

Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten

## **Notwendigkeit der Sicherung von Vielfalt im Internet – Regulierungsbedarf von Informationsintermediären**

April 2018

Das Web 2.0 war für viele Menschen Synonym für die dezentrale, offene und partizipative Kultur des Internets. Heute müssen wir uns stattdessen mit grundlegenden Fragen und Herausforderungen an die Gesellschaft, die Politik und die Regulierung auseinandersetzen. Kontrovers diskutiert wird unter anderem, wer eigentlich bestimmt oder bestimmen sollte, was Nutzerinnen und Nutzer im Internet zu sehen und zu hören bekommen, welche Informationsangebote ihnen gemacht werden. Dabei ist Medienvielfalt für eine lebendige politische Öffentlichkeit unabdingbar, sie ist ohne (kritischen) Journalismus und Medien, die sich publizistischem Wettbewerb liefern, nicht denkbar.

Ein Begriff steht dabei mitten im Raum: Intermediäre – Mittler zwischen Inhalteanbietern und Nutzern. Und die Frage, welche Rolle sie im Zusammenhang der Meinungsbildung und Meinungsvielfalt einnehmen. Wie genau Unternehmen wie Facebook, Twitter oder Google – sogenannte Informationsintermediäre – Algorithmen einsetzen, bleibt in ihren Geschäftsgeheimnissen verborgen. Sie sammeln persönliche Daten ihrer Nutzerinnen und Nutzer, akkumulieren die Daten und analysieren sie auf Basis zugrundeliegender Algorithmen. Diese Algorithmen verbessern sich fortlaufend anhand der Datenströme.

Zweifelsfrei entsteht durch das Angebot der Informationsintermediäre quantitativ mehr Vielfalt. Und ohne algorithmische Entscheidungssysteme könnten wir die Flut an Informationen auch nicht bewältigen, wäre Vielfalt also nicht denkbar. Informationsintermediäre beeinflussen aber auch, welche Themen wir wahrnehmen, welche Reichweite Informationen erhalten und welche Medien in unserem Kommunikations- und Informationsmix vorkommen. Das stellt neue Herausforderungen an die Vielfaltssicherung.

Die Medienanstalten unterstützen daher ausdrücklich die Initiative der Länder, regulatorische Mindeststandards für Informationsintermediäre im Rundfunkstaatsvertrag festzulegen. Diese Mindeststandards müssen die nachfolgend angeführten Regelungselemente umfassen (Ziffer 1) deren Einhaltung durch die Landesmedienanstalten zu beaufsichtigen ist (Ziffer 2). Regulierung ist dabei stets nur im erforderlichen Maße vorzunehmen (Ziffer 3).

---

## 1 Notwendige Mindestanforderungen aufstellen

Zur Sicherung der Meinungsvielfalt müssen für Informationsintermediäre Regelungen zur Sicherung von Transparenz und Diskriminierungsfreiheit sowie Informationspflichten gegenüber den Landesmedienanstalten aufgestellt werden. Erforderlich ist zudem die Aufnahme einer Pflicht zur Bereitstellung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten.

### 1.1 Transparenz gegenüber dem Nutzer

Nutzer wissen oftmals nicht, welche Mechanismen zur Auswahl, Zusammenstellung und Darstellung bei bspw. einer Google-Suche, einer Empfehlung oder der Anzeige des Facebook-Newsfeeds angewendet werden. Dieses Informationsdefizit muss ausgeglichen werden. Dazu sollten Informationsintermediäre verpflichtet werden, den Nutzer über die wesentlichen Kriterien für die Aggregation, Selektion und Präsentation der Inhalte sowie Personalisierungen zu informieren und entsprechende Informationen leicht auffindbar zu machen. Dies gilt aber nicht grenzenlos. Insbesondere ist sicherzustellen, dass Such- und Empfehlungsfunktionen ihre Aufgabe weiterhin erfüllen können.

### 1.2 Verbot diskriminierenden Missbrauchs

Diskriminierungsfreiheit ist zu sichern. Ein Informationsintermediär darf keinen unzulässigen Einfluss darauf ausüben, auf welche meinungsrelevanten Inhalte seine Nutzer aufmerksam werden. Demzufolge muss eine unbillige Behinderung und eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Inhalten ausgeschlossen sein. Notwendig ist daher ein Diskriminierungsverbot, das an das rundfunkrechtliche Diskriminierungsverbot (§ 52c Abs. 1 RStV) angelehnt werden könnte. Sachliche Rechtfertigungsgründe sind im Lichte der Meinungsvielfalt zu konkretisieren.

Dies bedeutet aber keine Pflicht zur gänzlichen Neutralität: Personalisierung ist oftmals die Grundlage für die Präsentation von Auswahlentscheidungen. Weiterhin zulässig sollte es sein, Such- und Empfehlungsergebnisse anzubieten, für die der Informationsintermediär eine Vergütung erhält. Diese Such- und Empfehlungsergebnisse müssen dann allerdings als Werbung gekennzeichnet werden.

Die Annahme, dass alleine eine Transparenzpflicht genügt, um Informationsintermediäre zur Objektivität (nicht Neutralität!) zu bewegen und (nicht gerechtfertigte) Ungleichbehandlungen zu unterbinden, schlägt fehl: Informationsintermediäre verstoßen weder gegen die Transparenzpflicht, wenn sie Inhalteanbieter nicht entsprechend ihrer transparent gemachten Kriterien behandeln, noch kann ein einzelner (dann diskriminierter) Anbieter aus der Transparenzpflicht alleine einen subjektiven Anspruch auf (Gleich-)Behandlung entsprechend der offenbar-

ten Kriterien ableiten. Dies belegt, dass es eines eigenständigen Verbots diskriminierenden Missbrauchs bedarf.

### 1.3 Berichtspflicht

Eine effektive Aufsicht gelingt nur, wenn auch eine Überprüfung möglich ist. Dazu bedarf es der Transparenz gegenüber den Aufsichtsbehörden. Diese müssen ein möglichst aussagekräftiges, aktuelles und umfassendes Bild über die Funktionsweisen der Selektions-, Aggregations- und Präsentationsmechanismen von Informationsintermediären erhalten, um verlässliche Entscheidungen treffen zu können. Eine Offenlegung der Funktionsweise algorithmischer Entscheidungsfindung ist damit nicht bezweckt, im Gegenteil: Geschäftsgeheimnisse müssen als Kern der wirtschaftlichen Tätigkeit vieler Informationsintermediäre gewahrt bleiben.

Es bedarf daher einer gesetzlichen Berichtspflicht, nach der die Anbieter von Informationsintermediären regelmäßig gegenüber den zur Vertraulichkeit verpflichteten Medienanstalten Informationen insbesondere über eine bevorzugte Behandlung und zur Vergütung für die Präsentation von Inhalten offenlegen.

### 1.4 Zustellungsbeauftragter

Eine Durchsetzung von Mindeststandards ist nur möglich, wenn auf Anbieterseite jemand erreichbar ist. Dies hat sich in der Vergangenheit insbesondere bei Anbietern mit Sitz im Ausland häufig als schwierig erwiesen. Informationsintermediären sollten daher gesetzlich verpflichtet werden, einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten in Deutschland zu benennen.

---

## 2 Effektive Aufsicht durch die Medienanstalten sicherstellen

Die an die Aufsicht über Informationsintermediäre zu stellenden Anforderungen sind vielfältig. Nur die Medienanstalten erfüllen diese:

Sie sind staatsfern und unabhängig organisiert, haben behördliche Exekutivrechte und besitzen die notwendige fachliche Kompetenz und Erfahrung, die zur Durchsetzung der Meinungsvielfalt im Internet erforderlich sind. Die internen Strukturen der Medienanstalten gewährleisten auch im föderalen System eine bundesweite Einheitlichkeit der Aufsichtsentscheidungen.

Die Satzungscompetenz der Medienanstalten erlaubt es zudem, auf die sich schnell ändernden technischen Rahmenbedingungen agil zu reagieren. Diese Satzungscompetenz ist daher auch auf die Regulierung von Informationsintermediären zu erstrecken.

Notwendig für eine effektive Regulierung ist ein angemessener Befolungsdruck. Dieser sollte durch entsprechende Bußgeldvorschriften sichergestellt werden.

---

### 3 Klare Anwendungsbereiche und Erheblichkeitsschwellen festlegen

Für Anbieter und Aufsicht gleichermaßen wichtig ist die gesetzliche Festlegung hinreichend klarer Anwendungsbereiche. Daher muss gesetzlich definiert werden, was ein Intermediär bzw. Informationsintermediär genau ist. Zur Sicherung der Meinungsvielfalt sind allein die Informationsintermediäre, nicht Verkaufsplattformen, einzubeziehen.

Zudem ist festzulegen, für welche Informationsintermediäre die Mindeststandards gelten sollen. Es sind nur solche Informationsintermediäre zu verpflichten, deren Einfluss auf die Meinungsbildung in Deutschland tatsächlich als nicht gering einzustufen ist. Auch zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit bedarf es daher der Festlegung von Erheblichkeitsschwellen, etwa aufbauend auf Unique User Zahlen.

Schließlich sollten all jene Informationsintermediäre die Mindeststandards einhalten müssen, die zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind, nicht nur solche, deren Anbieter einen Sitz in Deutschland haben. US-amerikanische Informationsintermediäre wie Facebook und Google machen dieses Regulierungserfordernis deutlich.