

Regulierung für eine digitale Zukunft: Auf der Suche nach der Medienordnung 4.0 Plattformen, Algorithmen, Informationsintermediäre

Big Data und Algorithmen prägen zunehmend unsere digitalen Medienwelten. Künstliche Intelligenz adressiert Medieninhalte und Werbebotschaften. Dadurch entstehen konvergente Kommunikationsräume, deren Regulierung im Medienkosmos des World Wide Web immer schwieriger wird. Meinungsvielfalt, Auffindbarkeit und Zugänglichkeit stehen auf dem Spiel, wenn digitale Plattformen und Informationsintermediäre unkontrolliert und intransparent präformieren, welche Medienbotschaften wann wen erreichen. Umso wichtiger ist eine zeitgemäße Regulierung. Gesucht wird eine Medienordnung 4.0. Über entsprechende Modelle und Optionen diskutierten am 19. April in Berlin mehr als 250 Teilnehmer beim 13. DLM-Symposium. Das Tagungsthema lautete: „Digitale Medienordnung. Perspektiven für das 21. Jahrhundert“.

Intermediäre und deren Algorithmen hätten einen „enormen Einfluss“ auf Meinungsbildung und Medienvielfalt, betonte **Cornelia Holsten** zum Auftakt des 13. DLM-Symposiums. Die Direktorin der Bremischen Landesmedienanstalt (brema) und Vorsitzende der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) erklärte bei der Begrüßung von mehr als 250 Tagungsteilnehmern im dbb forum berlin, Algorithmen würden zunehmend nicht nur Auswahl und Darstellung digitaler Inhalte prägen, sondern auch deren Entstehung. Das bedeute eine Gefahr für Meinungsbildung und Meinungsvielfalt. Deshalb, so forderte Cornelia Holsten, bedürfe es neuer Regulierungsmodelle, „wenn wir nicht wollen, dass ein Algorithmus die Regulierung übernimmt“. Um dies zu verhindern, würden die Landesmedienanstalten zusätzliche Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag befürworten. So müsse durch neue Regeln gewährleistet werden, dass Informationsintermediäre offenlegen, nach welchen Kriterien sie Suchergebnisse ermitteln und auswählen. Außerdem gelte es, Diskriminierung einzelner Angebote zu verhindern und für Intermediäre sicherzustellen, dass die Auffindbarkeit aller Inhalte garantiert sei.

Gesellschafter

Landesanstalt für Kommunikation
Baden-Württemberg (LFK)
Bayerische Landeszentrale für neue Medien
(BLM)
Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb)
Bremische Landesmedienanstalt (brema)
Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein
(MA HSH)
Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk
und neue Medien (LPR Hessen)
Medienanstalt Mecklenburg-Vorpommern
(MMV)
Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM)
Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen
(LfM)
Landeszentrale für Medien und Kommunikation
Rheinland-Pfalz (LMK)
Landesmedienanstalt Saarland (LMS)
Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk
und neue Medien (SLM)
Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA)
Thüringer Landesmedienanstalt (TLM)

Schließlich, so appellierte die DLM-Vorsitzende an die Medienpolitik, müssten Informationsintermediäre dazu verpflichtet werden, einen „Zustellungsbevollmächtigten“ für Deutschland zu nennen, an den Aufsichtsbehörden ihre Mitteilungen verbindlich adressieren können.

Dr. Carsten Brosda, Senator der Behörde für Kultur und Medien der Stadt Hamburg, wies darauf hin, die bestehende Medienrechtsordnung passe nicht mehr zur digitalen Gesellschaft von morgen. So verliere etwa das Fernsehen seine Rolle als massensuggestives Leitmedium. Zugleich werde Öffentlichkeit durch digitale Intermediäre geprägt, deren Selektions-, Aggregations- und Präsentationsmechanismen demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozesse entscheidend beeinflussen könnten. Umso wichtiger sei ein neuer medienpolitischer Ordnungsrahmen, der dem digitalen Wandel entsprechen müsse. Einerseits würden durch die Medienkonvergenz klassische Begriffe wie der des Rundfunks unschärfer, andererseits aber resultierten aus den digitalen Veränderungen der Medien auch „Freiheitspotenziale“, weil mehr Meinungen öffentlich verfügbar würden. Die entscheidende Frage sei nun, wie es gelingen könne, aus der Vielzahl öffentlich verfügbarer individueller Meinungen eine Debatte zu machen, in der niemand benachteiligt werde, erklärte Carsten Brosda.

Der Hamburger Senator argumentierte, Intermediäre machten die Vielfalt der Informationen erst rezipierbar. Sie böten als Aggregatoren einen „professionellen Relevanzbewertungsmechanismus“, der sie zu einem Medium und Faktor der öffentlichen Meinung mache. Deshalb müssten die Auswahlkriterien der neuen Gatekeeper transparent sein. „Welche Inhalte werden in welcher Reihenfolge und Intensität wie dargeboten?“, formulierte Carsten Brosda die für ihn zentrale Frage und warnte, Intermediäre würden Inhalte nach deren potenziellem individuellen Nutzen statt nach Relevanz bewerten. Um Medienvielfalt und kommunikative Chancengleichheit sicherzustellen, müssten die Bundesländer zu „klaren Abstimmungen“ kommen, drängte der Senator zur Eile. Dabei seien kleine Schritte besser als „zu langes Warten“. Zurzeit würden die Länder Lösungen für die Bereiche Intermediäre, Plattformen, Rundfunk-Begriff und Medienkonzentrationsrecht erarbeiten.

In Bezug auf Medien-Intermediäre sei zumindest für journalistisch-redaktionelle Inhalte ein Diskriminierungsverbot denkbar, berichtete Carsten Brosda. Außerdem sollten Intermediäre transparent machen, von welchen Faktoren Aggregation, Selektion und Präsentation sowie der „Zugang zu und der Verbleib bei ihren An-

geboten“ abhängen würden. Für die bereits im Rundfunkstaatsvertrag verankerte Plattformregulierung sei eine Erweiterung auf „nicht-infrastrukturgebundene internetbasierte Medien-Plattformen und Benutzeroberflächen“ geplant. Die neuen Regeln sollten dann beispielsweise auch für Fire-TV-Sticks gelten und für alle Medien-Plattformen, die Inhalte für Deutschland anbieten. Während ein allgemeines Diskriminierungsverbot für Medien-Plattformen konsensfähig sei, werde über mögliche Must-carry-Regelungen noch kontrovers diskutiert. In puncto Rundfunk-Begriff müsse darüber nachgedacht werden, nicht mehr die technische Verbreitungsform, sondern die inhaltliche Qualität und Meinungsbildungsrelevanz zum Regulierungskriterium zu machen. Für die Medienkonzentrationskontrolle empfahl Carsten Brosda eine Abkehr vom fernsehzentrierten Modell und nannte als Alternative ein „Gesamtmarktmodell“. Darüber hinaus solle die „Aufstellung der Landesmedienanstalten“ auf ihre Effektivität überprüft werden.

Der Hamburger Senator sprach von einer „demokratiekonstitutiven Dringlichkeit“ der aktuellen Medien-Regulierungsdebatte. Das Thema müsse „stärker in die Öffentlichkeit“ gebracht werden. Wenn die aktuellen Beratungen in den Arbeitsgruppen der Bundesländer zügig abgeschlossen würden, könnten die Vorschläge „noch vor der Sommerpause auf die nächste Ebene“ gebracht werden. **Joachim Becker**, Direktor der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen), kritisierte, das derzeitige Regulierungsregime im Rundfunk-Bereich sei bereits seit Jahren „nicht mehr zeitgemäß“. Dies gelte vor allem für die Behandlung von Streaming-Diensten, sagte der Koordinator des Fachausschusses Regulierung der Medienanstalten. Angesichts der großen Dynamik etwa im Bereich der YouTube- oder Twitch-Angebote, seien dreimonatige Zulassungsverfahren kaum sinnvoll. Deshalb solle darüber nachgedacht werden, für entsprechende Kanäle statt einer Rundfunkzulassung nur noch eine Anzeigepflicht gesetzlich zu verankern. Carsten Brosda ergänzte, es sei eigentlich ohnehin nicht einzusehen, dass etwa bei Live-Streaming strengere Regeln greifen sollten als bei einem Live-Ticker im Internet. Zulassungen für öffentliche Äußerungen seien, wenn es genügend Verbreitungskanäle gebe, eigentlich nicht erforderlich. Schließlich benötigten auch Zeitungsverlage keine Lizenzen.

Der YouTube-Experte **Robin Blase** (alias RobBubble) berichtete, bei vielen Machern von YouTube-Videos und -Kanälen herrsche inzwischen eine große Verunsicherung. Der ordnungspolitische Rahmen sei für medienrechtliche Laien unverständlich und werfe Fragen auf: Warum etwa würden Streaming-Inhalte nicht als Rundfunk gewertet, sobald sie nicht live, sondern zum Beispiel

„um drei Minuten zeitversetzt gesendet“ zu sehen seien? Was ändere sich dadurch an den möglichen redaktionellen Gefahren? Robin Blase plädierte dafür, Live-Streaming nicht wie klassischen Rundfunk zu regulieren. „Kein Streamer kann dreißig Prozent Marktanteil erreichen“, relativierte er die Meinungsmacht von Live-Streaming, sprach sich aber dafür aus, die Landesmedienanstalten müssten sich bei Youtube-Videos auch weiterhin um Bereiche wie Jugendschutz oder Werbung kümmern.

Dass der Erfolg von YouTube-Videos nicht nur von der Regulierung abhängt, sondern viel stärker von der Auffindbarkeit, wurde deutlich, als Robin Blase erklärte, sein Erfolg sei „extrem abhängig“ von den YouTube-Algorithmen, die darüber entschieden, wie gut einzelne Videos für wen sichtbar würden. Das entsprechende Auswahl-Kategoriensystem von YouTube sei nicht öffentlich bekannt, werde immer wieder geändert und basiere vermutlich auf selbstlernenden Algorithmen. Die Folge sei, dass manchmal plötzlich der „Traffic“ sinke, ohne dass klar sei, warum das so sei. Weil die Macher von YouTube-Videos aufgrund der Werbefinanzierung auf möglichst große Reichweiten angewiesen seien, bleibe ihnen oft nur das Verfahren „Trial and Error“, um auf Änderungen des YouTube-Algorithmus zu reagieren. Robin Blase machte deutlich, wie wichtig in diesem Bereich mehr Transparenz sei, und LPR-Direktor Joachim Becker signalisierte, es sei für Landesmedienanstalten „durchaus machbar“, sich künftig auch um Intermediäre zu kümmern.

Wie stark Künstliche Intelligenz und Algorithmen inzwischen die Medien-Branche prägen, machte **Dr. Daniel Knapp** deutlich. Der Executive Director von TMT Research & Analytics IHS Markit argumentierte, Algorithmen entwickelten sich zum Teil einer Medienkultur, weil Menschen ihnen zunehmend vertrauen oder gar mit ihnen interagieren würden. Der Berater verwies nicht nur auf Angebote wie die von Google oder Facebook, sondern auch auf Spotify oder Netflix. Daniel Knapp sprach von einer „Algorithmisierung der Medien“. Algorithmen würden Automatisierung ermöglichen, ganz gleich ob beim Ausspielen von Werbung, beim Entwickeln von Drehbüchern oder dem Ausliefern von Medieninhalten. Deshalb gebe allein Netflix inzwischen 250 Millionen US-Dollar pro Jahr aus, um die Algorithmen zu optimieren. Facebook investiere in Forschung und Entwicklung jährlich 7,8 Milliarden US-Dollar und habe seinen Algorithmus allein im vergangenen Jahr 18-mal geändert. Nur die großen Tech-Konzerne hätten genügend Geld, um Künstliche Intelligenz systematisch zu verbessern, urteilte Daniel Knapp. Zugleich warnte er davor, Algorithmen zu überschätzen. Sie arbeiteten weder wertfrei noch „intelligent“, sondern oft fehlerhaft und instabil. Umso entscheidender für die komplexen

soziotechnischen Strukturen sei aus diesem Grund „algorithmische Transparenz“. Außerdem müssten Nutzer selbst entscheiden können, nach welchen Kriterien sie sich von Algorithmen Empfehlungen geben lassen wollen.

Für mehr Transparenz und Nutzerautonomie plädierte auch **Thomas Fuchs**. Der Direktor der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein und Koordinator des Fachausschusses Netze, Technik, Konvergenz der Medienanstalten verlangte von der Politik genauere Bestimmungen für Medien-Plattformen. So müsse im Rundfunkstaatsvertrag geregelt werden, dass Anbieter den Nutzern die Kriterien und Strukturen ihrer Benutzeroberflächen so zu erklären hätten, dass die Rezipienten Voreinstellungen verstehen könnten. „Viele Smart-TV-Geräte machen das nicht“, kritisierte Thomas Fuchs. Der typische TV-Konsument lasse deshalb die Start-Einstellungen unverändert. Folglich könnten bestimmte Rundfunkprogramme kaum noch auffindbar sein. **Erhard Weimann**, Staatssekretär und Bevollmächtigter des Freistaates Sachsen beim Bund, kündigte an, für Medien-Plattformen würden die Ziele Transparenz und Auffindbarkeit im neuen Rundfunkstaatsvertrag explizit genannt. Die Nutzer-Souveränität müsse im Mittelpunkt stehen. Ob die Weichen für den neuen Staatsvertrag aber noch in diesem Jahr gestellt werden können oder erst im nächsten, mochte der Staatssekretär nicht voraussagen.

Dr. Wolf Osthaus, Mitglied der Geschäftsleitung von Unitymedia, warnte vor einer Überregulierung. Das Angebot unterschiedlicher Plattformen sei inzwischen so groß, dass die Nutzer sich aktiv für solche Anbieter entscheiden würden, die ihnen Inhalte am besten zugänglich machen würden. Thomas Fuchs hingegen schränkte ein, bei einigen Smart-TV-Geräten ließen sich „Bündelungsstrukturen“ erkennen, durch welche die Vielfalt der audiovisuellen Angebote eingeschränkt werde.

Nach Ansicht von Unitymedia-Geschäftsführer Wolf Osthaus wird in Zukunft das Thema Nutzersteuerung für alle Plattform-Anbieter an Bedeutung gewinnen. Nutzersteuerung erfolge zunehmend über Funktionen für die Suche und Empfehlung von Inhalten. Deshalb sei es wichtig, dass auf Smart-TV-Bildschirmen neben den TV-Bildern zusätzliche Fenster eingeblendet werden dürfen. Auch die Entwicklung von der linearen zur non-linearen Nutzung mache Programmempfehlungen erforderlich. Diese aber dürften nicht nur vom jeweiligen TV-Programmanbieter stammen, sondern müssten im Sinne der Vielfalt für alle Anbieter möglich sein. Deshalb wehrte sich Wolf Osthaus gegen Regulierungsmodelle, die aus Gründen der Signalintegrität Smart-TV-Überblendungen von der Zustimmung der jeweiligen Sender abhängig machen. Der

sächsische Staatssekretär Erhard Weimann reagierte darauf, indem er hervorhob, die Zuschauer müssten künftig selbst entscheiden können, ob sie Überblendungen zulassen oder blockieren wollen.

Wie stark digitale Technologien zurzeit die Medienökonomie verändern, wurde bei der Präsentation von **Nick Sohnemann** deutlich. Der Gründer und Managing Director des Hamburger Beratungsunternehmens Future Candy machte anhand von Beispielen aus den Bereichen Virtual Reality, Augmented Reality und digitaler Sprachassistenten klar, wie personalisierte Content-Geschäftsmodelle und Algorithmen Optionen für innovative Ideen bieten. Allerdings müsse auch berücksichtigt werden, dass Künstliche Intelligenz oft Antworten zu geben versuche, die eigentlich gar nicht möglich seien. Die Ergebnisse Künstlicher Intelligenz seien immer unsicher, erläuterte Nick Sohnemann, würden aber von Menschen oft falsch interpretiert oder gar überschätzt. Eine ähnliche Meinung vertrat auch **Jens Redmer**, Principal New Products von Google Deutschland. Algorithmen würden von gezeigten Mustern „lernen“ und neuronale Netze mit großem Daten-Input „trainiert“. Dabei aber seien Fehler möglich, und emotionale Intelligenz lasse sich ohnehin nicht „nachbauen“. Eine entscheidende Transformation erkannte der Google-Manager darin, dass Künstliche Intelligenz zunehmend zum User Interface wird, etwa bei digitalen Sprach-Assistenten oder bei der Sprachsteuerung von Geräten. Bei Google würden mittlerweile etwa zwanzig Prozent der Suchbefehle als gesprochene Version entgegengenommen.

Dass digitale Medientechnologien und Angebote entscheidend die Art ändern, in der Nutzer mit Informationen umgehen, macht auch die aktuelle Gewichtungsstudie der Landesmedienanstalten zur Relevanz unterschiedlicher Angebote für die Meinungsbildung deutlich. **Siegfried Schneider**, Präsident der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), referierte, dass sich an einem Durchschnittstag knapp 13 Prozent der Bevölkerung (im Alter ab 14 Jahren) mit Hilfe von Facebook und 23 Prozent mit der Suchmaschine Google informieren, wenn sie nach Nachrichten zum Zeitgeschehen suchen. Für die Zielgruppe der 14- bis 29-Jährigen spielen Intermediäre eine noch größere Rolle: Die informierende Tagesreichweite von Facebook erreicht in dieser Altersgruppe den Wert von 29 Prozent, die von Google 43 Prozent.

„Das Internet wird zum wichtigsten Informationsmedium der Gesellschaft werden“, bilanzierte der BLM-Direktor. Er berichtete, YouTube würden an einem Durchschnittstag 17 Prozent der 14- bis 29-Jährigen nutzen, um sich „über das Zeitgeschehen in Politik, Wirtschaft und Kultur“ zu informieren. Instagram werde zu diesem Zweck von jedem zehnten 14- bis 29-Jährigen eingesetzt. Die

Tagesreichweite von Google, Google+ und YouTube beträgt in Deutschland insgesamt 30,4 Prozent. Für Facebook, WhatsApp und Instagram liegt der entsprechende Wert insgesamt bei 18,2 Prozent. In der Zielgruppe der 14- bis 29-Jährigen erreichen Google, Google + und YouTube täglich 63,1 Prozent, während Facebook, WhatsApp und Instagram zusammen eine Tagesreichweite von 46,6 Prozent verbuchen.

Hans Demmel, Vorstandsvorsitzender des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) und Geschäftsführer von n-tv, bezeichnete bei der Abschluss-Diskussion des 13. DLM-Symposiums die geplante Regulierung von Intermediären als wichtig und schlug ein „abgestuftes Vorgehen“ vor. Außerdem sei ein neues Medienkonzentrationsrecht erforderlich, das alle Medien gleichermaßen berücksichtige. Für die Rolle von Künstlicher Intelligenz im Mediensektor prognostizierte Hans Demmel, dass zwar schon heute kurze, datengestützte Texte von Algorithmen produziert werden können, sich aber auch in zehn Jahren TV-Sendungen nicht ohne Menschen erstellen lassen würden. Um nicht an Bedeutung zu verlieren, müssten sich TV-Programmveranstalter „ganz dringend Gedanken über die Inhalte machen“, wies Hans Demmel auf die Konkurrenz durch die amerikanische Konkurrenz von Netflix und Amazon Prime Video hin, die Künstliche Intelligenz bei der Produktion und Distribution ihrer On-Demand-Inhalte einsetzt. In Deutschland müsse auf die eigene Kultur gesetzt werden. Algorithmen könnten aber bei der Identifizierung von Fake News und bei der Adressierbarkeit von Werbung helfen.

Zum Thema Algorithmen sagte **Dr. Susanne Pfab**, Generalsekretärin der ARD, die entscheidende Frage sei, ob Medien Künstliche Intelligenz nutzbar machen könnten oder ob Künstliche Intelligenz die Medien nutze. Angesichts der Kuratierung und Personalisierung von Inhalten durch Plattformen und Intermediäre müsse erreicht werden, dass die gesamte Bandbreite unserer Medienvielfalt sichtbar werde. „Wie stellen wir sicher, dass sich künftig alle Menschen frei eine Meinung bilden dürfen?“, fragte die Generalsekretärin der ARD. Die Vorsitzende der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, Cornelia Holsten, führte in diesem Zusammenhang „zeitlose Grundwerte“ an wie Medienvielfalt, Jugend- und Nutzerschutz sowie die Wahrung der Menschenwürde. Das alles sei Grundlage für die Forderungen nach Transparenz, Diskriminierungsverboten und der Nennung verantwortlicher Ansprechpartner. Jetzt sei medienpolitisches Handeln gefragt: „Es ist notwendig zu reagieren, bevor man weitere Jahre gelähmt zuschaut“, mahnte Cornelia Holsten. Dabei gelte die Devise, dass Medienvielfalt „kein Luxusthema“ werden dürfe. Deshalb bleibe die Auffindbarkeit von Inhalten eine zentrale Aufgabe der Medienpolitik.

„Ich schaue neidvoll auf Deutschland“, lobte **Dr. Susanne Lackner** die aktuellen Pläne, Transparenz und Auffindbarkeit für Informationsintermediäre und Medien-Plattformen gesetzlich zu verankern. In Österreich sei etwas Vergleichbares nicht vorgesehen. Die stellvertretende Vorsitzende der österreichischen Medien-Aufsichtsbehörde KommAustria setzte sich für mehr europäische Zusammenarbeit bei der Medienregulierung ein und forderte mehr Flexibilität für die Medienaufsicht. Von Modellen, künftig für alle Streaming-Anbieter eine Anzeigepflicht einzuführen, halte sie allerdings wenig, weil das zu einem enormen bürokratischen Aufwand führe.

Prof. Dr. Matthias Kurp

(HMKW Hochschule für Medien, Kommunikation und Wirtschaft, Köln)

Über das DLM-Symposium

Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten greift mit dem DLM-Symposium aktuelle medienpolitische Herausforderungen auf und diskutiert mit Vertreterinnen und Vertretern aus Medien, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft über Positionen und Gestaltungsmöglichkeiten der Rundfunklandschaft.

Das DLM-Symposium 2018 wurde inhaltlich vorbereitet von der Medientage München GmbH und organisiert von der Gemeinsamen Geschäftsstelle der Medienanstalten.

Moderiert wurde das Symposium von **Isabelle Körner** (RTL, n-tv).

Weitere Informationen über die Medienanstalten finden Sie [hier](#).

Twitter: #DLMSymp18

Kontakt bei Medien-Rückfragen

Sven Petersen

Telefon: +49 (0)30 2064690-22

Mobil: +49 (0)175 7484433

E-Mail: presse@die-medienanstalten.de

www.die-medienanstalten.de