

# „Wir brauchen Mindeststandards“

Hamburg legt Entwurf für die Regulierung von Intermediären vor

Interview mit Dr. Carsten Brosda (SPD), Senator für Kultur und Medien Hamburgs



**Dr. Carsten Brosda**  
Studium Diplom-Journalistik und Politikwissenschaft  
2000 - 2005 Referent für Grundsatzfragen im SPD-Parteivorstand  
2005 - 2009 stellv. Leiter des Planungsstabes im Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
2010 - 2011 Abteilungsleiter Kommunikation beim SPD-Parteivorstand  
2011 - 2016 Bevollmächtigter für Medien Hamburgs  
2016 Staatsrat für Kultur und Medien  
Seit 2017 Senator für Kultur und Medien Hamburgs

*Ein Drittel aller Deutschen greifen täglich auf Intermediäre zu, um sich zu informieren. Dazu zählen Suchmaschinen, Videoportale, Messenger-Dienste aber auch soziale Netzwerke. Damit rücken sie zunehmend in den Fokus der Vielfaltssicherung. Nach der Definition Hamburgs ist Medienintermediär „jedes Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Inhalte Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen“. Das betrifft vor allem Inhalte, die die Meinungsbildung der Gesellschaft und unsere öffentliche Kommunikation beeinflussen können. Die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz hat in ihrem Abschlussbericht bei Intermediären verschiedene Handlungsbedarfe identifiziert. Demzufolge sind insbesondere den Aspekten der Transparenz, der Nutzerautonomie sowie der Kennzeichnung besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Hamburg hatte die Arbeitsgruppe Intermediäre geleitet.*

**promedia:** Herr Brosda, Hamburg hat jetzt einen Entwurf für eine Regulierung von Intermediären erarbeitet. Warum wird bei der Regulierung zwischen Intermediären und Plattformen unterschieden?

**Brosda:** Weil es sich um strukturell und funktional verschiedene Angebote handelt. Intermediäre und Plattformen haben sicherlich einige Gemeinsamkeiten, aber auch entscheidende Unterschiede. Hinzu kommt, dass für Plattformen bereits Regelungen im geltenden Rundfunkstaatsvertrag bestehen, die wir modernisieren wollen. Sie passen aber nicht auf das neue Phänomen der Intermediäre, so dass wir hier neue Überlegungen entwickeln mussten.

Nach unserem Verständnis ist ein Medienintermediär „jedes Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Inhalte Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen“. Dies sind zum Beispiel Angebote wie die Google Suchmaschine und soziale

Netzwerke wie Facebook oder User-Generated-Content-Angebote wie YouTube. In Abgrenzung zu Plattformen wie beispielsweise den oft in sich geschlossenen Angeboten der Kabelnetzbetreiber werden nur sogenannte „offene Systeme“ erfasst und keine Anbieter, die eine abgeschlossene Auswahl von Inhalten anbieten. Intermediären liegen oft Algorithmen zu Grunde, die nicht vollständig bekannt sind. Auf Basis der jetzt vorliegenden Vorschläge soll es möglich werden, die wesentlichen Kriterien, die hinter der Sortierlogik stecken, transparent und für Außenstehende nachvollziehbar zu machen.

**promedia:** Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Vielfaltssicherung und einer Regulierung von Intermediären?

**Brosda:** Zunächst einmal sind Intermediäre ein professioneller Mechanismus der Relevanzbewertung und der Auswahl eines inhaltlichen Angebots. Weil sie zwischen Medienanbieter und Mediennutzer stehen, hat ihre Auswahl natürlich einen Einfluss

auf die wahrgenommenen Informationen und damit potenziell auch auf den Meinungsbildungsprozess. Dies muss nicht einmal absichtlich geschehen, zum Beispiel indem sie dem Nutzer nur einen bestimmten Teil an Informationen zugänglich machen. Es ist das ausdrückliche Geschäftsmodell von Intermediären zu sortieren und vorauszuwählen. Wie bei anderen Medienangeboten auch ist es wichtig, dass wir Instrumente schaffen, mit denen wir rechtzeitig einer Einschränkung der Vielfalt entgegenwirken können. Daher wollen wir, dass Intermediäre künftig von der Medienregulierung erfasst werden.

**promedia:** Von welchen grundlegenden Überlegungen sind Sie bei der Regulierung von Intermediären ausgegangen?

**Brosda:** Die grundlegende Überlegung ist, dass insbesondere die großen und verbreiteten „Player“ wie zum Beispiel Google oder Facebook Einfluss auf die Meinungsbildung vieler Nutzerinnen und Nutzer haben können. Ihre Auswahl und Sortie-

ung aus einer Vielzahl von Beiträgen spielt für die Wahrnehmbarkeit journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote inzwischen eine entscheidende Rolle. Es besteht daher die Gefahr, dass die Meinungsvielfalt und kommunikative Chancengleichheit beeinträchtigt werden könnte. Diese potentielle Gefahr ist die Begründung und der Ausgangspunkt für die geplanten Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag.

**promedia:** Wie weit sollen Algorithmen künftig reguliert werden?

**Brosda:** Hier geht es uns in erster Linie um Transparenz. Es sollen nur die zentralen Kriterien der Sortierung offengelegt werden, die zu der Reihenfolge der Präsentation führen. Es obliegt dann dem Nutzer, diese Informationen für sich einzuordnen. Es geht ausdrücklich nicht darum, den gesamten Algorithmus offen zu legen. Schließlich ist der Algorithmus zum einen die Grundlage des jeweiligen Geschäftsmodells und der damit verbundenen Leistung gegenüber dem Nutzer, die sich von seinen Konkurrenten unterscheiden soll. Zum anderen könnte die vollständige Offenlegung zu Manipulationen Dritter im System führen, weil dann ja extern ausrechenbar wäre, was wie nach vorne gelangt. Während die Transparenzvorschriften weitgehend ausdiskutiert sind, verbleibt als offener Punkt, ob es darüber hinaus auch eine weitere Regelung braucht, um ab einer gewissen Marktmacht eines Intermediärs Anti-Diskriminierungsvorschriften durchzusetzen. Hier geht es zum Beispiel darum, Diskriminierung auf Grundlage von Rasse, Geschlecht oder ähnlichem zu verhindern. Ob das schon über die Transparenzvorschriften gelingt oder wir weitere Regelungen brauchen, werden die weiteren Verhandlungen und Konsultationen zeigen.

**promedia:** Müsste man nicht einige grundlegende „Verhaltensregeln“ für Intermediäre vorgeben?

**Brosda:** Uns geht es in erster Linie nicht darum, den Intermediären vorzuschreiben, wie sie ihren Job zu machen haben. Sie erbringen vielfach eine wertvolle und vom Nutzer erwünschte Vorstrukturierung. Sie sollen sich mit ihrer guten oder schlechten Leistung auch wie jedes andere Unternehmen am Markt präsentieren können. Niemand möchte „gleichförmige“ Suchmaschinen, die alle dasselbe Ergebnis auswerfen. Wir brauchen aber „Mindeststandards“, die die Meinungsvielfalt sichern, aber zugleich auch die Interessen der Intermediäre und ihrer Unternehmen mit den Grundrechten der Nutzer in einen Ausgleich bringen.

**promedia:** Sie haben in diesem Zusam-

menhang gefordert, dass „die grundsätzlichen Prinzipien unserer Kommunikationsordnung“ festgelegt werden müssen. Wie weit sind die Länder hier?

**Brosda:** Der Rundfunkstaatsvertrag ist ein Gesamtwerk von 16 Ländern. Der nunmehr im Entwurf vorliegende Modernisierungsstaatsvertrag enthält viele gute Vorschläge – wie zum Beispiel die neu entwickelte Intermediärsregulierung.

Die Erfahrungen machen mich zuversichtlich, dass wir auch künftig neue Phänomene vom Grundsatz her regulatorisch erfassen werden, indem wir abstraktere Prinzipien zum Ausgangspunkt der Überlegungen machen.

**promedia:** Was sollte zu diesen Prinzipien gehören?

**Brosda:** Das sind neben dem Schutz der Menschenwürde und dem Jugendschutz die

## **„Zunächst einmal sind Intermediäre ein professioneller Mechanismus der Relevanzbewertung und der Auswahl eines Inhaltlichen Angebots.“**

Medien- und Meinungsvielfalt, kommunikative Chancengleichheit, Verantwortlichkeit, Transparenz und zum Beispiel je nach konkretem Regulierungsfeld auch Aspekte wie Diskriminierungsfreiheit.

**promedia:** Welche Rollen sollen soziale Netzwerke, die in zunehmenden Maß meinungsbildend sind, bei der Regulierung spielen?

**Brosda:** Nach der vorgesehenen Definition sind soziale Netzwerke als Intermediär ebenfalls von der Regulierung erfasst – genau aus dem Grund, den Sie genannt haben. Meinungsbildung findet auch über soziale Netzwerke statt. Außerdem haben wir noch ein weiteres Phänomen, das überwiegend in sozialen Netzwerken auftritt, in den Blick genommen. Das sind die sogenannten Social Bots, also automatisierte Nutzerprofile, die eine menschliche Identität vortäuschen, aber technisiert Meinungen vervielfacht posten und damit das Gesamtmeinungsbild verzerren und beeinflussen. Um die kommunikative

Chancengleichheit zu gewährleisten, muss das Gegenüber wissen, ob er mit einem Menschen oder einem Bot (Roboter) interagiert. Daher haben wir einen Vorschlag für eine Kennzeichnung von Social Bots gemacht, der auch die Betreiber sozialer Netzwerke in die Verantwortung nimmt.

**promedia:** Inwieweit müssen Diensteanbieter die Interessen der Rechteinhaber stärker berücksichtigen?

**Brosda:** Das ist eine sehr wichtige Frage, die derzeit gerade auf europäischer Ebene sehr kontrovers diskutiert wird. Nach meinem Geschmack sollten die Diensteanbieter ein eigenes Interesse daran haben, dass auch die Rechteinhaber an ihrem wirtschaftlichen Erfolg partizipieren.

Aufgrund der Kompetenzordnung des Grundgesetzes wird diese Frage allerdings nicht durch die Länder allein im Rundfunkstaatsvertrag entschieden. Gleichwohl nutzen wir über den Bundesrat oder auf anderen Wegen unsere Möglichkeiten, um auch dieses wichtige Thema zu bearbeiten.

**promedia:** Wer sollte die Regulierung von Intermediären künftig überwachen?

**Brosda:** Da wir Intermediäre als spezielle Telemedien einordnen und die Landesmedienanstalten in vielen Fällen bereits die Aufsicht über Telemedien übernehmen, gibt es bei ihnen am ehesten die Erfahrung und Kompetenz, die es braucht. Als staatsfern organisierte Anstalten können sie zudem die notwendige Unabhängigkeit bei der Beaufsichtigung und Durchsetzung der neuen Regelungen gewährleisten. Aber auch hier ist das letzte Wort noch nicht gesprochen.

Bevor wir hier weitere Aufgaben freihändig verteilen, müssen wir uns meines Erachtens über eine Reform der Anstalten verständigen, die sie in die Lage versetzt, ihre Potenziale auch tatsächlich zu nutzen.

**promedia:** Wie sieht der weitere Zeitplan aus? Wann könnte ein neuer Staatsvertrag zur Regulierung der Intermediäre vorliegen?

**Brosda:** Die Rundfunkkommission hat im Juni beschlossen, die Entwürfe des sogenannten Modernisierungsstaatsvertrags zu einer ersten Konsultation mit Betroffenen und Beteiligten freizugeben. Im Juli und August wird daher die Möglichkeit bestehen, zum Entwurf eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.

Die eingegangenen Stellungnahmen werden dann vom Länderkreis ausgewertet. Ich bin zuversichtlich, dass wir auf dieser Grundlage eine gemeinsame Version des Rundfunkänderungsstaatsvertrages entwickeln und in Kraft setzen können. ■