

## 5. Staatsferne und Vielfaltssicherung



# Die Vielfaltssicherung und die Macht der Intermediäre

Dieter Dörr

## I. Einleitung

Die Digitalisierung, die *Norbert Schneider* in ihrer Bedeutung zutreffend mit der Erfindung eines neuen Alphabets gleichsetzte,<sup>1</sup> hat gerade auch im Medienbereich dramatische, teilweise disruptive Veränderungen mit sich gebracht. Sie hat nicht nur dazu geführt, dass neben das klassische Fernsehen in großer Zahl weitere mediale Angebote, deren Bedeutung sich dem Fernsehen mehr und mehr annähern. Die Unterschiede zwischen dem Fernsehen als einer Form des einfachgesetzlichen Rundfunks und Online-Angeboten sind bei weitem nicht mehr so ausgeprägt wie früher. Bei vielen Abrufangeboten besteht, abgesehen von der Linearität, inhaltlich überhaupt kein Unterschied mehr.<sup>2</sup> Diese Problematik einer möglichen inhaltlichen Konvergenz wird vielfach diskutiert, etwa im Hinblick auf die Funktion und den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.<sup>3</sup> Lange Zeit viel zu wenig beachtet wurde aber die entscheidende Rolle der „Intermediäre, die einen durch Algorithmen gesteuerten Zugang zu Inhalten und Informationen gleich welcher Art vermitteln. Ohne sie wäre die Flut der im Internet vorhandenen Angebote für die Nutzer nicht zu bewältigen. Daher besitzen sie, wie noch zu zeigen sein wird, eine erhebliche Meinungsmacht und beeinflussen die öffentliche Meinungsbildung in immer stärkerem Ausmaß. *Georg Gounalakis* gebührt das Verdienst, im Gegensatz zu manch anderen,<sup>4</sup> die die Meinungsmacht der Intermediäre immer noch

---

1 [https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/lfm-nrw/Reden\\_des\\_Direktor\\_Norbert\\_Schneider/redeschneider-23022006.pdf](https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/lfm-nrw/Reden_des_Direktor_Norbert_Schneider/redeschneider-23022006.pdf).

2 Vgl. zu diesen Entwicklungen *D. Dörr/B. Holznagel/A. Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, Frankfurt a.M. 2016, S. 15 ff.

3 Vgl. dazu eingehend *D. Dörr/B. Holznagel/A. Picot*, Fernsehen (Fn. 2), S. 65 ff.

4 Vgl. etwa *K. Lischka/C. Stöcker*, Digitale Öffentlichkeit – wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen, Gütersloh 2017, S. 61 ff.

unterschätzen, dies frühzeitig erkannt und auf die damit verbundenen Gefahren eindringlich hingewiesen zu haben.<sup>5</sup>

Unter Intermediären – der Begriff hat trotz gewisser Unschärfen Eingang in § 2 Abs. 2 Nr. 16 MSTV gefunden - versteht man Dienstetypen, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte, aber auch gelegentlich für eigene Inhalte erzeugen. Sie vermitteln also zwischen den Angeboten und den Nutzern. Bei den Angeboten handelt es sich in der Regel um fremde Inhalte, aber vermehrt auch um eigene Inhalte und Informationen.

Bei den Intermediären können verschiedene Kategorien unterschieden werden. So differenzieren die Landesmedienanstalten in ihrem Vielfaltsbericht zwischen Sozialen Netzwerken, Videoportalen, Instant Messengern und Suchmaschinen. Für diese Unterscheidung sprechen zunächst praktische Gründe. Die Kantar TNS führt im Auftrag der Landesmedienanstalten seit 2016 eine bevölkerungsrepräsentative Befragung in Deutschland durch und fragt in den vier Kategorien 19 Intermediäre namentlich ab. Dadurch werden für die vier Kategorien jeweils eigene Daten ausgewiesen. Zudem weisen Soziale Netzwerke, Videoportale, Instant Messanger und Suchmaschinen signifikante Unterschiede auf.

Durch bestimmte Intermediäre, nämlich soziale Netzwerke, Videoportale und Instant Messenger, wird dem Einzelnen zudem, anders als bei Suchmaschinen, nicht nur die Möglichkeit eingeräumt, textliche und audiovisuelle Angebote Dritter zu finden und zu nutzen. Vielmehr kann er auch eigene Inhalte einem globalen Markt kostengünstig und nahezu ohne Zugangshindernisse zugänglich zu machen, also seine Inhalte massenhaft verbreiten. Zwar bestand auch früher für Einzelne die Möglichkeit, eigene Äußerungen einem breiteren Publikum zugänglich zu machen, etwa durch das Schreiben von Leserbriefen. Dies setzte allerdings voraus, dass die Zeitung den Leserbrief veröffentlichte, war also mit nicht unerheblichen Zugangshürden verbunden. Heute genügt, um nur ein Beispiel zu nennen, bereits ein handelsübliches Headset bzw. Mikrofon und eine Webcam, um

---

<sup>5</sup> Vgl. etwa G. Gounalakis, Meinungsmacht im Online-Bereich, in: die medienanstalten (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2022, Berlin 2022, S. 50 ff.; ders., Meinungsmacht im Internet, in: die medienanstalten (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2018, Berlin 2018, S. 42 ff.; ders. Wir brauchen ein umfassendes Modell der Vielfaltsicherung, pro media, 6/2017, 17 ff.

aus dem eigenen Wohnzimmer per Videostream zu senden oder die Aufnahmen als Video on demand auf Abruf zur Verfügung zu stellen.<sup>6</sup>

## II. Die Meinungsmacht der Intermediäre

### 1. Die Nutzung zur Information

Schon dies zeigt, dass die Intermediäre bei der massenhaften Verbreitung von textlichen oder bildlichen Äußerungen, die von Einzelnen stammen und zur öffentlichen Meinungs- und Willensbildung beitragen können, also bei der Verbreitung von User Generated Content, eine zentrale Bedeutung besitzen. Zudem sind sie für das Auffinden von Inhalten jedweder Art ein unerlässliches Hilfsmittel geworden. Dies lässt sich auf sicherer Grundlage feststellen, da die Landesmedienanstaltendie Bedeutung der Intermediäre für die Meinungsbildung seit 2016 durch Kantar TNS mittels einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung systematisch beobachten lassen und die Ergebnisse jährlich in einem Vielfaltsbericht veröffentlichen.

Insgesamt spielen die Intermediäre, wie die in den Vielfaltsberichten 2018, 2019, 2020, 2021 und 2022 veröffentlichten Ergebnisse zeigen,<sup>7</sup> bei der massenhaften Verbreitung und dem Auffinden von textlichen, akustischen oder bildlichen Äußerungen, die zur öffentlichen Meinungs- und Willensbildung beitragen können, eine zentrale Rolle und besitzen eine ganz erhebliche, zumindest potenzielle Meinungsmacht.<sup>8</sup>

---

6 Vgl. dazu K. Bodensiek/M. Walker, Livestreams von Gaming Video Content als Rundfunk?, Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung der Rundfunkzulassungspflicht, MMR 2018, 136 (136).

7 Vgl. A. Zimmer, Intermediäre und Meinungsbildung, in: die medienanstalten (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2018, Berlin 2018, S. 52 ff.; A. Zimmer/K. Kunow, Intermediäre und Meinungsbildung, in: die medienanstalten (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2019, Berlin 2019, S. 46 ff.; Zimmer/Kunow, Medienintermediäre und Meinungsbildung, in: die medienanstalten (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2020, Berlin 2020, 44 ff.; S. Schneider, Alte Normen – neue Nutzungsformen: Konzentrationskontrolle muss neu gedacht werden, Ergebnisse der Mediengewichtungsstudie 2021-I, in: die medienanstalten (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2021, Berlin 2021, S. 8 (17 ff.); D. Hein, Wie informieren sich die Menschen zum Zeitgeschehen?, in: die medienanstalten (Hrsg.), Vielfaltsbericht 2022, Berlin 2022, S. 8 ff. u. G. Gounalakis, Meinungsmacht im Online-Bereich, in: die Medienanstalten, Vielfaltsbericht 2022, Berlin 2022, S. 50 ff.

8 D. Dörr, Die Macht der Intermediäre, in: Taeger (Hrsg.), Die Macht der Daten und Algorithmen, Oldenburg 2019, S. 1 (4 ff.); D. Dörr, Die Meinungsmacht der Intermediäre und der neue Medienstaatsvertrag, in: L. Specht-Riemenschneider/B. Buchner/C.

## 2. Social Bots, Echokammern und die Macht der Algorithmen

Zudem ergeben sich durch die Digitalisierung auch neue Möglichkeiten, auf die öffentliche Willensbildung Einfluss zu nehmen. Zwar ist der Versuch, andere durch eine Aufbereitung und Darstellung von Daten und Ansichten, notfalls auch durch Manipulation, von der eigenen Position zu überzeugen, keine Erscheinung des Internetzeitalters. Neu ist aber die Möglichkeit, durch Trolle in den Meinungsbildungsprozess einzugreifen oder mittels Social Bots die eigenen Überzeugungen um ein Vielfaches multipliziert zu verbreiten und so den Anschein einer mehrheitsfähigen Tendenz zu erwecken. Der Begriff „Fake News“ findet dabei fast schon inflationäre Verwendung. Dies bedeutet aber nicht, dass man die Gefahren unterschätzen sollte. So werden Social Bots entwickelt, um eine menschliche Präsenz im Web vorzutäuschen. Meist sind die Bots für einen bestimmten Zweck bestimmt, sei es PR-Arbeit, Marketing oder zunehmend auch politische Propaganda. Um reale Personen von seiner vermeintlich ebenso realen Existenz als Mensch zu überzeugen, nutzen Social Bots künstliche Intelligenz und umfassende Datenanalyse, die sich auch auf Textkörper bezieht. Von der technischen Struktur sind nach Meinung von Experten die hybriden Bots, die hochautonom und gleichwohl von einem Menschen gesteuert agieren, besonders bedrohlich. Aus der Funktion und den Möglichkeiten der Bots entstehen drei Gefahren. Zum ersten könnten die Aussagen der Bots als Mehrheitsmeinung missinterpretiert werden. Zum zweiten sind die Bots bei unklarer Nachrichtenlage besonders erfolgreich. Zum dritten haben sie bei hoher Nachrichtenfrequenz ebenfalls häufig Erfolg. Dies ist auch deshalb bedrohlich, weil es zunehmend schwieriger wird, Bots zu erkennen, was wohl nur noch über eine Kombination von Analysen aus dem Bereich der Sprache und vor allem dem Kontext einer Meldung und des dazugehörigen Accounts möglich ist. Bots sind also durchaus in der Lage, die öffentliche Willensbildung erheblich zu beeinflussen, wenn auch der Prozess der Meinungsbildung überraschend komplex ist. Von diesen Möglichkeiten wird, wie nicht nur die letzten US-Wahlkämpfe zeigten, intensiv Gebrauch gemacht.

In sozialen Netzwerken, wie etwa Facebook, finden sich häufig Gruppen zusammen, die sich durch homogene Sichtweisen und Wertvorstellungen auszeichnen und gegenseitig bestärken. Das Internet erleichtert die orts-

---

Heinze/O. Thomsen (Hrsg.), IT-Recht in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für Jürgen Taeger, Frankfurt a.M. 2020, S. 575 (579 f.).

und zeitunabhängige Bildung und Verfestigung solcher Communities nicht zuletzt durch die Steuerung mittels Algorithmen, also Computerprogrammen. Dies kann zu Filterblasen und Echokammern führen. Auch wenn es keinen gesicherten empirischen Beweis dafür gibt, dass Filterblasen und Echokammern entstehen, lassen sich mögliche Polarisierungsprozesse an den politischen Rändern belegen.<sup>9</sup>

### 3. Die Meinungsrelevanz nicht redaktioneller Inhalte

Auch die durch Intermediäre massenhaft verbreiteten Inhalte nicht journalistisch-redaktioneller Art haben Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung. Dazu braucht lediglich auf die sog. Influencer verwiesen werden, die sich dadurch auszeichnen, dass sie eine starke Präsenz und ein hohes Ansehen in einem oder mehreren sozialen Netzwerken besitzen. Ihnen folgen teilweise allein in Deutschland jeweils mehrere Millionen „Freunde“ bzw. „Follower“. Dabei kann es sich bei diesen „Influencern“ um Politiker, Sportler, Journalisten, Blogger, bekannte Youtuber, Schauspieler und sonstige Prominente handeln. Es liegt auf der Hand, dass deren Botschaften, seien sie werblicher, unterhaltender oder politischer Art, einen hohen Einfluss auf ihre „Freunde“ bzw. „Follower“ ausüben und geeignet sind, deren Wertvorstellungen mitzuprägen, unabhängig davon, ob sie ihre Beiträge journalistisch-redaktionell gestalten oder nicht. Die durch Intermediäre massenhaft verbreiteten Äußerungen in Text, Bild oder Ton, die von Einzelnen, etwa Influencern und ihren „Followern“ stammen, wirken sich zudem auf die Berichterstattung in den klassischen Medien, also in der Presse und im Rundfunk aus und bestimmen teilweise die Themen.

### 4. Die Kampagnenfähigkeit der Intermediäre

Es ist zudem nicht nur so, dass sich Intermediäre von dritter Seite für Kampagnen ge- bzw. missbrauchen lassen, indem man etwa massenhaft Social Bots einsetzt, um dadurch den Eindruck einer mehrheitlichen Tendenz zu erwecken.<sup>10</sup> Vielmehr sind sie selber kampagnenfähig, was sie es im Jahr

---

9 Vgl. dazu bezogen auf Facebook *B. Stark/M. Magin/P. Jürgens*, Politische Meinungsbildung im Netz: Die Rolle der Informationsintermediäre, UFITA 2018, 101 ff (126).

10 Dazu oben 1.3.

2018 bei den Diskussionen um die Reform des Urheberrechts eindrucksvoll unter Beweis gestellt haben.<sup>11</sup>

## 5. Die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts

Besonders bemerkenswert ist zudem, in welcher Deutlichkeit das Bundesverfassungsgericht in seinem Rundfunkbeitragsurteil vom 18. Juli 2018<sup>12</sup> auf die Gefahren für Qualität und Vielfalt hingewiesen hat, die durch Algorithmen gesteuerte Verbreitung von Inhalten im Internet entstehen. Es betont nicht nur, dass die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets einschließlich der sozialen Netzwerke bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen begünstigen, sondern auch, dass - auch mit Hilfe von Algorithmen - Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt.

## 6. Die zunehmenden Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen

Die potenzielle Meinungsmacht steigt überdies durch immer stärkere Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei den Intermediären an. Dabei besitzen zwei „Global Players“ eine herausragende Stellung.

Zunächst ist Alphabet, die Dachgesellschaft von Google, zu nennen. Im Bereich der Suchmaschinen hat Google, eine beherrschende Stellung inne. Deutlich über 90 Prozent der allgemeinen Suchanfragen werden über Google Search durchgeführt, so dass die Nutzung einer Suchmaschine in Deutschland, wie in fast allen europäischen Staaten, gleichbedeutend mit „googeln“ ist. Bei den 14- bis 29-Jährigen informieren sich 42,4 Prozent mittels Google über das Zeitgeschehen.<sup>13</sup> Hinzu kommt auch noch, dass Alphabet mit YouTube als Tochterunternehmen von Google das erfolgreichste Videoportal betreibt, das für Jüngere ein bedeutendes Informationsportal über das Tagesgeschehen darstellt. In der Gruppe der 14- bis 29-Jährigen lag die informierende Reichweite bei YouTube an einem durchschnittlichen

---

11 Eingehend dazu *D. Dörr*, in: Heidelberger Kommentar Medienstaatsvertrag, Stand 98 AL, Heidelberg 2023, B 4, Rn. 119 ff.

12 BVerfGE 149, 222 (261 ff.).

13 *Hein*, in: Vielfaltsbericht 2022 (Fn.9), S. 9 (17).

Tag bei 29,4 Prozent. Damit besitzt YouTube in Deutschland in dieser Altersgruppe eine höhere Relevanz für die Meinungsbildung als die Gesamtauflage aller deutschen Tageszeitungen.<sup>14</sup>

Auf der anderen Seite gehören der Meta Platforms, Inc., die meist als Meta bezeichnet wird, nicht nur das weltweit erfolgreichste soziale Netzwerke Facebook, sondern auch noch die sozialen Netzwerke Instagram und Threads sowie der überaus bedeutsame Instant-Messenger Dienst WhatsApp. Damit hat auch Meta eine potenzielle Meinungsmacht, die weit größer ist als diejenige aller deutschen Zeitungsverlage.

## 6. Fazit

Schon angesichts der Zahlen, die sich auf die Nutzung von Intermediären beziehen, besteht kein Zweifel daran, dass die durch Intermediäre vermittelten Inhalte, seien sie informierender oder unterhaltender Art, professionell aufbereitet oder nicht, für die Information und die Wertvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger eine erhebliche und immer weiter zunehmende Rolle spielen. Zudem findet ein Zusammenspiel zwischen den durch die Intermediäre massenhaft verbreiteten Inhalte und der Berichterstattung in den klassischen Medien statt. Darüber hinaus sind die großen Intermediäre kampagnenfähig, da sie sich auch selbst zur Wahrnehmung ihrer Interessen ihres Instrumentariums bedienen können. Schließlich führt die zunehmende Konzentration in diesem Bereich dazu, dass die potenzielle Meinungsmacht der Intermediäre ganz erheblich angestiegen ist. Sie sind also für die öffentliche Willensbildung von zentraler Bedeutung und in der Lage, diese in erheblichem Umfang zu beeinflussen.

---

14 Dörr, in: Taeger (Fn. 8), S. 5.

### III. Die Sicherung der Meinungsvielfalt

#### 1. Die Pflichtaufgabe der Vielfaltssicherung

Nach ständiger, wenn auch nicht unumstrittener<sup>15</sup> Rechtsprechung<sup>16</sup> des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich bei der Rundfunkfreiheit um eine „dienende Freiheit“ und damit um ein in erster Linie drittbürtiges Freiheitsrecht, das der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dient.<sup>17</sup> Im Zuge dieser Deutung tritt die objektive Seite des Grundrechts in den Vordergrund. Zwar werden durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch subjektive Rechte vermittelt, allerdings sind diese auf die objektive Seite des Grundrechts und damit funktionsbezogen ausgerichtet. Diese Sonderdogmatik findet ihre Legitimation in dem hervorstechenden Wert der elektronischen Medien für den freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat, die einen gewichtigen Beitrag zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess leisten. Dieser Prozess stellt eine Grundvoraussetzung für eine funktionsfähige freiheitliche Demokratie dar.<sup>18</sup>

Die Art und Weise der Informationsvermittlung gerade des Fernsehens und vergleichbarer Onlineangebote in tonunterstützten Bewegtbildern führt zu einer besonderen Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft.<sup>19</sup> Diese Wirkungsmächte machen eine positive Ordnung notwendig, da mit ihnen ein großes Gefährdungspotenzial einhergeht, die Bevölkerung einseitig ausgerichtet an bestimmten Interessen zu beeinflussen. Daher trifft den Staat eine Strukturverantwortung zur effektiven Vielfaltsicherung bei den elektronischen Medien, wobei die beschriebenen Wirkungsmächte durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologien und der Medienmärkte keineswegs entfallen sind, sondern ganz im Gegenteil noch ver-

---

15 Siehe hierzu *H. Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, München 2003, Rn. 69 und *R. Ricker/P. Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, München 1997, B. Rn. 130 ff. jeweils m. w. N.; *U. Fink*, Wem dient die Rundfunkfreiheit?, DÖV 1992, 805 (806 ff.).

16 Vgl. nur BVerfGE 158, 389 (416 f.); 136, 9 (28); 57, 295 (319), ständige Rechtsprechung.

17 Siehe hierzu *D. Dörr/R. Schwartmann/L. Mühlenbeck*, Medienrecht, 7. Aufl., Heidelberg 2023, Rn. 220; zum dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit grundlegend *Burmeister*, Medienmarkt und Menschenwürde, in: EMR (Hrsg.), EMR-Dialog, München 1992, S. 38, (55 ff.); *M. Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München 1985, S. 325 ff.

18 Vgl. hierzu *D. Dörr/S. Schiedermaier*, Ein kohärentes Konzentrationsrecht für die Medienlandschaft in Deutschland, Frankfurt a.M. 2007, S. 14.

19 BVerfGE 31, 314 (325); 90, 60 (87); 97, 228 (256); 103, 44 (74); 114, 371 (387); 119, 181 (214 f.).

stärkt werden.<sup>20</sup> Wie der Gesetzgeber diesem Auftrag gerecht wird, ist ihm zwar grundsätzlich überlassen. Seine Pflichtaufgabe besteht aber darin, vorherrschende Meinungsmacht vorbeugend zu verhindern.<sup>21</sup> Diese Pflichtaufgabe wird auch als negative Vielfaltssicherung bezeichnet. Den Begriff der vorherrschenden Meinungsmacht definiert das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Niedersachen-Urteil als „einseitiger[n], in hohem Maße ungleichgewichtiger[n] Einfluss[es] einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung“<sup>22</sup>

Damit wird allerdings dem Pluralismusgebot als Strukturmaxime des Medienrechts noch nicht genüge getan. Es verlangt zusätzlich, dass Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit in einem umfassenden Sinne vermittelt werden. Diese Aufgabe obliegt den elektronischen Medien in ihrer Gesamtheit. Hieraus ergibt sich die verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, ein funktionierendes Vielfaltssicherungssystem anhand materieller, organisatorischer und prozeduraler Regeln zu gestalten und dieses fortlaufend zu hinterfragen und zu verbessern.<sup>23</sup> Insoweit spricht man von positiver Vielfaltssicherung. Dabei handelt es sich letztendlich um einen Optimierungsauftrag.<sup>24</sup>

## 2. Die Regelungen im Medienstaatsvertrag

### a) Die unzureichende Einbeziehung der Intermediäre in den Medienstaatsvertrag

Es ist durchaus anzuerkennen, dass die Länder auf die Herausforderungen, die mit der Digitalisierung verbunden sind, ein Stück weit reagiert haben. So sind die Medienintermediäre durch die Bestimmungen der §§ 2 Abs. 2 Nr. 16 in Verbindung mit §§ 91 ff. MStV teilweise in den Medienstaatsvertrag einbezogen worden. Ausgangspunkt für die Frage, ob und inwieweit die Intermediäre in den MStV einbezogen werden, ist die Bestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV. Sie definiert die „Medienintermediäre“ als Intermediäre, die auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter „aggregieren, selektieren und allgemein zugänglich präsentieren“ und damit (potentiell)

---

20 BVerfGE 121, 30 (51); 136, 9 (28).

21 BVerfGE 73, 118 (159).

22 BVerfGE 73, 118 (160).

23 BVerfGE 57, 295 (320); 83, 238 (296).

24 BVerfGE 121, 30 (51); 136, 9 (28).

Meinungsbildungsrelevanz haben. Die amtliche Begründung führt Regelbeispiele der genannten Dienste an. Insbesondere seien Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, User Generated Content Portale, Blogging Portale und News Aggregatoren als Medienintermediäre einzustufen.

Damit bleiben Intermediäre ohne journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aus dem Anwendungsbereich des Medienstaatsvertrages ausgeklammert. Die Begrenzung auf Intermediäre, die auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter enthalten, ist abzulehnen. Ihr liegt die Vorstellung zugrunde, dass die journalistisch-redaktionelle Gestaltung für die Meinungsbildungsrelevanz von entscheidender Bedeutung ist. Diese Vorstellung geht, wie bereits dargelegt wurde, fehl. Zutreffend hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil vom 26. Februar 2008<sup>25</sup> zu Recht hervorgehoben, dass etwa auch Beiträge, die die Normalität des Alltagslebens oder in keiner Weise anstößige Handlungsweisen prominenter Personen der Öffentlichkeit vor Augen führen, der Meinungsbildung zu Fragen von allgemeinem Interesse dienen können.<sup>26</sup> Unterhaltende Beiträge können Realitätsbilder vermitteln und Gesprächsgegenstände zur Verfügung stellen, an die sich Diskussionsprozesse anschließen, die sich auf Lebenseinstellungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster beziehen. Damit erfüllen unterhaltende Beiträge insofern eine wichtige gesellschaftliche Funktion und tragen zur öffentlichen Meinungsbildung entscheidend bei.<sup>27</sup> Diese für den Bereich der Presse gemachten Ausführungen gelten auch und erst recht für die Welt des Internets.<sup>28</sup> Daher sollten alle Intermediäre in den Medienstaatsvertrag einbezogen und das einschränkende Merkmal „journalistisch-redaktionell“ ersatzlos gestrichen werden.<sup>29</sup>

#### b) Die Regelungen zur Transparenz und zum Diskriminierungsverbot

Für die Medienintermediäre sind in §§ 91ff. MStV Vorgaben enthalten, die die Medienvielfalt positiv sichern sollen. Dabei sind die Vorgaben zur Transparenz (§ 93 MStV) und das Diskriminierungsverbot (§ 93 MStV) hervorzuheben.

---

25 BVerfGE 120, 180.

26 BVerfGE 120, 180 (203).

27 BVerfGE 120, 180, (204).

28 Vgl. dazu oben II. 3.

29 Eingehend dazu D. Dörr, in: Heidelberger Kommentar Medienstaatsvertrag (Fn. 11), § 2 MStV, Rn. 124 ff. m.w.N.

Allerdings gelten auch die detaillierten Anforderungen zur Transparenz nicht für alle Intermediäre, sondern nur für solche, die (auch) journalistisch redaktionelle Angebote Dritter aggregieren, selektieren und allgemein zugänglich präsentieren.<sup>30</sup> Zudem bedürfen die Transparenzvorgaben noch bestimmter Ergänzungen. So sollten die Anbieter von Intermediären auch dazu verpflichtet werden, Angaben darüber zu machen, welchen Einfluss personenbezogene Daten des Nutzers sowie das vorangegangene Nutzungsverhalten auf die Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten haben. Zu begrüßen ist, dass die Transparenzregelung durch § 92 MStV dahingehend ergänzt wird, dass Anbieter von Medienintermediären im Inland einen Zustellungsbevollmächtigten zu benennen haben und dass auf ihrem Angebot in leicht erkennbarer und unmittelbar erreichbarer Weise auf ihn aufmerksam zu machen ist.

Es ist ebenfalls zu begrüßen, dass im Medienstaatsvertrag ein Diskriminierungsverbot für Intermediäre durch § 94 MStV verankert wird. Allerdings ist die Beschränkung des Diskriminierungsverbots auf „journalistisch-redaktionell gestaltete“ Angebote, „auf deren Wahrnehmbarkeit die jeweiligen Medienintermediäre potentiell besonders hohen Einfluss haben“, verfehlt. Daher sollten die Worte „journalistisch-redaktionell gestaltete“ sowie „auf deren Wahrnehmbarkeit sie potentiell besonders hohen Einfluss haben“ in § 94 Abs. 1 MStV bei nächster Gelegenheit ersatzlos gestrichen werden.

### c) Das Fehlen eines medienübergreifenden Vielfaltssicherungsrechts

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Vorschriften verfassungsrechtlich geboten, die vorherrschende Meinungsmacht vorbeugend und effektiv verhindern. Einfachgesetzlich hatten die Länder das sog. Medienkonzentrationsrecht in § 26 RStV verankert, um diesen Vorgaben gerecht zu werden. Die Vorschrift des § 26 RStV wurde unverändert in den MStV als § 60 MStV übernommen.

Diese Bestimmung ist fernsehzentriert und in der analogen Welt verhaftet. Sie stellt im Wesentlichen auf die Zuschaueranteile im bundesweiten privaten Fernsehen ab und berücksichtigt crossmediale Effekte nur ausnahmsweise. Vorherrschende Meinungsmacht kann aber insbesondere aus der Konzentration unterschiedlicher Medien entstehen.

---

30 Vgl. oben III. 2. a).

Zur Auslegung von § 26 Abs. 1 und 2 RStV (nunmehr § 60 Abs. 1 und 2 MStV) hat das Bundesverwaltungsgericht anknüpfend an seine Entscheidung vom 24. November 2010<sup>31</sup> in seinem Urteil vom 29. Januar 2014<sup>32</sup> grundlegend Stellung genommen. Zwar komme auch eine Annahme vorherrschender Meinungsmacht nach § 26 Abs. 1 RStV (nunmehr § 60 Abs. 1 MStV) in Betracht, wenn die Voraussetzungen des § 26 Abs. 2 RStV (nunmehr § 60 Abs. 2 MStV) nicht gegeben seien.<sup>33</sup> Soweit die Schwellenwerte von 30% bzw. 25 % Zuschaueranteil des § 26 Abs. 2 RStV (nunmehr § 60 Abs. 2 MStV) nicht erreicht werden, darf aber nach Ansicht des Senats vorherrschende Meinungsmacht nur aus gewichtigen Gründen und nach einer Gesamtabwägung angenommen werden, da die Bestimmung als Leitbild mit Regelbeispielscharakter zu verstehen sei. Aus diesem Grunde sei eine Annahme vorherrschender Meinungsmacht bei einem Zuschaueranteil unterhalb von 20 % jedenfalls in der Regel ausgeschlossen, da das Gesetz in § 26 Abs. 2 S. 1 und 2 RStV (nunmehr § 60 Abs. 2 S.1 und 2 MStV) mit 30 Prozent und 25 Prozent in Fünferschritten vorgehe.<sup>34</sup> Ob von der so ermittelten 20 Prozent Untergrenze Ausnahmen denkbar sind, lässt der Senat ausdrücklich offen.<sup>35</sup> Zur Ermittlung des maßgeblichen Zuschaueranteils sind nach Auffassung des Senats auch im Rahmen des § 26 Abs. 1 RStV a.F. (nunmehr § 60 Abs. 1 MStV) die Boni für Dritt- und Regionalfenster von insgesamt 5 % nach § 26 Abs. 2 S. 3 RStV (nunmehr § 60 Abs. 2 S. 3 MStV) vorab abzuziehen, auch wenn der Wortlaut der Vorschrift nicht eindeutig sei.<sup>36</sup>

Diese Entscheidung hat zur Folge, dass nur noch dann medienrelevante verwandte Märkte, also etwa Intermediäre, in die Prüfung einbezogen werden, also crossmediale Effekte berücksichtigen werden dürfen, wenn der maßgebliche Zuschaueranteil aller dem Unternehmen zuzurechnenden Fernsehprogramme mindestens 20 Prozent beträgt. Bei der Ermittlung dieses Zuschaueranteils sind die Boni für Regional- und Drittfenster von insgesamt 5 Prozent vorab abzuziehen.

Damit wird der Anwendungsbereich des § 26 Abs. 1 RStV, ohne dass hier auf weitere Einzelheiten eingegangen werden kann, nahezu auf Null eingeschränkt. Auch deshalb wird seit langem über eine grundlegende

---

31 BVerwGE 138, 186.

32 BVerwGE 149, 52 = MMR 2015, 67.

33 BVerwG, MMR 2015, 67 (68).

34 BVerwG, MMR 2015, 67 (68).

35 BVerwG, MMR 2015, 67 (68 f.).

36 BVerwG, MMR 2015, 67 (69).

Reform des § 26 RStV mit dem Ziel diskutiert, ein medienübergreifendes Vielfaltssicherung voranzutreiben.

Das fernsehzentrierte Modell des geltenden Medienkonzentrationsrecht wird dem Umstand nicht gerecht, dass vorherrschende Meinungsmacht vor allem auch durch das Zusammenwirken verschiedener Massenmedien entstehen kann. Schon deshalb ist eine Novellierung des MStV seitens der zuständigen Länder zwingend geboten. Dabei müssen auch die Intermediäre in die Regelung zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht einbezogen werden. Sie sind schon deshalb für die Meinungsbildung relevant, weil sie auch eigene Inhalte anbieten. Zudem ermöglichen und organisieren sie die massenhafte Verbreitung von Inhalten Dritter, die vormals der Individualkommunikation zuzurechnen waren. Darüber hinaus steuern und bestimmen sie mittels Algorithmen und Personalisierung auch den Zugang zu diesen Informationen mit. Daher sind sie für die öffentliche Willensbildung in der digitalen Medienwelt von zentraler Bedeutung und in der Lage, diese in erheblichem Umfang zu beeinflussen. Vor dem Hintergrund dieser Feststellung sind die Länder nicht nur berechtigt, sondern im Interesse einer verfassungsrechtlichen gebotenen effektiven Vielfaltssicherung verpflichtet, ein medienübergreifendes Vielfaltssicherungsrecht zu schaffen, das die Intermediäre einbezieht.

Bislang fehlen aber immer noch überzeugende Vorschläge der Länder für die notwendigen und verfassungsrechtlich gebotenen Änderungen des Medienkonzentrationsrechts.<sup>37</sup>

- d) Die notwendige Stärkung des Telemedienauftrags für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Schließlich wächst angesichts der aufgezeigten Gefahren die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken,

---

<sup>37</sup> Vgl. dazu auch die kritischen Anmerkungen der KEK in: die medienanstalten (Hrsg.), Sicherung der Meinungsvielfalt im digitalen Zeitalter, Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, Berlin 2018, S. 488 f.

ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.<sup>38</sup>

Bereits im Zweiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der am 1. Mai 2019 in Kraft trat, haben die Länder den Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgebaut, indem sie § 11d RSfV umfassend überarbeiteten. Die überarbeitete Fassung wurde als § 30 MStV in den Medienstaatsvertrag übernommen. Sie erweitert den Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber der bis zum Zweiundzwanzigsten rundfunkänderungsstaatsvertrag geltenden Rechtslage erheblich. So wurde die in Absatz 4 enthaltene Regelung, dass öffentlich-rechtliche Telemedienangebote über Drittportale verbreitet werden dürfen und dass die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio ihre Telemedien miteinander vernetzen und auch auf Inhalte verlinken sollen, die Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur anbieten, neu aufgenommen. Zudem dürfen nach § 30 Abs. 2 Nr. 1 MStV eigenständige audiovisuelle Inhalte zum Abruf bereitgestellt werden. Die öffentlich-rechtlichen Veranstalter können auf dieser Grundlage selbständige Telemedienangebote entwickeln, die gerade nicht vor- oder nachher als Programme linear ausgestrahlt werden. Sie müssen auch keinen Bezug zum ausgestrahlten Programm aufweisen. Diese Angebote zielen auf Nutzergruppen, bei denen herkömmliche klassische Rundfunksendungen nicht oder kaum mehr genutzt werden. Dadurch können die eigenen elektronischen Plattformen zu einem eigenständigen, vom linearen Programm unabhängigen Angebot ausgebaut werden. Schließlich gestattet diese Bestimmung im Unterschied zu der bis zum Zweiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag geltenden Regelung den Abruf von Sendungen der Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht nur nach, sondern ausdrücklich auch vor deren (linearer) Ausstrahlung. Mit diesen umfassenden Erweiterungen des Telemedienauftrags wurden Forderungen aufgegriffen und umgesetzt, die in einer für das ZDF erstellten Studie aufgestellt und begründet wurden.<sup>39</sup>

Allerdings bleibt die gestalterische Begrenzung, die mit dem weiterhin bestehenden Verbot presseähnlicher Angebote verbunden ist, zumindest zweifelhaft. So wird eingewandt, dass dieses Verbot einen schweren Eingriff

---

38 Eingehend dazu Dörr/Holznagel/Picot (Fn. 2), S. 39 ff. u. 91 ff.

39 Vgl. Dörr/Holznagel/Picot (Fn. 2), S. 96 f., 98 f. u. 100 f.

in die Rundfunkfreiheit darstelle, der nicht gerechtfertigt werden könne.<sup>40</sup> Das Verbot erschwert die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Telemedienfunktionsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zumindest partiell und beschneidet ihre Programmautonomie in inhaltlicher und gestalterischer Hinsicht in nicht unerheblicher Weise. Dieses im Einzelnen kompliziert gestaltete Verbot findet sich in § 30 Abs. 7 MStV.

#### IV. Rechtsschutz gegen Hass und Hetze

Wie bereits dargelegt ermöglichen es die mit der Digitalisierung einhergehenden Entwicklungen auch, falsche Tatsachenbehauptungen sowie beleidigende, herabsetzende und sexistische Kommentare mittels der Intermediäre ohne Schwierigkeiten zu verbreiten und einem unbegrenzten Personenkreis zugänglich zu machen, wodurch schwere Verletzungen des Persönlichkeitsrechts mit erheblichen Folgen für die davon Betroffenen eintreten können. Daher stehen Persönlichkeitsrechtsverletzungen im Internet mehr denn je im Fokus der Medien. Gerade beleidigende, sexistische und zur Gewalt anstachelnde Kommentare in sozialen Netzwerken beschäftigen die Gesetzgebung<sup>41</sup> und die Gerichte immer mehr. Die bestehende Anonymität und die besonders in Erscheinung tretende Gruppendynamik im Internet begünstigen auch, dass vermeintlich harmlose Delikte in schwerwiegende Straftaten gegen Leib und Leben umschlagen können. Zutreffend ist darauf hingewiesen worden, dass ein Grund für die Verrohung der Kommunikation in der durch § 13 Abs. 6 Satz 1 TMG ermöglichten Anonymität zu liegen scheint.

Daher muss es für die durch solche Kommentare in ihrem Persönlichkeitsrecht Verletzten möglich sein, gegen die Verletzer zivilrechtlich wirksam vorzugehen. In diesem Zusammenhang ist von entscheidender Bedeutung, welche Bedeutung dem Persönlichkeitsrecht der Betroffenen gegenüber der Meinungsfreiheit der sich Äußernden bei der Abwägung im Rahmen zivilrechtlicher Unterlassungsansprüche bzw. der strafrechtlichen Normen des §§ 185 ff. StGB und § 193 StGB zukommt. Hierbei scheinen einige Zivilgerichte immer noch davon auszugehen, dass der Meinungs-

---

40 Vgl. dazu im Einzelnen Dörr, in: Heidelberger Kommentar Medienstaatsvertrag (Fn. 11), § 30 MStV Rn. 68 ff.

41 Auf die gesetzgeberischen Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene wird in diesem Beitrag nicht eingegangen.

freiheit stets der Vorrang gebühre, wenn es sich nicht um Schmähkritik oder eine Verletzung der Menschenwürde handelt. Das erschreckendste Beispiel für eine solche grob fehlerhafte Rechtsanwendung stellen die nur als skandalös zu bezeichnenden Entscheidungen des LG Berlin vom 9.9.2019<sup>42</sup> und vom 21.1.2020<sup>43</sup>, sowie die Beschlüsse des KG Berlin vom 11.3.2020<sup>44</sup> und 6.4.2020<sup>45</sup> im Fall *Renate Künast* dar.<sup>46</sup> In den Entscheidungen ging es um 22 grob herabsetzende, sexistische und fäkalsprachliche Kommentare zu einem sie betreffenden Post bei *Facebook*, die selbst in der nach der erfolgreichen Verfassungsbeschwerde von Renate Künast erfolgten Entscheidung des Bundesverfassungsgericht angesichts ihres fäkalsprachlichen, grob beleidigenden und sexistischen Inhalte teilweise nur abgekürzt wiedergegeben werden. Abgesehen davon, dass man selbst bei Anlegung strengster Maßstäbe schlechterdings nicht – wie das LG Berlin in seinen beiden Beschlüssen - zum Ergebnis kommen kann, dass etwa die Kommentare „Pfui du altes grünes Dreckschwein ...“, „Gehirn Amputiert“ und „Sie alte perverse Drecksau!!!!“ nicht als Schmähungen einzustufen seien, weil sie nach seiner Auffassung einen Beitrag zur Sachdebatte darstellen,<sup>47</sup> lassen die Entscheidungen nach der Verneinung einer Schmähkritik bei allen, so die erste Entscheidung des LG Berlin, bzw. 10 Kommentaren, so die Entscheidungen des KG Berlin, jedwede Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsrecht und der Meinungsfreiheit vermissen und verfehlten deshalb eklatant die verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Nach diesen Vorgaben ist grundsätzlich stets eine abwägende Gewichtung der Beeinträchtigungen vorzunehmen, die den betroffenen Rechtsgütern und Interessen, hier also der Meinungsfreiheit und der persönlichen Ehre als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, drohen.<sup>48</sup> Eine Abwägung ist nur dann entbehrlich, wenn sich die in Rede stehenden Äußerun-

---

42 LG Berlin v. 9.9.2019 - 27 AR 17/19, MMR 2019, 754.

43 LG Berlin v. 21.1.2020 - 27 AR 17/19, K&R 2020, 231.

44 KG Berlin v. 11.3.2020 - 10 W 13/20, MMR 2020, 867.

45 KG Berlin v. 6.4.2020 - 10 W 13/20, BeckRS 2020, 53598.

46 Eingehend dazu *D. Dörr*, Es gab mal Richter in Berlin, Der Künast-Beschluss des Kammergerichts und die Auswirkungen, epd medien 38/2020, 3 ff.; *D. Dörr*, Die Künast -Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – Ein Meilenstein im Kampf gegen Hass und Hetze, in: C. Mensching/S. Vendt/J. Hegemann (Hrsg.), Festschrift für Gernot Lehr, Köln 2022, S. 77 ff.

47 Man muss sich, polemisch ausgedrückt, wirklich fragen, in welcher Weise die beteiligten Richterinnen und Richter Sachdebatten führen, so *Dörr* (Fn. 46), epd medien 38/2020, 6.

48 BVerfGE 7, 198 (212; 85, 1 (16); 93, 266 (293).

gen als Schmähung, als Formalbeleidigung oder als Angriff auf die Menschenwürde erweisen.<sup>49</sup> In solchen Fällen geht das Persönlichkeitsrecht der Meinungsfreiheit vor.

Die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts hat in vier Beschlüssen vom 19.6.2020<sup>50</sup> diese Rechtsprechung zum Spannungsverhältnis von Meinungsfreiheit und Persönlichkeitsrecht bei ehrverletzenden Äußerungen nochmals klarstellend zusammengefasst und ein Stück weit präzisiert. Die Karlsruher Richter halten daran fest, dass bei herabsetzenden Äußerungen, die die Menschenwürde eines anderen antasten oder sich als Formalbeleidigung oder Schmähung darstellen, die Meinungsfreiheit stets hinter den Ehrenschutz zurückzutreten hat, ohne dass es einer Einzelfallabwägung bedarf. Wenn aber die Menschenwürde nicht angetastet wird und auch keine Schmähkritik oder Formalbeleidigung vorliegt, folgt daraus noch keine Vorfestlegung dahingehend, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht zurückzutreten hat und keine Beleidigung vorliegt. Insbesondere ergibt sich eine solche Vorfestlegung für die Meinungsfreiheit auch nicht aus der Vermutung zugunsten der freien Rede.<sup>51</sup> Voraussetzung einer strafrechtlichen Sanktion ist vielmehr eine grundrechtlich angeleitete Abwägung, die an die wertungsoffenen Tatbestandsmerkmale und Strafbarkeitsvoraussetzungen des Strafgesetzbuchs, insbesondere die Begriffe der „Beleidigung“ in § 185 StGB und der „Wahrnehmung berechtigter Interessen“ in § 193 StGB, anknüpft.<sup>52</sup> Dabei ist diese Abwägung offen und verlangt eine der konstitutiven Bedeutung der Meinungsfreiheit Rechnung tragende Begründung in Fällen, in denen Äußerungen im oben genannten Sinne im Wege der Abwägung hinter dem Persönlichkeitsschutz zurücktreten sollen.<sup>53</sup>

In seiner Künast-Entscheidung vom 19.12.2021<sup>54</sup> hat sich das Bundesverfassungsgericht nicht mit der Feststellung begnügt, dass die Beschlüsse des LG Berlin und des KG Berlin schon wegen der vollständig fehlenden

---

49 BVerfGE 99, 186 (195).

50 BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.5.2020 - 1 BvR 2459/19, 1 BvR 2397/19, 1 BvR 1094/19 und 1 BvR 362/18.

51 So auch D. Dörr, Grundlagen des Medienrechts, in: D. Dörr/J. Kreile/M. D. Cole (Hrsg.), Medienrecht, Recht der elektronischen Medien, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 2022, Kap. B Rz. 233.

52 BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.5.2020 - 1 BvR 2459/19, Rz. 16.

53 BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.5.2020, 1 BvR 2397/19, Rz. 16, 1 BvR 2459/19, Rz. 16, 1 BvR 1094/19, Rz. 16, 1BvR 362/18, Rz. 16.

54 BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.12.2021 - 1 BvR 1073/20 -, Rz. 1-53.

Abwägung verfassungswidrig waren und die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs 1 GG verletzten. Vielmehr hat es auch die zentralen Gesichtspunkte herausgearbeitet, die bei der Abwägung in der digitalen Welt zu berücksichtigen sind.

Danach ist das bei der Abwägung anzusetzende Gewicht der Meinungsfreiheit umso stärker zu berücksichtigen, je mehr die Äußerung darauf zielt, einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung zu leisten, und umso geringer, je mehr es hiervon unabhängig lediglich um die emotionalisierende Verbreitung von Stimmungen gegen einzelne Personen geht.<sup>55</sup>

Zudem sind unter dem Aspekt der Machtkritik die Grenzen zulässiger Kritik an Politikerinnen und Politikern zwar weiterzuziehen als bei Privatpersonen. Dies bedeutet aber gerade nicht, dass jede auch ins Persönliche gehende Beschimpfung von Amtsträgerinnen und Amtsträgern oder Politikerinnen und Politikern erlaubt ist. Gegenüber einer auf die Person abzielenden, insbesondere öffentlichen Verächtlichmachung oder Hetze setzt die Verfassung gerade auch für Äußerungen gegenüber Personen des öffentlichen Lebens und Amtsträgerinnen und Amtsträger klare Grenzen,<sup>56</sup> zumal insbesondere unter den Bedingungen der Verbreitung von Informationen durch „soziale Netzwerke“ im Internet ein wirksamer Schutz der Persönlichkeitsrechte von Amtsträgerinnen und Amtsträgern sowie Politikerinnen und Politikern über die Bedeutung für die jeweils Betroffenen hinaus im öffentlichen Interesse liegt, was das Gewicht dieser Rechte in der Abwägung verstärken kann. Denn eine Bereitschaft zur Mitwirkung in Staat und Gesellschaft kann nur erwartet werden, wenn für diejenigen, die sich engagieren und öffentlich einbringen, ein hinreichender Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte gewährleistet ist.<sup>57</sup>

Schließlich kann bei schriftlichen Äußerungen ein höheres Maß an Bedacht und Zurückhaltung erwartet werden. Dies gilt auch für textliche Äußerungen in den „sozialen Netzwerken“ im Internet.<sup>58</sup> Dabei ist auch

---

55 BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.12.2021 - 1 BvR 1073/20 -, Rz. 31.

56 BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.12.2021 - 1 BvR 1073/20 -, Rz. 33 f.

57 So BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.12.2021 - 1 BvR 1073/20 -, Rz. 35.

58 BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.12.2021 - 1 BvR 1073/20 -, Rz. 36.

die ehrbeeinträchtigende Wirkung einer Äußerung im Internet zu beachten, wobei hier auf die konkrete Breitenwirkung abzustellen ist.<sup>59</sup>

Mit der Kammerentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht der Verrohung der Debattenkultur und der massenhaften Verbreitung von Hass und Hetze im Internet klare und eindeutige Grenzen gesetzt. Es bleibt zu hoffen, dass die Zivil- und Strafgerichte diese „Leitplanken“ zukünftig beachten, was allerdings immer noch nicht durchgängig der Fall zu sein scheint.<sup>60</sup>

#### IV. Zusammenfassung

Nach dem Grundgesetz sind die Länder verpflichtet, eine Medienordnung zu schaffen, die vorherrschende Meinungsmacht verhindert (negative Vielfaltssicherung) sowie die Vielfalt der bestehenden Meinungen vermittelt (positive Vielfaltssicherung). Eine vielfältige und umfassende Information bildet die Grundlage einer freien Meinungsbildung der Bevölkerung und ist damit auch eine unabdingbare Voraussetzung der durch das Grundgesetz vorgegebenen freiheitlichen Demokratie. Daher müssen die Länder durch ihre Medienordnung eine effektive Vielfaltssicherung auch in der digitalen Welt sicherstellen.

Die Regelungen im Medienstaatsvertrag werden diesen Anforderungen nicht im vollen Umfang gerecht. Das unverändert fortbestehende fernsehzentrierte Modell des geltenden Medienkonzentrationsrecht ist nicht in der Lage, vorherrschende Meinungsmacht unter den Bedingungen der digitalen Welt vorbeugend und effektiv zu verhindern. Schon deshalb ist eine Novellierung des Medienstaatsvertrages seitens der zuständigen Länder zwingend geboten. Dabei müssen auch die Intermediäre in die Regelung einbezogen werden. Sie sind schon deshalb für die Meinungsbildung relevant, weil sie auch eigene Inhalte anbieten. Zudem ermöglichen und organisieren sie die massenhafte Verbreitung von Inhalten Dritter, die vormals der Individualkommunikation zuzurechnen waren. Auch steuern und bestimmen sie mittels Algorithmen, künstlicher Intelligenz und Personalisierung den Zugang zu diesen Informationen mit. Daher sind sie für die öffentliche Willensbildung in der digitalen Medienwelt von zentraler

---

59 BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.12.2021 - 1 BvR 1073/20 -, Rz. 37.

60 Eingehend dazu *D. Dörr*, in: *Festschrift Lehr* (Fn. 46), S.77 ff.

Bedeutung und in der Lage, diese in erheblichem Umfang zu beeinflussen. Vor dem Hintergrund dieser Feststellung sind die Länder im Interesse einer verfassungsrechtlich gebotenen effektiven Vielfaltsicherung verpflichtet, ein medienübergreifendes Vielfaltssicherungsrecht zu schaffen, das die Intermediäre einbezieht.

Die im Medienstaatsvertrages enthaltenen Vorschriften zur Regulierung von Medienintermediären (Diskriminierungsfreiheit, Transparenz) nehmen den Grundgedanken zur Auffindbarkeit entsprechend der Plattformregulierung logisch auf. Sie sollten auf alle Intermediäre erweitert und an einzelnen Punkten verändert werden.

Auch bedarf es verfahrensrechtlicher Vorgaben, die gewährleisten, dass die Vorschriften zur Transparenz- und zum Verbot von Diskriminierungen sachgerecht ausgelegt und durchgesetzt werden können. Daher stellt es eine wichtige Aufgabe für die Länder dar, ein entsprechendes Instrumentarium zu erarbeiten und bei nächster Gelegenheit im Medienstaatsvertrag zu verankern.

Schließlich ist die erfolgte Stärkung des Telemedienauftrags für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Interesse der Vielfaltssicherung zu begrüßen. Weiterhin bestehende Einschränkungen sollten kritisch überprüft werden.

Angesichts des Ausmaßes an Hass und Hetze im Internet ist bei der Abwägung mit der Meinungsfreiheit dem Persönlichkeitsrecht das ihm gebührende Gewicht zuzubilligen. Hierbei sind die zentralen Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Künast-Entscheidung vom 19.12.2021<sup>61</sup> aufgeführt hat.

---

<sup>61</sup> BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.12.2021 - 1 BvR 1073/20 -, Rz. 1-53.