

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Doris Achelwilm, Dr. Petra Sitte, Simone Barrientos, Dr. Birke Bull-Bischoff, Anke Domscheit-Berg, Norbert Müller (Potsdam), Sören Pellmann, Katrin Werner und der Fraktion DIE LINKE.

Medienkonvergenz und Vielfaltssicherung

Spätestens als der Youtuber Rezo kurz vor den Wahlen zum Europaparlament im Mai 2019 einen vielbeachteten Aufruf startete, bemerkte eine breitere Öffentlichkeit in Deutschland, dass auch Online-Angebote wie Youtube-Channels zur öffentlichen Meinungs- und Willensbildung beitragen. Die digitale Transformation der Massenmedien hat die Mediennutzung auch in Deutschland rasant verändert. Längst sind neben den klassischen Medien Rundfunk und Presse auch digitale Angebote fester Bestandteil des Informationsrepertoires eines Großteils der Bevölkerung (Reuters Digital News Report 2019). Insgesamt gelten 96 Prozent der Bevölkerung in Deutschland als Internetnutzerinnen und Internetnutzer (internetworldstats.com, Dezember 2018), wobei für die bis 29-Jährigen Online-Medien besonders zentral bei der Informationssuche sind (die medienanstalten, Medienvielfaltsmonitor 2019). Doch unterliegt ein Video eines nicht-publizistischen Akteurs auf Youtube anderen Vorgaben als etwa ein Videoclip des öffentlich-rechtlichen Content-Netzwerks „funk“. Und obwohl beide etwa im Facebook-Feed aufgefunden werden und sie sich potenziell hinsichtlich Erscheinungsbild, inhaltlicher Qualität, politischer Relevanz und Reichweite ähneln können (wie auch Online-Inhalte periodischer Druckerzeugnisse, wie beispielsweise von „Zeit Online Video“), so gelten für diese Beiträge doch unterschiedliche Regeln (Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder, Hans-Bredow-Institut 2018, S. 17; <http://carta.info/neuer-medienstaatsvertrag-alter-rundfunk/>). Mit „Lets-Playern“ und Influencerinnen und Influencern treten neue Akteurinnen und Akteure in Erscheinung, die in herkömmliche Schemata der Medienregulierung (Rundfunk, Print, Bürgerinnenmedien und Bürgermedien bzw. Periodizität, Sendeplan, journalistisch-redaktionelle Gestaltung) nicht hineinpassen (www.medienpolitik.net/2018/09/zwei-paar-stiefel/; www.medienpolitik.net/2019/06/strittige-grenze-zwischen-werbung-und-meinungsauesserung/; ‚Influencer als digitale Meinungsführer‘, FES 2019, S. 5). Entsprechend widersprüchlich ist die Rechtsprechung in vielen Abmahnverfahren, die u. a. von dem verlagsfinanzierten ‚Verband sozialer Wettbewerb‘ betrieben werden. Hinzu tritt die Entwicklung, dass marktmächtige „Intermediäre“ wie Google oder Facebook durch algorithmische Selektion erhebliches Meinungsmachtspotenzial erlangen, während das Meinungsbildungsgewicht der klassischen Medienunternehmen sinkt (6. Konzentrationsbericht 2018). Die „New York Times“ berichtete beispielsweise über die Plattform Youtube angesichts der neonazistischen Ausschreitungen in Chemnitz 2018: „As Germans Seek News, YouTube Delivers Far-Right Tirades“. Damit wird u. a. beschrieben, dass neonazistische und rechtspopulisti-

sche Inhalte durch den Algorithmus des Google-Konzerns selbst in den Timelines von Menschen weit oben platziert werden, die weder bei Youtube eingeloggt noch politisch rechte, rassistische oder neonazistische Inhalte präferieren. Es ist aus Sicht der Fragesteller nicht erkennbar, dass Google und Youtube an diesem Problem wirksam gearbeitet hätten, das Netzwerkdurchsetzungsgesetz hat daran ebenfalls nichts geändert.

Google und vergleichbare Konzerne wehren sich gegen die Offenlegung ihrer Algorithmen und eine diskriminierungsfreie Platzierungsregulierung für Plattformbetreiber mit Vehemenz. Bislang konzentriert sich die Medienregulierung, deren oberstes Gebot die Sicherung der Meinungsvielfalt darstellt, in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in den Rundfunkstaatsverträgen zu weiten Teilen auf den Rundfunk (www.kek-online.de/service/pressemitteilungen/meldung/news/medienstaatsvertrag-kek-kritisiert-fehlende-reform-des-medienkonzentrationsrechts/; www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/kek-verlangt-reform-der-konzentrationskontrolle-wer-ueberprueft-google-oder-youtube/23747618.html). Begründet wird dies mit dessen besonderen kommunikativen Wirkungen. Daneben regeln die Landespressegesetze Rechte und Pflichten der Presse. Mit dem Pressekodex kommt eine freiwillige Selbstverpflichtung auf der Inhaltsebene hinzu. Während also für die Angebote von Rundfunk und Presse – offline wie online – klare Regeln etwa für Wahlkämpfe, politische Werbung, Jugendschutz, Sorgfaltspflichten oder zur grundsätzlichen Trennung von Redaktion und Werbung gelten, fehlt diese Transparenz für Angebote aus dem Social Web. Inwiefern bei meinungsbildungsrelevanten Online-Angeboten journalistische Grundsätze eingehalten werden, kann mit den aktuellen Möglichkeiten der Medienaufsichtsbehörden nicht überwacht werden (Cornelia Holsten, Vorsitzende der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM), www.medienpolitik.net, 23. Januar 2018). Auch die rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle ist nicht geeignet, den Entwicklungen im Onlinebereich zu begegnen: „Meinungsmacht auf Medienmärkten außerhalb des Fernsehens wird überhaupt nicht, crossmedial verschränkte Meinungsmacht nur eingeschränkt erfasst“ (Prof. Dr. Georgios Gounalakis, Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), Dezember 2018). Diese regulatorische Ungleichbehandlung digitaler Angebote ähnlicher Qualität in informativer und meinungsbildender Hinsicht ist nach Auffassung der KEK nicht mehr ausreichend: „Durch das Internet und den damit verbundenen Wegfall der Frequenzknappheit, durch neue multimedialen Dienste und die damit verbundene Änderung des Nutzungsverhaltens muss [...] auch die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht durch diese neuen Entwicklungen ins Auge gefasst werden“ (6. Konzentrationsbericht 2018).

Dass der regulatorische Aktionsradius der Medienpolitik angesichts der Medienkonvergenz mit ihren neuen Inhalten, Akteurinnen und Akteuren sowie Kommunikationswegen bei Weitem nicht mehr erschöpfend ist und es verbindliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern braucht, wird seit Langem diskutiert. Da die Digitalisierung im Medienbereich sowohl Rundfunkrecht als auch das Telekommunikations-, Wettbewerbs-, Urheberrecht und den Jugendschutz tangiert, besteht sowohl auf Seiten des Bundes als auch bei den Ländern Reformdruck.

Das 2014 vorgelegte wissenschaftliche Gutachten „Konvergenz und regulatorische Folgen“ (Prof. Dr. Winfried Kluth und Prof. Dr. Wolfgang Schulz) empfahl ein Auslaufen der klassischen Rundfunkregulierung unter Evaluation der Mediennutzungsgewohnheiten sowie parallel dazu den Aufbau einer anreizbasierten Regulierung für public-value-Angebote. Das Gutachten bildete die Grundlage für die 2014 ins Leben gerufene „Bund-Länder-Kommission für Medienkonvergenz“. Sie sollte einen neuen Regulierungsrahmen für konvergente Medienmärkte schaffen und damit das anachronistische Rundfunkrecht

durch ein einheitliches Medienrecht ersetzen. Dazu sollte die Kommission Vorschläge erarbeiten, um Medien künftig „technologieneutral und inhaltebezogen zu regulieren“ (Medienstaatssekretärin Rheinland-Pfalz Jacqueline Kraege, Medienkorrespondenz April 2015) sowie Verfahren zu finden, damit „medienpolitische Ziele zukünftig bei kartellrechtlichen Entscheidungen stärker Berücksichtigung finden können“ (Staatsministerin Monika Grütters, ebd.).

Im Vorwort des Berichts heißt es wörtlich: „Bund und Länder haben vereinbart, im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten die erforderlichen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Änderungen anzugehen. Die Rundfunkkommission der Länder wird gemeinsam mit dem Bund weitere und noch offene Fragen zur Medienkonvergenz abstimmen. Zugleich werden sie die geplanten medienpolitischen Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Digitalen Binnenmarktstrategie gemeinsam weiter begleiten“ (Bericht Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz 2016).

Auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sind in Bezug auf die demokratische Funktion von Medienvielfalt Ansprüche formuliert: „Es ist deshalb erklärtes Ziel der Koalition, die Medienfreiheit, -vielfalt und -unabhängigkeit zu sichern. Die Digitalisierung und die damit einhergehende Konvergenz der Medien prägen die aktuelle Entwicklung der Medienwelt. Dabei soll nicht der Verbreitungsweg, sondern der Inhalt über das Regulierungsregime entscheiden. Deshalb unterstützt der Bund die Bemühungen der Länder um eine der Medienkonvergenz angemessene Medienordnung.“

Der Medienstaatsvertrag (MStV), dessen zweiter Entwurf (MStV-E) inzwischen vorliegt, sollte die Vorschläge der Bund-Länder-Kommission in Recht überführen. Definitorisch wird hierin jedoch die rundfunkzentrierte Systematik der Rundfunkstaatsverträge fortgeschrieben. So wird weiter am Verbreitungsweg eines Inhalts festgehalten, um „Rundfunk“ von „Telemedien“ oder „rundfunkähnlichen Telemedien“ zu unterscheiden (verbunden mit unterschiedlichen Lasten und Privilegien). Dass diese Abgrenzung nicht trennscharf ist, zeigen Beispiele verunsicherter Inhalteanbieter wie DAZN (mmm.verdi.de, 7. August 2019), die vorsorglich Lizenzen beantragen, obwohl sie nicht eindeutig den Tatbestand für „Rundfunk“ erfüllen – oder sich im umgekehrten Fall wie bild.de gerichtlich dagegen wehren, als Rundfunk klassifiziert zu werden (tagesspiegel.de, 26. September 2019). Der MStV-E weitet den Regulierungsradius online aus, wodurch in Abstufung auch „Plattformen“ in Form von Endgeräten sowie OTT-Anbietern wie etwa Netflix oder Amazon Prime erfasst werden. Für besonders marktmächtige Intermediäre (beispielsweise Google oder Facebook) werden Transparenzvorgaben und Diskriminierungsvorschriften formuliert. Deren „Möglichkeit ihr Instrumentarium zur Durchsetzung von Meinungen, Bewertungen und Positionen einzusetzen“ (Gutachten von Prof. Dieter Dörr, Juni 2019) wird dabei jedoch ausgeblendet. So wird die Regulierung digitaler Medien nur fragmentarisch in Angriff genommen. Zudem wird am Verbot nichtsendungsbezogener „presseähnlicher“ Angebote für öffentlich-rechtliche Sender festgehalten. Und schließlich bleibt das seit 22 Jahren weitgehend unveränderte Medienkonzentrationsrecht vom MStV-E vollkommen ausgeklammert.

Der Anspruch, Medien technologieneutral und inhaltebezogen zu regulieren, wird nach Ansicht der Fragesteller im MStV-E insgesamt verfehlt. Damit ist die Schaffung eines einheitlichen Medienrechts weiterhin offen.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Informationen hat die Bundesregierung über den Reformbedarf der Medienordnung in Deutschland angesichts der Medienkonvergenz?

2. Inwiefern steht die Bundesregierung mit den Bundesländern in Austausch über Fragen der Medienkonvergenz?
 - a) Welche Themen sind Gegenstand des Austauschs?
 - b) Wo liegen Kontroversen?
3. Welche gesetzlichen oder staatsvertraglichen Änderungen mit Bezug zur Medienkonvergenz bzw. zum Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz wurden auf Bundesebene seit 2016 vollzogen?
4. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Vielfalt der meinungsbildungsrelevanten Medienangebote in Deutschland und ihre Entwicklung seit 1997?
5. Sieht die Bundesregierung eine Entwicklung der Medienkonzentration in Deutschland, und wenn ja, wie plant sie, darauf zu reagieren?
6. Sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund der digitalen Transformation in der deutschen Medienlandschaft kommunikative Chancengleichheit verwirklicht, und wenn nicht, wie plant sie, darauf zu reagieren?
7. Inwiefern steht die Bundesregierung mit den Ländern in Austausch über Fragen des Medienkonzentrationsrechts?
8. In welcher Form wurden vor dem Hintergrund des § 50c des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) seit 2016 Informationen zwischen Kartellbehörden und Landesmedienanstalten sowie der KEK ausgetauscht und mit welcher Wirkung auf kartellrechtliche Entscheidungen (bitte auflisten)?
9. Inwieweit wird an einer Reform des Medienkonzentrationsrechts gearbeitet?
10. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Vorteile eines „Gesamtmeinungsmarktmodells“, in dem alle meinungsbildungsrelevanten Medienangebote der Medienkonzentrationskontrolle unterlägen, gegenüber dem derzeitig rundfunkzentrierten Regulierungsansatz, und inwiefern plant sie, in dieser Sache tätig zu werden?
11. Welche Informationen über die Angemessenheit des Analysegegenstands und der Analysetiefe des ‚Medienvielfaltsmonitors‘ hat die Bundesregierung, und inwiefern plant sie, dessen Weiterentwicklung für verschiedene bundesweit relevante Medienteilmärkte zu unterstützen oder gesetzlich zu verankern?
12. Inwiefern beteiligt sich die Bundesregierung an einer systematischen Evaluation der Mediennutzungsgewohnheiten?
13. Inwiefern verfolgt die Bundesregierung präventive Schutzmaßnahmen zur Sicherung publizistischer Vielfalt in den meinungsbildenden Medienmärkten?
14. Welche Gespräche bezüglich Positionsentwicklungen zu EU-Vorhaben oder zur Umsetzung von EU-Vorgaben haben seit Juni 2016 zwischen Bund und Ländern bzw. Rundfunkkommission der Länder stattgefunden oder sind terminiert (bitte auflisten)?

Berlin, den 8. Oktober 2019

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion