Agora Digitale Transformation

Medienvielfalt digital denken und konsequent durchsetzen

Stellungnahme der Agora Digitale Transformation gGmbH zum Diskussionsentwurf des Digitalen Medien-Staatsvertrags Teil 2

13.11.2026

Mit dem vorgelegten Entwurf eines Digitale Medien-Staatsvertrags (DMStV) hat die Rundfunkkommission der Länder viele dringende medienpolitische Baustellen adressiert und einen ambitionierten Ansatz vorgelegt, der sowohl auf die regulatorische Asymmetrie zwischen klassischen audiovisuellen Medienanbietern und neuen Online-Medienanbietern als auch auf die zunehmende Machtasymmetrie zwischen journalistisch-redaktionellen Anbietern und digitalen Plattformen eingeht. Agora Digitale Transformation gGmbH dankt der Rundfunkkommission für die Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Agora Digitale Transformation ist ein gemeinnütziger Thinktank mit Sitz in Berlin, der sich mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf Demokratie und Öffentlichkeit befasst.

Unsere Stellungnahme konzentriert sich auf folgende Aspekte: die neue Angebotskategorie der KI-Informationssysteme (§§ 2 Abs. 2 Nr. 16a, 77a bis 77g), die Bestimmung von Public-Value-Inhalten und ihre Auffindbarkeit (§§ 25a, 84c, 94a), die Anpassungen im Konzentrationsrecht (Abschnitt VIa, §§ 103a ff.), Werberegulierung (§§ 2 Abs. 2, 8 Abs. 9 und 9a, 112), die Förderung lokaler Inhalte (§ 112 Abs. 1) sowie den Reichweitenmanipulations- und Nachahmungsverbot (§§ 19a und b).[1]

Auch wenn wir bei Problemeinordnung und Handlungsbedarf mit der Rundfunkkommission übereinstimmen, und viele der Anpassungen aus unserer Sicht in die richtige Richtung gehen, so möchten wir im Folgenden auf einige Unstimmigkeiten und Lücken im Entwurf hinweisen:

- → Die Einführung einer eigenen Kategorie für **KI-Informationssysteme** ist richtig und konsequent, aber die neuen Regeln sind noch lückenhaft. Das kann zu Umsetzungsproblemen führen. (Siehe hierzu → Kapitel 1)

[1] Angaben beziehen sich auf den Digitalen Medienstaatsvertrag in der Fassung des Diskussionsentwurfs vom 28.09.2026.

- → Die **Public-Value Auffindbarkeit** widmet sich der zunehmenden Verbreitungsmacht der Intermediäre, daher sollte sie stärker an deren Algorithmen ansetzen und nicht auf der Inhaltsebene bleiben. (Siehe hierzu → Kapitel 2)
- → Die ambitionierte **Konzentrationsrechtsreform** will den Risiken von Plattformmacht begegnen, droht jedoch, die etablierte Vielfaltssicherung über Bord zu werfen. Stattdessen sollten strukturelle Ansätze bevorzugt werden. (Siehe hierzu → Kapitel 3)
- → Die Maßnahmen zur besseren **Finanzierung journalistischer Medien** greifen zu kurz und drohen tradierte Prinzipien der **Werberegulierung** zu verwässern. Stattdessen sollten bewährte Ansätze auf alle Telemedientypen ausgeweitet werden. (Siehe hierzu → Kapitel 4)
- → Die dringend nötigen Maßnahmen gegen gezielte **Manipulation von Reichweiten und Quellenwahrnehmung** benötigen eine zielführende Definition, um relevante Formen der Manipulation angemessen abzubilden. (Siehe hierzu → Kapitel 5)

Diesen Hinweisen möchten wir zu Beginn eine **grundsätzliche Anmerkung** voranstellen: Genauso wie in Bezug auf den aktuell geltenden Medienstaatsvertrag kann der vorgeschlagene Entwurf seine Ziele nur erreichen, wenn das Marktortprinzip angewendet wird. Denn die großen kommerziellen Plattformen sitzen überwiegend im EU-Ausland. Die **Erstreckung des Marktortprinzips** steht aber unter dem Vorbehalt des beim EuGH anhängigen Verfahrens C-474/25. In der entsprechenden Klausel des § 1 Abs. 8 fehlen bisher zum Beispiel das neue Medienkonzentrationsrecht (§§ 103a ff.), die Regeln zur regionalisierten Werbung (§ 112a), zur Werbekennzeichnung (§ 22 Abs. 1) sowie zur Reichweitenmanipulation und zum Nachahmungsverbot (§§ 19a, 19b). Zudem sollten die Länder die Vereinbarkeit dieser Regeln mit dem Unionsrecht, insbesondere mit E-Commerce-Richtlinie, DSA und EMFA, absichern und sich auf EU-Ebene für entsprechende Regelungen einsetzen.

> **Empfehlung**: Alle für die Plattformregulierung relevanten Normen sollten in § 1 Abs. 8 aufgenommen werden.

1 KI-Informationssysteme (§§ 77a bis 77g)

> *Die Einführung einer eigenen Kategorie für die Risiken von KI-Informationssystemen ist richtig und konsequent, aber ihre Umsetzung ist noch lückenhaft.*

Wir begrüßen es, dass der Entwurf KI-Informationssysteme als eigenen Telemedientypus erfasst und ihre Anbieter für generierte Inhalte in die Verantwortung nimmt. Die Nutzung von KI-Informationssystemen wie ChatGPT, Gemini und Co. für meinungsbildungsrelevante Informations- und Nachrichtensuche nimmt stetig zu.[2] Gleichzeitig zeigen unsere eigenen sowie externe Untersuchungen eine Reihe an Problemen, die die Nutzung von KI-Informationssystemen für die Meinungsbildung und Vielfaltssicherung darstellen: So werden Quellen in KI-Informationssystemen nach nicht nachvollziehbaren Kriterien ausgewählt und gewichtet; Kooperationen mit Verlagen,

[2] Heßler, E. (2026). KI-generierte Antworten bei der Informationssuche: Verbreitung und Wahrnehmung. KI & Search-Studie 2025. *Media Perspektiven*, (11), 1–14. https://www.media-perspektiven.de/publikationsarchiv/2026/mp-11/2026-ki-generierte-antworten-bei-der-informationssuche-verbreitung-und-wahrnehmung

die die Quellenauswahl beeinflussen können, werden nicht ausreichend kenntlich gemacht; alle Systeme weisen Fehler in der faktischen Akkuratheit der Antworten und beim Umgang mit externen Quellen auf.[3]

Die Übertragung journalistischer Sorgfaltspflichten und die Pflicht, Unsicherheiten in KI-generierten Antworten kenntlich zu machen, sind daher wichtige Schritte zu einer wirksamen Regulierung von KI-Informationssystemen. Um die meinungs- und vielfaltsrelevanten Auswirkungen von KI-Informationssystemen in der Breite erfassen zu können, bedarf es allerdings noch einigen Ergänzungen.

Eine notwendige Ergänzung betrifft den **Umgang mit Quellenverweisen in KI-Informationssystemen**. Die ZAK hat im Juli festgestellt, dass KI-Anbieter die Funktion von Medienintermediären erfüllen, wenn sie Quellenhinweise in KI-Antworten einbetten.[4] Mit der Einführung eines neuen Telemedientypus fallen KI-generierte Antworten allerdings aus den Verpflichtungen für Medienintermediäre heraus. Der Entwurf überträgt die Logik des Intermediärsrechts nur teilweise auf die neue Kategorie der KI-Informationssysteme. Die Pflichten, die der Entwurf für Medienintermediäre neu einführt oder verschärft, finden in den §§ 77a ff. keine Entsprechung. Das betrifft insbesondere die Pflicht, direkte Verlinkungen zuzulassen (§ 94 Abs. 1a), das Verbot der Selbstbevorzugung (§ 94 Abs. 2) und die Grundsätze zur Nutzerautonomie (§ 92a Abs. 2 und 3). Da Quellenverweise in KI-Antworten nach der Systematik des Entwurfs nicht mehr dem Medienintermediärsrecht unterfallen, würden KI-Informationssysteme, die journalistische Angebote aus Sicht der Nutzenden bereits heute ersetzen können, für ihre Quellenverweise geringeren Vielfaltsanforderungen als klassische Suchmaschinen unterliegen.

> **Empfehlung:** Die Verlinkungspflicht, das Verbot der Selbstbevorzugung, die Grundsätze zur Nutzerautonomie und die besondere Auffindbarkeit sollten deshalb in den §§ 77a bis 77e auch für Quellenverweise in den Antworten von KI-Informationssystemen explizit abgebildet werden.

Für die Angaben, mit denen KI-Informationssysteme auf Inhalte Dritter verweisen, verwendet der Entwurf zudem unterschiedliche Begriffe. Er spricht von „Hinweisen“, „Quellen“ oder auch Angeboten, „auf die verwiesen wird“.

> **Empfehlung:** Da die für Nutzer:innen wahrnehmbare Quellenvielfalt maßgeblich von der Gestaltung dieser sichtbaren Verweise auf Inhalte Dritter abhängt, schlagen wir vor, den Begriff des Quellenverweises in § 77a einheitlich zu definieren und die Pflichten der §§ 77b bis 77e explizit daran anzuknüpfen.

Eine weitere Unklarheit betrifft die **Abgrenzung zwischen KI-Zusammenfassungen in Suchmaschinen und KI-Informationssystemen.** Das Kriterium der Substitution von Inhalten grenzt KI-Informationssysteme von Medienintermediären ab (§ 2 Abs. 2 Nr. 16): Für die Einordnung als KI-

[3] Benert, V. & Timmermann, S. (2026). Meinungsbildung im Wandel: Wie KI-Systeme Quellen bei der Nachrichtensuche selektieren. Agora Digitale Transformation (Hg.). https://doi.org/10.5281/zenodo.21162562; Fletcher, J., & Verckist, D. (2025). News integrity in AI assistants: An international PSM study. European Broadcasting Union; BBC. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Intelligence/open/EBU-Intelligence-BBC_News_Integrity_in_AI_Assistants_Report_2025.pdf

[4] die medienanstalten (2026). ZAK erlässt erstmalig Bescheide gegen KI-Angebote von Google und Perplexity. Pressemitteilung vom 14.07.2026. https://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/zak-bescheide-ki-angebote-google-perplexity/

Informationssystem ist maßgeblich, ob aus Sicht der Nutzenden die Vermittlung Angebote Dritter oder ein neuer eigener Inhalt im Vordergrund steht. Konkretisiert wird das Kriterium allerdings nur in der Anmerkung, nicht im Entwurfstext. Danach soll eine Substitution insbesondere dann nicht vorliegen, wenn lediglich eine kurze Vorschau auf einen verlinkten Inhalt gegeben wird. Diese Ausnahme schafft Unsicherheit bei KI-Übersichten in Suchmaschinen. Sie fassen Inhalte Dritter in eigenen Worten zusammen und blenden zugleich Quellen ein. Die Einordnung als KI-Informationssystem oder Medienintermediär hinge dann von Details der Oberflächengestaltung ab, die ein Anbieter jederzeit ändern kann.

> **Empfehlung:** Wir empfehlen, KI-Übersichten und vergleichbare Zusammenfassungen eindeutig als eigene Inhalte des Anbieters zu benennen und die Ausnahme in der Begründung auf kurze, wörtliche Auszüge zu beschränken.

Wir begrüßen, dass § 77b Abs. 3 **journalistische Sorgfaltspflichten auf KI-Informationssysteme** überträgt. Generierte Inhalte im Bereich Nachrichten und politische Information müssen demnach die verwendeten Quellen in ihrem Sinngehalt unverfälscht abbilden und Unsicherheiten kenntlich machen. Der Entwurf verweist hier allerdings nur auf die ersten zwei Sätze von § 19 Abs. 1. Die neue Pflicht nach Satz 3 zu geeigneten Verfahren zur nachträglichen Überprüfung und Korrektur veröffentlichter Inhalte gilt damit nicht für KI-Informationssysteme. Für eine Prüfung *vor* der Verbreitung ist der Ausschluss nachvollziehbar, da sich nicht jede generierte Antwort vorab kontrollieren lässt. Die *nachträgliche* Korrektur ist bei KI-Informationssystemen aber besonders wichtig, weil sich fehlerhafte Darstellungen über viele Anfragen hinweg wiederholen, solange ihre Ursache fortbesteht.

> **Empfehlung:** Die Korrekturpflicht sollte ausdrücklich übertragen und mit einem Meldeweg verbunden werden, über den Nutzende, betroffene Anbieter und zivilgesellschaftliche Organisationen fehlerhafte Darstellungen anzeigen können. Steht die Unrichtigkeit einer Darstellung fest, sollten KI-Anbieter ihre erneute Ausgabe verhindern. Wie sie das technisch umsetzen, etwa über die Systemanweisungen oder die Trainingsdaten, kann ihnen überlassen bleiben.

Darüber hinaus sollte § 77b Abs. 3 Satz 2 auch Fehlzuschreibungen erfassen. KI-Informationssysteme schreiben journalistischen Angeboten, öffentlichen Stellen oder Parteien mitunter Aussagen zu, die von diesen nicht stammen.[5] Für Nutzende entsteht dann derselbe Eindruck, den der Entwurf bei Nachahmerangeboten verhindern will (§ 19b), dass nämlich ein Inhalt als verantwortet durch den Genannten erscheint.

Wir begrüßen, dass mit den Transparenzvorgaben aus § 77c die Pflichten aus § 93 Abs. 1 auf KI-Informationssysteme übertragen werden. Sie erfassen bisher jedoch nicht alle im Umgang mit KI-Informationssystemen relevanten Aspekte. Eine aktuelle Leerstelle betrifft **Kooperationsvereinbarungen zwischen KI-Anbietern und Dritten**. Unsere eigene Untersuchung zeigt, dass Lizenzkooperationen die Quellenauswahl prägen.[6] Nutzende erfahren von solchen Vereinbarungen nichts.

[5] Fletcher & Verckist (2025).

[6] Benert & Timmermann (2026).

> **Empfehlung:** § 77c Abs. 1 ist durch eine neue Nr. 4 zu ergänzen, nach der Anbieter vertragliche Vereinbarungen offenlegen müssen, die die Einbeziehung von Inhalten oder die Darstellung von Quellenverweisen betreffen. Im Bereich Nachrichten und politische Information sollte darauf unmittelbar am jeweiligen Quellenverweis hingewiesen werden.

Auch der **Umgang mit Werbung in KI-Informationssystemen** im Entwurf bedarf weiterer Ausarbeitung. Der Entwurf ordnet KI-Informationssysteme als Telemedien ein, sodass das Trennungs- und Kennzeichnungsgebot des § 22 für sie gilt. Wir sehen dennoch an zwei Stellen Ergänzungsbedarf. Der Werbebegriff knüpft daran an, dass ein Inhalt gegen Entgelt in ein Angebot „aufgenommen" ist. Diese Formulierung passt zu Anzeigen, die neben einer KI-Antwort ausgespielt werden. Eine mögliche entgeltliche Gewichtung von Quellen, Produkten oder Anbietern bei der Generierung von KI-Antworten ist dagegen nicht explizit geregelt. Gerade diese Formen sind für Nutzende besonders schwer zu erkennen, da sie in einer KI-generierten Antwort mit nicht entgeltlichen Inhalten vermischt vorkommen können. Ausführliche Anmerkungen zu den werbespezifischen Änderungen des Entwurfs diskutieren wir im Abschnitt „Werbung und Förderung lokaler Inhalte".

Zur Verbesserung der Einordnung KI-generierter Antworten durch Nutzende sieht der Entwurf **die Angabe einer Wahrscheinlichkeit** vor, mit der Ausführungen zutreffen (§ 77c Abs. 1 Nr. 2). Das Ziel halten wir für richtig, die Umsetzung als Wahrscheinlichkeitsangabe aber für schwer überprüfbar. Sprachmodelle geben für einzelne Aussagen keine verlässlich kalibrierten Wahrscheinlichkeiten aus.[7] Die Wahrscheinlichkeiten, die KI-Informationssysteme berechnen, beziehen sich auf die Wahrscheinlichkeit, mit der in einem Text das jeweils nächste Wort berechnet wird. Diese Wahrscheinlichkeit liefert keine Aussage über die Richtigkeit einer Aussage. Zudem ist erstens fraglich, ob Nutzende Wahrscheinlichkeitsangaben über die Zuverlässigkeit von Informationen sinnvoll interpretieren können, selbst wenn sie technisch sinnvoll umgesetzt werden könnten. Zweitens ist anzunehmen, dass KI-Anbieter bei fehlender Vorgabe, wie eine solche Wahrscheinlichkeit zu berechnen ist, immer diejenige Berechnungsgrundlage aussuchen werden, mit denen ihr KI-System die besten Werte zurückgibt. Wenn Anbieter im Resultat bei (fast) allen KI-Antworten eine hohe Zuverlässigkeit der Informationen angeben, verfehlt das Instrument seinen Zweck.

> **Empfehlung:** Wirksamer und für Nutzende verständlicher wäre eine Pflicht, Aussagen im Bereich Nachrichten und politische Information den jeweils stützenden Quellen satzgenau zuzuordnen. Nur so lässt sich eine Aussage am Ort ihrer Verwendung überprüfen. Wir regen an, Nr. 2 um eine solche Zuordnungspflicht zu ergänzen.[8]

[7] Xiong, M. et al. .(2024). Can LLMs express their uncertainty? An empirical evaluation of confidence elicitation in LLMs. *12th International Conference on Learning Representations (ICLR 2024)*. Wien, Österreich. https://doi.org/10.48550/arXiv.2306.13063

[8] Eine solche Zuordnungspflicht könnte etwa über die Kombination aus einem maschinenlesbaren Belegobjekt zur schnellen Auswertung für Forschung und Aufsicht und der direkten Anzeige der Quelle für Nutzende umgesetzt werden. Im Vordergrund steht die in KI-Antworten sichtbare Quellenangabe für Nutzende, die von KI-Anbietern bereits heute angegeben wird. Diese Quellenangabe muss um folgende Informationen erweitert und verpflichtend gemacht werden, um Nutzenden die Überprüfung der in KI-Antworten verwendeten Quellen zu erleichtern: Jede Quelle wird mit Aktualität, Herkunft und Link zur Originalquelle angezeigt, wenn zutreffend als journalistisch-redaktionelles Angebot gekennzeichnet und um Sitzland, Eigentümer nach Art. 6 EMFA sowie eine etwaige Lizenz- oder Kooperationsbeziehung zum KI-Anbieter ergänzt. Eine maschinenlesbare Fassung, z. B. umsetzbar als YAML- oder JSON-Format, macht dieselben Angaben für Aufsicht und Forschung auswertbar und ordnet die Quelle den Aussagen in der Antwort zeilengenau zu.

Der Entwurf überträgt das **Diskriminierungsverbot des § 94 auf KI-Informationssysteme** (§ 77d). Das ist richtig, denn die Auswahl der verwendeten Quellen entscheidet darüber, welche journalistischen Angebote in KI-Antworten vorkommen und sichtbar werden. Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden. Bei der Generierung entscheidet sich, welche Inhalte die Aussage der Antwort prägen. Bei der Anzeige der Quellenverweise entscheidet sich, welche Angebote den Nutzenden angezeigt, in welcher Reihenfolge sie aufgeführt und ob sie verlinkt werden. Beide Ebenen können in KI-Informationssystemen auseinanderfallen: Ein System kann Inhalte eines Anbieters verwenden, aber einen anderen als Quelle nennen. Für Medienanbieter ist der Quellenverweis zudem oft die einzige verbliebene Verbindung zu ihrem Publikum. Nach Wortlaut und Begründung erfasst § 77d jedoch nur die Einbeziehung von Inhalten bei der Generierung. Die Kriterien nach § 77c Abs. 1 Nr. 3, an die § 77d Abs. 2 anknüpft, betreffen ebenfalls nur diese Ebene. Für Medienintermediäre ergänzt der Entwurf in § 94 Abs. 1a und Abs. 2 dagegen ausdrücklich die Verlinkungs- und Darstellungsebene.

> **Empfehlung:** § 77d Abs. 1 sollte klarstellen, dass journalistisch-redaktionell verantwortete Angebote weder bei ihrer Einbeziehung in die Generierung neuer Inhalte noch bei Auswahl, Anordnung und Darstellung der Quellenverweise diskriminiert werden dürfen, und § 77c Abs. 1 Nr. 3 sollte entsprechend auch die Kriterien für die Quellenverweise erfassen.

Eine weitere Lücke betrifft **die in § 94 Abs. 1a und 2 neu vorgesehenen Pflichten, die nicht bei Quellenverweisen in KI-Systemen greifen**. Das ist zum einen die Pflicht, direkt und unentgeltlich auf journalistische Angebote zu verlinken. Ohne Verlinkung können Nutzende die Quelle nicht aufrufen, und den Medien fehlt die Reichweite, auf die sie zur Refinanzierung angewiesen sind. Zum anderen soll es verboten werden, eigene Angebote oder Angebote von Partnerunternehmen zu bevorzugen. Anbieter von KI-Informationssystemen betreiben zum Teil selbst Suchmaschinen, Videoplattformen oder andere Dienste, auf die sie in ihren Antworten verweisen können. In unserer eigenen Untersuchung verwiesen Google AI Overview und Gemini zum Beispiel regelmäßig auf eigene Dienste des Anbieters.

Die Anmerkung zu § 77d Abs. 2 hält es zudem für denkbar, dass **vertragliche Beziehungen die Bevorzugung einzelner Quellen sachlich rechtfertigen**. Mit Blick auf mögliche Wirkungen auf Nutzende halten wir das nur unter sehr engen Voraussetzungen für vertretbar, nämlich wenn die Kooperationen allen vergleichbaren Anbietern zu gleichen und transparenten Bedingungen offenstehen, wenn der Vertrag nur bei der Auswahl zwischen gleich relevanten Quellen den Ausschlag gibt, wenn er nicht dazu führt, dass Inhalte anderen als den eigentlichen Quellen zugeordnet werden und wenn die Bevorzugung in den Kriterien nach § 77c Abs. 1 Nr. 3 offengelegt und in der Antwort erkennbar ist.

> **Empfehlung:** Eine solche Rechtfertigung sollte voraussetzen, dass die Lizenzvereinbarung nach § 77c offengelegt wird und vergleichbaren Anbietern zu gleichwertigen Bedingungen offensteht (diskriminierungsfreier Zugang).

Nach **§ 77d Abs. 3 kann ein Verstoß nur von dem betroffenen Anbieter geltend gemacht werden.** Diskriminierungen zeigen sich bei KI-Informationssystemen aber selten in der einzelnen Antwort, sondern erst in systematischen Untersuchungen mit großen Stichproben. Solche Audit-Studien führen vor allem Wissenschaft und Zivilgesellschaft durch. Einzelnen, insbesondere kleineren und regionalen Anbietern wird der Nachweis dagegen kaum gelingen.

> **Wir empfehlen,** auch Einrichtungen der Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen die Geltendmachung zu ermöglichen.

Wir begrüßen außerdem, dass KI-Informationssysteme **weiterführende Hinweise auf vielfältige Quellen** beinhalten sollen (§ 77e). Der Entwurf lehnt in der Anmerkung eine quantitative Vorgabe nach dem Vorbild der Auffindbarkeitsregeln ab, weil sich Inhalte Dritter im generierten Text nicht zählen lassen. Für Quellenverweise trifft das allerdings nicht zu, denn sie sind sichtbar und zählbar.

2 Public-Value-Inhalte und ihre Auffindbarkeit (§§ 25a, 84c, 94a)

> *Die Public-Value Auffindbarkeit widmet sich der zunehmenden Verbreitungsmacht der Intermediäre, sie sollte daher stärker an deren Algorithmen ansetzen, nicht auf der Inhaltsebene.*

Die Kuratierung *einzelner Inhalte* ist nicht nur Kern des Geschäftsmodells von Intermediären, sondern auch ein wesentlicher Grund für ihre gesellschaftlichen Risiken. Es ist daher zu begrüßen, dass der aktuelle Entwurf auf diese systemische Bedeutung blickt, wenn er die „Besondere Auffindbarkeit von Einzelinhalten" auf der Ebene der Benutzeroberflächen (§ 84c) und Intermediäre (§ 94a) ins Auge fasst. Erfreulich ist zudem, dass die Rundfunkkommission sich der potenziellen Tragweite bewusst ist, die ein Eingreifen staatlicher Regulierung mit Bezug auf die Inhaltsebene bedeutet.

Zweifel begegnet hingegen die im Entwurf vorgeschlagene regulatorische Antwort auf die **Risiken algorithmischer Kuratierung**. Die Verordnung einer festen „Quote" von Angeboten mit vielfaltsförderndem Mehraufwand – sei es auf Benutzeroberflächen (§ 84c Abs. 1) oder im Intermediärs-Feed (§ 94a) – wirkt wie ein Versuch, die Vielfaltsförderung aus Rundfunkzeiten (also die Vorschrift bestimmter Anteile an Fensterprogrammen) ins Digitale zu übertragen. Das setzt jedoch gerade *nicht* an der Funktionslogik der digitalen Medienwelt an und wird ihr aus unserer Sicht nicht gerecht.

Die Studienlage lässt daran zweifeln, dass eine gesetzlich vorgeschriebene Inhalte-Quote eine relevante Wirkung auf Nutzer:innen entfalten kann. Zwar gibt es Hinweise, dass ein bestimmter Anteil von Informationsinhalten das Nutzendenerlebnis auf Intermediären nicht verschlechtert.[9] Ein fehlender Attraktivitätsverlust durch Nachrichten-Inhalte allein erscheint jedoch als ein eher schwaches Argument für eine solche Intervention. Experimentelle Studien deuten zwar auf eine Verringerung der Polarisierung von Nutzer:innen durch eine höhere Sichtbarkeit von Nachrichteninhalten hin.[10] Der hier gemessene Effekt hängt jedoch auch von der Sortierung jener Inhalte ab, aus denen sich der Feed der Nutzer:innen bereits zusammensetzt, und nicht lediglich von „zusätzlich" verordneten Inhalten.[11] Empirisch betrachtet sollte der Hebel daher weniger an der „Verordnung" bestimmter Inhalte, sondern an ihrer Präsentation ansetzen.

[9] Hase, V., & Füchslin, T. (2026). Wie wirkt sich eine Quote von Informationsinhalten auf die Nutzungszufriedenheit bei Kurzvideo-Feeds aus? BLM & LFM NRW (Hg.). https://doi.org/10.67970/0m060ejo

[10] Stray, J., et al. (2026). The Prosocial Ranking Challenge: Reducing Polarization on Social Media without Sacrificing Engagement. https://doi.org/10.48550/ARXIV.2603.19626

[11] Piccardi, T. et al. (2025). Reranking partisan animosity in algorithmic social media feeds alters affective polarization. *Science*, *390* (6776). https://doi.org/10.1126/science.adu5584

Statt in einen auf Polarisierung und Aufregung getrimmten Inhalte-Feed einen kleinen Teil Zeitungsartikel oder Tagesschau-Clips einzuspielen, ließe sich auf diese Weise direkt am Effekt der Kuratierungsalgorithmen selbst ansetzen[12], etwa durch:

- einen Kurations-„Bonus“ für konstruktive statt konfrontative, gruppenübergreifende Inhalte,
- die Möglichkeit, individuell die Gewichtung verschiedener Inhaltetypen anzupassen, mithin eine größere Bedeutung explizit geäußerter Präferenzen der Nutzer:innen,
- regelmäßige Befragungen und Veröffentlichung der Nutzer:innen-Zufriedenheit und Vielfaltserfahrung mit bestimmten Kuratierungseinstellungen.

Eine solche Regulierung priorisiert Nutzer:innen-Präferenzen, funktioniert überwiegend Quellenagnostisch und führt dennoch zu mehr Vielfalt und Konstruktivität.

> **Empfehlung:** Die Regulierung der Inhalteauswahl der Intermediäre sollte an der Vorgabe bestimmter *Optimierungsziele* der Intermediärsalgorithmen ansetzen, statt bestimmte Inhalte oder Quellen zu kuratieren und vorzuschreiben.

Die bisherige Praxis, Medienanbieter im Rahmen eines offenen **Public-Value-Bewerbungsverfahren** durch die Medienanstalten überprüfen zu lassen, sollte überdies hinterfragt und nicht pauschal erweitert werden. Warum Regionalmarketing-Kanäle oder Sender mit erheblichem Teleshopping-Anteil als „Public Value“ einzustufen sind, erschloss sich bereits in der Anwendung des heute geltenden § 84 Abs. 5, wenn überhaupt, nur schwer.[13] Auch die Einstufung aller sich dem Deutschen Presserat unterwerfenden Medien als „Angebote mit vielfaltsförderndem Mehraufwand“ (§ 25b) wirkt angesichts der Konsequenz und Durchsetzungspraxis des Deutschen Presserats ausgesprochen zweifelhaft: Der Presserat prüft gerade keine Medienanbieter als solche auf journalistisch-redaktionelle Kriterien, sondern lediglich einzelne Inhalte auf mögliche Verstöße.

> **Empfehlung:** Sinnvoll und international anschlussfähig erscheint, auf einen etablierten Standard wie die „Journalism Trust Initiative“[14] aufzubauen. Deren Etablierung in Deutschland könnte durch geeignete Maßnahmen der Landesmedienanstalten unterstützt werden.

Die **Zulassung von Outlinks** (§ 94 Abs. 1a) ist zu begrüßen, ihre Beschränkung auf Links zu journalistisch-redaktionell verantworteten Angeboten hingegen erscheint als unverhältnismäßige Engführung. Die Erläuterung des Entwurfs, dass *nur solche* Angebote „zur Sicherung der Meinungsvielfalt relevant sind“, teilen wir explizit *nicht*. Dem zugrunde liegt die Grundsatzfrage, wie in einer zunehmend durch digitale Intermediäre vermittelten Medien- und Inhalte-Welt Meinungsbildung stattfindet. Wer zu Zeiten des Rundfunks davon ausging, dass nicht nur journalistische Recherchen, sondern auch Unterhaltungssendungen zur Vielfalt der Meinungsbildung beitragen und daher schutzwürdig sind, kann schwerlich heute behaupten, private Inhalte und

[12] Moehring, A. et al. (2025). Better Feeds: Algorithms That Put People First. A How-To Guide for Platforms and Policymakers. https://kgi.georgetown.edu/wp-content/uploads/2025/02/Better-Feeds_-Algorithms-That-Put-People-First.pdf

[13] die medienanstalten. (2026). Gesamtliste der privaten Angebote gem. § 84 Abs. 5 Satz 1 MStV. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Aufgaben/Vielfaltssicherung/Public_Value/Listungen_2025/Alphanumerische_Gesamtliste_V2.pdf

[14] https://journalismtrustinitiative.org.

nicht-journalistischer Unterhaltungs-Content hätten auf Intermediären *keinen* Einfluss auf Vielfalt und Meinungsbildung.

> **Empfehlung:** Outlinks sollten diskriminierungsfrei für *alle* (legalen) Inhalte zugelassen werden, Ausspielnachteile sind zu unterbinden.

3 Konzentrationsrecht (Abschnitt VIa, §§ 103a bis 103k)

> *Die ambitionierte Konzentrationsrechtsreform will den Risiken von Plattformmacht begegnen, droht jedoch, die etablierte Vielfaltssicherung über Bord zu werfen. Mit Blick auf die Zielsetzung sollten strukturelle Ansätze bevorzugt werden.*

Der aktuelle Entwurf geht eine grundsätzliche Reform des Medienkonzentrationsrecht an, die lang erwartet und ausdrücklich zu befürworten ist. Im Rahmen unserer Kommentierung möchten wir bewusst nur einige Elemente der neuen Regeln aufgreifen.

Der Entwurf rückt zum ersten Mal große Intermediärsanbieter in den Fokus des Konzentrationsrechts. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Doch an die Stelle des alten Rundfunkkonzentrationsrechts tritt für die deutschen Medienhäuser faktisch keine neue Kontrolle: Mit dem Wegfall des Zuschaueranteilsmodells (§ 60 Abs. 1-4 alt), des Programmbeirats (§ 66 alt), der vielfaltssichernden Maßnahmen (§ 64 alt) sowie vor allem mit dem Ersatz bisheriger Anmeldepflichten für Beteiligungsänderung (§ 63 alt) durch die neuen Schwellenregelungen bleiben **Rundfunkunternehmen in Deutschland größtenteils von einer Konzentrationskontrolle ausgenommen**. Lediglich die Pflichten für Regionalfenster (§ 59a) und Drittfenster (§ 60) im bundesweiten Programm bleiben erhalten. Durch die Abschläge für Regionalfenster (§ 103b Abs. 2) geraten zudem alle deutsche Medienunternehmen unter die Umsatzschwelle von 4 Mrd. €. Das bedeutet praktisch: Auch die Übernahme von Sky durch RTL, die größte deutsche Medienfusion der letzten Jahre, würde voraussichtlich keine Prüfung auf Meinungsmacht auslösen.

> **Empfehlung**: Die Konzentrationskontrolle im deutschen Medienmarkt sollte angesichts des zunehmenden wirtschaftlichen Drucks insbesondere auf kleine Anbieter nicht aufgegeben, sondern angepasst werden. Konzentrationsprozesse auch im lokalen und regionalen Bereich sollten beobachtet werden. Neben Förderungen braucht es weiterhin konzentrationsrechtliche Instrumente, um bei Bedarf einzugreifen.

Zugleich aber sind einige offenen Fragen zu klären, um das selbsterklärte Ziel zu erreichen, Marktmacht dort zu kontrollieren, wo sie entsteht – nämlich auf digitalen Plattformen. Die Umsatzschwelle von 4 Mrd. € ist offensichtlich auf Intermediäre zugeschnitten, ohne dass der Entwurf das offen sagt. Damit das aber auch greift, sollten die Regelungen unter das Marktortprinzip fallen, um zu vermeiden, dass sich Intermediäre gemäß der aktuellen Fassung auf Nicht-Anwendbarkeit berufen. Zudem sollten mögliche Lücken bei der Berechnung der Umsatzschwelle geschlossen werden.

> **Empfehlung:** Abschnitt VIa in § 1 Abs. 8 verankern und dem Marktortprinzip unterwerfen.

Die **Berechnungsgrundlage der Umsatzschwelle** wirkt in der Entwurfsfassung an einigen Stellen noch unkonkret. Was etwa fällt unter „Vertrieb“ im Sinne des § 103b Abs. 1? Die Abschläge bei der Ermittlung der Umsatzerlöse in § 103b Abs. 2 erscheinen größtenteils überzeugend, mit Ausnahme der Nr. 1 und 4. Diese knüpfen an bestehende Pflichten an und könnten kaum als eine zusätzliche Leistung für die Vielfalt gelten. Der Abschlag für Regionalfenster wirkt insbesondere wie eine Freistellung für RTL und Sat.1 und sollte überdacht werden. Auch bei Nr. 4 erschließt es sich nicht, warum für die Erfüllung der verpflichtenden Nichtdiskriminierungsvorschrift (§§ 84a, 94) ein pauschaler Abschlag anfallen sollte.

Auch § 103b Abs. 4 Nr. 2 wirft Fragen auf. Er eröffnet den Nachweis, dass „die im Zusammenhang mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten erzielten Erlöse“ unterhalb der Umsatzschwelle liegen. Hierin liegt ein erheblicher Interpretationsspielraum. So könnten Intermediäre etwa darlegen, ein Großteil der Umsätze werde im Zusammenhang mit Inhalten nicht-journalistischer Art erzielt, da im Feed derzeit Journalismus nur einen geringen Anteil ausmacht. Zudem spielt der hier eröffnete Erlöszusammenhang weder bei der Einleitung des Verfahrens im Abs. 1 noch bei der Feststellung vorherrschender Meinungsmacht (§ 103d) eine Rolle.

> **Empfehlungen**: Die Umsätze durch Vertrieb in § 103b Abs. 1 sollten im Normtext präzisiert werden. Die Abschläge in § 103b Abs. 2 Nr. 2 und 4 sollten idealerweise entfallen. § 103b Abs. 4 Nr. 2 hat keinen Bezug zum skizzierten Verfahren, birgt erhebliche Risiken für die Umsetzung und sollte daher aus unserer Sicht ersatzlos gestrichen werden.

Auch bei den **Maßnahmen zur Verhinderung von Meinungsmacht** sehen wir einige dringend gebotenen Anpassungen. Eine als wirkungsvoll eingestufte Maßnahme sieht vor, dass direkte Vertragsbeziehungen „mit [lokalen und regionalen] Anbietern in Deutschland“ die Vermutung von Meinungsmacht widerlegen können (§ 103d Abs. 2 Nr. 1). Das birgt die Gefahr, dass auch Vergütungen nach dem Leistungsschutzrecht, Fördergelder der Google News Initiative und sogar Werbeerlöse, die Google über AdSense oder Ad Manager an Verlage ausschüttet, als Vielfaltsförderung gewertet werden, die sie nicht sind. Diese Nummer sollte daher enger gefasst werden. Außerdem sollten entsprechende Verträge diskriminierungsfrei zugänglich und transparent sein und das maßgebliche Volumen sollte festgelegt werden.

Eine weitere Maßnahme dieser Stoßrichtung findet sich in § 103f Abs. 1 Nr. 2a. Diese sieht vor, dass mächtige Anbieter lokal- oder regionaljournalistische Angebote fördern. Hier sehen wir das Risiko, dass Intermediäre sich ihre Partner selbst aussuchen und keinen diskriminierungsfreien Zugang für alle Inhalteanbieter schaffen. Es gilt daher, auch Nr. 2a so zu präzisieren, dass die Umsetzung nicht vom guten Willen des Anbieters abhängt.

> **Empfehlung**: Abhilfemaßnahmen, die auf Kooperationen, direkte Verträge oder Förderprogramme für kleinere, insbesondere lokale und regionale Inhalteanbieter abzielen, sollten so gestaltet sein, dass verschiedene Anbieter einen transparenten und diskriminierungsfreien Zugang zu solchen Möglichkeiten erhalten. Auch sollten reguläre Vertragsbeziehungen zwischen Plattform, KI-Anbietern und Inhalteproduzenten wie beispielsweise Lizenzierung oder Werbeplatzvermittlung davon ausgenommen sein.

Als wirkungsvollste vielfaltssichernde Maßnahmen erscheinen in § 103f Abs. 1 die Beteiligung an Werbeerlösen (Nr. 2c) und die Trennung von Inhalt und Verbreitung (Nr. 4d). Gerade sie sind jedoch am schwächsten abgesichert: Die Trennung ist nur nachrangig zulässig und zudem gegenüber Konzernen im Ausland kaum durchsetzbar; die Erlösbeteiligung steht in eckigen Klammern.

Mit § 103f Abs. 2 wird eine Reihenfolge eingeführt: Eine vorrangige Prüfung von nicht-strukturellen Maßnahmen (Nr. 1-3), wie dort vorgesehen, ist nur dann sinnvoll, wenn sicher ist, dass strukturelle Maßnahmen (Nr. 4) noch nicht nötig sind. Erste Hinweise deuten auf das Gegenteil hin: Die Entscheidung der Europäischen Kommission gegen Google wegen Missbrauchs seiner Marktmacht in der Werbetechnologie[15] und die vorläufigen Feststellungen gegen TikTok wegen Verletzungen von Pflichten nach DSA[16] zeigen, dass sich die Machtasymmetrien zugunsten großer digitaler Plattformen verfestigen. Der Situation angemessen erscheint es daher, strukturelle Maßnahmen auch vorrangig zuzulassen, wenn die Integration von Inhalten und Verbreitung die Ursache der Meinungsmacht ist.

> **Empfehlung**: Der erste Halbsatz in §103f Abs. 2, wonach Maßnahmen nach Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 3 vorrangig zu prüfen sind, ist ersatzlos zu streichen.

Schließlich bedarf die Umverteilung von Werbeerlösen an Inhalteanbieter (§ 103f Abs. 1 Nr. 2c) einer Schärfung und einer Übernahme in die finale Vertragsfassung aufgrund der hohen Wirksamkeit. In der aktuellen Fassung bleibt unklar für welche Dienste sie gilt und wie genau sie umgesetzt werden kann. Eine staatsferne, diskriminierungsfreie Umsetzung setzt Folgendes voraus: echte Transparenz der Erlöse, einen Umverteilungsschlüssel, der kleine Anbieter nicht benachteiligt, sowie ein Schiedsverfahren, z. B. bei den Landesmedienanstalten, um Konflikte aufzulösen. Eine strukturelle Änderung der Balance bedarf zudem nicht nur einer Stärkung journalistische Angebote, sondern auch einer Stärkung alternativer Intermediäre und Verbreitungsinfrastruktur. Werbeerlöse für die Finanzierung, Entwicklung und den Betrieb offener oder gar gemeinnütziger Intermediäre sollte daher in Nr. 2c aufgenommen werden. Sämtliche Abhilfemaßnahmen sollten außerdem in Bezug auf ihrer Wirksamkeit durch die Aufsichtsbehörden bewertet werden.

> **Empfehlung**: Die Umverteilung von Werbeerlösen nach § 103f Abs. 1 Nr. 2c ist eine der potenziell wirksamsten Abhilfemaßnahmen und sollte so präzisiert werden, dass sie staatsfern, transparent und diskriminierungsfrei umgesetzt werden kann.

4 Werbung und Förderung lokaler Inhalte (§ 2 Abs. 2; § 8 Abs. 9 und 9a; §§ 112 und 112a)

> *Maßnahmen zur besseren Finanzierung journalistischer Medien greifen zu kurz und drohen tradierte Prinzipien der Werberegulierung zu verwässern. Stattdessen sollten bewährte Ansätze auf alle Telemedientypen angewendet werden.*

[15] Europäische Kommission (2005). Missbräuchliche Praktiken bei der Online-Werbung: Kommission verhängt Geldbuße in Höhe von 2,95 Mrd. EUR gegen Google. Pressemitteilung vom 5.9.2025. https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/missbrauchliche-praktiken-bei-der-online-werbung-kommission-verhangt-geldbusse-hohe-von-295-2025-09-05_fr

[16] Europäische Kommission (2006): Commission preliminarily finds TikTok's 'For You' feed in breach of Digital Services Act for harmful 'rabbit holes' effect. Pressemitteilung vom 6.11.2026. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-preliminarily-finds-tiktoks-you-feed-breach-digital-services-act-harmful-rabbit-holes

Die angespannte wirtschaftliche Lage deutscher Rundfunkanbieter motiviert einen erheblichen Teil der vorgeschlagenen Anpassungen. Ursächlich dafür sind veränderte Nutzungsgewohnheiten, aber vor allem sinkende Werbeerlöse, da Werbebudgets zunehmend zu digitalen Plattformen abwandern. Im Jahr 2025 gingen die Netto-Werbeeinnahmen des linearen Fernsehens sowie der gedruckten Zeitungen um 9 % und die des Radios um 2 % zurück, während Google, Meta und Amazon knapp die Hälfte des gesamten deutschen Netto-Werbemarkts auf sich vereinen.[17] Besonders betroffen sind lokale Anbieter, deren Erlöse überwiegend aus regionaler Werbung stammen.[18] Im Entwurf werden zwei Ansätze verfolgt, um regulatorisch Abhilfe zu schaffen: (1) Ausweitung der Werbemöglichkeiten im privaten Rundfunk und (2) zusätzliche Finanzierung für regionale und lokale Angebote.

Ein **Maßnahmenpaket zielt auf höhere Werbeerlöse für private Rundfunkanbieter** durch die Ausweitung des Werbebegriffs und Lockerungen bei bestehenden Regeln. So werden neue Werbetypen wie ideelle Werbung und staatliche Informationsarbeit eingeführt (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 und 7a) und für private Rundfunkanbieter zugelassen (§ 8 Abs. 9 und 9a), das Verbot für regionalisierte Werbung fällt weg (§ 8 Abs. 11 alt), die Regeln zu Einzelspots (§ 9 Abs. 2) und zu Werbezeitfenster (§ 70 Abs. 1) werden vereinfacht.

Insbesondere die **Erweiterung des Werbebegriffs, um auch ideelle Werbung zu ermöglichen**, bricht deutlich mit den bisherigen Regulierungsnormen und der Regulierungspraxis. Zwar bleibt politische Werbung nach TTPW-VO verboten (§ 8 Abs. 9 S. 2), andere politische Inhalte abseits des engen Begriffs der TTPW-VO sind jedoch zulässig. Als Vorsorgemaßnahmen werden sogenannte Sicherheitsinseln im Umfeld von Nachrichten, politischer Information, Kindersendungen sowie in Wahlsendezeiten eingeführt (§ 8 Abs. 9b S. 1), Hinweise auf den Auftraggeber vorgeschrieben (§ 8 Abs. 9 S. 3) und die Gesamtdauer der ideellen Werbung im angemessenen Verhältnis zur gesamten Werbedauer eingeschränkt (§ 8 Abs. 9b S. 2). Ob solche Mechanismen ausreichen, um eine mögliche Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch finanzstarke Akteure einzuhegen, bleibt fraglich. So ist der Anteil eines einzelnen Werbetreibenden an der Gesamtwerbedauer nicht begrenzt. Was ein angemessenes Verhältnis ist, ist nicht definiert. Zudem fehlen Regeln für Chancengleichheit: Ein Sender kann ideelle Werbung nur für eine Seite einer Debatte verkaufen und die Gegenseite ablehnen. Darüber hinaus endet die Transparenz beim Namen des Auftraggebers, während Herkunft der Mittel oder konkrete Beiträge nicht offengelegt werden müssen und kein Register oder Archiv vorgeschrieben ist. Diese Lücken bilden die möglichen gesellschaftlichen Risiken bei ideeller Werbung nicht angemessen ab und sollten im weiteren Verfahren überdacht werden.

> **Empfehlung**: Die Kategorie ideeller Werbung sollte weiterhin auf Social Ads begrenzt und zugelassene Werbung auf Wirtschaftswerbung eingeschränkt bleiben, um mögliche Risiken für die Beeinflussung der öffentlichen Meinung wirksam zu begrenzen.

Die **neue Kategorie der staatlichen Informationsarbeit** öffnet den privaten Rundfunk als Absatzmarkt für staatliche Mittel (§ 8 Abs. 9a). Begriffsdefinition und Regeln orientieren sich an der

[17] Möbus, P., & Heffler, M. (2026). Lineares TV verliert deutlich: Der Brutto-Werbemarkt 2025. *Media Perspektiven*, (5). https://www.media-perspektiven.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2026/MP_5_2026_Lineares_TV_verliert_deutlich_Brutto-Werbemarkt_2025.pdf; ZAW (2026). *Werbewirtschaft wächst trotz schwacher Konjunktur: Spaltung im Markt vertieft sich*. https://zaw.de/jahresbilanz-2025-nettozahlen/

[18] Goldmedia. (2024). *Medienökonomisches Gutachten zu § 54 LMG NRW*. Landesanstalt für Medien NRW. https://medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/241220_GOLDMEDIA_Medienoekonomisches_Gutachten_zu____54_LMG_NRW_Abstract.pdf

bisherigen Praxis, die sich aktuell in der Grauzone zwischen „politischer Werbung“ und „Beitrag im Dienst der Öffentlichkeit“ abspielt. Sie sind daher zu begrüßen. Nicht-sachbezogene staatliche Kommunikation fällt ausdrücklich nicht darunter, könnte aber als ideelle Werbung geschaltet werden. Eine solche Praxis dürfte nicht im Sinne des Entwurfs sein, ist aber formell nicht untersagt.[19] Staatliche ideelle Werbung steht im Spannungsverhältnis mit dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot für staatliche Öffentlichkeitsarbeit und mit der Staatsferne des Rundfunks. Die Regeln für staatliche Information müssen daher klar, eindeutig und unmissverständlich gestaltet sein.

> **Wir empfehlen,** an dieser Stelle eine Klarstellung hinzuzufügen, dass bezahlte Inhalte öffentlicher Stellen nur als staatliche Informationsarbeit (§ 8 Abs. 9a) oder als Wirtschaftswerbung zulässig sind.

Die vorgeschlagenen Änderungen verringern die regulatorische Asymmetrie zwischen Rundfunk und Online-Angeboten nur in sehr eingeschränktem Maße. An der strukturellen Asymmetrie digitaler Werbemärkte und an der Abwanderung von Werbebudgets zu digitalen Plattformen ändern sie im Wesentlichen nichts. Damit droht die beabsichtige Wirkung, nämlich die Werbeerlöse deutscher Medienanbieter zu steigern, nicht einzutreffen. Dafür werden tradierte Grundsätze der Werberegulierung erheblich abgeschwächt.

> **Empfehlungen**: Statt Deregulierung beim Rundfunk sollte Online-Werbung in meinungsbildungsrelevanten Umgebungen in allen Formen und Formaten konsequent reguliert werden. Hier gilt es, die klassischen Prinzipien der Werberegulierung wie Trennungsgebot und das Verhindern einer Beeinflussung von Inhalten durch Werbetreibende auf Onlineformate zu übertragen. Mit Blick auf die Wahrnehmung von Angeboten lässt sich zudem eine quantitative Begrenzung von Anzeigen im Verhältnis zu originären Inhalten begründen.

Denn Social Media, Suchmaschinen, Streaming, Video-Sharing-Plattformen und KI-Informationssysteme sind Infrastruktur für demokratische Diskussionsräume. Werbung sollte hier anders als in Online-Shops und sonstigen Plattformen reguliert werden.

Das zweite Maßnahmenpaket will regionale und lokale Medienanbieter stärken, indem zum einen die Regeln für regionalisierte Werbung angepasst werden und zum anderen neue Fördermöglichkeiten geschaffen werden.

Mit dem neuen § 112a wird **regionalisierte Werbung** auch im bundesweiten Programm unter bestimmten Voraussetzungen wie eigenen regionalen oder lokalen Angeboten, Kooperationen oder beispielsweise regionalen Fenstern zugelassen. Gleichzeitig werden die Regeln auf Online-Angebote ausgeweitet. Die Angleichung von Werberegeln über verschiedene Ausspielwege ist an sich sinnvoll, um die regulatorische Asymmetrie zwischen Rundfunk und Onlineangeboten zu reduzieren. Betroffen wären allerdings vor allem in Deutschland niedergelassene Anbieter; die großen digitalen Medienintermediäre wären nicht erfasst, denn § 112a steht nicht auf der Liste der Regeln, die nach § 1 Abs. 8 auch für ausländische Anbieter gelten sollen. Das widerspricht dem erklärten Ziel des Entwurfs, denn deutsche Medienanbieter wären im lokalen Online-Werbemarkt gegenüber den Plattformen schlechter gestellt.

[19] Vgl. dazu folgenden Kommentar auf S. 22 des Entwurfs: „Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Werbung und staatlicher Informationsarbeit bleibt … erhalten.“

> **Empfehlung**: Hier braucht es eine Klärung des räumlichen Anwendungsbereichs sowie eine Folgenabschätzung für die Ausweitung auf Online-Angebote, um Erlöse aus regionalisierter Werbung tatsächlich zur Finanzierung regionaler und lokaler Angebote effektiv umzulenken.

Mit § 112 Abs. 3 wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, eigene **Förderprogramme für lokale und regionale Angebote** privater Rundfunkveranstalter und rundfunkähnlicher Online-Angebote aufzulegen. Dabei können auch die Zusammenarbeit mehrerer lokaler Veranstalter untereinander sowie Kooperationen mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gefördert werden.

Die neue Regelung ist eine sinnvolle Erweiterung der medienpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer, ob sie aber auch effektiv lokale und regionale Anbieter unterstützen kann, hängt vor allem davon ab, ob relevante Mittel bereitgestellt werden. In der Praxis existieren bis jetzt nur wenige finanziell gut ausgestattete Förderprogramme für Rundfunk- oder Onlineanbieter,[20] obwohl eine Förderung in vielen Ländermedienstaatsverträgen mittlerweile rechtlich zulässig ist.

Schließlich bieten die neuen Regelungen zur Konzentrationskontrolle (§§ 103b, 103d, 103f) gute Anknüpfungspunkte, um Mittel in die Finanzierung von lokalen und journalistischen Anbietern umzulenken, sei es über Partnerschaften und Kooperationen, direkte Förderung oder Beteilung an Werbeerlösen. Diese vielversprechenden Ansätze sollten präzisiert werden, um allen relevanten Inhalteanbieter gleichberechtigt erreichen zu können, und nicht vom guten Willen einzelner großer Akteure abhängig zu sein.

5 Reichweitenmanipulations- und Nachahmungsverbot (§§ 19a und 19b)

> *Die dringend nötigen Maßnahmen gegen gezielte Manipulation von Reichweiten und Quellenwahrnehmung benötigen eine zielführende Definition und Begriffsverwendung.*

Der Entwurf ersetzt den bisherigen § 18 Abs. 3 durch zwei eigenständige Vorschriften und erweitert damit die Regeln gegen gezielte Manipulation von Reichweite und Quellenwahrnehmung. Diese Erweiterung ist dringend nötig. § 19a verbietet die koordinierte künstliche Verstärkung von Reichweite, erfasst dabei aber allein automatisierte Optimierung und kein menschliches Handeln. Das Verbot greift, wenn auffällige Metriken eine statistisch begründete Wahrscheinlichkeit der Manipulation nahelegen. Spricht mehr für menschliches Handeln, ist stattdessen eine neue Kennzeichnung als Manipulationsverdacht vorgesehen. § 19b untersagt die Nachahmung journalistisch-redaktionell verantworteter Angebote und dehnt diesen Schutz in Abs. 4 auf Parteien und öffentliche Stellen aus.

[20] Nünning, V. (2025). Mit föderaler Förderung. *M – Menschen Machen Medien*. https://mmm.verdi.de/aktuelle-meldungen/mit-foederaler-foerderung-103129/

Die Begründung zu § 19a benennt präzise, warum künstliche Reichweite schadet: Likes, Views und Kommentare haben auf Plattformen eine Doppelfunktion. Nutzende lesen sie als Beleg für das Interesse anderer Menschen, und zugleich steuern sie, welche Inhalte die Empfehlungssysteme wem ausspielen. Wer diese Signale verdeckt und automatisiert verzerrt, täuscht damit sowohl das Publikum als auch die Verteilungslogik der Plattform. Das beschädigt die Meinungsbildung auch dann, wenn der verstärkte Inhalt selbst rechtmäßig ist. Der Normtext bleibt hinter diesem Befund jedoch zurück. **Die Definition von Manipulation ist zu eng (§ 19a Abs. 2).** Sie verlangt *kumulativ*, dass aufeinander abgestimmte Computerprogramme sich in Echtzeit an Nutzungsverhalten, Netzwerksignale und menschliche Reaktionen anpassen und beschreibt damit im Kern adaptive KI-Agenten-Schwärme. Ein Großteil der Reichweitenmanipulation fällt so aus dem Anwendungsbereich, z. B. vorprogrammierte Bot-Netze, die der bisherige § 18 Abs. 3 S. 3 noch ausdrücklich erfasst hat, gekaufte Likes und Follower, menschlich betriebene Troll- und Klickfarmen. Für die Verzerrung des Signals ist es unerheblich, ob ein adaptiver Agent, ein starres Skript oder eine bezahlte Klickfarm die Interaktionen erzeugt.

> **Empfehlung:** Die Definition sollte an der koordinierten, verdeckten Erzeugung von Interaktionssignalen ansetzen und nicht nur an der technischen Ausführung.

Hinzu kommen **uneinheitliche und unbestimmte Begriffe**. § 19a Abs. 2 spricht von „Wahrnehmung“, Abs. 3 von „Reichweite“. Der Begriff „soziale Netzwerke“ ist im MStV nicht definiert. Nach der Streichung von § 18 Abs. 3 und § 93 Abs. 4 taucht er nur noch an dieser Stelle auf, während der Staatsvertrag sonst mit den definierten Kategorien „Medienintermediär“ und „Video-Sharing-Dienst“ arbeitet. Offen bleibt auch, ab wann eine Verstärkung „erheblich“ ist. Bei einem Verbotstatbestand wiegt das besonders schwer: Anbieter und Nutzende können nicht verlässlich erkennen, welches Verhalten untersagt ist, und die Landesmedienanstalten müssten die Begriffe jeweils im Einzelfall auslegen. Die Folge wären eine uneinheitliche Aufsichtspraxis und eine Klärung, die sich erst über langwierige Gerichtsverfahren einstellt.

> **Empfehlung:** Für § 19a sollte im Entwurf eine Satzungsermächtigung ergänzt werden, mit der die Landesmedienanstalten unbestimmte Begriffe vorab verbindlich konkretisieren können. Alternativ sollten zentrale Begriffe unmittelbar im Normtext definiert werden.

Ungeklärt ist zudem, wie die Aufsicht die nötigen **Datenzugänge** zur Prüfung der genannten Sachverhalte erhält. Die Norm setzt Echtzeitdaten über Interaktionen voraus, die allein bei den Plattformen liegen. Eine Auskunfts- oder Vorlagepflicht, wie sie § 77f für Anbieter von KI-Informationssystemen vorsieht, fehlt für diesen Bereich. Ohne sie lässt sich die statistisch begründete Wahrscheinlichkeit, auf die das Verbot abstellt, kaum belegen.

Schließlich zielt Manipulation längst nicht mehr nur auf Plattform-Metriken, sondern **auch auf KI-Informationssysteme**. Der Schutzzweck, den die Begründung zu § 19a Abs. 2 formuliert, trifft auf KI-Informationssysteme ebenso wie auf soziale Netzwerke zu. Plattformen behandeln Interaktionssignale als Ausweis menschlichen Interesses und steuern danach die Ausspielung. KI-Informationssysteme behandeln Häufigkeit und Verbreitung von Inhalten im Netz als Hinweis auf deren Relevanz und Verlässlichkeit und beziehen sie entsprechend in ihre Antworten ein.[21] Wer massenhaft und automatisiert Inhalte erzeugt, um diese Gewichtung zu verzerren, erhöht deren

[21] Kandpal, N., Deng, H., Roberts, A., Wallace, E. & Raffel, C. (2023). Large Language Models Struggle to Learn Long-Tail Knowledge. *Proceedings of the 40th International Conference on Machine Learning*, PMLR 202, 15696–15707. https://proceedings.mlr.press/v202/kandpal23a.html

Wahrnehmung ebenso verdeckt wie durch gekaufte Likes oder Bot-Netze. Für die Nutzenden ist das sogar noch schwerer zu erkennen, weil die Quellen im generierten Inhalt kaum noch sichtbar sind. Der Entwurf überträgt § 19a jedoch an keiner Stelle auf KI-Informationssysteme. Der Tatbestand ist auf soziale Netzwerke und Interaktionssignale beschränkt.

> **Empfehlung:** Wir empfehlen daher sicherzustellen, dass die Vorgaben des § 19a auch KI-Informationssysteme erfassen.

Zum **Nachahmungsverbot** (§ 19b) ist anzumerken, dass Ausnahmen für Satire und Kunst nur in der Begründung stehen. Behörden und Gerichte sind jedoch an den Normtext gebunden, die Begründung ist nur eine Auslegungshilfe.

> **Empfehlung:** Eine ausdrückliche Ausnahme im Normtext für erkennbare Satire, Parodie oder Kunst sollte ergänzt werden.

Kontakt

Dr. Gergana Baeva, Senior Policy Fellow Digitale Märkte & KI: gergana.baeva@agoradigital.de
Dr. Vivien Benert, Innovation Lead Digitale Öffentlichkeit: vivien.benert@agoradigital.de
Dr. Torben Klausa, Innovation Lead Digitale Öffentlichkeit: torben.klausa@agoradigital.de

Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin