

I. Einleitung

Das Medienrecht und die Medienpolitik sehen sich nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa neuen Herausforderungen gegenüber. Diese Herausforderungen hängen mit der Digitalisierung und den damit einhergehenden Möglichkeiten zusammen, auf die Willensbildung einzuwirken, sind also technikgetrieben. Sie führen einerseits zu einer früher nicht für möglich gehaltenen Informationsvielfalt, bringen aber andererseits Risiken für den freien Meinungsbildungsprozess mit sich, die aus Sicht mancher Beobachter die freiheitliche Demokratie durchaus beeinträchtigen, wenn nicht sogar gefährden können.

Die Medienangebote und ihre Verbreitung verändern sich in den letzten Jahren rasant, um nicht zu sagen revolutionär. Dieser Prozess ist in erster Linie technikgetrieben. Entscheidend dafür ist die Digitalisierung der Kommunikationsinfrastrukturen, die in ihrer Bedeutung von Norbert Schneider, dem früheren Direktor der Landesmedienanstalt Nordrhein-Westfalen, plastisch mit der Erfindung eines neuen Alphabets gleichgesetzt wurde.¹ Mit der Digitalisierung ist es möglich geworden, jedwede Kommunikationsinhalte auf verschiedenen Übertragungswegen zu verbreiten und für die Empfänger auf beliebigen Endgeräten verfügbar zu machen. Dies wird zutreffend als technische Konvergenz bezeichnet. Die fortschreitende Digitalisierung, die Leistungssteigerung der elektronischen Informations- und Kommunikationssysteme und ihre Privatisierung ergreifen immer mehr die Medienmärkte, also den Bereich der Inhalte und ihrer Verbreitung. Die Trennlinien zwischen dem Inhaltebereich (Medien) und den Übertragungssystemen (Kommunikation) werden unschärfer. Bisher getrennte Formen der Produktion, Darstellung, Speicherung, Verbreitung und Suche von Inhalten verschmelzen auf digitalen Plattformen weitgehend miteinander. Traditionelle Mediengattungen erleben ebenso einen Bedeutungswandel wie traditionelle Kategorien von Vertriebssystemen. So treten etwa neben das klassische Fernsehen in großer Zahl weitere mediale Angebote, deren Bedeutung sich dem Fernsehen mehr und mehr annähern. Zudem sind die Unterschiede zwischen dem Fernsehen als einer Form des einfachgesetzlichen Rundfunks und Online-Angeboten bei weitem nicht mehr so ausgeprägt wie früher. Bei vielen Abrufangeboten besteht, abgesehen von der Linearität, inhaltlich überhaupt kein Unterschied mehr. Diese Entwicklungen werden vielfach als inhaltliche Konvergenz bezeichnet.

II. Notwendigkeit eines eigenständigen Medienrechts?

Angesichts der mit der Digitalisierung einhergehenden, unüberschaubaren Zahl an Angeboten und Kommunikationsmöglichkeiten, wird gelegentlich die Frage gestellt, ob es eines eigenständigen Medienrechts überhaupt noch bedarf oder ob

** Inhaber einer Seniorforschungsprofessur an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

¹ http://www.mediadb.eu/fileadmin/bilder/reports/Schneider__Norbert_2006-Globalisierung_und_Medienregulierung._Fakten_und_Perspektiven__Global_Business_Symposium_on_Media_and_Business__Cambridge_UK..pdf.

man die Medien nur noch den Gesetzen des Marktes, lediglich eingeeht durch das Kartell- und Wettbewerbsrecht überlassen sollte. Doch weil der demokratische Rechtsstaat auf umfassend informierten Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist, kommt den Medien eine gesellschaftliche Funktion zu, die sie von anderen Wirtschaftsgütern grundlegend unterscheidet. Zudem gilt es zu bedenken, dass sich allein durch die technischen Entwicklungen ein vielfältiges und journalistischen Sorgfaltspflichten entsprechendes Angebot nicht von selber einstellt. Ganz im Gegenteil führt die mit der Digitalisierung ebenfalls verstärkt auftretende Kommerzialisierung tendenziell, wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrückt, zu einer *„Bevorzugung des Sensationellen und zu dem Bemühen, dem Berichtsgegenstand nur das Besondere, etwa Skandalöses, zu entnehmen. Insbesondere die Werbefinanzierung stärkt den Trend zur Massenattraktivität und zur Standardisierung des Angebots.“*²

Es bedarf daher auch weiterhin ausgestaltender Regelungen zum Erhalt und zur zukünftigen Sicherung einer vielfältigen Medienlandschaft, die den neuen Herausforderungen Rechnung tragen.

Mit Blick auf diese Herausforderungen möchte ich heute einige aus meiner Sicht zentrale Punkte kurz herausgreifen:

III. Die Rolle der Informationsintermediäre

Auf der einen Seite erleichtert die Digitalisierung die massenhafte Verbreitung meinungsrelevanter Inhalte und befördert die Informationsvielfalt. Dieser Zuwachs ist aber mit einem Verlust an Übersichtlichkeit verbunden. In dieser Situation gewinnen sog. Informationsvermittler oder „Intermediäre“ zunehmend an Bedeutung. Sie bringen – jedenfalls auf den ersten Blick – Ordnung in das digitale Chaos und machen in der digitalen Welt Inhalte überhaupt erst zugänglich und damit wahrnehmbar.³ Alle bedeutenden Informationsintermediäre, wie Google, Facebook oder WhatsApp, haben ihren Sitz in den USA und unterliegen damit nicht ohne weiteres der deutschen oder europäischen Rechtsordnung. Für bzw. mittels der Informationsintermediäre ergeben sich in einer digitalen Medienwelt ganz neue Möglichkeiten, auf die öffentliche Willensbildung Einfluss zu nehmen. Zwar ist der Versuch, andere durch eine Aufbereitung und Darstellung von Daten und Ansichten, notfalls auch durch Manipulation, von der eigenen Position zu überzeugen, keine Erscheinung des Internetzeitalters. Neu ist aber die Möglichkeit, durch Tarnprofile oder Social Bots die eigenen Überzeugungen um ein Vielfaches multipliziert zu verbreiten und so den Anschein einer mehrheitsfähigen Tendenz zu erwecken. Der Begriff „Fake news“ findet dabei – auch als Totschlagargument gegen missliebige Gegner – inflationäre Verwendung. Aber wenden wir uns zunächst den durch Algorithmen gesteuerten Suchmaschinen zu und widmen uns dabei der möglichen Macht der Algorithmen.

² BVerfGE 119, 181 (216).

³ D. Dörr/A. Natt, Suchmaschinen und Meinungsvielfalt – Ein Beitrag zum Einfluss von Suchmaschinen auf die demokratische Willensbildung, ZUM 2014, S. 828 (830 f.)

1. Suchmaschinen

Wenn auch nicht technisch, so ist das tatsächliche Schicksal einzelner Inhalte im Netz für die Mehrheit der Internetnutzer an ihre Auffindbarkeit geknüpft. Was der Nutzer nicht findet, existiert nicht. Schon dadurch sind – wie das Beispiel Google zeigt – mächtige Global Player entstanden. Diese amerikanischen Internet-Giganten betätigen sich aber nicht nur als Informationsintermediäre, indem sie etwa eine horizontale Suchmaschine betreiben, über die in Deutschland und in ganz Europa weit über 90 Prozent der Suchanfragen laufen. Ihre Rolle geht bei genauerer Betrachtung inzwischen weit über die eines bloßen Informationsvermittlers hinaus. Bildlich gesprochen lässt sich dies wie folgt beschreiben: Wäre das Internet eine Bibliothek, so wären die Anbieter horizontaler Suchmaschinen ihre Kataloge, ihre Bibliothekare und seit geraumer Zeit sogar selbst Autoren und Verleger. Sie entwickeln sich nämlich von reinen Inhaltevermittlern mehr und mehr zu Anbietern eigener Inhalte. Ihre Tätigkeit ist längst nicht nur rein technischer, automatischer und passiver Art. Sie umfasst eine Vielzahl unabhängig von der eigentlichen Suchmaschine geschaffener Dienste. Diese reichen beispielsweise im Falle von „Google“ über Karten- und Navigationsdienste, wie „Google Maps“ und „Streetview“, bis hin zu Shopping-Portalen, wie „Google Shopping“ oder die Vermittlung von Flugreisen. Im Bereich der sog. User-Generated-Videos dominiert „YouTube“, eine „Google“-Tochter, seit Jahren das Geschehen. Über diese vertikale Ausweitung des Geschäftsmodells werden diese Internet-Giganten mehr und mehr zu wirtschaftlichen aber auch journalistischen Konkurrenten klassischer Inhalteanbieter und nehmen als solche am Wettbewerb teil.

Ihr Einflusspotential entspricht nicht demjenigen klassischer Rundfunkangebote, weil nicht der Inhalt selbst, sondern vor allem die Kontrolle des Zugangs und der Auffindbarkeit von meinungsrelevanten Inhalten im Vordergrund steht. Dem Suchmaschinenanbieter kommt eine strukturell anders zu erfassende Bedeutung zu, die es erforderlich macht, eine eigenständige Regelung zu treffen.

In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, bereits das den Suchmaschinen zugrundeliegende Konzept zur Ermittlung der Suchergebnisse und ihrer Anordnung kritisch zu hinterfragen. Anders als es beispielsweise § 25 RStV für den Rundfunk vorgibt, ist bei Suchmaschinen gerade nicht die „inhaltliche Vielfalt der Meinungen“ das ausschlaggebende Kriterium, sondern einzig die in Algorithmen festgeschriebene und nach abstrakten Kriterien bestimmte „Relevanz“ eines Angebots. Ausgangspunkt des insgesamt mehr als 200 Kriterien umfassenden Vorgangs der Indexierung und Anordnung von Webinhalten ist im Falle von „Google“ der sog. „Page Rank“-Algorithmus. Danach beurteilt sich die Bedeutung einer Webseite vereinfacht ausgedrückt vor allem danach, wie viele und welche anderen Webseiten auf das fragliche Angebot verlinken.

Folgerichtig muss bereits der Suchalgorithmus selbst als beeinflussender Faktor der Suche begriffen werden. Ein Verständnis der Algorithmen als „neutralem“ Ausgangszustand, der anschließend gegebenenfalls manipuliert werden kann, wird dem Problem in keiner Weise gerecht. Ein derartiges Verständnis verkennt, dass bereits dem Algorithmus selbst Wertungsentscheidungen zugrunde liegen,

die sich meinungsrelevant auswirken. Dieser Aspekt findet in der gegenwärtigen Debatte bislang immer noch keine hinreichende Beachtung.

Probleme, die bereits in der grundsätzlichen Funktionsweise der Suchalgorithmen angelegt sind, werden durch die Personalisierung der Suche zusätzlich verstärkt.⁴ Ähnlich wie bereits bei der grundsätzlichen Funktionsweise festgestellt, besteht vor dem Hintergrund des Nutzerverhaltens auch im Bereich der personalisierten Suche die Gefahr der Meinungsmanipulation, unabhängig davon, ob dies von den Suchmaschinenbetreibern gewollt ist. Die in einem demokratischen Prozess notwendig kritische Auseinandersetzung mit divergierenden Meinungen wird so erschwert. Im schlimmsten Fall ist ein Nutzer schlicht nicht mehr in der Lage, über eine Suchmaschine divergierende Meinungen und Auffassungen wahrzunehmen, weil ihm diese nicht mehr oder nicht prominent genug angezeigt werden. Die Suchmaschine misst derartig abweichenden Suchergebnissen schlicht keine ausreichende Relevanz zu.

Zudem muss dabei ein Umstand in den Blick genommen werden, der empirisch als sog. „Lock-In-Effekt“ nachgewiesen werden kann.⁵ Dieser Effekt bewirkt, dass, obwohl theoretisch Ausweichmöglichkeiten bestehen mögen, Wechselbewegungen bei der Suchmaschinennutzung lediglich in äußerst geringem Umfang zu beobachten sind. Suchmaschinen sind sog. „Erfahrungs- und Vertrauensgüter“. Aufgrund der zwischen Nutzer und Suchmaschine hier besonders ausgeprägten Informationsasymmetrie entsteht mit zunehmender Dauer der angesprochene „Lock-In-Effekt“.

Die Probleme, die sich bei der öffentlichen Willensbildung ergeben, betreffen nicht nur Suchmaschinen. Vielmehr handelt es sich um ein grundsätzliches Problem im Zusammenhang mit Informationsintermediären. So finden sich in sozialen Netzwerken – wie Facebook – Gruppen zusammen, die sich durch homogene Sichtweisen und Wertvorstellungen auszeichnen und gegenseitig bestärken. Das Internet erleichtert die orts- und zeitunabhängige Bildung und Verfestigung solcher Communities. Die Folge ist die Herausbildung sog. Echokammern bzw. Filter Bubbles. Da sich in diesen digitalen Realitäten eigene Mentalitäten und Sichtweisen herausbilden, ist das Risiko hoch, dass sie sich von anderen Communities, insbesondere von den Eliten aus Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft eines Landes, entfremden.⁶ Dies gefährdet den rationalen übergreifenden Diskurs in der Gesellschaft, der die Voraussetzung für eine auf umfassende und vielfältige Information gestützte Willensbildung und damit für eine funktionsfähige Demokra-

⁴ Dörr/Natt, Suchmaschinen und Meinungsvielfalt – Ein Beitrag zum Einfluss von Suchmaschinen auf die demokratische Willensbildung, ZUM 2014, 829 (836 f.).

⁵ Stark/Magin/Jürgens, Navigieren im Netz – Befunde einer qualitativen und quantitativen Nutzerbefragung, in: Stark/Dörr/Aufenanger (Hrsg.), Die Googleisierung der Informationssuche. Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung, 2014, 20 (34); Dörr/Schuster, Suchmaschinen im Spannungsfeld zwischen Nutzung und Regulierung – Rechtliche Bestandsaufnahme und Grundstrukturen einer Neuordnung, in: Stark/Dörr/Aufenanger (Hrsg.), Die Googleisierung der Informationssuche. Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung, 2014, 262 (298).

⁶ Frick/Samochowiec/Gürtler, Öffentlichkeit 4.0. Die Zukunft der SRG im digitalen Ökosystem, 2016, 4.

tie ist. Nach Auffassung von Katharina Zweig ist es unbestritten, dass Suchmaschinenalgorithmen und Empfehlungssysteme auf sozialen Medien das Potential für Manipulation der freien (politischen) Meinungsbildung haben, aber die Indizienlage dünn ist, was eine interne Manipulation durch die jeweiligen Firmen angeht.⁷

2. Trolle und Social Bots

Die Einflussmöglichkeiten auf die öffentliche Meinungsbildung können durch Phänomene wie „Trolle“ und „Social Bots“ noch verstärkt werden.

Als Trolle werden im Netzjargon Personen bezeichnet, die ihre Kommunikation in Diskussionsforen und Newsgroups auf Beiträge beschränken, die auf emotionale Provokation anderer Gesprächsteilnehmer zielen. Dies erfolgt mit der Motivation, eine Reaktion der anderen Teilnehmer zu erreichen. Es geht dem Troll dabei meist um das Erregen von möglichst erbosten und unsachlichen Antworten. Eine maßgebliche Einflussnahme auf die Willensbildung ist damit bisher wohl nicht verbunden. Allerdings können Trollbeiträge Schaden verursachen, indem sie Diskussionen ausbremsen oder sogar das Vertrauen innerhalb eines Diskussionsforums zerstören.

Dagegen ergeben sich mit Social Bots durchaus neue Möglichkeiten, nicht unerheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung zu nehmen. Von diesen Möglichkeiten wird auch, wie der US-Wahlkampf zeigte, intensiv Gebrauch gemacht. Bei der Frage, was unter Social Bots zu verstehen ist, begeben sich als Jurist auf dünnes Eis, weil mir hier die eigene Fachkompetenz ein Stück weit fehlt. Nach einer Definition sind Social Bots oder Social Networking Bots (von engl. Robot) Programme, die in sozialen Netzwerken menschliche Verhaltensmuster simulieren und als (falscher) Account auftauchen. Dabei beruhen sie auf bestimmten Algorithmen. Social Bots werden entwickelt, um eine menschliche Präsenz im Web vorzutäuschen. Meist sind die Bots für einen bestimmten Zweck bestimmt, sei es PR-Arbeit, Marketing oder zunehmend auch politische Propaganda.⁸ Um reale Personen von seiner vermeintlich realen Existenz als Mensch zu überzeugen, nutzen Social Bots künstliche Intelligenz und umfassende Datenanalyse, die sich auch auf Textkörper bezieht. Von der technischen Struktur sind nach Meinung von Experten die hybriden Bots, die hochautonom und gleichwohl von einem Menschen gesteuert agieren, besonders bedrohlich. Aus der Funktion und den Möglichkeiten der Bots entstehen drei Gefahren. Zum ersten könnten die Aussagen der Bots als Mehrheitsmeinung missinterpretiert werden. Zum zweiten sind die Bots bei unklarer Nachrichtenlage besonders erfolgreich. Zum dritten haben sie bei hoher Nachrichtenfrequenz ebenfalls häufig Erfolg. Dabei ist es zunehmend schwierig, Bots zu erkennen. Dies ist nur über eine Kombination von Analysen aus dem Bereich der Sprache und vor allem des Kontext einer Meldung und des dazugehörigen Accounts möglich. Bots sind also durchaus in der Lage, die

⁷ EMR-Tagungsbericht über das Symposium „Willensbildung des Volkes im Internet der Bots und Trolle“ am 24. April 2017.

⁸ <https://onlinemarketing.de/lexikon/definition-social-bots>.

öffentliche Willensbildung erheblich zu beeinflussen, wenn auch der Prozess der Meinungsbildung überaus komplex ist.⁹

IV. Angezeigte Maßnahmen

1. Allgemeines

Angesichts dieses Befundes muss man sich fragen, welche Maßnahmen angezeigt sind, um eine freie und unabhängige Meinungs- und Willensbildung auch in Zukunft zu gewährleisten. Die freie Meinungsbildung von unten nach oben ist die Grundlage unserer demokratischen Ordnung. Der dazu erforderliche Kommunikationsprozess selbst, in Form der ständigen geistigen Auseinandersetzung und dem geistigen Kampf der Meinungen mit rationalen Argumenten, ist das Wesenselement der funktionsfähigen Demokratie und schafft deren Voraussetzungen.¹⁰ Das Grundgesetz sieht diesen Prozess und die hieraus entstehende „*politische Willensbildung des Volkes*“ in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG als unabdingbare Voraussetzung der Demokratie an.¹¹

Dieser Kommunikationsprozess ist aber keinesfalls selbstverständlich. Zum einen muss er entfacht und am Leben gehalten werden, zum anderen bedarf er einer demokratiebezogenen Ausrichtung. Hierfür ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Wählerinnen und Wähler über ein sachlich zutreffendes Fundament an Informationen verfügen, hieraus ihre eigene Meinung bilden können und so ihre Wahlentscheidung definieren.¹² Die Freiheit der geistigen Entscheidung und des geistigen Meinungskampfes sind in diesem Zusammenhang unanfechtbare Bedingungen zur Gewährleistung des demokratischen Prozesses. Deshalb kann der Uninformierte und erst recht der Fehlinformierte nicht seiner Verantwortung im demokratischen Prozess gerecht werden.¹³ Dementsprechend ist es notwendig, dass der öffentliche Meinungsbildungsprozess nicht durch wirtschaftlichen Druck, Drohungen oder Falschinformationen beeinflusst wird, sondern die Willensbildung in der Bevölkerung „*in voller innerer Freiheit*“ stattfindet.¹⁴

Zudem ist die Bundesrepublik nach Karlsruher Rechtsprechung als ein Kulturstaat konzipiert. Dieser Kulturauftrag verlangt, die Grundpfeiler unserer Gemeinschaft – zu der die Prinzipien der Menschenwürde, der persönlichen Freiheit, der Gleich-

⁹ Vgl. dazu Stark, Automatisierte Meinungsblasen: Wie beeinflussen soziale Netzwerke die politische Meinungsbildung?, EMR-Tagungsbericht über das Symposium „Willensbildung des Volkes im Internet der Bots und Trolle“ am 24. April 2017.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 7, 198 (208) sowie Holznagel, „Erosion der demokratischen Öffentlichkeit?“, VVDStRL 68 (2009), 381 ff.

¹¹ So BVerfGE 8, 104 (112, 130).

¹² Siehe hierzu Dörr/Schiedermaier, Die zukünftige Finanzierung der deutschen Universitäten, Ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2004, 13 ff.

¹³ Siehe hierzu Kirchhof, Der Öffentlichkeitsauftrag des öffentlichen Rundfunks als Befähigung zur Freiheit, in: Abele/Fünfgeld/Riva (Hrsg.), Werte und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft, 2001, 9 ff.

¹⁴ Siehe hierzu BVerfGE 5, 85 (205); 7, 198 (212, 219); 20, 162 (174 ff.); 25, 256 (265) und Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, 2002, 99, m.w.N., der diesen Vorgang als normatives Verfassungsprinzip der „*kommunikativen Chancengleichheit (-gerechtigkeit)*“ beschreibt.

berechtigung von Mann und Frau, aber auch und vor allem die Herrschaft auf Zeit und das Wahlrecht gehören – an die Bevölkerung zu vermitteln.¹⁵

Dazu ist die Entfaltung und ständige Erneuerung des gemeinsamen Wertmaßstabes notwendig. Der Bürger kann die Demokratie und eine freiheitliche Gesellschaft nur mitprägen, wenn er ihre Grundwerte erlebt und versteht, welche die von den Prinzipien der Menschenwürde und der daraus folgenden Freiheit und Gleichheit geprägte Rechtsgemeinschaft zusammenhalten. Die Vermittlung und das Verständnis dieser kulturellen Grundwerte werden in jeder Gesellschaft umso unverzichtbarer, je offener sie für andere ist. Eine demokratische und freiheitliche Rechtsgemeinschaft muss sich der unverzichtbaren Werte ihrer eigenen Rechtskultur sicher sein. Nur auf dieser Grundlage kann und darf sie sich anderen Kulturen öffnen. Der freiheitliche und demokratische Verfassungsstaat ist also kein neutraler Zuschauer, wenn verschiedene Werte und Kulturen in einen Wettbewerb miteinander treten. Vielmehr ist das Grundgesetz eine wehrhafte Verfassung, die bestimmte Grundwerte für unabänderlich erklärt und für diese Kernprinzipien streitet. So bauen unsere Verfassung und unsere Kultur auf dem Prinzip der Menschenwürde, auf der Gleichberechtigung von Mann und Frau, dem Gedanken der Toleranz, der Religionsfreiheit, der Rechtsstaatlichkeit, dem Grundsatz der Herrschaft auf Zeit und dem gleichen Wahlrecht auf. Solche Prinzipien stehen nicht zur Disposition.¹⁶

2. Die Notwendigkeit verlässlicher Informationsangebote

Demnach brauchen wir im Hinblick auf die stichwortartig beschriebenen Veränderungen verlässliche Informationsangebote, die man plastisch als „Inseln der Glaubwürdigkeit bzw. Verlässlichkeit“ bezeichnen kann, und Einrichtungen, die die Grundwerte einer freiheitlichen Gesellschaft vermitteln und verständlich machen. Dazu kann und muss die freie Presse beitragen, die allerdings mit erheblichen Problemen zu kämpfen hat. Daher kommt in ganz Europa mehr und mehr den public service Angeboten, also in Deutschland dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine entscheidende Rolle zu. Er hat mit seinen Angeboten gerade auch im Internet, also durch die sog. Telemedien, der Bevölkerung die Vielfalt der bestehenden Meinungen möglichst breit und vollständig zu vermitteln und die Bürger in einem umfassenden Sinne zu informieren. Dies erfolgt nicht nur in den klassischen Nachrichten und Kulturprogrammen, sondern auch in der gesamten Breite der Genres. Es ist zudem, nicht zuletzt angesichts der gerade stattfindenden Fußballweltmeisterschaft, nicht zu bestreiten, dass die Berichterstattung über den Sport zu den wichtigen Aufgaben gehört. Dies folgt daraus, dass der Sport im engen Zusammenhang mit den essentiellen Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die demokratische Ordnung steht. Der Sport bietet, wie das Bundesverfassungsgericht¹⁷ betont, Identifikationsmöglichkeiten im loka-

¹⁵ Siehe hierzu *Kirchhof*, Der Öffentlichkeitsauftrag des öffentlichen Rundfunks als Befähigung zur Freiheit, in: Abele/Fünfgeld/Riva (Hrsg.), Werte und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft, 2001, 9 (14).

¹⁶ Vgl. zum Vorstehenden die überzeugenden Ausführungen bei *Kirchhof* a.a.O., 14 f.

¹⁷ BVerfGE 97, 228; eingehend dazu *Stettner*, in: Heidelberger Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, 73. EL., 2018, B2 Rn. 120 ff., insbes. 132.

len und nationalen Rahmen und ist ein bedeutsamer Anknüpfungspunkt für eine breite Kommunikation in der Bevölkerung.¹⁸

Zudem müssen die Prinzipien, die Grundlage einer freiheitlichen Gesellschaft sind, auch und gerade vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch alle Programmgenres gefördert und verständlich gemacht werden. Nur so kann der Bestand des freiheitlich demokratischen Rechtsstaats gesichert werden, nicht um seiner selbst willen, sondern im Interesse der in ihm auf Basis gemeinsamer, im Grundgesetz verankerter Werte zusammenlebenden Bürgerinnen und Bürger. Der Kulturauftrag steht in einem engen Bezug mit der Integrationsaufgabe. Damit geht ebenfalls die Aufgabe des Rundfunks einher, die demokratischen Grundwerte in den Meinungsbildungsprozess einzubringen und der Bevölkerung zu vermitteln. Die freiheitlich demokratischen Werte bilden dabei die Leitlinien, an denen entlang der Meinungsbildungsprozess stattfinden soll und die verschiedenen Meinungen und Informationen verarbeitet werden sollen. Auf diese Weise werden die Bevölkerungsgruppen zusammengeführt. Voraussetzung hierfür ist eine Kultur des Verstehens. Nur so kann man eine freiheitlich demokratische Gesellschaft schaffen beziehungsweise erhalten. Die Wertevermittlung stärkt den Zusammenhalt und wirkt einer Zersplitterung der Gesellschaft entgegen. Damit nimmt der Integrationsauftrag des Rundfunks bei zunehmender Fragmentierung der Öffentlichkeit eine ganz bedeutende Rolle ein.

Es gilt daher für den Gesetzgeber, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seiner Verantwortung in einer digitalen Medienwelt gerecht werden kann. Dabei darf der Gesetzgeber keinesfalls neuartige Verbreitungsmöglichkeiten aus den Augen lassen. Vielmehr muss er dafür Sorge tragen, dass die Anstalten ihrem Funktionsauftrag auch unter wandelnden Bedingungen gerecht werden können.¹⁹ Er ist also gerade nicht an überholte, aus einer überwiegend analog geprägten Medienwelt stammende Leitbilder und Regelungskonzepte gebunden. Vielmehr muss er den jeweiligen Ordnungsrahmen kontinuierlich auf die Tauglichkeit zur Erreichung der verfassungsrechtlichen Ziele überprüfen. Stellt er hierbei Defizite fest, ist er zur Nachbesserung verpflichtet. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist damit auch die derzeitige Regelung über die Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht in Stein gemeißelt. Bei der Fortentwicklung des gegenwärtigen Rechts hin zu einem digitalen Ordnungsrahmen hat er einen weiten Gestaltungsspielraum. Hierbei handelt es sich um eine Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Handlungsmöglichkeiten sind hier viel weitreichender, als wenn der Gesetzgeber zum Drittschutz (Ehr- und Jugendschutz) nach Art. 5 Abs. 2 GG tätig werden würde.

3. Medienübergreifende Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht

Zudem ist es notwendig, vorherrschende Meinungsmacht in jedem Fall zu verhindern, da ansonsten eine freie und unabhängige Meinungsbildung gefährdet ist.

¹⁸ Eingehend zur Bedeutung der Sportberichterstattung *Dörr*, Sport im Fernsehen, Die Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei der Sportberichterstattung, 2000, 40 ff.

¹⁹ Siehe BVerfGE 83, 238 (299); 119, 181 (218); *Reese*, Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund der Digitalisierung, 2006, 79.

Es ist allerdings fraglich, ob dies die geltenden medienrechtlichen Vorschriften zu leisten vermögen. Wenn man sich die Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunkstaatsvertrag ansieht, muss man zunächst die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts berücksichtigen.

Das Bundesverwaltungsgericht entschied am 29. Januar 2014²⁰ einen bis dahin jahrelang andauernden Rechtsstreit zwischen der Axel Springer AG und der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), in dem es um die Auslegung der Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Fernsehen, insbesondere um § 26 Abs. 1, 2 RStV ging. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ist § 26 Abs. 1 RStV nur noch anwendbar, soweit der Zuschaueranteil aller dem Unternehmen zuzurechnenden Programme insgesamt mindestens 20 Prozent erreicht.²¹ Zudem sind die Boni für Regional- und Drittfensterprogramme nach § 26 Abs. 2 RStV vorab von den tatsächlichen Zuschaueranteilen abzuziehen. Dies führt im Ergebnis dazu, dass stets 5 Prozentpunkte vorab vom tatsächlichen Zuschaueranteil abzuziehen sind, da die betreffenden Unternehmen mit den entsprechenden Zuschaueranteilen kraft Gesetzes Regional- und Drittfenster ausstrahlen müssen, also stets die beiden Boni von 2 und 3 Prozentpunkten erhalten. Damit kommt eine Anwendung des § 26 Abs. 1 RStV nur noch in Betracht, wenn das Unternehmen mit allen ihm zuzurechnenden Programmen einen tatsächlichen Zuschaueranteil von 25 Prozent erreicht. Dies ist nach den gegenwärtigen Bemessungsmethoden des Zuschaueranteils weder bei der RTL Group noch bei der ProSiebenSat.1 Media AG der Fall. Wenn also Google die RTL Group übernehmen würde, dürfte die für Fragen der Meinungsvielfalt zuständige Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) noch nicht einmal mit einer näheren Prüfung beginnen, da der Schwellenwert von 20 Prozent Zuschaueranteil nicht erreicht ist.

Zudem trägt die Vorschrift der zunehmenden Bedeutung anderer, vor allem digitaler Angebote für die öffentliche Meinungsbildung nicht hinreichend Rechnung. Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Sicherung der Meinungsvielfalt ergeben, betreffen dabei keineswegs nur Suchmaschinen. Vielmehr handelt es sich um ein grundsätzliches, medienübergreifendes Problem. Dieses rührt daher, dass das gesamte Vielfaltsicherungsrecht derzeit fernsehzentriert²² ist, was vor allem darauf beruht, dass das Fernsehen als Leitmedium einen herausgehobenen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung hatte und wohl auch hat. Die Regelungsbedürftigkeit wurde vom Bundesverfassungsgericht aber unabhängig vom konkreten Medium stets damit begründet, dass diesem eine besondere „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ zukommt²³. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die zunehmende Konvergenz der Medien dazu führt, dass neben das lineare Fernsehen in großer Zahl weitere mediale Angebote tre-

²⁰ BVerwG, NVwZ-RR 2014, 473 = K&R 2014, 547 = JuS 2014, 664 (Dörr).

²¹ So BVerwG, NVwZ-RR 2014, 473 (476).

²² Eingehend dazu KEK, Von der Fernsehzentrierung zur Medienfokussierung – Anforderungen an eine zeitgemäße Sicherung medialer Meinungsvielfalt, Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, Berlin 2015, 503 ff.

²³ BVerfGE 90, 60 (87).

ten, deren Bedeutung sich dem lineare Fernsehen mehr und mehr annähern. Zudem lassen sich lineares Fernsehen und andere audiovisuelle Online-Abrufangebote kaum mehr unterscheiden.²⁴

Deshalb ist es notwendig, ein medienübergreifendes Vielfaltsicherungsrecht zu schaffen, zumal das Bundesverfassungsgericht stets betont hat, dass vorherrschende Meinungsmacht vor allem auch durch das Zusammenwirken verschiedener Massenmedien entstehen kann.²⁵ Ein solches Modell hätte zudem den Vorteil, dass es die Unzulänglichkeiten von sektorspezifischen Regelungen vermeidet, weil es die Realitäten crossmedialer Wirkungsformen aufnimmt. Hinzu kommt, dass auch der zunehmende Einfluss von Inhaltevermittlern Berücksichtigung finden kann. Ein umfassendes Meinungsvielfaltsicherungsrecht darf nicht ausschließlich oder vorrangig gesetzlich vorgegebenen Aufgreifschwelen folgen, sondern muss konsequent an den Merkmalen „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ ausgerichtet sein, um der Dynamik einer sich ständig verändernden Medienwelt Rechnung tragen zu können.²⁶

4. Optimierung der positiven Vielfaltssicherung

Aus Art. 5 GG ist der Gesetzgeber jedoch nicht nur verpflichtet vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern, sondern auch gehalten, die Rahmenbedingungen für ein möglichst vielfältiges Angebot zu schaffen. Diese positive Vielfaltsicherung ist der eigentliche Kern des Pluralismusgebots, da es sich bei diesem gerade um keinen Mindeststandard handelt, sondern letztendlich um einen Optimierungsauftrag. In diesem Zusammenhang hat der Gesetzgeber stets zu berücksichtigen, dass einmal eingetretene Vielfaltsdefizite sich äußerst schwerlich korrigieren lassen. Eine sachgerechte positive Vielfaltssicherung kann beispielsweise durch eine Pflicht der privaten Fernsehveranstalter zu einer verstärkten Regionalberichterstattung und die Sicherung der Fensterprogramme erreicht werden.

5. Stärkung der Medienkompetenz

Insbesondere ist es aber notwendig, dass sich die Bürgerinnen und Bürger über die neuen Möglichkeiten der digitalen Welt im Klaren sind. Dazu müssen sie die Funktionsweisen von Algorithmen in den Grundzügen kennen, die Personalisierung von Suchanfragen durchschauen und etwas über Bots wissen. Dies setzt einmal voraus, dass zum Beispiel die personalisierte Form der Suche zumindest nicht unerkannt im Hintergrund abläuft, sondern aktiv in den Fokus der Aufmerksamkeit der Nutzer gerückt wird. Nur über eine derartige Stärkung der Medienkompetenz kann der beschriebenen Blasenbildung entgegengewirkt werden. Zum anderen müssen Schulen und Hochschulen die Funktionsweisen von Suchmaschinen und Bots vermitteln. Medienkompetenz setzt zudem Transparenz voraus.

V. Fazit

²⁴ Vgl. dazu *Dörr/Natt*, Suchmaschinen und Meinungsvielfalt – Ein Beitrag zum Einfluss von Suchmaschinen auf die demokratische Willensbildung, ZUM 2014, 829 (846)

²⁵ BVerfGE 73, 118 (175).

²⁶ Grundlegend dazu *Natt*, Meinungsmacht in einer konvergenten Medienwelt, Erfassung medialen Einflusspotentials und seine rechtliche Bewertung, 2016.

Diese Aufzählung ist keineswegs abschließend. Auch kann ich schon aus Zeitgründen nicht darauf eingehen, wie die Lösungsmöglichkeiten im Einzelnen aussehen können. Sie sehen aber, es bleibt auch für die TLM viel zu tun. Medienpolitik und Medienrecht stehen vor großen Herausforderungen und bleiben spannend. Und das ist auch gut so.