



MEDIENINTERMEDIÄRE IN DIE VERANTWORTUNG NEHMEN

Forderungen zum Schutz
der Medienvielfalt

Mai 2025



MEDIENINTERMEDIÄRE IN DIE VERANTWORTUNG NEHMEN

Forderungen zum Schutz der Medienvielfalt

Spätestens seit den engen Verknüpfungen zwischen Tech-CEOs und US-Präsident Donald Trump ist eine strengere Regulierung von „Big Tech“ in aller Munde. Plattformen wie X (vormals Twitter), Facebook, Instagram und TikTok sowie Suchmaschinen wie Google oder Bing sind im öffentlichen Kommunikationsraum längst nicht mehr wegzudenken.

Durch ihre Aggregation, Selektion und Präsentation von Medieninhalten haben diese sogenannten **Medienintermediäre großen Einfluss auf den Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess**. Einhergehend mit diesem Einfluss besteht die Gefahr einer vielfaltsgefährdenden Wirkung.

Vielfalt ist eines der vier Schutzgüter der Landesanstalt für Medien NRW und zentraler Bestandteil unserer Demokratie. Vielfalt umfasst dabei Meinungs-, Angebots- und Anbietervielfalt. Als Medienanstalten sind wir dafür zuständig, dass die Meinungsbildung auch bei der Nutzung von Medienintermediären frei, unabhängig und vielfältig stattfinden kann.

Um diese Vielfalt auch künftig sichern zu können, skizziert das vorliegende Papier Forderungen zur Regulierung von Medienintermediären mit dem Ziel der Vielfaltssicherung. Die vor dem Hintergrund des bestehenden Rechtsrahmens (siehe Exkurs, S. 13) gestellten Forderungen richten sich dabei sowohl an den Gesetzgeber als auch an die Plattformen und die Aufsichtsbehörden.



Forderungen im Überblick

1. Konkrete Aufnahme einer Sachverhaltsaufklärungspflicht (seitens der Medienintermediäre) sowie einer Amtsermittlungsbefugnis für die Medienanstalten in den MStV, um die Durchsetzung von Diskriminierungsfreiheit im Sinne von § 84 und § 94 MStV dauerhaft zu gewährleisten.
2. Genaue Beobachtung der praktischen Anwendung des Medienprivilegs in Art. 18 European Media Freedom Act (EMFA) durch das European Board for Media Services ab Inkrafttreten und regelmäßige Evaluierung im Dialog mit den Mediendiensten.
3. Anwendung und Ausweitung von Kennzeichnungspflichten im MStV sowie Etablierung höherer Anforderungen an den Staat im Vergleich zu privaten Anbietern im Rahmen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Transparenz.
4. Geltung des Staatsfernegebots auch für Medienintermediäre und Durchsetzbarkeit durch die Medienanstalten durch Anpassung des MStV.
5. In Anlehnung an die Ergebnisse der durch die Landesanstalt für Medien NRW beauftragten Studie des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) „Interoperabilität als Gegenstand von (Medien-)Regulierung“: Forderung nach weiterer Entwicklung möglicher Interoperabilitäts-Vorschriften durch Evaluation der aktuell umzusetzenden DMA-Vorgaben sowie Weiterentwicklung, bspw. in Form regulatorischen Sandkästen, um innovative und marktgerechte Lösungen zu entwickeln. Darüber hinaus Forderung nach Einzelmaßnahmen zur Ermöglichung von Multi-Homing.
6. Konsequente Einhaltung und Durchsetzung der Regelungen zu Datenzugängen gemäß Art. 40 DSA für eine effektive Aufsicht.
7. Gesonderte Aufarbeitung und Prüfung der Frage der Liability für Inhalte von Medienintermediären und Systemen Künstlicher Intelligenz durch das Team Aufsicht.



Inhaltsverzeichnis

1. Die Verantwortung von Plattformen und Medienintermediären für die Medienvielfalt und die daraus resultierende Grundrechtsbindung	4
2. Forderungen	7
2.1. §§ 84, 93 und 94 MStV: Mutige Regelungen und mangelnder Vollzug	7
2.2. Medienprivileg gem. Art. 18 EMFA	8
2.3. Kennzeichnungspflichten und Transparenz staatlicher Kommunikation	9
2.4. Staatsferne von Medienintermediären	9
2.5. Umsetzung von Interoperabilität (insbes. gem. DMA)	10
2.6. Datenzugänge	12
2.7. Liability bei Medienintermediären und Systemen Künstlicher Intelligenz	12
Exkurs: Rechtsrahmen Intermediärsregulierung	13



1. DIE VERANTWORTUNG VON PLATTFORMEN UND MEDIENINTERMEDIÄREN FÜR DIE MEDIENVIelfALT UND DIE DAR-AUS RESULTIERENDE GRUNDRECHTSBINDUNG

In der heutigen digitalen Ära gibt es eine anhaltende und intensive rechtliche Diskussion darüber, ob und in welchem Umfang digitale Plattformen an die Grundrechte gebunden sind oder gebunden sein sollten (sog. Drittwirkung der Grundrechte¹). Medienintermediäre spielen eine zentrale Rolle in der modernen Informationsgesellschaft, da ihre Entscheidungen und Handlungen maßgeblich beeinflussen, welche Informationen die Öffentlichkeit erreichen und wie diese wahrgenommen werden. Diese bedeutende Stellung bringt eine besondere Verantwortung mit sich, die über die bloße Einhaltung einfach gesetzlicher Vorgaben hinausgehen kann.

Die Grundrechte haben für alle staatlichen Institutionen bindende Wirkung. Dies ist in Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz (GG) geregelt. Der Staat muss daher jede Handlung rechtfertigen, die die grundrechtlich geschützte Freiheit des Einzelnen und der juristischen Personen des Privatrechts, wie beispielsweise Unternehmen, einschränkt. Privatpersonen sind dagegen nicht grundrechtsverpflichtet, sondern grundrechtsberechtigt. D. h. wären Privatpersonen unmittelbar an die Grundrechte gebunden, müssten sie jede Handlung rechtfertigen, die die Grundrechte anderer einschränkt. Die im Grundgesetz verankerten Grundrechte sind daher in erster Linie als Abwehrrechte gegen den Staat konzipiert und entfalten ihre Wirkung hauptsächlich im öffentlichen Recht. Das bedeutet, dass Bürgerinnen und Bürger sich auf diese Grundrechte berufen können, wenn der Staat ihre Rechte in irgendeiner Weise verletzt. Die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) anerkannte mittelbare Drittwirkung, die bereits seit dem Lüth-Urteil in der Verfassung verankert ist, tritt aber immer dann ein, wenn die Anwendung der Grundrechte nicht unmittelbar zwischen den Bürgerinnen und Bürgern stattfindet, jedoch in den Rechtsbeziehungen der Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sein kann. Dies ist zum einen der Fall, wenn die Grundrechte über die unbestimmten Rechtsbegriffe und Generalklauseln in diese Beziehung einwirken.

Zum anderen können Über-/Unterverhältnisse zu einer mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten führen. Namentlich fordert das BVerfG hier für die Grundrechtsbindung von Privatpersonen ein Verhältnis zwischen zwei privaten Akteuren, das dem typischen Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Staat ähnelt. Dafür sind zwei Bedingungen notwendig: Erstens muss eine einseitige faktische Machtstellung vorliegen und zweitens muss ein Bereich von besonderer grundrechtlicher Bedeutung betroffen sein. Letzteres kann beispielsweise der Fall sein, wenn Private den Zugang zu bestimmten gesellschaftlichen Teilbereichen kontrollieren oder die Rahmenbedingungen für öffentliche Kommunikation bereitstellen und somit die Grundlage für die Ausübung der Meinungsfreiheit schaffen. Diese besondere Bedeutung der mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten wird durch die Stadionverbotsentscheidung² des

¹ Drittwirkung von Grundrechten bedeutet, dass die Grundrechte nicht nur im Verhältnis zwischen Bürger und Staat gelten, sondern auch die Rechtsbeziehungen von Bürgerinnen und Bürgern untereinander beeinflussen.

² BVerfG, Beschluss vom 11. April 2018 – 1 BvR 3080/09: Die Entscheidung des BVerfG zum Stadionverbot befasste sich mit der Frage, ob Grundrechte auch zwischen Privaten wirken können. Das Gericht stellte fest, dass der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) eine mittelbare Drittwirkung entfaltet, wenn ein privater Stadionbetreiber sein Stadion einem großen Publikum öffnet. Dies bedeutet, dass auch private Stadionbetreiber bei der Vergabe von Stadionverboten die Grundrechte der Betroffenen berücksichtigen müssen und nicht ohne sachlichen Grund ausschließen dürfen. Ein Stadionverbot kann auch ohne den Nachweis einer Straftat verhängt werden, wenn eine auf Tatsachen gründende Besorgnis besteht, dass die betroffene Person künftig Störungen verursachen wird. Dies stellt sicher, dass präventive Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergriffen werden können. Die betroffenen Personen müssen jedoch



BVerfG aus dem Jahr noch einmal besonders deutlich. Eine staatsähnliche Grundrechtsbindung Privater ist im Ansatz vom BVerfG seitdem anerkannt, jedoch als Ausnahmefall anzusehen.

Inwieweit sind also auch Medienintermediäre über die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte zum Schutz der Grundrechte ihrer Nutzerinnen und Nutzer verpflichtet? Können sie sich lediglich auf ihre Rolle als privatwirtschaftliche Unternehmen berufen oder entfalten die Grundrechte Wirkung, sodass sie in den Community-Richtlinien der Plattformbetreiber zu beachten sind?

Während Medienintermediäre einerseits die Vielfalt fördern können, da sie digitale Öffentlichkeiten und Kommunikationsräume schaffen und den Zugang zu Medien erleichtern, haben sie andererseits auch eine immense Macht über die öffentliche Kommunikation. Sie kontrollieren nicht nur den Zugang zu Medien, sondern auch die Inhalte, die dort verbreitet werden. Sie bestimmen durch die algorithmische Selektion und Aggregation, welche Nutzerinnen und Nutzer welche Informationen erhalten und legen somit die Spielregeln des Zugangs und der Nutzung fest, die die Kommunikation in der Öffentlichkeit beeinflussen. Zwangsläufig nehmen Medienintermediäre damit Einfluss auf die Meinungsbildung.

Der Bundesgerichtshof (BGH) erkennt in seiner Rechtsprechung an, dass Betreiberinnen und Betreiber sozialer Netzwerke die Rahmenbedingungen für öffentliche Kommunikation bereitstellen. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung wird also durch die des BGH ergänzt, der in mehreren Entscheidungen zur Löschung von Inhalten und Sperrung von Konten auf Facebook die Grundsätze für eine Grundrechtsbindung sozialer Netzwerke festgelegt hat. Der BGH fordert eine einseitige Maßnahme, die durch die strukturelle Überlegenheit des Anbietenden sozialer Netzwerke gekennzeichnet ist. Diese Anbietenden bieten im Rahmen ihrer marktbeherrschenden Stellung einer unbegrenzten Anzahl von Menschen eine Dienstleistung an, die für viele Betroffene entscheidend für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ist. Zudem verlangt der BGH, dass die inhaltliche Ausrichtung des Netzwerks berücksichtigt wird und keine entgegenstehenden Rechte des Digitalunternehmens oder Dritter vorliegen. Bei der Bestimmung der marktbeherrschenden Stellung, wie sie der BGH fordert, führt er eine detaillierte sachliche Marktabgrenzung durch. Dadurch könnten mehrere der heute genutzten Netzwerke jeweils als marktbeherrschend, im Sinne einer strukturellen Überlegenheit des Anbietenden gegenüber den Nutzenden, gelten. Es ist möglich, dass dabei kartellrechtliche Kriterien teilweise auch bei der Bestimmung der Machtstellung im verfassungsrechtlichen Sinne berücksichtigt werden, wobei jedoch keine explizite Prüfung nach Kartellrecht erfolgt.

Bei staatlichen Zugangskontrollen sind die Grundrechte zu beachten. Dies sollte also auch gelten, wenn grundrechtsrelevante Bereiche betroffen sind und privatwirtschaftliche Unternehmen eine dem Staat vergleichbare Machtstellung einnehmen.

Medienintermediäre haben eine erhebliche Machtstellung und Regelungshoheit im öffentlichen Kommunikationsraum inne. Diese Machtstellung ergibt sich aus ihrer strukturellen Überlegenheit und marktbeherrschenden Stellung, die es ihnen ermöglicht, einer unbegrenzten Anzahl von Menschen Dienstleistungen anzubieten, die für viele entscheidend für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben sind. Plattformen haben so eine sehr große Relevanz für die Meinungsbildung und -äußerung. Sie beeinflussen maßgeblich, welche Informationen verbreitet und wie diese wahrgenommen werden. Durch ihre

grundsätzlich vorher angehört werden und haben das Recht, eine Begründung für das Stadionverbot zu verlangen. Dies dient der Wahrung des rechtlichen Gehörs und der Transparenz der Entscheidungsprozesse.



Regelungshoheit können Plattformen einseitige Maßnahmen ergreifen, wie die Löschung von Inhalten oder die Sperrung von Konten, was die Meinungs- und Informationsfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer direkt beeinflusst. Diese faktische Machtstellung im öffentlichen Kommunikationsraum ähnelt der Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat.

Insgesamt rechtfertigt diese Machtstellung der Plattformen eine mittelbare Grundrechtsbindung, um die fundamentalen Rechte der Nutzerinnen und Nutzer zu schützen und um sicherzustellen, dass keine willkürlichen oder unverhältnismäßigen Einschränkungen erfolgen.

Gleichzeitig steht den Plattformen ein zivilrechtliches (privatrechtliches) Hausrecht hinsichtlich ihrer Dienste zu. Es erlaubt ihnen grundsätzlich, Regeln für den Zugang und das Verhalten auf der Plattform aufzustellen. Diese Regeln können unter Umständen über geltende Gesetze hinausgehen. Dennoch strahlt die Werteordnung der Grundrechte, insbesondere der Kommunikationsgrundrechte, auf diese zivilrechtlichen Normen aus. Dies hat zur Folge, dass die Medienintermediäre mittelbar auch verpflichtet sind, ihr Hausrecht im Lichte dieser Grundrechte auszuüben. Deshalb müssen die Community-Richtlinien, die die Spielregeln des Zugangs und der Nutzung festlegen, auch sicherstellen, dass Grundrechte beachtet werden. Sie schaffen die Grundlage für die Ausübung der Meinungsfreiheit. Zudem sind die Grundrechte des Betreiberunternehmens und Dritter ebenfalls zu beachten. Eine Grundrechtsbindung ist daher ausgeschlossen, wenn die Rechte des Betreiberunternehmens oder Dritter unverhältnismäßig stark eingeschränkt würden. Es müssen somit auch die Berufs-, Meinungs- und Eigentumsfreiheit des Unternehmens gegen die Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer abgewogen werden.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass bei Plattformen aufgrund ihrer Machtstellung die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte greift und diese so eine besondere Verantwortung für den Schutz von Grundrechten, insb. der Kommunikationsgrundrechte, haben. Dennoch ist bei etwaigen Regulierungsvorhaben eine notwendige Balance zwischen den Grundrechten der Nutzerinnen und Nutzer sowie den Grundrechten der Unternehmen zu finden.

In diesem Kontext werden die Forderungen gestellt, um die Verantwortung von Medienintermediären zu gewährleisten, faire Bedingungen für Nutzerinnen und Nutzer sowie Mitbewerberinnen und Mitbewerber zu schaffen und Medien- und Meinungsvielfalt zu ermöglichen und zu schützen.



2. FORDERUNGEN

2.1. §§ 84, 93 UND 94 MStV: MUTIGE REGELUNGEN UND MANGELNDER VOLLZUG

FORDERUNG 1:

Konkrete Aufnahme einer Sachverhaltsaufklärungspflicht (seitens der Medienintermediäre) sowie einer Amtsermittlungsbefugnis für die Medienanstalten in den MStV, um die Durchsetzung von Diskriminierungsfreiheit im Sinne von § 84 und § 94 MStV dauerhaft zu gewährleisten.

§ 94 MStV regelt das Diskriminierungsverbot für Medienintermediäre. § 84 MStV regelt die Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen. Der Begriff der Diskriminierung ist sowohl in § 94 als auch in § 84 MStV hinreichend konkret definiert. Beide Normen verwenden unbestimmte Rechtsbegriffe, um möglichst viele Einzelfälle von Diskriminierungen erfassen zu können. Aufgrund der hinreichenden Bestimmbarkeit ergibt sich, dass kein gesetzgeberisches Problem vorliegt. Vielmehr mangelt es an der Umsetzung dieser Normen. Es gilt daher, dem vielfaltssichernden Zweck der Diskriminierungsverbote zu folgen und diesen zu gewährleisten, in dem Anbietende die Diskriminierungsverbote beachten und die Medienanstalten diese möglichst effektiv durchsetzen.

Das Problem der bisher mangelnden Durchsetzung kann durch neue Regelungen in Form einer Klarstellungs- bzw. Offenlegungspflicht für die Plattformen gelöst werden. Die Medienanstalten würden als durchsetzende Behörde im Rahmen von umfassenden Untersuchungsbefugnissen die Plattformen auffordern, Informationen im Zusammenhang mit dem vermuteten Verstoß bereitzustellen, die klarstellen, dass keine Diskriminierung vorliegt. Dies erscheint für die Rechtsdurchsetzung sinnvoll, da die Medienanstalten vertiefte Informationen der Plattformen benötigen, um geltendes Recht durchzusetzen und diese ansonsten nur begrenzt verfügbar sind. Darüber hinaus kann diese Pflicht aus den oben genannten Gründen zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen, da nicht erst über einen längeren Zeitraum unerreichbare Informationen beschafft werden müssen. Eine solche Regelung sollte daher konkret in den MStV aufgenommen werden, um die Nachweisbarkeit von Diskriminierungen und damit die Sicherung der Meinungsvielfalt dauerhaft zu gewährleisten.

Daneben ist auch eine Verankerung der Möglichkeit einer Eigeninitiative im Wege des Amtsermittlungsgrundsatzes für die Aufsichtstätigkeit durch die Medienanstalten zu fordern, wenn Diskriminierung durch diese vermutet wird. Derzeit können die Medienanstalten nur tätig werden, wenn ein Mediendienst Diskriminierung bei ihnen geltend macht. Dies führt im Zweifelsfall dazu, dass viele Fälle von Diskriminierung unentdeckt und ungeahndet bleiben, da nicht alle Betroffenen in der Lage oder auch bereit sind, eine Beschwerde einzureichen. Eine Ermittlung von Amts wegen durch die Medienanstalten würde zu einer proaktiven Bekämpfung von Diskriminierung führen, was wiederum einen vielfältigeren Informationsraum ermöglichen kann. Schließlich könnte die Möglichkeit einer Eigeninitiative der Medienanstalten auch eine präventive Wirkung entfalten und Hürden für Nutzerinnen und Nutzer abbauen, eine potenzielle Diskriminierung zu melden.

Aktuelle Beispiele, wie die vermutete Selbstbevorzugung durch Elon Musk auf seiner Plattform X, offenbaren eine weitere Herausforderung. Das im MStV festgeschriebene Diskriminierungsverbot bezieht sich



lediglich auf journalistisch-redaktionelle Angebote, nicht jedoch auf Inhalte einzelner Personen, die in der Ausspielung bevorzugt werden (könnten). Sie erscheinen nicht vom Diskriminierungsverbot umfasst, obwohl vermutlich von einer großen vielfaltseinschränkenden Wirkung mit Blick auf den Meinungsbildungsprozess ausgegangen werden kann. Es stellt sich daher die Frage, ob auch Inhalte, die zwar nicht journalistisch-redaktioneller Natur sind, jedoch eine hohe Meinungsbildungsrelevanz aufweisen, vom Diskriminierungsverbot im MStV umfasst sein sollten.

2.2. MEDIENPRIVILEG GEM. ART. 18 EMFA

FORDERUNG 2:

Genauere Beobachtung der praktischen Anwendung des Medienprivilegs in Art. 18 EMFA (Medienprivileg) durch das European Board for Media Services ab Inkrafttreten und regelmäßige Evaluierung im Dialog mit den Mediendiensten.

Das in Art. 18 EMFA verankerte Medienprivileg sollte ursprünglich die doppelte Regulierung von Medieninhalten verhindern. Im Gesetzgebungsverfahren konnte jedoch lediglich ein Verfahren festgelegt werden, das Mediendiensten erlaubt, sich als solche gegenüber sehr großen Online-Plattformen (VLOPs) zu kennzeichnen. Wenn ein Inhalt von einer VLOP gelöscht werden soll, erhalten diese Mediendienste Zugang zu einem speziellen Verfahren, in dem sie vorab informiert werden und Einspruch gegen die Löschung einlegen können. Zumindest in der Theorie könnte diese abgeschwächte Regelung die Position von Medienanbieter auf Plattformen stärken. Den Medienanstalten kommt eine eher nebensächliche Rolle zu. So kann eine VLOP bei Unsicherheit über die Legitimität des Status als Mediendiensteanbieter „die entsprechende Bestätigung der einschlägigen nationalen Regulierungsbehörde oder -stelle oder des einschlägigen Koregulierungs- oder Selbstregulierungsmechanismus ein[holen]“ (vgl. Art. 18 Abs. 1).

Die Regelung behält jedoch die Schwäche bei, dass das Letztentscheidungsrecht über das Bestehen von Inhalten bei den privatwirtschaftlichen Plattformen verbleibt. Ein Machtmissbrauch durch die Plattform kann mit den bestehenden Verfahren nicht verhindert werden. Das European Board for Media Services sollte daher die praktische Anwendung dieser ab August 2025 anwendbaren Norm genauestens beobachten und wie in Art. 19 Abs. 1 EMFA vorgesehen regelmäßig im strukturierten Dialog mit Medienanbieter evaluieren. Sollte aus diesem Dialog hervorgehen, dass Art. 18 EMFA in seiner jetzigen Form Medienanbieter nicht ausreichend vor der Löschung von Inhalten durch Plattformen schützt, ist eine Verschärfung der Norm geboten.

In unterschiedlichen Ländern (bspw. Kanada und Australien) gibt es derzeit außerdem Initiativen zur Beteiligung von Medienanbieter an den Einnahmen, die Plattformen mit ihren Inhalten generieren. Schließlich werden Medieninhalte oft über Plattformen konsumiert, die wiederum mit diesen Fremdinhalten Geld verdienen, die eigentlichen Ersteller jedoch bisher nicht an den Einnahmen beteiligen. Ökonomische und regulatorische Modelle zur finanziellen Beteiligung sollten daher genauer betrachtet und für Europa bzw. Deutschland erwogen werden.



2.3. KENNZEICHNUNGSPFLICHTEN UND TRANSPARENZ STAATLICHER KOMMUNIKATION

FORDERUNG 3:

Anwendung und Ausweitung von Kennzeichnungspflichten im MStV sowie Etablierung höherer Anforderungen an den Staat im Vergleich zu privaten Anbietern im Rahmen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Transparenz.

Nutzerinnen und Nutzer werden oft über die Identität eines Inhalte-Erstellers und die Herkunft von Informationen getäuscht, z. B. durch falsche Namen oder Identitätsdiebstahl. Für die Meinungsbildung ist es jedoch wichtig, Äußerungen einer Person oder Institution zuordnen zu können, um sie im Kontext einzuordnen und ihre Relevanz zu bewerten sowie Desinformation vorzubeugen. Umfassende und nutzerfreundliche Transparenzvorschriften sowie deren Durchsetzung sind demnach unerlässlich. Der Gesetzgeber hat bereits eine Kennzeichnungspflicht für automatisiert erstellte Inhalte in sozialen Netzwerken eingeführt (§ 18 Abs. 3 MStV), um Transparenz zu fördern. Diese Vorschrift sollte als Grundlage für weitere Kennzeichnungspflichten dienen, da diese durch erhöhte Transparenz ein wirksames Mittel gegen Desinformation sind und faire Meinungsbildung fördern.

Um den Einfluss staatlicher Stellen auf die Medien noch stärker zu reduzieren und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern transparent zu machen, sind im Vergleich zu privaten Anbietenden an den Staat im Rahmen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit höhere Anforderungen im Bereich der Transparenz analog zu journalistisch-redaktionellen Angeboten im Bereich der journalistischen Sorgfalt (§ 19 MStV) zu richten. Dem Staat kommt eine besondere Informationsverantwortung zu, weil Bürgerinnen und Bürger ihm eine besondere Glaubwürdigkeit zusprechen. Staatliche Informationsaktivitäten müssen daher besonders den Geboten der Sachlichkeit, Richtigkeit und Vollständigkeit gerecht werden. Dabei ist vor allem die Relevanz von Transparenz bei der Meinungsbildung und der Zuordnung von Äußerungen zu betonen.

2.4. STAATSFERNE VON MEDIENINTERMEDIÄREN

FORDERUNG 4:

Geltung des Staatsfernegebots auch für Medienintermediäre und Durchsetzbarkeit durch die Medienanstalten durch Anpassung des MStV.

Das Staatsfernegebot ist ein grundlegendes Prinzip, das die Unabhängigkeit der Medien von staatlichem Einfluss sicherstellen soll. Verankert in Artikel 5 des Grundgesetzes, schützt es die Freiheit der Berichterstattung und Meinungsäußerung, indem es verhindert, dass staatliche Stellen direkten oder indirekten Einfluss auf die Medien nehmen. Dieses Gebot ist von besonderer Bedeutung für die demokratische Meinungsbildung und die Vielfalt der Medienlandschaft, da es sicherstellt, dass Informationen und Meinungen frei und unbeeinflusst verbreitet werden können. In einer Zeit, in der der Medienbegriff nicht mehr nur den Rundfunk meint, wird die Diskussion über die Anwendung des Staatsfernegebots auf diese neuen Dienstekategorien zunehmend relevanter. Insbesondere Medienintermediären kommt eine



besondere Verantwortung gemäß der im Grundgesetz verankerten Medienfreiheit zu, denn sie zeichnen sich durch Selektion, Aggregation und Präsentation von Inhalten aus und haben so einen erheblichen Einfluss auf den medialen Diskurs. Während sich bereits seit der Übernahme Twitters (heute X) durch Elon Musk schmerzlich zeigte, wie Eigentümer von Online-Plattformen den öffentlichen Kommunikationsraum beeinflussen, so können auch staatlich kontrollierte Medienintermediäre eine erhebliche Gefahr für die Medien- und Meinungsvielfalt darstellen.

Das Staatsfernegebot sollte daher durch den Gesetzgeber im MStV auf Telemedien und Medienintermediäre ausgeweitet werden. Zudem sollte ein solches Staatsfernegebot analog zum Rundfunk dann durch die Medienanstalten durchsetzbar sein. Reine E-Commerce-Dienste sollten hingegen aufgrund ihres geringen medialen Charakters von einer solchen Bestimmung ausgenommen werden.

2.5. UMSETZUNG VON INTEROPERABILITÄT (INSBES. GEM. DMA)

FORDERUNG 5:

In Anlehnung an die Ergebnisse der durch die Landesanstalt für Medien NRW beauftragten Studie des EMR „Interoperabilität als Gegenstand von (Medien-)Regulierung“:

Forderung nach weiterer Entwicklung möglicher Interoperabilitäts-Vorschriften durch Evaluation der aktuell umzusetzenden DMA-Vorgaben sowie Weiterentwicklung, bspw. in Form von regulatorischen Sandkästen, um innovative und marktgerechte Lösungen zu entwickeln. Darüber hinaus Forderung nach Einzelmaßnahmen zur Ermöglichung von Multi-Homing.

Bis vor kurzem fehlte es, jedenfalls mit Blick auf die gesetzlichen Grundlagen in Europa, an einer einheitlichen Definition von Interoperabilität. Dies änderte sich mit Verabschiedung des Digital Market Act (DMA). Das hier zugrunde liegende Verständnis beschreibt Interoperabilität als die eingeräumte Möglichkeit, über einen Dienst mit einem anderen Dienst (Rezeption) oder dessen Nutzerinnen und Nutzern (Kommunikation) zu interagieren, ohne dabei technisch behindert zu werden und unabhängig davon, ob und wie entsprechende Pflichten gesetzlich bestehen. Interoperabilität meint dabei nicht („bloß“) Kompatibilität, Portabilität (von Daten oder Inhalten), Zugänglichkeit zu einem System, Auffindbarkeit in einem System, Abrufbarkeit von einem System, gemeinsame Medienplattformen oder Benutzeroberflächen oder Verlinkungen, etc. Vielmehr vereint sie diese im Sinne einer Zusammenarbeit oder eines Zusammenwirkens bestehend aus Integration, Interkonnektivität, Datenaustausch, Systemkommunikation sowie vielen weiteren Faktoren.

Mit Blick auf die in diesem Dokument eingangs beschriebenen potenziellen Gefahren von Medienintermediären auf die Vielfalt, gehört zu den Lösungen, die der DMA anbietet, auch und vor allem die Anordnung von Interoperabilität auf verschiedenen Ebenen und für bestimmte Dienste, darunter insbesondere Messenger-Dienste. Interoperabilität, die bislang vornehmlich aus dem Telekommunikationsrecht bekannt ist, soll einerseits den Wettbewerb und Marktzugänge zu öffnen, andererseits auch Verbraucherinnen und Verbrauchern mehr Wahlmöglichkeiten und Autonomie bei der Nutzung von (digitalen) Diensten gewähren. Damit soll Interoperabilität, zumindest in der Theorie, eine größere Angebots- und Anbietervielfalt kreieren.



Die Landesanstalt für Medien NRW hat das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) damit beauftragt, zu untersuchen, ob und inwieweit Interoperabilität als Mittel zur Gewährleistung von Vielfalt eingesetzt werden kann³.

Die Studie zeigt im Ergebnis sehr deutlich, dass Interoperabilität keine Pauschallösung zur Regulierung von Medienintermediären sein kann. Vielmehr stellt sie allenfalls unter spezifischen Zielsetzungen und Berücksichtigung des spezifischen Marktumfeldes einen Ansatz dar. Insbesondere kann Interoperabilitätsverpflichtung nicht als vollumfänglich geeignetes Instrument zur Vielfaltsregulierung gewertet werden. Dies resultiert vor allem daraus, dass es eine Vielzahl von Variablen an Interoperabilität sowie eine Vielzahl von Märkten gibt, weshalb sich nicht sinnhaft berechnen lässt, ob der Mehrwert den technischen Aufwand übersteigt.

Die tatsächlichen Auswirkungen von harten Interoperabilitätsvorschriften auf bestimmte Märkte können demnach nicht valide prognostiziert werden, da sie stark vom jeweils regulierten Markt bzw. Sektor sowie der Art und Ebene von Interoperabilität abhängig sind. Zudem kann Interoperabilität, die ursprünglich als Mittel zur Förderung des Wettbewerbs und zur Erhöhung der Medienvielfalt konzipiert wurde, paradoxerweise genau das Gegenteil bewirken. Anstatt den Markt zu öffnen und eine größere Vielfalt an Inhalten zu ermöglichen, kann sie dazu führen, dass große Unternehmen ihre Marktstellung weiter ausbauen und Monopole entstehen können, was zu einer Einschränkung des Wettbewerbs führt. Dies wiederum kann die Vielfalt der verfügbaren Inhalte erheblich einschränken und den Zugang zu unterschiedlichen Meinungen und Perspektiven reduzieren.⁴

Dennoch zeigt die vorliegende Studie auch Handlungsoptionen auf. So könnten zum einen die Evaluation der bereits jetzt anzuwendenden Interoperabilitätsvorgaben aus dem DMA sowie zum anderen die Begleitung der weiteren Entwicklung wichtige Instrumente sein, um die oben genannten Handlungszusammenhänge besser zu verstehen und Vorschriften mit Blick auf die Vielfaltssicherung weiter auszugestalten. Hinzu kommt, dass die in Rede stehenden Regelungen des DMA gerade erst zur Anwendung gekommen sind und damit die praktische Umsetzung erst beginnt. In Rahmen der weiteren Entwicklung könnte die Mitarbeit von Regulierungsbehörden und Unternehmen an regulatorischen „Sandkästen“ (regulatory sandboxes) für Interoperabilitätslösungen angesehen werden, um innovative Lösungen in einem rechtssicheren Umfeld zu erproben. Eine Forderung, die neben den zuständigen Aufsichtsbehörden, durchaus auch an die Gatekeeper selbst adressiert werden kann.

Des Weiteren könnten einzelne Regulierungsmaßnahmen, die entfernt mit Interoperabilitätsvorgaben zusammenhängen, kurzfristige bzw. zielgerichtete vielfaltsfördernde Ergebnisse erzielen. Zu nennen sind hier Instrumente wie Diskriminierungs-, Selbstpräferenzierungs- und Kopplungsverbote sowie die Garantie von Zugangsrechten zu den Diensten und Daten. Diese Instrumente würden sog. Multi-

³ Vgl. Cole/Etteldorf: Interoperabilität als Gegenstand von (Medien-)Regulierung. Eine Analyse der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von und für Interoperabilität im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Vielfaltssicherung.

⁴ Ein passendes Beispiel ist China, wo die großen Technologieunternehmen wie Tencent und Alibaba im digitalen Markt dominieren. Diese Unternehmen haben durch ihre umfassenden Ökosysteme und Plattformen eine starke Marktstellung aufgebaut, die es kleineren Anbietern schwer macht, Fuß zu fassen.



Homing⁵ befördern. Wettbewerbsrelevante Themen dieser Art sind auf nationaler Ebene mit dem Bundeskartellamt bzw. den zuständigen europäischen Institutionen zu diskutieren.

2.6. DATENZUGÄNGE

FORDERUNG 6:

Konsequente Einhaltung und Durchsetzung der Regelungen zu Datenzugängen gemäß Art. 40 DSA für eine effektive Aufsicht.

Für eine gesteigerte Transparenz und damit auch bessere Aufsicht über Medienintermediäre durch die Medienanstalten, andere Aufsichtsinstanzen, aber auch die Zivilgesellschaft sind bessere Datenzugänge entscheidend. Nur durch Zugang zu Daten können Regelungen durchgesetzt werden, die die Integrität und Unabhängigkeit des medialen Diskurses gewährleisten sollen. Unabhängige Forschung und Überprüfung der Realität auf Medienintermediären bilden ein notwendiges Gegengewicht zu den Selbsteinschätzungen der Plattformen in ihren Risikoberichten nach Art. 34 DSA.

Die Regelungen zu Datenzugängen gemäß Art. 40 DSA müssen daher von den Aufsichtsbehörden, d. h. den Digitalkoordinatoren und der EU-Kommission, angewandt bzw. konsequent gegenüber den von der Regelung betroffenen VLOPs und VLOSEs durchgesetzt werden. Anderenfalls könnten VLOPs und VLOSEs versuchen, die Regelungen zu umgehen oder nur teilweise zu erfüllen. Dies würde die Effektivität der Aufsicht erheblich beeinträchtigen und die Ziele des DSA sowie etwaiger Regulierung untergraben.

2.7. LIABILITY BEI MEDIENINTERMEDIÄREN UND SYSTEMEN KÜNSTLICHER INTELLIGENZ

FORDERUNG 7:

Gesonderte Aufarbeitung und Prüfung der Frage der Liability für Inhalte von Medienintermediären und Systemen Künstlicher Intelligenz.

Die Frage der Verantwortung für Inhalte (Liability) ist von zentraler Bedeutung, da sie die Grundlage für die rechtliche und ethische Regulierung sowohl von Medienintermediären als auch von Systemen Künstlicher Intelligenz bildet. Medienintermediäre haben durch die Selektion und Präsentation von Inhalten einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung. Ebenso können Systeme Künstlicher Intelligenz durch ihre Entscheidungen und Handlungen weitreichende Auswirkungen auf verschiedene Lebensbereiche haben. Aufgrund der Komplexität der Haftungsfrage und den damit verbundenen potenziellen Risiken, ist es notwendig, diese Frage gesondert zu betrachten und umfassend zu prüfen.

⁵ Unter Multi-Homing wird ganz allgemein eine Technik verstanden, bei der ein Gerät über mehrere Netzwerkadressen verfügt. In Bezug auf Interoperabilität wird hierunter die parallele Nutzung verschiedener Dienste verstanden. Besonders verbreitet ist das Multihoming zurzeit bei Messengerdiensten wie WhatsApp, Snapchat, Facebook Messenger, Threema oder Signal. Die Nutzung erfolgt dabei im Sinne des Multi-Homings parallel, aber mit voneinander unabhängigen Zugängen.



EXKURS: RECHTSRAHMEN INTERMEDIÄRSREGULIERUNG

Der aktuelle Regelungsrahmen für Intermediäre ist komplex und dynamisch. Zur besseren Verortung der oben genannten Forderungen zur Regulierung von Medienintermediären erfolgt ein kurzer Exkurs über den diesbezüglichen Status Quo.

Die Medienanstalten übernehmen gemäß MStV die Verantwortung für die Regulierung von Medienintermediären, insbesondere im Hinblick auf die Kontrolle der Einhaltung von Transparenzpflichten (§ 93 MStV) und des Diskriminierungsverbots (§ 94 MStV). Diese Regelungen haben zum Ziel, dass Nutzerinnen und Nutzer transparente Informationen darüber zur Verfügung haben, warum ihnen gewisse Inhalte angezeigt werden (§ 93 MStV). Zudem dürfen journalistisch-redaktionelle Angebote nicht von Medienintermediären diskriminiert werden (§ 94 MStV). Darüber hinaus dürfen auch in Benutzeroberflächen Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien und Telemedien nicht diskriminiert werden (§ 84 MStV).

Mit dem 2022 beschlossenen Digital Services Act (DSA) unterliegen Medienintermediäre zusätzlich europäischer Regulierung. Es gilt jedoch zu beachten, dass der Intermediärsbegriff im DSA (*Vermittlungsdienst*⁶) nur schwer mit dem Begriff *Medienintermediäre*⁷ des MStV zu vergleichen ist. Die im DSA verwandte Kategorie der Intermediäre bzw. Vermittlungsdienste ist wesentlich breiter und umfasst neben Medienintermediären i. S. d. MStV auch Internet-Provider und Hosting-Dienste. Der DSA folgt einem risikobasierten Ansatz, sodass je nach Akteurin oder Akteur und Größe mehr bzw. verschärfte Sorgfaltspflichten gelten. Sogenannte *Sehr große Online-Plattformen* (VLOPs) und *Sehr große Online-Suchmaschinen* (VLOSEs) unterliegen den strengsten Sorgfaltspflichten. Entsprechende Regelungen sind im DSA festgeschrieben in Art. 27 (Transparenz der Empfehlungssysteme; alle Vermittlungsdienste), Art. 34 Abs. 2 Buchst. a) (Risikobewertung, VLOPs und VLOSEs), Art. 35 Abs. 1 Buchst. d) (Risikominimierung, VLOPs und VLOSEs), Art. 38 (Empfehlungssysteme, VLOPs und VLOSEs). Ergänzend sieht auch der EMFA ein sogenanntes Medienprivileg für Inhalte von Mediendiensteanbietern auf VLOPs vor (Art. 18 ehem. Art. 17 EMFA). Gemäß diesem Medienprivileg können Inhalte von Mediendiensteanbietern von VLOPs nicht so schnell gelöscht werden.

Zwischen einigen Vorgaben des DSA und des MStV im Bereich der Transparenzpflichten zu Empfehlungssystemen ergeben sich augenscheinliche Überschneidungen. Jedoch gilt zu betonen, dass das Regelungsziel der zwei Gesetze sich maßgeblich unterscheidet. Während der DSA auf ein „sicheres [...] Online-Umfeld“ (Erwägungsgrund 9 DSA) abzielt, dienen die Verpflichtungen aus dem MStV der Sicherung der Medienvielfalt. Aufgrund der Kulturhoheit der Länder besteht hier eine alleinige Kompetenz der Mitgliedstaaten (u. a. reflektiert in Art. 1 Abs. 6 E-Commerce-Richtlinie⁸). Ergänzend führt der DSA an, dass nationale Regelungen für Medienintermediäre weiter Bestand haben (vgl. Erwägungsgrund 9). Mindestens aber ist § 94 MStV wesentlich strenger als der DSA (der MStV verpflichtet nicht nur zu Transparenz, sondern erklärt unbillige Diskriminierung journalistisch-redaktioneller Angebote für unzulässig), so dass es diesen unbedingt zu wahren gilt. Dennoch muss der Gefahr einer Verdrängung der deutschen

⁶ Beispielsweise Online-Marktplätze oder App-Stores.

⁷ Beispielsweise Suchmaschinen oder Soziale Netzwerke.

⁸ Art. 1 Abs. 6 E-Commerce-Richtlinie bringt das normative Grundverständnis zum Ausdruck, dass die Richtlinie „Maßnahmen auf gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Ebene, die [...] der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus dienen, [...] unberührt“ lasse.



Vorschriften durch den DSA bei einer möglichen Weiterentwicklung der nationalen Intermediärsregulierung Rechnung getragen werden.

Der DSA, insbesondere seine Vorgaben zur Risikobewertung (Art. 34) und zur Risikominderung (Art. 35), scheint eine erste legislative Festschreibung einer Vorstufe *hybrider Governance*⁹, d. h. die Verschränkung staatlicher Vorgaben mit Konkretisierungs- und Gestaltungsmöglichkeiten seitens der Plattformen zur Einhaltung grundrechtssichernder Mindeststandards, zu sein. Er schreibt abstrakte Infrastrukturmaßnahmen für Plattformen vor, um Gefährdungsszenarien für Nutzerinnen und Nutzer zu minimieren.

Trotz des komplexen Regelungsrahmens besteht also weiterhin Bedarf an zusätzlichen Regelungen, insbesondere um nachhaltig Medienvielfalt zu sichern.

⁹ In ihrem Gutachten „Desinformation – Risiken, Regulierungslücken und adäquate Gegenmaßnahmen“ schlagen die Autorinnen und Autoren Formen der sog. „hybriden Governance“ zur Regulierung von Desinformation und Medienintermediären vor. „Hybride Governance“ beschreibt die Verschränkung staatlicher Regulierung mit Konkretisierungs- und Gestaltungsmöglichkeiten seitens der Plattformen zur Reduktion von Missbrauchsszenarien und zur Sicherung grundrechtlicher Garantien (vgl. Dreyer, Stephan; Stanciu, Elena; Potthast, Keno Christopher; Schulz, Wolfgang 2021: Desinformation: Risiken, Regulierungslücken und adäquate Gegenmaßnahmen, wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Landesanstalt für Medien NRW, Hamburg, https://leibniz-hbi.de/uploads/media/default/cms/media/w4ru5o8_Desinformation-Rechtsgutachten.pdf).