

**Sprechzettel für den Bericht des MP im Innen- und Rechts-
ausschuss am 6.5.2015**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, Rede und Antwort zu stehen. Zu Fragen der Medienkonvergenz und der Bund-Länder-Kommission, die sich um diesen Bereich kümmert. Besonders danke ich für die Gelegenheit, zu erläutern, welche Punkte für mich von Bedeutung sind - und warum dies so ist.

Zunächst einige Worte zur Genese:

Medienkonvergenz benötigt regulatorischen Rahmen

Früher waren TV, Radio, Telefon und Zeitung klar voneinander getrennt – auch regulatorisch. Heute verschmelzen alle Medien miteinander im Internet. Dies regulatorisch mit den Mitteln des Rundfunkstaatsvertrags zu fassen, ist ungleich schwieriger.

Man spricht vom Zusammenwachsen der Medien von Medienkonvergenz. Mit Folgen, die wir nicht länger ignorieren können. Das BVerfG hat durch seine Entscheidungen normative Prämissen für die Sicherung von Meinungs- und Medienvielfalt herausgearbeitet. Das heißt: Vorherrschende Meinungsmacht muss vermieden werden. Die freie Meinungsbildung in den Medien darf nicht allein dem freien Spiel wirtschaftlicher Interessen überlassen werden. Genau das ist der Punkt, um den es mir bei der ganzen Diskussion geht.

Die pluralistische Medienlandschaft ist eine der großen Errungenschaften, auf die wir in Deutschland mit Recht stolz sind. Wir haben vielfältige Print-, Rundfunk- und TV-Angebote, die in ihrer Gesamtheit das komplette Meinungsspektrum abbilden und bedienen. Und wir müssen alles daran setzen, dass dies auch so bleibt. Der Rundfunkstaatsvertrag allein bietet keinen passenden Rahmen mehr für die digitale Welt. Was wir brauchen, ist eine Fortschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

MPK-Beschluss vom Dezember 2014 zur B-L-Kommission „Medienkonvergenz“

Die Ministerpräsidenten haben im Dezember 2014 gemeinsam mit der Bundeskanzlerin beschlossen, sich genau hierfür auf nationaler und auch auf internationaler Ebene einzusetzen. Die Frage, um die sich alles dreht, lautet: Wie machen wir das? Wie gestalten Bund und Länder die regulativen Vorgaben, damit auch in einer konvergenten Medienwelt die Vielfalt der Meinungen gesichert ist?

Gutachten zur konvergenten Medienordnung

Im Auftrag der Länder wurde im Oktober 2014 das „Gutachten zur konvergenten Medienordnung“ vorgelegt. Erarbeitet wurde das Gutachten von Prof. Dr. Wolfgang Schulz (Hans-Bredow-Institut, Hamburg) und Prof. Dr. Winfried Kluth (Universität Halle-Wittenberg). Der Gutachtenauftrag ist entstanden aus der Arbeit der „AG Medienstaatsvertrag“ der Rundfunkkommission. Die AG diente der Vorbereitung der Arbeit einer Bund-Länder-Kommission zu diesen Fragen. So wie im Koalitionsvertrag auf Bundesebene vereinbart.

Das Ziel der Länder in diesem Prozess ist: Der Erhalt von Meinungsvielfalt und kommunikativer Chancengleichheit – in einer konvergierenden Marktsituation. Außerdem geht es um Planungssicherheit für die in Deutschland ansässigen Medienunternehmen.

Das Gutachten nimmt *die* Problembereiche der Regulierung in den Blick. Das heißt: Die Regelungen von Bund und Ländern müssen besser aufeinander abgestimmt werden – und sie müssen an die technische Entwicklung angepasst werden.

Kernaussagen des Gutachtens

Folgende Kernaussagen des Gutachtens sind in der weiteren Diskussion von Relevanz:

- Fernsehen behält seine Funktion als Leitmedium, allerdings sind für bestimmte Angebote und Zielgruppen nicht-lineare Angebote von deutlich steigender Bedeutung. Immer mehr gucken online, zeitversetzt oder abonnieren Streaming-Angebote.
- Den Ländern steht die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Vielfaltssicherung zu, der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für Wirtschaft und Telekommunikation.
- Die Verhinderung von Meinungsmacht bleibt - wo immer sie entsteht - verfassungsrechtliche Pflichtaufgabe der Länder.

Aufgabe der Länder: Sicherung der Medienvielfalt

Das heißt: Auch in der digitalen-konvergenten Medienwelt stehen die Länder vor der Frage, wie sie Medienvielfalt in einer freiheitlichen Medienlandschaft gewährleisten können. Unter dieser Prämisse haben wir das Gutachten ausgewertet. Es sind sechs Themen, um die wir uns in besonderem Maße kümmern müssen:

1. Wir müssen so bald wie möglich mit dem Bund und der EU-Kommission über die Weiterentwicklung des europäischen Rahmenrechts sprechen.

Ohne Anpassung bestehenden EU-Rechts brauchen wir gar nicht anfangen, zu beraten. Die bestehende Trennung von linearen (Fernsehen/Hörfunk) und non-linearen (Internet) Angeboten muss aufgegeben werden. Und zwar zugunsten einer rein inhaltsorientierten Bewertung. Der Rundfunkbegriff muss neu justiert werden.

2. Wir müssen den Zugang zu Inhalten und deren Auffindbarkeit auf einer Plattform sichern.

Wir sind in einer konvergenten Welt angekommen, in der nicht mehr Kabel oder Satellit die „Königswege“ zum Nutzer sind. Es ist das Internet, das ganz neue Inhalte, neue Verteilmechanismen, neue Endgeräte mit sich bringt. Wir brauchen eine chancengleiche Auffindbarkeit von publizistischen Angeboten. Und diese Auffindbarkeit darf nicht durch Bezahlmodelle oder einer Voreinstellung

des Geräteherstellers verhindert werden.

3. Wir müssen für eine bessere Abstimmung zwischen Markt- und Meinungsmacht sorgen.

Das Bundeskartellamt prüft Fusionen ausschließlich unter dem Blickwinkel des Wettbewerbsrechts. Gesichtspunkte der Meinungsvielfalt werden dabei nicht ausreichend einbezogen. Bestes Beispiel hierfür sind die am Bundeskartellamt gescheiterten Mediatheken „Amazonas“ und „Germany's Gold“. Das muss sich ändern. Hierzu muss auch nicht das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes geändert werden. Soweit medienpolitische Gesichtspunkte bei einer Kartellamtsentscheidung eine Rolle spielen, wirken diese im Sinne einer „Kompetenzausübungsschranke“ auf die Entscheidung ein.

4. Wir brauchen Netzneutralität!

Provider müssen alle Datenpakete bei der Übertragung gleich behandeln, unabhängig von Sender und Empfänger, dem Inhalt der Pakete und der Anwendung, die diese Pakete generiert hat. Unterschiedlich schnelle Fahrspuren auf der digitalen Autobahn dürfen nicht der Regelfall sein und bedürfen der Begründung. Die Begründung kann aber nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmens sein.

5. Wir müssen für einen modernen Jugendmedienschutz sorgen!

In kaum einem Bereich ist das Nebeneinander von Vorschriften des Bundes und der Länder so anachronistisch wie beim Jugendmedienschutz. Wir brauchen *übereinstimmende* Regelungen zur AltersEinstufung von Medienangeboten im Jugendschutzgesetz und im Jugendmedienschutzstaatsvertrag. Es darf keine Doppelprüfungen mehr geben. Zwingend notwendig ist die Weiterentwicklung und Akzeptanzverbesserung der Jugendschutzprogramme als Grundlage einer hierauf ausgerichteten Regulierung.

6. Suchmaschinen und andere sog. Intermediäre

Google, Youtube, Facebook und Co haben einen zunehmenden Einfluss auf die Meinungsbildung, werden aber von den geltenden Vielfaltssicherungsmechanismen des Rundfunkstaatsvertrages nicht erfasst.

Überleitung zum Thema Google

Dieser letzte Punkt, meine Damen und Herren liegt mir am Herzen. Und besonders wegen dieses Punktes bin ich heute hier.

Vermutlich haben Sie meinen Namensartikel in der ZEIT vom 5. März 2015 gelesen.

Viele nutzen die Google-Internetsuche weitgehend unkritisch. Sie wissen nur wenig darüber, wie Trefferlisten zustande kommen und wodurch diese beeinflusst werden. Der Nutzer glaubt, er suche - tatsächlich suchen andere für ihn.

Genau das gilt auch für die Informationssuche im Netz. Informationen, die wir per Suchmaschinen erlangen, sind meinungsrelevant. Wir finden aber nur, was die Suchmaschine uns auf Grundlage intransparenter Algorithmen finden lässt. Jeder Algorithmus hat mindestens eine natürliche Person, welche ihn programmiert hat. Der Algorithmus ist kein Hexenwerk, sondern wird von Menschenhand gemacht.

Die Sicherheit von Medienvielfalt bedeutet: Die Nutzerinnen und Nutzer müssen tatsächlich Medienvielfalt wahrnehmen können und eine freie Meinungsbildung muss gewährleistet sein. Ist das bei Google, Facebook und Co wirklich noch gegeben?

Missbrauch und Gefahren für die Meinungsvielfalt müssen frühzeitig begegnet werden. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seiner Rechtsprechung ausdrücklich, dass man der Konzentration von Meinungsmacht frühzeitig entgegenwirkt. Das mündet unter anderem im öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag, einhergehend mit der Beitragsfinanzierung als Gegengewicht zum kommerziellen Rundfunk. In der digitalen Vielfalt entwickelt sich die neue Meinungsmacht zunehmend über das Nutzen von Suchmaschinen - und dies wirft die Frage auf, ob wir an dieser Stelle eigentlich ein wirksames Korrektiv haben.

Bisherige Maßnahmen der Vielfaltssicherung greifen nicht mehr

Die bisherigen Maßnahmen zur Vielfaltssicherung im Rundfunkstaatsver-

trag können diesen Entwicklungen nicht wirksam entgegenreten. Denn sie setzen zunächst bei TV-Angeboten an. Zurzeit können die Aktivitäten der genannten Unternehmen allein unter dem Begriff „verwandte Märkte“ subsumiert werden. Zukünftige Regulierungsversuche sollten deshalb nicht nur medienübergreifend orientiert sein, sondern neben publizistisch relevanten Medien auch die neuen Plattformbetreiber berücksichtigen. Wir müssen Maßstäbe entwickeln, um die Einflussnahme auf den Zugang zu Informationen zu bewerten. So sichern wir die Informationsvielfalt.

Konkrete MP-Vorschläge zu Google

Anspruch einer künftigen Regulierung muss sein: Meinungsvielfalt sichern, ohne unverhältnismäßig in den Wettbewerb und die dynamischen Entwicklungsprozesse der digitalen Medien einzugreifen. Genau hierfür habe ich in meinem ZEIT-Artikel konkrete Vorschläge gemacht. Und zwar folgende:

1. Transparenz

Googles Algorithmen bestimmen inzwischen unser Bild von der Wirklichkeit. Es geht mir nicht um die Offenlegung der gesamten Algorithmen von Google. Dies wäre auch kontraproduktiv, denn dadurch würde ein immenses Beeinflussungspotenzial geschaffen werden. Aber wir müssen wissen, wie transparent die Algorithmen sind, die Google benutzt, um seine Suchergebnisse zu sortieren. Die Manipulationsgefahr muss stärker in das Bewusstsein der Nutzer rücken. Warum steht ein Treffer ganz oben? Werden eigene Angebote oder zahlende Kunden bevorzugt?

2. Privilegierte Auffindbarkeit

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist ein Garant für Meinungsbildung und Meinungsvielfalt in unserer Medienlandschaft. Trotzdem käme niemand in Deutschland auf die Idee, eine öffentlich-rechtliche Suchmaschine zu installieren. Aber es müssen über die Suchmaschinen *die* Angebote gefunden werden, die für Meinungsbildung und für Meinungsvielfalt sorgen. Der Nutzer soll nicht gezwungen werden, diese Angebote zu nutzen. Das ist und bleibt seine ganz freie Entscheidung. Aber er muss journalistisch relevante Angebote finden können; diese müssen auch nicht zwingend öffentlich-rechtlich sein, sie sollten aber bei der Auffind-

barkeit privilegiert werden. Um eins klar zu stellen: Niemals hatte ich die Idee, staatlich generierte Inhalte zu privilegieren. Hier gilt der Grundsatz der „Staatsferne des Rundfunks“ uneingeschränkt.

3. „Medienaufsichtsbehörde“

Niemand will eine Medienaufsichtsbehörde nach dem Vorbild Ungarns. Es geht mir auch nicht um eine mittelalterliche Oberaufsicht. Vielmehr wünsche ich mir ein Gremium zur Sicherung der technischen Zugangsfreiheit für Dritte. Mit den vielfaltssichernden Gremien der Öffentlich-rechtlichen-Anstalten bzw. den Landesmedienanstalten haben wir grundsätzlich gute Erfahrungen gemacht. Bei dem, was ich „Vielfaltsbeirat“ genannt habe, denke ich eher an eine Struktur wie bei der britischen OFCOM, bei der vom Staat und finanziell unabhängige Mitglieder die Grundentscheidungen treffen.

4. Nutzerrechte

Der Nutzer sollte wie bei der Presse das Recht auf Gegendarstellung erhalten sowie erweiterte Informationsrechte über die Nutzung seiner eigenen Daten.

Motivation der MP-Vorschläge

Sehr geehrte Damen und Herren,

es geht nicht um Beschränkung, nicht um Kontrolle und schon gar nicht um Zensur. Vielmehr geht es um den Zugang zu meinungsrelevanten Informationen im digitalen Zeitalter.

Es war und ist Aufgabe der Länder, genau hierfür zu sorgen. Mit den Möglichkeiten, die der Rundfunkstaatsvertrag uns bietet, stoßen wir dabei allerdings an unsere Grenzen. Betreibt Google Rundfunk im Sinne des Rundfunkstaatsvertrags? Nein. Ist Google in einem solchen Maß meinungsrelevant, dass wir die Suchmaschine wie einen Rundfunkveranstalter behandeln müssten? Ja! Auch deshalb müssen wir den Rundfunkstaatsvertrag fortschreiben und – in Abstimmung mit dem Bund und der EU - durch weitere Regeln ergänzen. Damit wir den traditionellen und modernen Medien gerecht werden.

Ein Schnellschuss in dieser Frage ist dabei überhaupt nicht geplant. Ein Schnellschuss würde auch niemandem gerecht. Bevor wir politisch entscheiden, wie wir mit Intermediären und ihren Wirkungen umgehen wollen, müssen wir wissen, welche Rolle Suchmaschinen und andere Intermediäre in der digitalen Gesellschaft und ihrer Öffentlichkeit überhaupt spielen.

Ein Trend ist aber heute schon ersichtlich: Die neuen digitalen Intermediäre schieben sich zunehmend als eigene und eigenständig wahrnehmbare Medien zwischen die Inhaltenanbieter und ihre Kunden. Durch ihre Vermittlungsfunktion zum Nutzer haben Intermediäre im Online-Bereich das Potenzial, den Meinungsbildungsprozess in verschiedener Weise zu beeinflussen, was zu einer Einschränkung von Meinungsbildung und Meinungsvielfalt führen *kann*.

Das heißt: Suchmaschinen sind inzwischen weit mehr als bloße Informationsvermittler. Sie tragen ebenso wie der Rundfunk zur Meinungsbildung bei. Es ist deshalb die Pflicht der Länder, diese Entwicklung regulatorisch zu überdenken.

Regulierung der Intermediäre nur in einem medienpolitischen Gesamtpaket

Aber geht es bei der Medienkonvergenz nicht nur um die Intermediäre. Im Zuge der Weiterentwicklung des Medienrechts sollten auch der Zugang zu Plattformen und die Auffindbarkeit von Angeboten als grundsätzliche Regulierungsziele formuliert und entsprechende Aufsichtsbehörden benannt werden. Das müssen nicht zwingend die Landesmedienanstalten sein, das kann auch eine bundesweit agierende Medienbehörde sein.

Das gilt auch für das Wettbewerbsrecht, das publizistische Unternehmen nicht länger nur unter ökonomischem Blickwinkel betrachtet. Markt- und Meinungsmacht sind in der digitalen Welt so eng miteinander verbunden, dass bei entsprechenden Unternehmensaktivitäten zukünftig beide Aspekte betrachtet werden müssen.

Der Regelungsort der genannten Ziele (also Bund oder Länder) hierfür ist zweitrangig, entscheidend ist, dass Bund und Länder in diesen Fragen an einem Strang ziehen.

EU-Rahmenrecht

Wie gesagt: Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das EU-Rahmenrecht. Wir benötigen einen Regulierungsrahmen, der der Konvergenz der Medientechnologien und der Medienmärkte Rechnung trägt. Viele Unterschiede bei der rechtlichen Behandlung der verschiedenen technischen Verbreitungsformen sind nicht mehr gerechtfertigt. Sie machen Nachbesserungen im Sinne eines technologieneutralen, inhaltsbezogenen Ansatzes erforderlich. Die bestehende Differenzierung zwischen nicht-linearen und linearen Diensten sollte durch eine allein an die Verbreitungsinhalte anknüpfende Regulierung ersetzt werden. Wir müssen und wir werden uns bei der anstehenden Novellierung der AVMD-Richtlinie, für dieses Ziel einsetzen. Kommissar Oettinger hat sie für das Frühjahr 2016 angekündigt. Regulierung auf Ebene der Mitgliedsstaaten ist notwendig. Sie ersetzt aber nicht den europäischen Konsens über Grundwerte der Meinungsfreiheit, welche zu schützen sind.

Sehr geehrte Damen und Herren,

mediale Vielfalt, freie Meinungsbildung, unabhängiger Informationszugang und ein fairer Wettbewerb auf dem Informationsmarkt: Das sind zentrale Wesenselemente unseres Demokratieverständnisses und unserer Medienordnung. Dies muss auch im 21. Jahrhundert so bleiben. Wollen wir wirklich einigen wenigen globalen Internetakteuren die faktische Hoheit darüber überlassen, wie und worüber wir uns zukünftig informieren und wie wir miteinander kommunizieren? In Zeiten der Konvergenz der Medien sind nur abgestimmte Regulierungsansätze zielführend. Hierfür wurde Ende letzten Jahres die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz eingesetzt. Ich freue mich, dass hiermit nun die Voraussetzungen für die weitere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern geschaffen wurden.

Vielen Dank!