

Antrag

der Abgeordneten Martin Erwin Renner, Dr. Götz Frömming, Ronald Gläser, Matthias Helferich, Nicole Hess, Sven Wendorf, Dr. Alexander Gauland, Tobias Teich, Alexander Arpaschi, Carolin Bachmann, Adam Balten, Dr. Christina Baum, Dr. Christoph Birghan, Joachim Bloch, Dr. Michael Blos, René Bochmann, Marcus Bühl, Thomas Dietz, Boris Gamanov, Stefan Henze, Nicole Höchst, Maximilian Kneller, Heinrich Koch, Knuth Meyer-Soltau, Reinhard Mixl, Arne Raue, Dr. Rainer Rothfuß, Angela Rudzka, Volker Scheurell, Manfred Schiller, Dr. Paul Schmidt, Georg Schroeter, Martina Uhr, Sven Wendorf, Dr. Daniel Zerbin, Jörg Zirwes und der Fraktion der AfD

Einsetzung einer Enquete-Kommission „Informations- und Kommunikationsordnung des 21. Jahrhunderts“

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag setzt gemäß § 56 seiner Geschäftsordnung eine Enquete-Kommission zum Titelthema ein.

I. Ausgangslage

Die heutige Informations- und Kommunikationswelt hat mit den Voraussetzungen und Annahmen, unter denen sie in der Nachkriegszeit entstand, nur noch sehr wenig gemeinsam. Die öffentliche Meinungsbildung beruhte ursprünglich im Wesentlichen auf den drei Säulen Presse, Hörfunk und Fernsehen. War die Presse traditionell verhältnismäßig frei in ihrem Wirken, wurde der Rundfunk umfassend und intensiv reguliert. Begründet wurde dies mit den damals knappen Frequenzen, einer kleinen Anzahl von Rundfunkveranstaltern, hohen Eintrittshürden für weitere Veranstalter und der besonderen Breitenwirkung des Rundfunks.

Diese Voraussetzungen existieren heute nicht mehr oder haben ihre Bedeutung weitgehend verloren. Die damals recht überschaubare Medienlandschaft mit wenigen Rundfunkveranstaltern und einem weitgehend nationalen Informationsraum hat sich innerhalb nur weniger Jahrzehnte zu dem heutigen globalen, digitalen Informations- und Kommunikationsraum weiterentwickelt. Informationen entstehen heute weltweit und verbreiten sich in Echtzeit rund um den Globus. Hinzu kommt, dass die Verbreitung dieser Informationen nicht länger ausschließlich durch professionelle Presse- und Rundfunkmedien erfolgt, sondern zusätzlich auch von digitalen Plattformen, Suchmaschinen, Wissenschaftlern, Unternehmen, Verbänden, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Bloggern, Influencern und Millionen von privaten Nutzern. Seit wenigen Jahren kommen noch verschiedene

Systeme künstlicher Intelligenz (KI) hinzu, die wiederum Informationen auswählen, zusammenfassen, übersetzen oder sogar selbst erzeugen können.

Dieser historische Umbruch hätte zwingend eine vollständige Neubewertung der deutschen Medienordnung veranlassen müssen.

Die dazu notwendige politische und gesellschaftliche Debatte hat allerdings nie stattgefunden. Die – nun obsoleten – Grundlagen und Prämissen unserer Medienordnung wurden nicht in ihrer weiteren Gültigkeit und Anwendbarkeit hinterfragt, sondern stillschweigend als weiterhin gültig vorausgesetzt. Statt Medienregulierung grundlegend neu zu denken, wurde begonnen, den alten Rahmen der analogen Rundfunkära zu erweitern und auch auf die neue Realität digitaler Information und Kommunikation anzuwenden.

Erschwerend kommt hinzu, dass die rasante Entwicklung digitaler Technologien auf politische, parlamentarische und rechtsstaatliche Entscheidungsprozesse trifft, die naturgemäß deutlich langsamer ablaufen. In der Konsequenz wird der Abstand zwischen der Realität digitaler Informations- und Kommunikationsräume und staatlicher Regulierung immer größer.

So wurde aus dem „Rundfunkstaatsvertrag“ erst im Jahr 2020 der „Medienstaatsvertrag“¹. Unterdessen schuf die EU beispielsweise mit dem Digital Services Act (DSA), dem European Media Freedom Act (EMFA) und dem AI Act zusätzliche Regularien und Instrumente. Aktuell arbeiten die Länder am „Digitale Medienstaatsvertrag (DMStV).

Damit hat sich zugleich der Gegenstand staatlicher Regulierung grundlegend verändert, beziehungsweise erweitert. Regelte die klassische Rundfunkordnung vor allem professionelle Rundfunkveranstalter, erfasst staatliche Medienregulierung heute zunehmend auch Plattformen und soziale Medien. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff „Medienstaatsvertrag“ unpräzise oder sogar irreführend. Denn jetzt verlagert sich staatliche Regulierung zunehmend auch auf die digitalen Räume, in denen gesellschaftliche Debatten stattfinden, Informationen verbreitet werden und Meinungen gebildet werden. In denen neben journalistischen oder publizistischen Angeboten auch private, gesellschaftliche oder politische Kommunikation stattfindet.

Diese Entwicklung stellt einen politischen Paradigmenwechsel dar. Je weiter sich die staatliche Regulierung professioneller Medien auf die Kommunikationsräume der Bürger ausweitet und verlagert, desto höher muss der Anspruch demokratischer Legitimation, parlamentarischer Kontrolle und öffentlicher Transparenz sein. Diese Grundsatzdebatte hat bis heute jedoch nicht stattgefunden.

Besonders deutlich zeigt sich das Versäumnis einer grundlegenden Neubewertung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR). Die privilegierte Stellung des ÖRR entstand unter den Bedingungen einer analogen Welt, die in dieser Form heute nicht mehr existiert. Schon 1961 bescheinigte das Bundesverfassungsgericht dem Rundfunk, „Faktor der öffentlichen Meinungsbildung“ zu sein¹. 1971 beschrieb das Bundesverfassungsgericht den Rundfunk als „eines der mächtigsten Kommunikationsmittel und Massenmedien“². Die aufgrund seiner „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“³ besondere Wirkung von Hörfunk und Fernsehen auf die öffentliche Meinungsbildung wurde seit 1994 durchgängig anerkannt.

Diese besondere Wirkung ist dem Rundfunk, also auch dem ÖRR zwar nicht verloren gegangen, allerdings ist seine Exklusivität nicht mehr vorhanden. Millio-

¹ BVerfG, Urt. v. 28.2.1961 – 2 BvG 1, 2/60 –, BVerfGE 12, 205 (260).

² BVerfG, Beschl. v. 27.7.1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68 –, BVerfGE 31, 314 (326).

³ BVerfG, Urt. v. 22.2.1994 – 1 BvL 30/88 –, BVerfGE 90, 60 (87)

nenreichweiten, weltweite Verbreitung in Echtzeit und die Suggestivkraft bewegter Bilder sind heute digitaler Alltag für jedermann. Damit ist eine der tragenden Grundannahmen unserer Medienordnung ebenfalls entfallen. Dennoch sind die entstandenen Institutionen und Privilegien geblieben. Statt die Sonderstellung des ÖRR im Zuge des digitalen Wandels zu überprüfen und kritisch zu hinterfragen, wurde dessen Tätigkeitsbereich auf die digitale Welt ausgedehnt. Also auf jene Welt, die die ursprünglichen Bedingungen und Annahmen unserer Medienordnung gerade beseitigt hat. Die Rundfunkanstalten wurden ihrerseits zu multimedialen Anbietern mit Internetportalen, Apps, Mediatheken, sozialen Netzwerken und einem permanent wachsenden digitalen Angebot.

Auch die Finanzierung des ÖRR blieb von dem grundlegenden Wandel unangestastet. Mit jährlich rund neun Milliarden Euro aus verpflichtend erhobenen Beiträgen befindet sich der deutsche ÖRR in einer weltweit nahezu einzigartigen Situation. Während privatwirtschaftliche Presse- und Medienunternehmen auch und gerade im Zuge des digitalen Wandels unter erheblichen finanziellen Druck geraten sind, verfügt der ÖRR faktisch über eine verfassungsrechtlich abgesicherte Finanzierungsgarantie.

Darüber hinaus steht der ÖRR selbst immer wieder in der Kritik, mit presseähnlichen Angeboten im Internet in direkte Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Presseunternehmen zu treten. Der jahrelange Rechtsstreit um die „Tagesschau-App“⁴ machte diesen Konflikt besonders deutlich. Hier zeigt sich die Schieflage besonders deutlich: Der ÖRR in seiner – auch finanziell – privilegierten Position, tritt im Internet mit beitragsfinanzierten Angeboten in unmittelbare Konkurrenz zur Presse, die aus guten Gründen staatlicherseits gerade nicht finanziell abgesichert ist.

Damit kehrt sich im Prinzip die ursprüngliche Logik unserer Medienordnung um: Die Presse wurde staatlicherseits regulatorisch weitgehend freigehalten, der Rundfunk dagegen vor allem aufgrund seiner besonderen Wirkmächtigkeit öffentlich-rechtlich organisiert und umfassend reguliert. Im Internet verschwimmen diese Grenzen. Wir erleben hier, dass geschriebener Text dort sowohl Teil eines privat organisierten und finanzierten Presseangebotes sein kann als auch Teil eines mit Milliarden an Zwangsbeiträgen finanzierten öffentlich-rechtlichen Angebots.

Die Politik hat diesen grundlegenden Konflikt bis heute nicht gelöst. Im Gegenteil wirft die Rolle des ÖRR im digitalen Informationsraum immer neue Fragen und Problemstellungen auf. In der Folge mussten immer neue Instrumente und Regularien entworfen werden, wie bspw. Abgrenzungsregeln, Sendungsbezüge, Verweildauern, Drei-Stufen-Tests und das Verbot der Presseähnlichkeit.

Die Absurdität der entstandenen Ordnung zeigt sich auch an anderer Stelle: Für geschriebenen Text im Internet können heute völlig unterschiedliche Kontrollsysteme gelten. Stammt er vom ÖRR, unterliegt er dessen eigenen Aufsichts- und Kontrollstrukturen. Stammt er von einem Presseunternehmen, kann er der freiwilligen Selbstkontrolle des Deutschen Presserates unterliegen. Stammt der Text aber von einem unabhängigen politischen Online-Publizisten, kann wiederum die Aufsicht einer Landesmedienanstalt zuständig sein. Diese Zersplitterung von Zuständigkeiten ist kaum noch erklärbar. Sie ist das Ergebnis einer Medienordnung, die niemals neu gedacht, sondern sowohl hinsichtlich ihrer Akteure als auch ihrer Erscheinungsformen immer weiter ausgedehnt wurde.

⁴ Vgl. BGH, Urteil vom 30. April 2015 – I ZR 13/14 („Tagesschau-App“); OLG Köln, Urteil vom 30. September 2016 – 6 U 188/12.

Hinzu kommt – und das ist in seiner Bedeutung ein herausragender Punkt – eine immer neu aufbrandende öffentliche Debatte über die gesellschaftliche Akzeptanz des ÖRR. Ein erheblicher Teil der Bürger begegnet dem ÖRR heute insgesamt mit Misstrauen oder Ablehnung. Laut Jahresbericht 2025 des Beitragsservice befanden sich Ende 2025 rund 3,65 Millionen Beitragskonten im Mahnverfahren, wurden im Laufe des Jahres 18,31 Millionen Mahnmaßnahmen eingeleitet und 1,39 Millionen Vollstreckungsersuchen auf den Weg gebracht⁵.

Gleichzeitig verlagert sich die Medien- und Nachrichtennutzung vor allem der jüngeren Generationen immer weiter auf soziale Medien und andere digitale Angebote. Laut dem „Digital News Report 2025“ sind soziale Medien bereits für 34 Prozent der 18- bis 24-Jährigen die wichtigste Nachrichtenquelle, 17 Prozent kommen sogar ausschließlich in sozialen Medien mit Nachrichten in Kontakt⁶. Der ÖRR verliert damit nicht nur seine frühere technische und publizistische Sonderstellung, sondern zunehmend auch seine ehemals fast selbstverständliche Position als zentraler Informationsvermittler für die öffentliche Meinungsbildung.

Dieser Bedeutungsverlust geht einher mit immer neuer Kritik an einer politischen und weltanschaulichen Schiefelage des ÖRR. Kritisiert werden mangelnde Binnenpluralität, politische und soziale Homogenität in Redaktionen und in journalistischen Milieus allgemein, unzureichende Repräsentation vor allem konservativer Positionen sowie zunehmender Haltungsjournalismus. Der ÖRR vermittelt immer öfter den Eindruck, politische und gesellschaftliche Ereignisse nicht mehr bloß zu beschreiben, sondern dem Bürger zugleich eine vermeintlich richtige Haltung nahelegen zu wollen.

Diese Kritik kann nicht mit dem Hinweis auf einzelne Untersuchungen oder Programmbeispiele abgetan werden. Gelangt ein erheblicher Teil der Bürger zu dem Eindruck, weniger informiert als vielmehr belehrt zu werden, ist das kein bloßes Image- oder PR-Problem. Hier geht es um den Kern der Legitimation des ÖRR und ist die Rechtfertigung der gesamten Medienordnung berührt.

Schlussendlich muss in den Blick genommen werden, dass die EU sich lange nicht mehr auf die Regulierung eines gemeinsamen Binnenmarktes für Medien und digitale Dienste beschränkt. Im Gegenteil entstehen, wie eingangs bereits angeführt, immer mehr Vorgaben, Institutionen, Förderstrukturen und Aufsichtsmechanismen, die insgesamt als Auftakt und Fundament einer EU-Medienordnung gesehen werden können. Dass Medienpolitik gerade in Deutschland in die Kompetenz und Zuständigkeit der Länder fällt, wird immer öfter durch EU-Vorgaben und Initiativen überlagert und faktisch ausgehöhlt. Die mit dieser Entwicklung einhergehende immer weitere Verzahnung von Instrumenten, Institutionen und Gremien auf Länder-, Bundes- und EU-Ebene wirft dabei grundsätzliche Fragen nach der Staatsferne der Medienordnung auf. Je mehr Akteure in Medienregulierung, Aufsichtsstrukturen, Förderinstrumenten und politischen Institutionen zusammenwirken, desto wichtiger ist es zu prüfen, ob das grundlegende Prinzip der Staatsferne noch gewährleistet ist.

Das Versäumnis auf nationaler Ebene droht sich somit auf EU-Ebene zu wiederholen. Somit ist nicht nur die deutsche Medienordnung, deren Prämissen dem letzten Jahrhundert entstammen, grundlegend und ergebnisoffen zu prüfen, sondern ist ebenso zu klären, welche Folgen eine entstehende EU-Informations- und Kommunikationsordnung für die nationale Gesetzgebung, die föderale Medienordnung und nicht zuletzt für die Freiheit der Bürger hat.

⁵ ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice, Jahresbericht 2025, Köln 2026, S. 19-20

⁶ Julia Behre/Sascha Hölig/Ezra Stöwing/Judith Möller, Reuters Institute Digital News Report 2025. Ergebnisse für Deutschland, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Projektergebnisse Nr. 78, Hamburg 2025, S. 12 f.

II. Auftrag

Die Enquete-Kommission soll sich insbesondere der folgenden Fragenbereiche annehmen und

1. untersuchen, wie Internet, digitale Plattformen, Suchmaschinen, soziale Medien, neue publizistische Akteure und Künstliche Intelligenz die Entstehung, Verbreitung und Nutzung von Informationen sowie die öffentliche Meinungsbildung verändert haben und welche Folgen sich daraus für die Grundlagen der bisherigen Medienordnung ergeben;
2. prüfen, ob die historisch gewachsene Unterscheidung zwischen Presse, Rundfunk und Telemedien sowie die daraus folgenden unterschiedlichen Regulierungs-, Finanzierungs-, Aufsichts- und Kontrollsysteme unter den Bedingungen eines gemeinsamen digitalen Informationsraums noch sachgerecht und zukunftsfähig sind;
3. untersuchen, ob der Begriff der „Medienordnung“ die tatsächlichen Gegenstände staatlicher Regulierung noch zutreffend beschreibt oder ob sich staatliche Regulierung inzwischen auf Informations- und Kommunikationsräume und damit mittelbar auch auf die gesellschaftliche, politische und private Kommunikation der Bürger erstreckt, und welche unterschiedlichen verfassungsrechtlichen und regulatorischen Maßstäbe für Medien-, Informations- und Kommunikationsregulierung gelten müssen;
4. die Aufgaben, Zuständigkeiten und das Zusammenwirken der bestehenden Regulierungs-, Aufsichts- und Kontrollstrukturen untersuchen und prüfen, ob die zunehmende Verzahnung staatlicher Stellen, Landesmedienanstalten, öffentlich-rechtlicher Institutionen, Plattformen, privater Organisationen und weiterer Akteure den Anforderungen an demokratische Legitimation, parlamentarische Kontrolle, Transparenz und Staatsferne genügt;
5. untersuchen, welche Auswirkungen die Regulierung digitaler Plattformen und Informationsräume, algorithmische Auswahl- und Empfehlungssysteme, Melde- und Beschwerdestrukturen sowie staatliche und staatlich geförderte Maßnahmen zur Steuerung, Gewichtung oder Bewertung von Informationen auf Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit, publizistischen Wettbewerb und demokratische Willensbildung haben;
6. die Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks innerhalb der deutschen Informations- und Kommunikationsordnung umfassend und ergebnisoffen untersuchen und prüfen, welche seiner historischen, technischen, gesellschaftlichen und publizistischen Voraussetzungen heute noch fortbestehen und welche Folgen der Verlust seiner früheren technischen und publizistischen Sonderstellung für die Rechtfertigung seines Auftrags und seiner institutionellen Sonderstellung hat;
7. Auftrag, Umfang, Struktur, digitale Expansion, Aufsichtsstrukturen, Finanzierung und weitere Privilegien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überprüfen und dabei insbesondere untersuchen, welche Aufgaben er unter den Bedingungen eines weltweiten und jederzeit verfügbaren Infor-

mationsangebots noch zwingend erfüllen muss, welche Auswirkungen seine Größe und Finanzkraft auf den publizistischen Wettbewerb haben und welche alternativen Modelle künftig in Betracht kommen;

8. untersuchen, welche Auswirkungen die rasante Entwicklung Künstlicher Intelligenz, automatisierter Übersetzung, synthetisch erzeugter Inhalte und weiterer digitaler Technologien auf Informationszugang, Mediennutzung, öffentliche Meinungsbildung und die bisherigen Grundlagen staatlicher Medienregulierung haben und wie eine zukünftige Ordnung mit immer kürzeren technologischen Innovationszyklen umgehen kann;
9. untersuchen, welche Folgen die zunehmende Verlagerung medien- und informationspolitischer Entscheidungen auf die Ebene der Europäischen Union für die nationale Gesetzgebung, die föderale Medienordnung, die Zuständigkeit der Länder, die Staatsferne und die Freiheit der Bürger hat und ob sich auf europäischer Ebene die Strukturen einer eigenständigen Informations- und Kommunikationsordnung entwickeln;
10. Medien-, Informations- und Kommunikationsordnungen anderer freiheitlicher Demokratien vergleichend untersuchen und prüfen, welche alternativen Modelle und Erfahrungen für eine zukünftige deutsche Ordnung von Bedeutung sein können;
11. auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Leitlinien und konkrete Vorschläge für eine grundlegende, ergebnisoffene und zukunftsfähige Neuordnung der deutschen Informations- und Kommunikationsordnung entwickeln und dabei insbesondere bestimmen, welche Bereiche staatlicher Regulierung bedürfen, welche der gesellschaftlichen oder freiwilligen Selbstregulierung überlassen bleiben sollen und welche sich staatlicher Einflussnahme grundsätzlich entziehen müssen. Maßstab einer solchen Ordnung müssen insbesondere Meinungs- und Informationsfreiheit, publizistische Vielfalt, freier Wettbewerb, Staatsferne, demokratische Legitimation und parlamentarische Kontrolle sein.

III. Zusammensetzung und Arbeitsweise

Die Enquete-Kommission besteht aus vierzehn Mitgliedern des Deutschen Bundestages sowie vierzehn sachverständigen Mitgliedern. Die Fraktionen benennen die Mitglieder entsprechend ihrer Stärke. Die Fraktion der CDU/CSU benennt fünf Mitglieder, die Fraktion der AfD benennt drei Mitglieder, die Fraktion der SPD benennt drei Mitglieder, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN benennt zwei Mitglieder und die Fraktion Die Linke benennt ein Mitglied. Für jedes Mitglied des Deutschen Bundestages kann ein stellvertretendes Mitglied benannt werden.

Die sachverständigen Mitglieder werden im Einvernehmen der Fraktionen berufen.

Die Kommission kann öffentliche Anhörungen durchführen, Expertisen vergeben, Gutachten einholen und Arbeitsgruppen einsetzen. Sie gibt sich eine Geschäftsordnung.

Die Ergebnisse der Enquete-Kommission sollen der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich gemacht werden.

IV. Zeitplan

Die Enquete-Kommission soll sich unverzüglich konstituieren.

Sie hat dem Deutschen Bundestag halbjährlich über ihre Zwischenergebnisse zu berichten und einen umfassenden Abschlussbericht mit den gewonnenen Erkenntnissen und den konkreten Handlungsempfehlungen vorzulegen.

Zwischenberichte zu einzelnen abgeschlossenen Untersuchungsbereichen, die bereits Handlungsempfehlungen beinhalten können, sind zulässig und können eine zeitnahe parlamentarische Befassung mit den Ergebnissen ermöglichen.

Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission ist bis zum 1. Juli 2028 vorzulegen.

Berlin, den 7. Juli 2026

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.