

# Rede von Kulturstaatsministerin Grütters auf dem DLM-Symposium "Moderne Regulierung schaffen, Medienzukunft gestalten"

Datum:

19. März 2015

Ort:

Berlin

In ihrer Rede betonte Monika Grütters "Nicht von ungefähr ist der Umgang mit dem Internet auch ein untrüglicher Indikator für das staatliche Demokratieverständnis. Diese Freiheit gilt es zu sichern und zu erhalten."

- Es gilt das gesprochene Wort. -

Anrede,

in seinem Fernsehfilm „Welt am Draht“ erleben wir die computergesteuerte Simulation einer ganzen Kleinstadt. Inszeniert hat dies Rainer Werner Fassbinder. Der Film stammt aus dem Jahr 1973. Realitäten werden in Frage gestellt. Die „totale Überwachung“, die computergesteuerte Auflösung des auf einem freien Erkenntnis- und Entscheidungswillen gründenden Individuums wird uns hier in bedrückender Ästhetik vorgeführt.

Und heute? Das, wofür damals große Phantasie nötig war, ist heute Realität. Einerseits konnten viele Visionen, wünschenswerte Veränderungen, Wirklichkeit werden. Andererseits lohnt sich die Frage: Entscheiden wir uns im Netz tatsächlich auf der Basis von Informationen, die wir selbstbestimmt zusammensuchen? Ermöglicht unser Bewegungsradius in der digitalen Welt tatsächlich eine bessere, ja eine möglichst unverzerrte Wahrnehmung der Realität? Oder entfernen wir uns immer mehr - am Ende sogar unmerklich - von Medienvielfalt und freier Meinungsbildung, den Leitbildern unserer Gesellschafts- und unserer Medienordnung?

„Die digitale Revolution frisst ihre Kinder“ - diese beliebte Abwandlung des Satzes von Pierre Vergniaud nehmen wir gern zu Hilfe, wenn all die Hoffnungen beschrieben werden, die an den Siegeszug des Internets geknüpft waren, um sich am Ende gerade oder doch nicht zu erfüllen oder zumindest in ein Wechselbad des Pro und Contra zu münden.

Größtmögliche Freiheit, Chancen und Partizipation des Einzelnen, Zugang vieler zu Information, Wissen und Bildung, Abkehr von staatlichen Grenzen, gesellschaftlichen Zwängen und von Marktmechanismen, die bislang durch wenige große Unternehmen geprägt und bestimmt waren: Das waren die Hoffnungen an das Internet.

Einige dieser Hoffnungen haben sich erfüllt - ja. Außerdem haben wir gerade in jüngerer Zeit die eruptive Wucht gesellschaftlicher Bewegungen erleben können, die nicht zuletzt durch den Katalysator Internet ganze Regime ins Wanken bringen kann. Hier also „Freiheit“ weiterhin mit dem Internet zu assoziieren, ist mehr als nur eine Floskel. Nicht von ungefähr ist der Umgang mit dem Internet auch ein untrüglicher Indikator für das staatliche Demokratieverständnis. Diese Freiheit gilt es zu sichern und zu erhalten.

Aber es gibt eben auch ein großes Unbehagen am world wide web. Denn das Internet ermöglicht zuweilen mehr Freiheiten, als die Demokratie vertragen kann. In den Medien werden die Kritiken Jaron Laniers, des Friedenspreisträgers des deutschen Buchhandels, und Andrew Keens heftig diskutiert.

Sie lauten:

- Das Netz schwächt Institutionen, die Demokratie braucht aber gerade starke Institutionen.
- Im Netz gilt das Recht der Vielen. Zur Demokratie gehört der Rechtsstaat. Der schützt eher die Rechte der Schwachen.
- Die starken Akteure im Netz sind Konzerne. Die starken Akteure in der Demokratie sind politisch gewählt.
- Im Netz gibt es eine Explosion der Information und viele Nischen. Demokratie braucht einen Informationsraum. „Information ohne Wächter ist fast immer inakkurat, korrupt oder beides“, schreibt Keen, und das Netz sei voll davon.
- Das Netz fördert Transparenz. Demokratie braucht Diplomatie; sie schützt - so gut sie es kann - auch unsere Privatsphäre.

Ich könnte noch einige Zweifel hinzufügen. Aber wir wollen die Chancen des Internets nutzen und dafür einen angemessenen Rahmen definieren.

Wir stehen nun also vor der Frage, wie wir die digitale Realität nach unseren freiheitlichen, rechtsstaatlichen, demokratischen und marktwirtschaftlichen Grundsätzen ordnen und gestalten können, und zwar so, dass der Staat auch im Netz seiner Funktion weniger als Akteur - eher als Garant von Freiheit, Recht und Sicherheit vollumfänglich nachkommen kann.

Aus zwei Diktaturen in einem Jahrhundert haben wir eine Lehre gezogen: „Kultur und Wissenschaft sind frei.“, so steht es in Artikel 5 unseres Grundgesetzes.

Diese und andere Freiheitsrechte haben aus gutem Grund einen hohen, einen vornehmen Verfassungsrang. Diese Freiheitsrechte sind nicht verhandelbar, unabhängig von analoger oder digitaler Welt.

Gerade wegen unserer bitteren Geschichte müssen Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit aber auch der allgemeine Persönlichkeitsschutz in der digitalen wie analogen Welt dauerhaft und uneingeschränkt Bestand haben.

Im modernen Zeitalter der Digitalisierung und Medienkonvergenz erscheint zwar jeder Rückblick in das analoge Zeitalter rückwärtsgerichtet, anders aber wird man die Anforderungen an eine Medienordnung auch in Zeiten der Konvergenz nicht ermessen können.

Vor 70 Jahren endeten der zweite Weltkrieg und die NS-Diktatur, das dunkelste Kapitel deutscher Geschichte, und es endeten damit auch Zensur, Gleichschaltung der Medien und beispiellose Propaganda.

Die Kommunikationsgrundrechte des Artikel 5 Grundgesetz mögen aus einer analogen Zeit stammen und fast 70 Jahre alt sein, aber ihre politische und gesellschaftliche Bedeutung ist ungebrochen. Mediale Vielfalt, die Gewährleistung unabhängiger Meinungsbildung und freier

Informationszugang sowie ein fairer Wettbewerb auf dem Informationsmarkt sind seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland zentrale Wesenselemente unseres Demokratieverständnisses und unserer Medienordnung. Dies gilt uneingeschränkt auch im 21. Jahrhundert.

Das bedeutet dann aber auch: Wir dürfen nicht einigen wenigen globalen Internetakteuren die faktische Hoheit darüber überlassen, wie und worüber wir uns zukünftig informieren und wie wir miteinander kommunizieren. Wir haben in Deutschland - auch aus unserer historischen Verantwortung heraus - eine fein austarierte Medienordnung, die es zu verteidigen, zu erhalten und weiterzuentwickeln gilt. Die Zeit hierfür drängt.

Um dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Vielfaltssicherung nach wie vor gerecht zu werden, bedarf es also einer zeitgemäßen und entwicklungsoffenen Anpassung der Medienordnung an die Gegebenheiten der digitalen Welt. Und dies kann nur in intensiver Zusammenarbeit von Bund und Ländern gelingen, auch, um in Europa mit einer starken deutschen Stimme sprechen zu können.

In Zeiten der Konvergenz der Medien sind nur abgestimmte Regulierungsansätze zielführend. Das ist nicht banal. Die Unterscheidung zwischen der rein technischen Betrachtung des Übertragungsweges hier und einer medienpolitischen Vielfaltsregulierung der Inhalte da, ist längst überholt. Hier sind der Bund ebenso wie die Länder gefragt.

Am Ende aller technischen Entwicklungen steht ja weiterhin der Mensch. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Urteilen zur Ausgestaltung unserer dualen Rundfunkordnung den dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit betont. Auch das Internet als dienendes Kommunikations-, Partizipations- und Informationsnetzwerk - das wäre die wünschenswerte Konsequenz. Es geht daher weniger um eine gänzliche Neubewertung der Frage, wie wir leben wollen, als vielmehr um die Transformation eines bewährten Gesellschaftsmodells, das auf Demokratie, Grundrechten und sozialer Marktwirtschaft fußt, in das digitale Zeitalter.

Der Bundestag hat sich während der vergangenen Legislaturperiode im Rahmen der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ damit beschäftigt, die Bundesregierung hat ihre eigene „Digitale Agenda“ und die Europäische Kommission Pläne für einen Digitalen Binnenmarkt. Die Länder haben ein umfangreiches Gutachten der Professoren Kluth und Schulz zu „Konvergenz und regulatorische Folgen“ vorgelegt. Jetzt müssen wir endlich mit der konkreten Arbeit beginnen.

Um diesen Prozess zu forcieren, wurde Ende letzten Jahres durch Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder und der Bundeskanzlerin die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz eingesetzt. Für die Länderseite koordiniert das Vorsitzland der Rundfunkkommission Rheinland-Pfalz. Der Kommissionsvorsitz für den Bund und die Koordinierung auf Bundeseite liegen bei mir. Ich freue mich, auf die weitere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.

Erste Treffen auf Arbeitsebene zwischen Bund und Ländern haben bereits stattgefunden, und in Kürze werde ich gemeinsam mit Frau Ministerpräsidentin Dreyer die thematische Agenda der Bund-Länder-Medienkommission vorstellen können.

Vier Themenbereiche sind für mich von besonderer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung unserer Medienlandschaft:

- Erstens eine effiziente Plattformregulierung,
- zweitens die vielfaltssichernde Regulierung von Intermediären wie z.B. Suchmaschinen,
- drittens eine bessere Abstimmung zwischen Markt- und Meinungsmachtkontrolle und
- viertens eine rasche Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Diese Themen sind Ausprägungen des übergeordneten Anliegens, faire Wettbewerbsbedingungen für alle Medienakteure herzustellen.

Lassen Sie mich hierzu etwas näher ausführen. Wie Sie alle wissen, war die bisherige Systematik der Plattformregulierung im Rundfunkstaatsvertrag knappen Übertragungsressourcen geschuldet. Als Folge konvergenter Übertragungswege und digitaler Nutzungspraktiken gehen Gefahren für die Medienvielfalt heute aber zunehmend von virtuellen Schnittstellen aus. Viele dieser Dienste haben den Charakter von Plattformen, indem sie unterschiedliche Marktseiten zusammenbringen.

Deshalb sind sie von großer Bedeutung für eine unabhängige Meinungsbildung. Denn im Internetzeitalter mit seinen praktisch unbeschränkten Übertragungskapazitäten richtet sich der Fokus zunehmend auf die Auffindbarkeit von Inhalten. Auffindbarkeit ist zur zentralen Währung im Netz geworden, von der der publizistische und damit wirtschaftliche Erfolg eines Angebots abhängen. Das Prinzip des „Must be Found“ muss daher für Angebote von besonderer Relevanz für die freie Meinungsbildung zu einem Grundprinzip unserer Medienregulierung gemacht werden.

Für alle Inhaltenanbieter sind daneben der diskriminierungsfreie Zugang zu diesen Plattformen und eine chancengleiche Auffindbarkeit auf ihnen unerlässlich. Das Ziel „Plattformneutralität“ ist übrigens auch unmissverständlicher Auftrag des Koalitionsvertrages. Daher müssen virtuelle Plattformen ausdrücklich in den Anwendungsbereich einer Plattformregulierung im weiteren Sinne aufgenommen und klargestellt werden, dass auch solche Plattformen der Regulierung unterfallen, die über keine eigene physische Infrastruktur verfügen.

Schließlich sind aber auch Plattformen in physischen Endgeräten - wie zum Beispiel Smart-TV - einzubeziehen. Auch hier sind Inhaltenanbieter auf Zugang und Auffindbarkeit angewiesen. Einen diskriminierungsfreien Zugang der Dienstanbieter zu diesen Plattformen müssen wir daher auch regulatorisch gewährleisten. Nur so wird verhindert, dass der faire Wettbewerb um die Aufmerksamkeit des Rezipienten nicht schon beendet ist, bevor die Inhalte dem Endkunden überhaupt zur Auswahl angeboten werden.

Suchmaschinen nehmen eine Schlüsselstellung in unserer digitalen Welt ein. Im täglichen Kampf um die Aufmerksamkeit im Netz ist die Auffindbarkeit der Inhalte fast schon zu einer Überlebensfrage für die Inhaltenanbieter geworden, da sie über deren publizistischen und wirtschaftlichen Erfolg entscheidet. Das Thema ist daher auch unter Vielfaltsgesichtspunkten medienpolitisch hoch relevant. Datenmonopole sind Deutungsmonopole. Deutungsmonopole werden zu Meinungsmonopolen - dahin ist es oft nur ein kleiner Schritt.

Einen Missbrauch dieser Schlüsselposition, die Suchmaschinen oder andere Intermediäre mit Gatekeeper-Funktion im Wettbewerb der Meinungen und Dienste nun einmal innehaben, müssen wir daher bekämpfen. Dies gilt auch für den wirtschaftlichen Wettbewerb.

Deshalb sehe ich die marktbeherrschende Stellung von Google mit über 90 Prozent äußerst kritisch. Ich danke Ihnen daher, lieber Herr Oettinger, dass Sie sich - damals noch als

Energiekommissar - gegen eine vorschnelle Beilegung des EU-Kartellverfahrens gegen Google ausgesprochen haben.

Ich hoffe auch, dass die neue Wettbewerbskommissarin Vestager die Praktiken und Vergleichsvorschläge von Google einer kritischeren Prüfung unterziehen wird als ihr Vorgänger. Unabhängig vom Ausgang des konkreten Verfahrens müssen wir uns aber auch Gedanken dazu machen, welche regulatorischen Werkzeuge wir für den Umgang mit Suchmaschinen entwickeln können. Dies muss ein Schwerpunktthema der Bund-Länder-Kommission sein.

Der Bundeswirtschaftsminister hat bereits vor einiger Zeit für marktmächtige Internetplattformen wie Google eine „kartellrechtsähnliche Regulierung“ ins Spiel gebracht. Die Arbeit der Bund-Länder-Medienkommission bietet nun die Möglichkeit, dieser Ankündigung Taten folgen zu lassen.

Völlige Neutralität, wie sie von manchen gefordert wird, wird man von Suchmaschinenanbietern am Ende nicht verlangen können, denn der Mehrwert von Suchmaschinen liegt ja gerade nicht in einer unterschiedslosen Aneinanderreihung von Ergebnissen, sondern in der Anordnung nach Relevanzkriterien. Eine rote Linie sehe ich jedoch dort überschritten, wo marktbeherrschende Suchmaschinen eigene Angebote gegenüber denen der Wettbewerber bevorzugen.

Neben dem Kartell- und Wettbewerbsrecht halte ich zudem aber auch vielfaltssichernde Regelungen für Suchmaschinen (z.B.) im geltenden Rundfunkstaatsvertrag für denkbar, um vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern und positive Meinungsvielfalt zu sichern. So wäre eine gesetzliche Ausgestaltung etwa in Form allgemeiner Verhaltensanforderungen - z.B. mehr Transparenz durch Kennzeichnung eigener - und fremder Angebote - oder konkreter Such- und Indexierungsvorgaben ein erster Ansatz.

Ferner kommen Regelungen in Betracht, die eine Listung und herausgehobene Positionierung journalistisch-redaktioneller Inhalte mit „Mehrwert für die öffentliche Kommunikation“ vorschreiben. Wie auch immer wir das dann definieren - eine solche Regelung fände ihre Rechtfertigung eben genau in der besonderen Bedeutung dieser Inhalte für unseren gesellschaftlichen Diskurs und unsere Meinungsbildung.

Wir alle wissen, dass das Medienkonzentrationsrecht der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht dient und das Kartellrecht die Aufgabe hat, einen möglichst freien wirtschaftlichen Wettbewerb zu sichern. So dient das Kartellrecht [über die Gewährleistung der Anbietervielfalt] zumindest mittelbar auch der Vielfaltssicherung. Aktuelle Entscheidungen der Kartellbehörden haben gleichwohl deutlich gemacht, dass Kartellrecht und Medienkonzentrationsrecht nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind.

Diese Friktionen zwischen Kartell- und Medienkonzentrationsrecht hatten zur Folge, dass medien-politisch wünschenswerte Formen der Kooperation verhindert werden. Wir alle - und den Anstoß müssen wir Medienpolitiker liefern! - müssen daher ein Verfahren finden, in dem medienpolitische Ziele zukünftig bei kartellrechtlichen Entscheidungen stärker Berücksichtigung finden können.

Es bedarf mindestens einer besseren verfahrensmäßigen Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden in Bund und Ländern. Ganz wichtig wäre eine verbindliche

Einbeziehung der Landesbehörden wie z.B. der Medienanstalten in die Entscheidungsfindung des Bundeskartellamtes.

Andererseits müssen wir uns bei der Diskussion um das Kartell- und Medienkonzentrationsrecht aber auch auf Rahmenvorgaben beschränken, deren flexible Ausfüllung den Regulierungsinstitutionen wie Bundeskartellamt, Landesmedienanstalten und Bundesnetzagentur - in verbesserter Kooperation - dann überlassen bleiben kann.

In Fragen visionärer Regulierungen sind wir auf die Unterstützung der europäischen Ebene angewiesen. Die Herausforderungen sind europaweit doch oft ähnlich, also sollten wir hier auch an einem Strang ziehen. Deshalb bin ich sehr froh, dass ein Zusammenwirken von EU-Kommission, Bund und Ländern hier heute schon vorbildlich praktiziert wird.

Insbesondere benötigen wir dringend eine Revision der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste. Denn eine Unterscheidung von linearen und nichtlinearen Angeboten ist mit Blick auf die crossmedialen Gegebenheiten schlicht nicht mehr realitätsgerecht. Wie ich weiß, hat die Kommission bereits entsprechende Arbeiten angekündigt, die wir gern von unserer Seite intensiv unterstützen. Um hierzu mit einer deutschen Stimme in Brüssel sprechen zu können, muss die AVMD-Richtlinie als zeitlich besonders dringendes Thema auch prioritär in der Bund-Länder-Medienkommission behandelt werden. Wenn wir hier nicht rasch zu einer Anpassung kommen, drohen die bereits bestehenden Wettbewerbsverzerrungen für Inhalteanbieter nur noch größer zu werden. Wie?

Andrew Keen fordert eine Ethik der Verantwortung für unser Leben im Netz. Nur so kann das Netz demokratische Beteiligung stärken. Diesem Ziel müssen unsere Anstrengungen dienen. In diesem Sinne wünsche ich Ihnen und Ihrer ambitionierten Agenda für dieses Symposium viel Erfolg.

Quelle, gesichtet am 20.3.2015:

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2015/03/2015-03-19-gruetters-dlm-symposium.html?nn=402618/>