

Herausforderungen für den Grundrechtsschutz in der digitalen Welt

Beitrag zum 16. Luxemburger Expertenforum zur Entwicklung des Unionsrechts am 16.09.2024 beim Gerichtshof der Europäischen Union

Müssen Grund- und Freiheitsrechte, insb. die Rechte aus Art. 7, 8, 10, 11 und 21 der Charta, in der digitalisierten Lebenswirklichkeit und mit Blick auf die Entwicklung künstlicher Intelligenz neu gedacht werden? Wie sollte der Schutz der Grundrechte austariert werden, vor allem gegenüber Herausforderungen für die Sicherheit? Sollten die Grundrechte der Charta Drittwirkung entfalten können, besonders in Bezug auf marktmächtige Unternehmen? Cyberhetze auf Plattformen – Notwendigkeit von Schranken für den politischen Diskurs? Schutz der Unabhängigkeit von Presse und Medien sowie von Inhalten – Bedroht die Marktmacht großer Plattformen

den Medienpluralismus und die Freiheit demokratischer Meinungsbildung? Was kann das Medienfreiheitsgesetz leisten?

Die Länder der Bundesrepublik Deutschland befassen sich seit Jahrzehnten mit Regulierungsfragen im Medienbereich. Anfangs ging es nur um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den Jugendmedienschutz. Nach der Zulassung der privaten Säule des Rundfunks in den 80er Jahren schufen sie auch insofern einen klaren Rahmen mit den Landesmedienanstalten staatsferne Einrichtungen für dessen Kontrolle. Dabei verloren die Länder nie die Bedürfnisse der Zeitungen und Zeitschriften aus dem Blick. Auch sie sind für die öffentliche Meinungsbildung unverzichtbar, nicht zuletzt wegen des hohen Reflexionsniveaus und der überregionalen Kulturbericht-erstattung der Qualitätszeitungen. Mit der dynamischen Entwicklung des Internets, kapitalgetriebener sozialer Medien und anderer Internetplattformen,

wurde die bereits aus dem Jugendmedienschutz bekannte Regulierungskooperation mit der Bundesregierung immer bedeutsamer. Auch insofern besteht eine Zuständigkeit der Länder lediglich für medienrechtliche Aspekte einschließlich des Jugendmedienschutzes. Nach Art. 23 GG i. V. m. dem EUZBLG bedeutet das den Wechsel der Verhandlungsführung; ein spannendes Thema im Bund-Länder-Verhältnis.

Während Deutschland und Europa den vorwiegend im außereuropäischen Ausland stattfindenden Entwicklungen im Internet zunächst unbeholfen gegenüberstanden, kristallisierten sich im Laufe der Zeit Regulierungsansätze heraus, die inzwischen im Digital Service Act, im Europäischen Medienfreiheitsgesetz (EMFA) und nicht zuletzt in der vor der Europawahl gerade noch verabschiedeten KI-Verordnung perfektioniert worden sind. Die Länder haben im Medienstaatsvertrag, der aus dem Rundfunkstaatsvertrag hervorgegangen ist, aus alledem die notwendigen Konsequenzen gezogen. Der Fünfte Medienänderungsstaatsvertrag, dessen Gegenstand das Digitale Dienste Gesetz zur Umsetzung des Digital Service Acts ist, steht unmittelbar vor der Ratifikation in den Landtagen. Das Vorhaben dient der Bekämpfung von Hass und Hetze sowie Desinformation und illegalen Produkten im Netz und nicht zuletzt dem Schutz von Menschenwürde und Jugend in den Medien. Aus den neuen Regelungsansätzen haben sich für die Landesmedienanstalten und ihre gemeinsamen Ausschüsse wie die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) weitreichende neue Aufgaben ergeben, die nun von den Regulierern auf EU- Bundes- und Landesebene in guter Abstimmung beherzt in Angriff genommen werden müssen, damit Nutzerinnen und Nutzer frei und selbstbestimmt zwischen den Medienangeboten wählen können. Die Landesmedienanstalten berichten jedenfalls stolz, sie nähmen „in Europa eine Vorreiterrolle ein,

wenn es um effiziente Regulierungsmethoden geht. Als erste Medienaufsicht Europas setzen sie künstliche Intelligenz ein, um im Internet nach Rechtsverstößen zu suchen“. Die dauerhafte Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes wird dennoch nicht einfach sein, denn in vielerlei Hinsicht, nicht zuletzt finanziell und personalwirtschaftlich, sind die regionalen, die nationalen (Bundesnetzagentur) und die europäischen Regulierer nicht waffengleich und auf Augenhöhe mit den Multimilliardären, die hinter den zu regulierenden Plattformen stehen. Auch wir Länder werden angesichts knapper Ressourcen neue Refinanzierungsgrundlagen für die Medienanstalten entwickeln müssen, denn von ihrem bescheidenen Anteil am Rundfunkbeitrag werden sie diese Aufgaben nicht finanzieren können und wohl auch nicht dürfen, denn es handelt sich um originär staatliche, wenn auch in staatsferner Weise wahrzunehmende Aufgaben.

Aber auch die Plattformen selbst sind gehalten, interne Vorkehrungen zu treffen, die beispielsweise eine schnellstmögliche Löschung von menschen-unwürdigen Inhalten in eigener Betreiberverantwortung gewährleisten.

Bei vielen Anbietern scheint das inzwischen einigermaßen verlässlich zu funktionieren. Dennoch bleibt es eine zentrale Daueraufgabe, das Recht auf freie Meinungsäußerung als Kern der Demokratie zu schützen und gleichzeitig dessen Missbrauch zu unterbinden. Zur Begrenzung ihrer Marktmacht brauchen wir neue Instrumente, denn dem zahnlosen nationalen Medienkonzentrationsrecht entziehen sie sich. Der in Art. 22 EMFA niedergelegte Ansatz zu einer Fusionskontrolle dürfte allenfalls zur Transparenz beitragen, wenn er nicht ohnehin rechtswidrig sein sollte.

Zugleich wächst der Widerstand bei den Betreibern von Medienplattformen und Medienintermediären wie Suchmaschinen,

Sozialen Medien und Videoportalen gegen tatsächliche oder vermeintliche staatliche Übergriffe. Selbstverständlich sind auch sie Träger von Grundrechten, aber sie müssen sich wegen der evidenten Gefahren, die von ihrem Betrieb ausgehen, ebenso selbstverständlich auch an das geltende Recht halten. Das ist für die Unternehmen gewiss nicht banal, denn es gibt bisher keinen weltweit annähernd einheitlichen Rechtsrahmen. Und wir müssen das Fanal erkennen: Elon Musk legt sich mit Brasilien und neuerdings auch Australien an, die in Anlehnung an unser dort als vorbildlich empfundenes europäisches Recht Exzesse im Internet bekämpfen wollen. Der Telegram-Gründer Pawel Durow hat gerade in Frankreich für ihn schmerzliche Erfahrungen mit der europäischen Regulierung in ihrer französischen Version gemacht. Das soll ihn veranlasst haben, seine chaotische, zum Missbrauch geradezu einladende Plattform den Vorgaben des europäischen Rechts zu unterwerfen. Europa ist also bei der Wahrung von Menschenwürde und Grundrechten im Internet kein zahnloser Tiger mehr. In dieselbe Richtung weisen die jüngsten Sanktionsentscheidungen des EUGH gegen Google und Apple, die allerdings – wie der BDZW jüngst angemerkt hat – auf eine 15 Jahre alte Beschwerden zurückgehen, und wir erinnern uns, dass nur schnelles Recht gutes Recht sei. Auf der anderen Seite droht die zur Überregulierung neigende EU aber auch von internationalen Entwicklungen abgehängt zu werden. So hat Apple vor wenigen Tagen verkündet, sein neues iPhone wegen des Gesetzes über digitale Märkte (DMA) vorerst nicht auf dem deutschen Markt anzubieten. Regulierung bleibt also eine Gratwanderung.

Anrede,

ob es geboten ist, Rechte aus der Charta vor dem Hintergrund der digitalisierten Lebenswirklichkeit und der explosiven Entwicklung künstlicher Intelligenz neu zu denken bzw. mit Drittwirkung auszugestalten, erscheint mir einstweilen offen. Für Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte betont. Für die Grundrechte der Charta gilt zunächst einmal deren limitierender Art. 51. Ich verkenne nicht, dass die unmittelbare Geltung einschlägiger EU-Normen, jetzt auch der KI-Verordnung, eine Gemengelage schafft, die die Frage nach einer „situativ staatsähnlichen Grundrechtsbindung“ nahelegt, wäre aber in Sorge um weitere Auslegungskonkurrenzen zwischen EUGH und BVerfG, die der Geltungskraft einer grenzüberschreitenden Rechtsordnung insgesamt nicht dienlich wären.

Auch zum Spannungsverhältnis zwischen Grundrechtsschutz und Sicherheit haben die Gerichte über Jahrzehnte tragfähige Grundsätze entwickelt. Gewiss drohen mit der Verbreitung Künstlicher Intelligenz gravierende neue Gefahren. Plattformen und Medienintermediäre dürfen kein sicherer Hafen für den international vernetzten Terrorismus, für Drogenhändler und für Kinderpornographie sein. Sie müssen diskriminierungsfrei sein und sich klaren Transparenz- und Informationsregeln unterwerfen, wie wir sie in großen Teilen medienrechtlich bereits geschaffen haben, nicht zuletzt in der diesbezüglichen Satzung der Medienanstalten. Aber der Siegeszug der KI, ist weit über die einfachen Anwendungen wie ChatGPT hinaus. Noch bevor die KI-Verordnung in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung beispielsweise in ihrem Sicherheitspaket gerade den Einsatz von Künstlicher Intelligenz bei der Auswertung biometrischer Daten, also im Bereich von Hochrisikosystemen, geregelt.

Die Kommunikation über die Sozialen Medien berührt allerdings nicht nur die Grundrechte der Menschen, die sie freizügig nutzen, sondern auch den demokratischen Grundkonsens unserer Gesellschaft, wie er sich in freien, gleichen und geheimen Wahlen manifestiert. Die offenkundigen Gefahren für eine ungehinderte und unverfälschte Meinungsbildung, die von ihnen ausgehen, hat dem Bundesverfassungsgericht wiederholt Anlass gegeben, auf den und seiner Finanzierungsgrundlage zunehmenden Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Verbreitung qualitätsgesicherter, redaktionell verantworteter, durch Gremienkontrolle begleiteter Bericht-erstattung hinzuweisen. Darüber gibt es in Deutschland keinen Dissens. Dennoch gilt es, in der gegenüber dem 20. Jahrhundert vielfältiger und breiter, auch internationaler aufgestellten Medienwelt die jeweiligen Befugnisse immer wieder neu auszutarieren, um Medienpluralismus zu gewährleisten. Er war nie stärker bedroht als jetzt. Auch die zweite im Wettbewerb finanzierte Säule des Rundfunks hat ihre Daseinsberechtigung, bis hin zu den privaten lokalen „Heimatsendern“, die neben den lokalen Tageszeitungen viel für die örtliche Berichterstattung leisten, die den öffentlich-rechtlichen Anstalten verwehrt ist. Angesichts des hier massiven Rückgangs von Werbeeinnahmen, denen ein gewaltiger Anstieg der Erlöse aus perfekt individualisierter Werbung bei den internationalen Medienintermediären korrespondiert, gerät die zweite Säule des Rundfunks in diesen Tagen unter massiven wirtschaftlichen Druck. Dasselbe gilt für die Zeitungen und Zeitschriften, denen es bisher nicht wirklich gelungen ist, tragfähige internetbasierte Refinanzierungsmodelle zu entwickeln. Der TAZ wünsche ich viel Glück, wenn sie im Jahr 2025 nach gut 45 Jahren ihre Printausgabe einstellt. Beide Bereiche - privater Rundfunk und Zeitungen - drängen uns, zur Erhaltung von Medienvielfalt auch in den peripheren ländlichen Räumen staatliche Vertriebsförderung zu gewähren, was in

einem gewissen Widerspruch zum Verfassungsgebot der Staatsferne stehen kann. Auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist bereits eine Unterstützung für den Zeitungsvertrieb auf der letzten Meile vereinbart, es zeichnet sich aber keine Lösung dafür ab. In einigen ostdeutschen Ländern grassiert das Zeitungssterben bereits. Dabei darf es nicht bleiben. Deshalb ist es auch wichtig, dass der ausfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht alle seine Möglichkeiten ausreizt, sondern beispielsweise im Streit mit dem Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV) über die Presseähnlichkeit textgestützter Telemedien einlenkt. Alle herkömmlichen Massenmedien stehen unter dem wirtschaftlichen Druck von kostenlosen Internetangeboten. Die Gesamtverantwortung für den Fortbestand eines vielfältigen Medienangebots gebietet es, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht länger alles machen, was nicht ausdrücklich verboten ist, sondern sich auch einmal kluge Selbstbeschränkung auferlegen und Rücksicht auf andere nehmen. Und mit etwas mehr Umsicht könnte die Anstalt sehr viele der im Reformstaatsvertrag vorgesehenen Regelungen autonom durch Selbstverpflichtungen umsetzen. Außerdem würden sich dann nicht immer wieder die vor Jahren im Beihilfekompromiss ausgeklammerten Fragen stellen, wie aktuell wieder durch eine Beschwerde des BDZV.

Aus meiner Sicht weist auch das Medienfreiheitsgesetz in diese kooperative Richtung, denn es will nicht nur staatliche Durchgriffe auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unterbinden, sondern breite Medienvielfalt sichern. Es liegt in der Natur der Sache und ist eine ständige geradezu equilibristische Herausforderung für uns Länder, bei aller Hinwendung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, für den wir eine besondere Verantwortung haben, nie das notwendige pluralistische Gesamtangebot aus den Augen zu verlieren. Dabei soll uns künftig ein unabhängiger

Expertenkreis, der Medienrat, helfen. Deutschland nimmt für sich in Anspruch weder der Auslöser für den EMFA, noch unmittelbar davon betroffen zu sein. Soweit es Polen betrifft, hat Ministerpräsident Tusk nach der Regierungsübernahme nicht gezögert, den Polnischen Rundfunk in sehr robuster Weise aus der Umklammerung durch die PIS zu lösen. Das war definitiv auch eine starke staatliche Intervention, die kaum auf Kritik stieß.

Letzten Endes gilt, was schon immer gegolten hat: als Politiker müssen wir ebenenübergreifend, lokal, regional und national denken und handeln, denn hier sitzen diejenigen, vor denen wir uns bei Wahlen zu verantworten haben, aber angesichts der weltweiten Entwicklungen, müssen wir mehr und mehr auch europäisch und international agieren, und so auch regulieren.

Und Europa wird sich gegenüber den anderen wirtschaftlich und politisch starken Epizentren der Welt behaupten müssen, um nicht bedeutungslos zu werden. Deshalb wird beim EMFA der arg strapazierte Kompetenztitel für den Binnenmarkt in Zukunft kaum ausreichen, um in der immer digitaleren Welt auf europäischer Ebene gut gerüstet zu sein.