt das Ziel, ihre Reichweite bis 2021 auf 210 Millionen wöchentliche Nutzerkontakte zu steigern. Sie bietet ihr profundes, verlässliches Informationsangebot in 30 Sprachen an. Angesichts der rasanten Veränderung von Medienmärkten und Mediennutzung musste die DW ihre Angebote anpassen. Im „DW Lab“, dem „Digitallabor“ der DW, können dazu alle Mitarbeiter/-innen der DW Ideen einreichen, die die Digitalisierung der DW vorantreiben. Eine Mehrzahl der Ideengeber beschäftigte sich mit innovativen Technologien und erforscht deren Potenzial für die journalistische Arbeit. Vor dem Hintergrund, dass sich in den meisten Zielregionen der DW ein vergleichsweise hoher Anteil an jüngeren Menschen findet, erreicht sie ihr Zielgruppen über Fernsehen, Hörfunk und Internet und eine umfassende Präsenz auf Social-Media-Kanälen. Für soziale Netzwerke und Plattformen werden gezielt Inhalte produziert. Dabei verliert die Deutsche Welle nicht aus den Augen, dass lineares Fernsehen in zahlreichen Zielregionen weiterhin eine relevante Informationsquelle ist und stark genutzt wird.

Auf die Verschiebung der Mediennutzung von Jüngeren hin zu Abrufdiensten, Plattformen und in Soziale Netzwerke haben auch die Länder und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten reagiert - u.a. mit der Einführung des Jugendangebots „funk“, ein non-lineares „Contentangebot“ der ARD und des ZDF für Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 14 und 29 Jahren. Auf über 60 verschiedenen Verbreitungswegen und auf funk.net werden Videos veröffentlicht, die in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern aus der Webvideowelt und jungen Medienschaaffenden entstehen. funk soll das jüngere Publikum mit den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vertraut machen und an sie

heranführen. Noch ist offen, inwieweit dies gelingen wird. Erste Zugriffsanalysen zeichnen ein positives Bild. Zugleich offenbart das neue Angebot aber auch das Dilemma traditioneller Medienangebote im aktuellen Transformationsprozess: Sollen die vor allem jüngeren und netzaffinen Zielgruppen von den öffentlich-rechtlichen Angeboten erreicht werden, müssen sie in deren Kommunikations- und Informationsalltag leicht auffindbar sein, bzw. attraktiv erscheinen. Daher werden die Inhalte von funk über die großen privaten Medienplattformen ausgespielt. Damit stärkt der öffentlich-rechtliche Rundfunk aber zugleich die Marktstellung der Intermediäre.

Die zukünftige Rolle des öffentlich-rechtlichen Inlands-Rundfunks wurde auch über die Beauftragung von funk hinaus im Berichtszeitraum zwischen den zuständigen Ländern intensiv debattiert. Im Zentrum stehen auch weiterhin Fragen des Auftrags, der Struktur und der Finanzierung, hier insbesondere die Stabilität des Rundfunkbeitrags und Einsparpotentiale der Anstalten.

Dazu hat die Rundfunkkommission der Länder im März 2016 die Arbeitsgruppe „Auftrag und Strukturoptimierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“ gebildet, die sowohl den Auftrag als auch die bestehenden Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überprüfen soll, um dessen Leistungsfähigkeit und Akzeptanz auch in Zukunft zu erhalten. Vorbereitend haben die Intendanten von ARD, ZDF und Deutschlandradio der Rundfunkkommission im September 2017 einen abgestimmten Vorschlag zu Strukturreform und Einsparpotentialen vorgelegt. Die Rundfunkkommission hat sich zum Ziel gesetzt, ein Konzept für eine solche Strukturreform zu erarbeiten. Dieser Termin für die Erarbeitung des Konzepts wurde bereits mehrfach - nun bis zum Dezember 2018 - verschoben.

In Bezug auf den Telemedienauftrag haben sich die Länder hingegen im Juni 2018 nach langen Verhandlungen darauf geeinigt, diesen im 22.

Rundfunkänderungsstaatsvertrag neu zu fassen.<sup>44</sup> Wichtigste Änderung ist, dass der sog. Sendungsbezug aufgegeben wird, d. h. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürfen losgelöst vom linearen Programm Inhalte produzieren

---

<sup>44</sup> Der 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag soll am 1. Mai 2019 in Kraft treten.

und auf eigenen sowie fremden Plattformen anbieten. Dabei gibt es keine grundsätzliche Begrenzung der Verweildauer (7-Tage-Frist) mehr. Angekaufte Spielfilme und Serien dürfen jedoch weiterhin nicht angeboten werden, es sei denn, es handelt sich um europäische Werke inklusive Serien. Diese sollen bis 30 Tage nach deren Erstausstrahlung und beschränkt zum Abruf in Deutschland angeboten werden dürfen. Konzepte für besondere Telemedienangebote müssen weiterhin durch den Rundfunk- bzw. Fernsehrat im Rahmen eines 3-Stufen-Tests bestätigt werden, der die gesellschaftliche Relevanz und die wirtschaftlichen Auswirkungen neuer Angebote berücksichtigt. Auch weiterhin dürfen Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht presseähnlich sein. Über Streitfälle soll eine Schlichtungsstelle entscheiden, an der auch die Presseverleger beteiligt sind.

Regelungen für einen Teil der Medienanbieter - hier den öffentlich-rechtlichen Rundfunk - haben unter den Bedingungen der Konvergenz Auswirkungen auf den gesamten nationalen und internationalen Markt für audiovisuelle Inhalte und teils darüber hinaus, wie das Beispiel Telemedienauftrag verdeutlicht. Durch die Verlängerung der Verweildauer von Eigen- und Koproduktionen in den Mediatheken öffentlich-rechtlicher Sender könnten etwa Wettbewerbsnachteile für private Rundfunkveranstalter, Verleger und die Filmwirtschaft entstehen, wenn dadurch Aufmerksamkeit von privaten Konkurrenzangeboten abwandern und die deutlich intensivere Nutzung in den Lizenzverträgen nicht entsprechend entlohnt würde. Die faire Beteiligung der Produzenten an der Wertschöpfungskette ist ein essentieller Baustein für eine wirtschaftlich unabhängige und vielseitige Medienlandschaft.<sup>45</sup> Dies gilt umso mehr als sich das Nutzerverhalten und damit die Verbreitungsstrukturen im digitalen Umfeld ändern und Plattformen und Mediatheken bisherige Verbreitungsstrukturen ersetzen. Schließlich zeigt die Diskussion um die „Presseähnlichkeit“ öffentlich-rechtlicher Telemedien, dass

---

<sup>45</sup> In einer Protokollerklärung zum 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag betonen die Länder die Notwendigkeit fairer Vertragsbedingungen zwischen ARD und ZDF einerseits und der Film- und Medienproduktionswirtschaft andererseits. Vor dem Hintergrund der kontinuierlich wachsenden Bedeutung von Abrufangeboten im Internet sollen die derzeitigen Vertragsbedingungen in einer Weise angepasst werden, die der Film- und Medienproduktionswirtschaft unter Berücksichtigung einer Rechteverteilung eine angemessene Finanzierung der Produktionen sichert, zugleich aber die produzierten Inhalte für ARD und ZDF auch zur Nutzung im Internet liefert.

deren Auswirkungen auf die Angebote der privaten deutschen Presseverlage stets kritisch geprüft werden muss.

Daneben haben die Länder die Rundfunkanstalten bereits im 21. Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit verstärkten Kooperationen bei der Herstellung und Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen<sup>46</sup> i.S.v. Art.106 Abs. 2 AEUV beauftragt. Mit dieser Beauftragung bezwecken sie solche Kooperationen von der Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auszunehmen und insoweit von den Sendern postulierte Rechtsunsicherheit bei Kooperationen zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten zu vermeiden. . Dieses Beispiel zeigt, dass bei einer Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in Bundeszuständigkeit liegende Rechtsbereiche wie Infrastrukturrecht, Wettbewerbsrecht, Telemedienrecht, Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz zu berücksichtigen sind.

Die Weiterentwicklung des medienrechtlichen Ordnungsrahmens unter Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen ist auch Ziel der Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.<sup>47</sup> Die Revision der AVMD-Richtlinie stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen klassischem Fernsehen einerseits und Video-on-Demand-Angeboten andererseits dar. So gelten in Bezug auf den Jugendschutz und - soweit sinnvoll - auch in Bezug auf Werbung zukünftig die gleichen Anforderungen sowohl für das klassische Fernsehen als auch für Video-on-Demand-Angebote. Auch werden zukünftig Videosharingplattformen in den Anwendungsbereich einbezogen.<sup>48</sup> Schließlich wurde nun klargestellt werden, dass auch Anbieter von Diensten, die ihren Sitz im Ausland haben, zur Filmabgaben wie der nach dem deutschen Filmförderungsgesetz herangezogen werden können, wodurch unerwünschte „Abgabenoasen“ verhindert werden.

---

<sup>46</sup> Die Betrauung zielt insbes. auf die Bereiche Produktion, Produktionsstandards, Programmrechteerwerb, Programmaustausch, Verbreitung und Weiterverbreitung von Angeboten, Beschaffungswesen, Sendernetzbetrieb, informationstechnische und sonstige Infrastrukturen, Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen, Beitragsservice und allgemeine Verwaltung.

<sup>47</sup> Siehe oben Fn. 7.

<sup>48</sup> Siehe dazu im Einzelnen bereits oben unter 2.1.2.

### 2.3.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung

Deutlich geworden ist durch die rundfunkpolitische Debatte im Berichtszeitraum, dass es auch eines breiten gesellschaftlichen Diskurses über die zukünftige Rolle öffentlich-rechtlicher Angebote unter den Bedingungen einer deutlich veränderten Medienlandschaft bedarf. Die aus seinem verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag ableitbare übergeordnete Zielsetzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht dabei fort. Dazu zählen die Sicherung der Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt, die Versorgung mit unabhängigen, staatsfernen Informationen sowie Regionalität. Für eine langfristige Gewährleistung dieser Funktion durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist erforderlich, dass er in der Gesellschaft auf Akzeptanz stößt.

Die Bundesregierung begrüßt daher, dass die Länder einen auch aus Bundessicht dringend notwendigen Reformprozess zu Struktur und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingeleitet haben.

Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für einen starken, qualitativ hochwertigen und vielfältigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leistet einen elementaren gesellschaftlichen Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, es gilt ihn weiterhin zu fördern und abzusichern. Das scheinbare Überangebot von Informationen im Netz rechtfertigt dabei keine Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das Gegenteil ist der Fall: Das Bedürfnis nach unabhängigen, verlässlichen Informationen und nach Unterstützung bei der Orientierung besteht nicht nur nach wie vor, sondern wächst unter den sich wandelnden Bindungen weiter an. Das heißt aber auch, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk dem hohen Qualitätsanspruch, der aus der Beitragsfinanzierung resultiert, gerecht werden muss. Damit er seinem Auftrag auch in einer konvergenten Medienwelt weiterhin nachkommen und seine Ziele erreichen kann, muss er zudem sein Angebot den Änderungen der kommunikativen Bedürfnisse anpassen können. Daher ist eine zeitgemäße

Weiterentwicklung der gesetzlichen Auftragsdefinition und seines Angebots erforderlich.

Innovationsoffenheit und Gestaltungswille sind die Grundlage für eine erfolgreiche Fortentwicklung der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter den Bedingungen der Konvergenz. Einen ersten Schritt haben die Länder hier bereits vollzogen, indem sie die gerätebezogene Rundfunkgebühr auf eine medienbezogene Haushaltsabgabe umgestellt haben. Nach Korrektur der diskriminierenden Belastung von Zweitwohnungsinhabern durch das Bundesverfassungsgericht liegt jetzt ein stabiles Finanzsystem vor, das auch einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Akzeptanz eines beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks leistet.

Zu einem weiteren Schritt setzen die Länder mit der Einigung zum Telemedienauftrag an. Nun gilt es, diese Einigung zügig und unter Beachtung der dargestellten rechtlichen Rahmenbedingungen und wirtschaftlichen Wechselwirkungen umzusetzen. Absehbar wird aber auch diese Reform die Frage, wie zukünftige öffentlich-rechtlich finanzierte Medienangebote aussehen sollen, nicht abschließend beantworten können. Die skizzierten, am fortbestehenden Funktionsauftrag orientierten Leitlinien geben dabei die Richtung vor, die konkreten Pfade müssen aber durch gestaltungswillige Gesetzgeber in Bund und Ländern angelegt und beschritten werden. Dazu bedarf es innovativer Ideen, die über den medienpolitischen Status Quo und die traditionellen Konfliktlinien hinausweisen.

Die zukünftige Weiterentwicklung der Rundfunkordnung muss etwa nicht ausschließlich im Rahmen des herkömmlichen Rollenverständnisses erfolgen. Die vielschichtigen Informations- und Kommunikationsnetzwerke unserer Gesellschaft bedingen auch den Bedarf an neuen Funktionen öffentlich-rechtlich finanzierter Medienakteure, zum Beispiel indem dort Orientierung und Einordnung angeboten werden, wo Debatten etwa durch bewusst gestreute falsche Nachrichten oder aggressive Kommunikation verzerrt werden. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk genießt weiterhin ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit, die nicht allein aus den Eigen- oder Koproduktionen der Anstalten resultiert. Vielmehr sind hierfür

losgelöst von der Vermittlung eigener Inhalte auch die staatsferne Struktur und marktferne Beitragsfinanzierung wesentliche Faktoren. Sie könnten genutzt werden, weitere Schlüsselfunktionen innerhalb des gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses zu gewährleisten, wozu z.B. Maßnahmen zur Aufdeckung und Bekämpfung von Desinformation ebenso gehören können wie breitenwirksame Angebote zur Förderung der Medienkompetenz.

Vor dem Hintergrund von Medienkonvergenz und verändertem Nutzungsverhalten bedarf es einer Offenheit für gänzlich neue öffentlich-rechtliche Angebote und Kooperationen. Die Herausforderung hierbei ist, dass auch die berechtigten Interessen anderer Akteure, wie Urheber und weiterer Rechtsinhaber, anderer Plattformbetreiber, des privaten Rundfunks und der Presseverleger berücksichtigt werden müssen und Innovationen nicht behindert werden dürfen<sup>49</sup>.

Für die Bundesregierung hat innerhalb dieses Transformationsprozesses auch die Fortentwicklung der Aufgabenstruktur der Deutschen Welle weiterhin Priorität. Die Deutsche Welle ist ein unverzichtbarer Akteur bei der weltweiten Vermittlung von Meinungs- und Pressefreiheit. Ihre Angebote sind Beispiel für gut recherchierten Qualitätsjournalismus und genießen daher bei den Rezipienten einen hohen Grad an Glaubwürdigkeit. Im Gegensatz zum deutschen Inlandsrundfunk ist für die Deutsche Welle die Bundesregierung zuständig, sie wird auch aus dem Bundeshaushalt finanziert. Die Bedeutung eines starken und unabhängigen Auslandssenders nimmt angesichts der internationalen Entwicklungen und in Zeiten gezielter Desinformation und Propaganda stetig zu. Der Koalitionsvertrag bekräftigt daher, dass die Deutsche Welle ein unverzichtbarer Akteur bei der Vermittlung von Meinungs- und Pressefreiheit ist und finanziell deutlich weiter gestärkt werden soll. Mit einer funktionsgerechten Ausstattung der Deutschen Welle werden schrittweise Anpassungen an sich stetig verändernde weltweite Rahmenbedingungen ermöglicht. Dafür ist unter dem Vorbehalt zur Verfügung stehender Haushaltsmittel eine Anhebung des Budgets der Deutschen Welle auf das Niveau der Budgets vergleichbarer europäischer Auslandssender

---

<sup>49</sup> Vgl. auch Koalitionsvertrag für die 19. LP, Zeile 8173 ff.

vorgesehen.<sup>50</sup> Eine Steigerung des Etats um rund 24 Millionen Euro auf 350 Millionen Euro in 2019 konnte bereits erreicht werden.

Bei der Erfüllung der unterschiedlichen Aufträge steht einer Kooperation zwischen der Deutschen Welle als Auslandssender und dem deutschen Inlandsrundfunk nichts entgegen. Allerdings richten sich die jeweiligen Programmangebote auch in der Zukunft an verschiedene Zielgruppen und erfüllen verschiedene Aufträge. Die Deutsche Welle vermittelt in journalistischer Unabhängigkeit ein umfassendes Deutschlandbild im Ausland, stellt weltweite Ereignisse und Entwicklungen aus europäischer Perspektive dar, greift deutsche und andere Sichtweisen auf und fördert so das Verständnis zwischen den Kulturen und Völkern. Zugleich schafft sie einen Zugang zur deutschen Sprache. Ihre Tätigkeit ist durch ein grenzüberschreitendes Angebot von ARD und ZDF nicht zu ersetzen, eine Verschmelzung von Auslands- und Inlandsrundfunk, wie derzeit in Schweden geplant, ist in Deutschland nicht vorgesehen.<sup>51</sup>

Einige Gesetzgebungsinitiativen der Europäischen Kommission zum Digitalen Binnenmarkt werden absehbar ebenfalls Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben. Dazu gehört insbesondere die Ablösung der Kabel- und Satellitenrichtlinie durch eine Nachfolgeregelung, die den Rechteerwerb für die EU-weite Nutzung von Inhalten in Mediatheken erleichtern soll.<sup>52</sup> Zum einen soll nach dem Vorschlag der Kommission dazu das sog. Ursprungslandprinzip ausgedehnt werden, wonach der Rechteerwerb für ein Sendeland für eine europaweite Nutzung ausreichen würde, zum anderen wird über die Ausdehnung der kollektiven Rechtswahrnehmung des Kabelweitersendungsregimes auf neue Übertragungswege und -dienste diskutiert. Die Bundesregierung vertritt hierzu die Auffassung, dass die Ausdehnung des Ursprungslandprinzips (Artikel 2 des

---

<sup>50</sup> Vgl. Koalitionsvertrag für die 19. LP, Zeile 8196 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf der Aufgabenplanung 2018-2021 der Deutschen Welle, BT-Drs. 19/2698, S. 1.

<sup>52</sup> Vorschlag für eine Verordnung (...) mit Vorschriften für die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern und die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen, COM(2016) 594 final - 2016(0284 (COD), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52016PC0594>, zum aktuellen Stand siehe [https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016\\_284](https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016_284).

Vorschlags) auf Nachrichtensendungen sowie 100%ige Eigenproduktionen der Sendeunternehmen beschränkt bleiben muss und das System der kollektiven Rechtewahrnehmung aus Gründen der Technologieneutralität auch vergleichbare sog. Over-the-Top-Dienste erfassen sollte, die Fernseh- und Hörfunkprogramme über offene Netze weiterverbreiten.

Im Kontext der Reform des Telemedienauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewinnt dieser Vorschlag besondere Relevanz. Eine Ausdehnung der Verweildauer in Kombination mit einer Ausdehnung des Ursprungslandprinzips hat das Potential, die berechtigten Interessen von Rechteinhabern und Kreativen an einer angemessenen Vergütung auszuhehlen. Daher muss nach Auffassung der Bundesregierung sichergestellt werden, dass Rechteinhaber und Kreative für urheberrechtlich relevante Nutzungen ihrer Rechte angemessen vergütet werden.

In der europäischen Medienpolitik wächst seit längerem der Wunsch, die Entwicklung von Konkurrenzangeboten zu den bislang US dominierten Plattformen zu befördern und damit nicht nur identitätsstiftende europäische, qualitativ hochwertige Inhalte sichtbarer zu machen, sondern auch den europäischen digitalen Binnenmarkt zu stärken und einen Beitrag zur Meinungsvielfalt in Europa zu leisten. Auch die ARD hat einen Vorschlag gemacht, eine zentrale Plattform aufzubauen, auf der eigene und Angebote Dritter gebündelt weltweit zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Bündelung der Angebote aller ARD-Anstalten in einer Mediathek ist ein erster Schritt in diese Richtung. Die Deutschen Welle arbeitet ebenfalls mit anderen Auslandssendern wie France Médias Monde an einer gemeinsamen Plattform. Schließlich sind auch Initiativen privater Anbieter zu erwarten und zum Teil bereits angekündigt. Aus Sicht der Bundesregierung sind derartige Initiativen zu begrüßen, können sie doch dazu beitragen, europäische Inhalte weiter zu verbreiten und so eine europäische Identität zu befördern.

Voraussetzung ist jedoch auch hier, dass die kartellrechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden. Anderenfalls wäre dies vor allem auch zum Nachteil der Verbraucher. Der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag (v.a. zur

Gewährleistung von Meinungsvielfalt, Qualitätsjournalismus, verlässliche/unabhängige Informationen, Regionalität) muss schließlich nicht zwingend allein durch herkömmliche Rundfunk-Angebote und nicht zwingend von den Rundfunkanstalten selbst eingelöst werden: Als weiteres Element einer konvergenten Medienordnung könnte man bspw. einen Medieninnovationsfonds schaffen, durch den ein Teil des Rundfunkbeitrages auch für die Finanzierung unabhängiger privater Medienproduktionen eingesetzt wird. So könnte es auch Anbietern und Produzenten journalistisch-redaktioneller Inhalte außerhalb des jetzigen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems ermöglicht werden, an der öffentlich-rechtlichen Finanzierung von Public-Value-Inhalten teilzuhaben und sonst nicht finanzierbare kreative oder investigative Beiträge zur Meinungsbildung bereitzustellen. Daneben könnte öffentlich-rechtlichen Medienhäusern auch eine stärkere Rolle bei der Aus- und Weiterbildung nicht nur des eigenen journalistischen Nachwuchses zukommen.

Um diesen Herausforderungen und neuen Aufgaben angemessen begegnen zu können, ist die Schaffung eines flexiblen Regulierungsrahmens für eine zeitgemäße Medienordnung, der der Digitalisierung und der veränderten Mediennutzung Rechnung trägt, erforderlich. Hierzu ist eine Verstärkung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern unabdingbar.