

Executive Summary

Verantwortung digitaler Intermediäre für Inhalte und Medienvielfalt

Prof. Dr. Christoph Busch • Prof. Dr. Jan Oster



Die zentrale Fragestellung des Gutachtens lautet, welche rechtliche Verantwortung digitalen Intermediären – insbesondere Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen – im Kontext öffentlicher Meinungsbildung und demokratischer Kommunikation zukommt. Ausgangspunkt ist die erhebliche Bedeutung dieser Dienste für Informationszugänge, politische Willensbildung und öffentliche Debatten. Zugleich stehen sie im Spannungsfeld von Grundrechten (Meinungs-, Medien- und unternehmerische Freiheit), der Binnenmarktionalität der Europäischen Union (EU) und nationaler Medienvielfaltssicherung.

Ausgangslage und Problemaufriss

Digitale Intermediäre agieren auf mehrseitigen Märkten, sind durch starke Netzwerkeffekte, Datenvorteile und Skaleneffekte gekennzeichnet und tendieren zu hoher Marktkonzentration bis hin zu monopolartigen Strukturen (First-mover- und Winner-takes-it-all-Effekte). Diese Strukturbedingungen erzeugen Abhängigkeiten der Nutzer, erschweren Markteintritte und führen zu Risiken für Wettbewerb, Innovation, Nutzerinteressen und demokratische Öffentlichkeit. Plattformen und Suchmaschinen fungieren als zentrale „Gatekeeper“ der öffentlichen Kommunikation. Zugleich ist ein hohes Desinformations- und Populismusrisiko insbesondere auf reichweitenstarken Plattformen erkennbar. Phänomene wie „Filterblasen“ und „Echokammern“ sind indes empirisch nicht eindeutig nachweisbar.

Grundrechtlicher Rahmen

Intermediäre sind selbst Träger von Kommunikations- und unternehmerischer Freiheit, während Nutzer und von Inhalten Betroffene ihrerseits grundrechtlich geschützt sind. Plattformanbieter können die Bedingungen ihrer Marktteilhabe (etwa Community-Standards, Moderationsregeln, Algorithmen, Produktdesign) grundrechtlich gestützt selbst gestalten, bewegen sich aber in einem Spannungsverhältnis zu den Kommunikationsfreiheiten der Nutzer. Plattformen dürfen Standards festlegen, die verfassungsrechtlich geschützte Äußerungen ihrer Nutzer einschränken, wenn hierfür sachliche Gründe bestehen und prozedurale Sicherungen (Information, Möglichkeit zur Gegenäußerung, Beschwerdewege) den Grundrechtsschutz der Nutzer gewährleisten.

KI-Systeme selbst sind nicht grundrechtsfähig. Umstritten ist jedoch, inwieweit KI-generierte Inhalte grundrechtlich geschützt sind. Die überwiegende Auffassung stellt zutreffend darauf ab, dass KI als *Mittel* der Kommunikation grundsätzlich von der Kommunikationsfreiheit umfasst ist. Dieser Schutz findet (erst) dann seine Grenzen, wenn der *Inhalt* auch dann nicht von der Kommunikationsfreiheit umfasst wäre, wenn ein Mensch ihn abgegeben hätte, z. B. bei Schmähkritik, Formalbeleidigungen oder erwiesenen unwahren Tatsachenbehauptungen.

Aufgrund ihrer besonderen institutionellen Rolle als „öffentlicher Wachhund“ genießen journalistische Medien besonderen Schutz, unterliegen aber auch gesteigerten Sorgfaltsanforderungen.

Regulatorischer Mehrebenenrahmen

Das Gutachten analysiert systematisch die zentralen unionsrechtlichen und nationalen Regelwerke, die die Verantwortung digitaler Intermediäre bestimmen:

- **Richtlinie über Dienste der Informationsgesellschaft und Digitale-Dienste-Gesetz (DDG):** Der weite Begriff des „Dienstes der Informationsgesellschaft“ bildet die Grundlage für die Einordnung vieler Intermediärsdienste.
- **E-Commerce-Richtlinie (ECRL):** Verankert u. a. Informationspflichten und Herkunftslandprinzip und begrenzt damit die Möglichkeiten nationaler Abweichungen auf eng umgrenzte Maßnahmen.
- **Digital Services Act (DSA):** Enthält abgestufte Haftungsprivilegierungen, Sorgfalts-, Transparenz- und Risikomanagementpflichten für Vermittlungsdienste, mit verschärften Pflichten für sehr große Online-Plattformen und -Suchmaschinen.
- **European Media Freedom Act (EMFA):** Stärkt Medienfreiheit, redaktionelle Unabhängigkeit und Pluralismus und etabliert spezifische Verfahrensanforderungen beim Entfernen von Medieninhalten durch große Plattformen.
- **Medienstaatsvertrag (MStV):** Differenziert zwischen Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Medienintermediären, sozialen Netzwerken und rundfunkähnlichen Telemedien und zielt auf Vielfaltssicherung, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit.
- **Platform-to-Business-Verordnung (P2B-VO) und Digital Markets Act (DMA):** Schaffen einen Rahmen für Fairness und Transparenz gegenüber gewerblichen Nutzern sowie spezifische Pflichten für als „Torwächter“ designierte Unternehmen mit zentralen Plattformdiensten, darunter Datenzugangs- und Datenverwendungsregeln.
- **KI-Verordnung (KI-VO/AI Act):** Führt Transparenz- und Kennzeichnungspflichten für interaktive KI und synthetische Medien ein, um Täuschungen und Identitätsbetrug zu verhindern.
- Weitere Bausteine der Intermediärsregulierung sind etwa die **Politwerbung-VO, das UrhDaG und § 19a GWB** zur Kontrolle von Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung.

Diese Instrumente verfolgen teils unterschiedliche Zielrationalitäten (Herstellung des Binnenmarktes, Verbraucherschutz, Wettbewerb, Medienvielfalt, Grundrechtsschutz) und greifen deshalb als „Zahnräder“ in einer komplexen Mehrebenen-Architektur ineinander. Ein zentrales Ergebnis ist, dass unionsrechtliche Vollharmonisierung (insb. DSA) nationale Vielfaltssicherungsmaßnahmen nicht vollständig verdrängt, aber deren Ausgestaltung – insbesondere im Lichte des Herkunftslandprinzips – erheblich begrenzt.

Rolle nationalen Medienrechts und verbleibende Gestaltungsspielräume

Für Deutschland erfüllen der Medienstaatsvertrag und der Jugendmedienschutzstaatsvertrag weiterhin wichtige Funktionen für Meinungs- und Medienvielfalt, Jugendmedienschutz, Auffindbarkeit und Transparenz. Sie stehen aber im Spannungsverhältnis zur ECRL und zum DSA. Der DSA beansprucht für den Bereich der Vermittlungsdienste eine weitgehende Vollharmonisierung; Mitgliedstaaten dürfen daneben Vorschriften erlassen, die andere legitime Ziele verfolgen (etwa Vielfaltssicherung) oder ausdrücklich zugelassen sind. Das Gutachten stellt insoweit fest, dass die Regelungen des Medienstaatsvertrages zur Vielfaltssicherung mit dem Europarecht vereinbar sind.

Besonders kritisch beleuchtet wird die EuGH-Rechtsprechung zum Herkunftslandprinzip, die die Anwendbarkeit nationaler Regelungen auf in anderen Mitgliedstaaten ansässige Diensteanbieter stark einschränkt und erhebliche praktische Lücken bei der Durchsetzung nationaler Schutzziele erzeugt. Zudem weist das Gutachten auf verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine zu weite Auslegung des Herkunftslandprinzips hin. Das Gutachten weist schließlich unter Berufung auf die aktuelle Rechtsprechung des EuGH nach, dass Maßnahmen zur Pluralismussicherung nicht dem Herkunftslandprinzip unterfallen und damit nationaler Gesetzgebung offenstehen. Im Hinblick auf den Jugendmedienschutz steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich offen, abstrakt-generelle Regelungen zu treffen, die erst durch konkrete Maßnahmen der zuständigen Landesmedienanstalt gegenüber einem Anbieter verbindlich werden.

Neue Herausforderungen durch KI und synthetische Medien

Neben der Haftung für rechtswidrige Inhalte bilden Kennzeichnungspflichten und Transparenzanforderungen nach KI-VO und MStV eine Grundlage für den Umgang mit Deepfakes, Social Bots und Chatbots. Journalistische Angebote, die KI einsetzen, bleiben in vollem Umfang an Wahrheits-, Sorgfalts- und Transparenzpflichten gebunden.

Rechtsvergleichende Impulse und Handlungsempfehlungen

Abschließend nimmt das Gutachten eine rechtsvergleichende Perspektive auf die USA, das Vereinigte Königreich und Südkorea ein, um alternative Regulierungsmodelle und Best Practices zu identifizieren. Die USA setzen stark auf einen markt- und meinungsfreiheitsorientierten Ansatz (Sec. 230 CDA, First Amendment), während das Vereinigte Königreich mit dem Online Safety Act 2023 einen stark pflichtenorientierten Aufsichtsrahmen etabliert hat und Südkorea den Fokus auf Selbstregulierung und die Bekämpfung von Desinformation legt.

Das Gutachten formuliert regulatorische Optionen und Empfehlungen im Hinblick auf folgende Rechtsakte:

- **DSA:** Zu erwägen ist, die weitgehende Haftungsfreistellung von Online-Plattformen einzuschränken, um einen stärkeren Anreiz für ein sicheres, berechenbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld zu setzen. Der Ordnungsgeber sollte zudem erwägen, nicht nur – wie bisher – auf

die Bekämpfung von Desinformation und Hassnachrichten abzustellen, sondern umgekehrt besonders verlässliche und vertrauenswürdige Inhalte sichtbarer zu machen („trusted content provider“).

- **KI-VO:** Die Anwendbarkeit der KI-VO auf die private Anfertigung und Verbreitung sog. Deep-fakes ist klarzustellen.
- **EMFA:** Online-Suchmaschinen sollten in den EMFA aufgenommen werden.
- **Gesetz zur Durchführung der KI-VO (Bund):** Medienrechtliche Zuständigkeiten der Länder sind zu respektieren.
- **MStV:** Schaffung einer eigenen Telemedien-Kategorie für KI-generierte Inhalte wie ChatGPT und Google AI.
- **MStV:** Zu erwägen ist, Medienintermediäre ähnlich strengen Anforderungen im Hinblick auf Meinungsvielfalt zu unterwerfen wie Medienplattformen.
- **MStV:** Die Verpflichtung der Anbieter sozialer Netzwerke, dafür Sorge zu tragen, dass Social Bots und Chatbots gekennzeichnet sind (§ 93 Abs. 4 MStV), ist klarer auszugestalten.
- **MStV/JMStV:** Das Gutachten schlägt eine Änderung der Staatsverträge vor, um den Bedenken im Hinblick auf das Herkunftslandprinzip zu begegnen.
- **MStV:** Die Maßgaben des EMFA zur Fusionskontrolle im Medienbereich sind von den Ländern in nationales Recht umzusetzen.
- Die private Durchsetzung des Plattformrechts ist zu stärken.



Das vollständige Gutachten finden Sie hier:

www.die-medienanstalten.de/service/gutachten/verantwortung-digitaler-intermediaere/

Impressum

die medienanstalten – ALM GbR
Friedrichstraße 60
10117 Berlin
Tel: +49 30 206 46 90 0
E-Mail: info@die-medienanstalten.de
Website: www.die-medienanstalten.de

Verantwortlich

Dr. Thorsten Schmiege, Vorsitzender der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM)

Herausgeber

Albrecht Bähr, Vorsitzender der Gremienvorsitzendenkonferenz der Landesmedienanstalten (GVK)

Redaktion

Dr. Shina-Nancy Erlewein, Referentin der Gremienvorsitzendenkonferenz, Gemeinsame Geschäftsstelle der Medienanstalten (GGS)

Copyright 2026

die medienanstalten – ALM GbR

Bildnachweis

Maule – stock.adobe.com, generiert mit KI

Gestaltung und Satz

Rosendahl Borngräber GmbH
Website: www.rosendahl-berlin.de

April 2026

Alle Rechte vorbehalten