

Wolfgang Schulz | Stephan Dreyer | Stefanie Hagemeyer

Machtverschiebung in der öffentlichen Kommunikation



Machtverschiebung in der öffentlichen Kommunikation

Wolfgang Schulz | Stephan Dreyer | Stefanie Hagemeyer

Herausgeber
Friedrich-Ebert-Stiftung
Politische Akademie
Medienpolitik

Redaktion
Wolfgang Schulz

© 2011 Friedrich-Ebert-Stiftung
Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn

Umschlag
Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Gestaltung und Satz
Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Fotos
Fotolia, dpa Picture Alliance

Druck
bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2011

Die Position des Autors gibt nicht in jedem Fall die Position der
Friedrich-Ebert-Stiftung wieder.

ISBN: 978-3-86872-823-1

Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort	5
------------------	---

Teil 1: Beobachtbare Strukturveränderungen

1. Einleitung.....	8
1.1 Ausgangspunkt und Fragestellung.....	8
1.2 Vorüberlegung: Kommunikative Chancengerechtigkeit als Ausgangspunkt	9
2. Erkennbare Strukturverschiebungen	11
2.1 Einflusspotenziale auf Infrastrukturebene.....	11
2.2 Bedeutung von Plattformen und ihren Anbietern.....	13
2.3 Inhaltsbezogene Intermediäre und Meta-Medien	17
2.4 Potenziale marktstarker Stellungen bei Endgeräten und Betriebssystemen.....	20
2.5 Einflussnahme durch Akteure auf Produktionsseite	23
3. Bewertung und Ausblick	26
Literaturverzeichnis	56

Teil 2: Diskutierte Handlungsoptionen

1.	Einleitung.....	30
2.	Modernisierung des Medienkonzentrationsrechts als Reaktion auf Strukturveränderungen: Diskutierte Handlungsoptionen.....	31
2.1	Fernsehzentrierte Modernisierungsvorschläge.....	32
2.2	Ansatz eines Gesamtmedienmodells.....	38
2.3	Erweiterung eines Gesamtmedienmodells um nicht-publizistische Aktivitäten: Potenzielle Einflussnahmen auf den Meinungsbildungs- prozess als Anknüpfungspunkt.....	40
2.4	Optimierung der Aufsichtsstrukturen.....	41
2.5	Kompetenzverlagerung der Konzentrationskontrolle im Mehrebenensystem.....	44
3.	Bereichsbezogene Vorschläge und Einschätzungen.....	46
3.1	Einflussnahmepotenziale auf Infrastrukturebene.....	46
3.2	Bedeutung von Plattformen und ihren Anbietern.....	47
3.3	Intermediäre und Meta-Medien.....	48
3.4	Potenziale marktstarker Stellungen bei Endgeräten und Betriebssystemen.....	51
3.5	Einflussnahme durch Akteure auf Produktionsseite.....	52
4.	Fazit und Ausblick.....	54
	Literaturverzeichnis.....	60
	Die Autoren und die Autorin.....	64

Vorwort

Seit der Entscheidung der Kommission zu den geplanten Beteiligungsverhältnissen von ProSiebenSat.1 und Axel Springer im Jahr 2006¹ ist die Diskussion über eine Reform des Rechts zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht nicht verstummt. Ein entscheidender Punkt ist dabei die Beantwortung der Frage, wie neue Entwicklungen vor allem im Internet in das System einbezogen werden können. Dass ihre Bedeutung für die öffentliche Kommunikation zunimmt, ist unstrittig. Ebenso klar ist aber auch, dass sie nicht einfach wie Rundfunk behandelt werden können.

Die vorliegende Expertise startet mit der Ausgangsüberlegung, dass wir mehr über die Art der Wirkung, die von unterschiedlichen neuen Angeboten ausgehen kann, wissen müssen, um ein angemessenes System der Regulierung zu konstruieren. Zudem müssen Überlegungen angestellt werden, inwieweit in einem bestimmten Bereich tatsächlich das Risiko besteht, dass ein Angebot zur Ausübung von Meinungsmacht genutzt werden kann. Das vorliegende Papier soll dazu einen Beitrag leisten.

Mit Hinweis auf die Plattformregulierung in den §§ 52 ff. RStV werden die Reaktionsmöglichkeiten einer Regulierung auf aktuelle Probleme im Medienbereich bereits sichtbar. Es steht daher keinesfalls von vornherein fest, dass allein der Einbezug in das System zur Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht eine angemessene Reaktion darstellt, den öffentlichen Kommunikationsprozess im Lichte der Ziele von Art. 5 I 2 GG hinreichend zu gewähren.

Seit dem Anstoß der Debatte sind im Frühjahr 2010 nun erste konkrete Überlegungen zur Reform der Meinungsmachtkontrolle bekannt geworden. Diese Analyse kann also noch in die nun beginnenden vertieften Diskussionen einbezogen werden.

1 Beschluss der KEK vom 10.01.2006, AZ: KEK 293-1 bis -5, Zusammenfassung im 9. Jahresbericht der KEK, zur vertiefenden Rezeption der Entscheidung siehe insbesondere Kap. 6.1.3.

Teil 1:
**Beobachtbare
Strukturveränderungen**

1. Einleitung

1.1 Ausgangspunkt und Fragestellung

In der verfassungsrechtlichen Diskussion in der Weimarer Republik (und bereits davor) wurde darauf hingewiesen, dass die Freiheit öffentlicher Kommunikation nicht nur durch den Staat gefährdet werden kann, sondern auch durch andere Akteure – vor allem Wirtschaftsunternehmen. Dieser Fall ist besonders dann denkbar, wenn diese eine hervorgehobene Rolle im Kommunikationsprozess erlangen, durch die sie entweder eigene Inhalte besonders bevorzugen oder bestimmenden Einfluss darauf haben, ob ein von Dritten erstellter Inhalt zu den Nutzern gelangt. Bei beiden Varianten besteht das Risiko, dass die Freiheit öffentlicher Kommunikation gestört wird. Zu den Zielen, die die Rechtsordnung in Bezug auf Medien verfolgt, gehört – neben vielen anderen – auch die Zielsetzung, das Entstehen derartiger Vermachtungen zu verhindern. Prozessen vorherrschender Meinungsmacht entgegenzuwirken, hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1986 zur „Pflichtaufgabe“ des Gesetzgebers erklärt (BVer-fGE 73, 118 [159]). Dies gilt aufgrund seiner besonderen Wirkmacht vor allem für den Rundfunk (vgl. dazu Hasebrink/Schulz/Held 2009: S. 3 ff.), wenngleich die verfassungsrechtliche Aufgabe, eine positive Medienordnung zu erschaffen, noch wesentlich weiter zu verstehen ist.

Traditionell stehen solche Unternehmen im Fokus, die Massenmedien beherrschen, so dass konsequenter Weise das Recht bei der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht an den Rundfunkveranstalter anknüpft (§§ 26 ff. RStV), da dem Rundfunk besonderes Einflusspotenzial zugeschrieben wird.

Vor allem vor dem Hintergrund Internet-basierter Kommunikation ist die Frage aufzuwerfen, ob dieser Fokus nicht angesichts der Veränderung von öffentlicher Kommunikation zu eng gewählt ist. Die folgende Untersuchung stellt daher wissenschaftliche Beobachtungen zusammen, die Aufschlüsse darüber geben sollen, inwieweit eine Erweiterung dieses Fokus sinnvoll oder gar geboten erscheint. Sie greift dabei unterschiedliche Typen von Entwicklungen heraus, anhand derer sich neue Vermachtungsrisiken zeigen können.

1.2 Vorüberlegung:

Kommunikative Chancengerechtigkeit als Ausgangspunkt

Das Bundesverfassungsgericht orientiert sich bei der Auslegung der Kommunikationsfreiheiten in Art. 5 Abs. 1 GG am Ziel der „freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“ (vgl. BVerfGE 57, 295 [319 f.]). Wann dieser Prozess als „frei“ angesehen werden kann, oder andersherum, wann eine Störung vorliegt, die zum Urteil der Unfreiheit dieses Prozesses führt, hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht auf eine bestimmte Formel gebracht. Den unterschiedlichen Entscheidungen lässt sich aber entnehmen, dass es von einem Paradigma der „kommunikativen Chancengerechtigkeit“ ausgeht (zu dem Konzept vgl. Hoffmann-Riem 2002: S. 27 ff.; Schulz/Kühlers 2000: S. 11 ff. m. w. N.). Aufbauend auf der Grundkonstruktion eines „normativen Öffentlichkeitsbegriffes“ ist davon auszugehen, dass öffentliche Kommunikation gewissen Bedingungen gehorchen muss, damit sie als Basis für eine freie Meinungsbildung normativ anerkannt werden kann. Erlangen Teilnehmer in der öffentlichen Diskussion eine kommunikativ nicht begründete Machtstellung, wird die öffentliche Kommunikation verzerrt und „unfrei“. Dies unterstellt der Gesetzgeber etwa, wenn ein Zustand „vorherrschender“ Meinungsmacht im Sinne von § 26 RStV erreicht ist.

Eine weitere Zielrichtung, die sich aus diesem Verständnis einer kommunikativen Chancengerechtigkeit ergibt, ist die Sicherung von Zugangs-

freiheit. § 52c RStV stellt eine Maßnahme dar, die die Rundfunkfreiheit im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in diesem Sinne ausgestaltet: Im Prozess der Massenkommunikation sollen nur kommunikativ begründete Kriterien für die Verbreitungschancen von Kommunikationsinhalten ausschlaggebend sein; ökonomische oder technisch begründete Machtstellungen sollen diese Chancen möglichst nicht beeinflussen. Hier wird deutlich, dass nicht nur die Perspektive des Kommunikators, sondern auch die der Rezipienten im Hinblick auf Zugangschancengerechtigkeit zu beachten ist (vgl. Schulz/Held/Kops 2001: S. 62 ff.). Zum Ausgleich verzerrter Kommunikationschancen im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kann es gehören, Privilegierungen für Angebote vorzusehen, die eine besondere Rolle für die öffentliche oder individuelle Meinungsbildung spielen, wenn sie bei rein marktmäßiger Erbringung strukturell benachteiligt erscheinen.

Der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht dienen die staatsvertraglichen Regelungen in §§ 26 ff. RStV. Die Plattformregulierung in §§ 52, 52 a bis f RStV folgt ebenfalls der Prämisse kommunikativer Chancengleichheit, indem sie vielfaltsbezogene Vorgaben für Plattformanbieter vorsieht. Aber auch andere – zum Teil in Bundeskompetenz stehende – Rechtsbereiche haben jedenfalls mittelbar Einfluss auf die kommunikative Chancengerechtigkeit: Wenngleich das Kartellrecht nicht für ausreichend einzustufen sein mag, auch im Rundfunkbereich wirksam für die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht zu sorgen, so ist dennoch anerkannt, dass das Kartellrecht zumindest dieses Regelungsziel befördert, indem der ökonomische Wettbewerb auch eine machtbegrenzende und disziplinierende Funktion auf Unternehmen ausübt (vgl. Hoffmann-Riem 2002: S. 219).

Daneben kann auch das Haftungsrecht beispielsweise Machtspielräume in der öffentlichen Kommunikation eröffnen oder begrenzen.

2. Erkennbare Strukturverschiebungen

Bevor im Folgenden Verschiebungen im Bereich potenzieller kommunikativer Einflüsse dargestellt werden, ist zunächst die Bemerkung wichtig, dass trotz aller Veränderungen, die das Internet mit sich bringt, traditionelle Massenmedienangebote ihre Bedeutung für die öffentliche Kommunikation behalten haben (vgl. MMB 2010: S. 41; Hans-Bredow-Institut 2008: S. 373). Das Fernsehen bleibt auch 2010/2011 das am meisten genutzte Medium: 93,2 Prozent der Bevölkerung geben an, mehrmals in der Woche fernzusehen. Dieses Nutzungsverhalten zeichnet sich unabhängig der jeweiligen Altersgruppe konstant ab (vgl. VuMA 2011: S. 1). Die Zahl der sog. Onliner umfasst im Jahre 2010 mit einem Zuwachs von 5,5 Millionen im Vergleich zum Vorjahr nun einen Bevölkerungsanteil von 69,4 Prozent (van Eimeren/Frees 2010: S. 335).

Die aktuellen Studien bestätigen, dass bestehende Medien nicht gänzlich durch neue substituiert werden, sondern neben diesen neuen Medien bestehen bleiben – sie jedoch dazu genötigt werden, andere Aufgaben und Verwertungsgebiete aufzusuchen. Diese Erkenntnis macht zugleich das Problem der Refinanzierung von journalistisch-redaktionellen Angeboten im Internet-Zeitalter noch bedeutender (vgl. dazu Hans-Bredow-Institut 2008: S. 373).

2.1 Einflusspotenziale auf Infrastrukturebene

Keine neuen Akteure in der Diskussion um Einflusspotenziale auf die Meinungsbildung sind die Internet Access Provider. Durch ihre Rolle als Zugangsdienstleister haben sie seit je her die theoretische Möglichkeiten der Einflussnahme auf die von ihnen durchgeleiteten Inhalte. Neu allerdings ist, dass es durch Hardwareentwicklungen der letzten Jahre

für Zugangsprovider zunehmend leistbar erscheint, inhaltsbezogene „Features“ auch in der Praxis einzuführen.

Traditionell werden Kommunikationsinhalte durch Internet-Service-Provider (ISP) nach dem sog. „best-effort“-Prinzip vermittelt, d. h. sämtliche Datenpakete werden dabei unabhängig von ihrem Inhalt, ihrer Herkunft und der Anwendung, die sie generiert haben, gleichberechtigt und unverändert auf die verfügbaren Übertragungskapazitäten aufgeteilt (zur sog. Netzneutralität vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2010). Es bestehen nunmehr effiziente technische Möglichkeiten, einzelne Datenpakete während der Übertragung zu untersuchen (nur die Header, also die Transportinformation, oder sogar die Inhalte, sog. Deep Packet Inspection) und anhand ihres Inhalts oder anderer Merkmale zu priorisieren bzw. ihre Weiterverbreitung zu verzögern oder ganz zu blockieren. Eine Priorisierung ist vor allem für solche Dienste von Interesse, die sowohl einen hohen Datenverkehr produzieren als auch auf eine Datenübertragung in Echtzeit angewiesen sind (etwa VoIP oder Videokonferenzen). Wirtschaftlich kann es auch sinnvoll sein, eigene Angebote zu bevorzugen bzw. Konkurrenzangebote zu behindern oder zu blockieren. Die technische Möglichkeit, auf Netzneutralität Einfluss zu nehmen, haben jedenfalls die ISPs und die Netzbetreiber.

Bei Internet-vermittelter Kommunikation besteht das Problem technischer Engpässe derzeit grundsätzlich nicht (in der Diskussion um die Netzneutralität hat sich gezeigt, dass es zwar in Spitzen in Backbone-fernen Bereichen durchaus zu Engpässen kommen kann, dies als Problem aber derzeit noch strukturell begrenzt ist), es kann aber andere Gründe für derartige Einflussnahmen geben: So besteht auch die Möglichkeit, dass die durch die Analyse gewonnenen Informationen dazu genutzt werden, Inhalte bestimmter Anbieter zu bevorzugen und andere Inhalte – etwa solche konkurrierender Anbieter – zu sperren, was verschiedentlich zu der Befürchtung führt, dass es hierdurch zu einer

Art „Zwei-Klassen-Internet“ kommt (Koreng 2010; Schrey/Frevert 2010; Holznagel 2010).

Auswirkungen auf die kommunikative Chancengleichheit im öffentlichen Meinungsbildungsprozess sind jedenfalls dann zu befürchten, wenn Infrastrukturanbieter bestimmte Inhalte sperren bzw. filtern. Diese Inhalte sind dann dem Prozess der öffentlichen Meinungsbildung komplett entzogen (vgl. hierzu Koreng 2010).

2.2 Bedeutung von Plattformen und ihren Anbietern

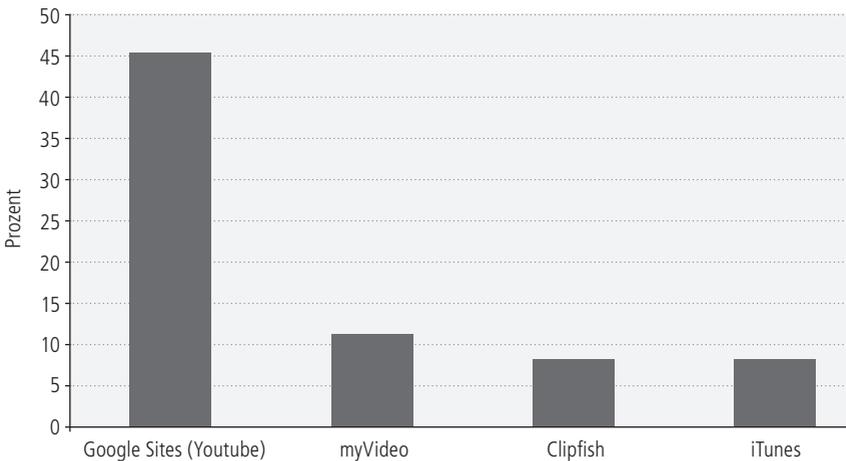
Der Begriff der „Plattform“ ist schillernd. Der Landesgesetzgeber hat ihn verhältnismäßig eng in § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV definiert und auf solche Dienstleistungen beschränkt, die bei der Verbreitung von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien relevant sind. Danach ist Anbieter einer Plattform, der Rundfunk und an die Allgemeinheit gerichtete Telemedien (auch) von Dritten mit dem Ziel zusammenfasst, diese Angebote als Gesamtangebot zugänglich zu machen bzw. wer über die Auswahl für die Zusammenfassung entscheidet. In einem weiteren Verständnis sind dagegen überwiegend auf der Basis des Internet-Protokolls angebotene Dienste bezeichnet, die von Dritten inhaltlich gestaltet und gefüllt und vom Anbieter der Plattform lediglich zugänglich gemacht werden, ohne dass diese Bündelung eine Plattform im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages ist oder die Qualität einer redaktionellen Verantwortung erlangt (zu diesem Begriff vgl. Schulz/Heilmann 2008). Nach diesem Verständnis wären etwa Verkaufsplattformen wie Ebay, aber auch Angebote, bei denen audiovisuelle Inhalte von Nutzern hochgeladen und von anderen dort betrachtet und kommentiert werden können, Plattformen (z. B. Youtube oder MyVideo).

Die Konzeption der aktuellen Plattformregulierung lässt vermuten, dass Plattformanbietern ein Einflusspotenzial zukommt, soweit es um Möglichkeiten geht, Einfluss auf die kommunikative Chancengerechtigkeit

zu nehmen. Strukturell kann dieses Risiko vor allem dort nachvollzogen werden, wo objektiv technische Engpässe bestehen, so dass Auswahlentscheidungen hinsichtlich einzelner Inhaltenanbieter erforderlich werden. Dass diese Thematik bei digitalen Plattformen schwierig ist, hat bereits die Diskussion um den 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, mit dem die Plattformregulierung in das Rundfunkrecht eingeführt wurde, gezeigt (vgl. etwa Grewenig 2009: S. 15; Weisser/Glas 2009: S. 914; Ritlewski 2008: S. 403).

Zu beobachten ist daneben auch und insbesondere bei Plattformen ohne technisch bedingte knappe Ressourcen, dass sich die Aufmerksamkeit der Nutzer in vielen Bereichen auf wenige oder eine Plattform begrenzt, was – jedenfalls bei bestimmten Plattformen – auf Netzwerk- und Lock-In-Effekte zurückzuführen ist: Je mehr Nutzer eine Plattform nutzen, desto größer wird der Vorteil für die anderen Nutzer die entsprechende Plattform zu besuchen (vgl. hierzu Klodt/Laaser/Lorz/Maurer 1995: S. 40 ff.). Und je mehr Ressourcen (z.B. Geld, Zeit, Arbeit) man in eine geschlossene Plattform investiert, desto weniger Anreize bestehen an einem Zurücklassen dieser Ressourcen bei dem Gedanken an einen Plattformwechsel.

Dass die Reichweite einer Plattform ein entscheidender Faktor für das Nutzungsverhalten ist, verdeutlicht das Beispiel von Online-Videoportalen:

Nutzung von Videotheken und Videoportalen (innerhalb der letzten vier Wochen, Stand: 2010)

Basis: Deutschsprachige Onlinenutzer ab 14 Jahren (2010; n=1252).

Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudie 2010

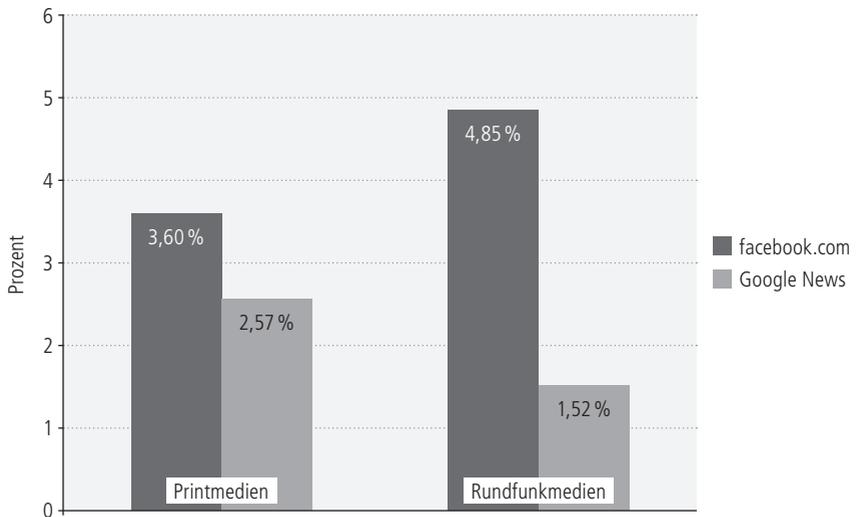
Festzuhalten ist, dass es für die Nutzer einen relevanten Unterschied macht, ob er über diese Plattform andere Nutzerinnen und Nutzer erreichen kann oder auf andere Plattformen ausweichen muss.

An dieser Stelle zeigt sich auch, welche Auswirkungen etwa das Haftungsrecht auf Kommunikationsprozesse haben kann. So ist es aus Sicht von Plattformanbietern rational – und so geschieht es auch meist –, sich gegenüber den Nutzern vorzubehalten, den Verstoß gegen die meist unbestimmt gehaltenen Nutzungsbedingungen durch Entfernen der vertragswidrigen Inhalte zu beseitigen. Gehen etwa Beschwerden über kommunikative Inhalte ein, kann sich der Plattformanbieter durch Löschen dem eigenen Haftungsrisiko entziehen. Der kommunikative Inhalt ist dann über diese Plattform nicht mehr erreichbar.

Soziale Netzwerke können nach einem weiten Verständnis ebenfalls unter den Plattformbegriff fallen. Auch hier ermöglicht der Anbieter den Infor-

mationsaustausch Dritter über einen von ihm zur Verfügung gestellten Dienst, in den er selbst nicht unmittelbar redaktionell eingreift. Soziale Netzwerke sind dabei zunehmend nicht nur Orte der Selbstdarstellung und des Beziehungsmanagements (zur Differenzierung Schmidt 2006: S. 37 ff.), sondern auch der Information und des Meinungs austauschs. Ihre Bedeutung im Gefüge der öffentlichen Kommunikation kann schlaglichtartig dadurch beleuchtet werden, dass sie mittlerweile mehr Nutzer auf die Angebote von traditionellen Verlagen und Rundfunkanbietern lenken als etwa Google News.

Upstream- Verkehr von Facebook und Google News zu Print- und Runfunkmedien



Quelle: <http://weblogs.hitwise.com> : Hopkins, Facebook users prefer broadcast media (März 2010)

Auch bei sozialen Netzwerken sind die beschriebenen Netzwerk- und Lock-In-Effekte deutlich beobachtbar. Ein einfacher Wechsel zu einem anderen Anbieter ist nicht nur mit dem Verlust der Kommunikationsgeschichte auf der Plattform des alten Anbieters verbunden, der Verlust der sozialen Kontakte führt in diesen Fällen regelrecht zu einem Fortfall des Nutzungszwecks eines sozialen Netzwerks.

2.3 Inhaltsbezogene Intermediäre und Meta-Medien

Derzeit sind über 14 Millionen .de-Domains registriert. Auch wenn bei der Internetnutzung mit Verbreitung dieses technischen Mediums eine Habitualisierung einhergeht und vermutet werden könnte, dass viele Onlinenutzer Webseiten direkt anwählen werden, zeigen aktuelle Studien, dass Suchmaschinen gleichwohl eine besondere Bedeutung für das Auffinden von Informationen im Netz zu Teil wird. Der Zugriff auf neue Internetseiten geschieht vorwiegend nicht durch eine direkte Anwahl, sondern in mehr als 83 Prozent der Fälle wird der Nutzer über die Suchergebnisse eines Suchmaschinenanbieters vermittelt (vgl. AGOF 2010).

Aus Sicht des Nutzers bieten Navigationshilfen wie Suchmaschinen einen erheblichen Mehrwert, indem der eigene Such- und Vergleichsaufwand auf ein Mindestmaß reduziert wird. Insbesondere die Darstellung eines (unterstellt) breiten Spektrums an Quellen sowie der Eindruck einer effizienten Ergebnisproduktion resultieren in einem erhöhten Vertrauen der Nutzer in diesen Dienst. Hier bestehen Nutzungsgewohnheiten vor allem aufgrund von Habitualisierungen und Erwartungshaltungen gegenüber dem Diensteanbieter; Netzwerk- und Lock-In-Effekte erscheinen dagegen im Fall von technisch unproblematisch austauschbaren Intermediären deutlich verringert.

Im Bereich linearer Medien ist es wahrscheinlich, dass elektronische Programmführer (EPGs) ebenfalls wichtige Orientierungsfunktionen übernehmen (Hasebrink/Schröder/Stark 2008); hier kommt es aufgrund von Vertragsbindungen bzw. der meist festen Verschränkung mit der Hardware (TV-Gerät, Set-Top-Box) allerdings zu deutlicheren Lock-In-Effekten. Es handelt sich um (im weiteren Sinne) Medien, über die sich andere Medien erschließen lassen (sog. Meta-Medien).

Studien des Suchmaschinenanbieters Google belegen daneben, dass die Position des Suchergebnisses das wichtigste Selektionskriterium für die Nutzer darstellt, insgesamt also die Selektion und Priorisierung der aus-

gelieferten Ergebnisse bedeutsam ist. In den unterschiedlichen Untersuchungsszenarien erfolgen 45 Prozent der Klicks auf die oberen Suchergebnisse; vier von zehn Klicks gehen auf die oberen, linken Anzeigen. Die oberen Suchergebnisse fallen dabei nicht nur schneller ins Auge, sondern auch die Anordnung suggeriert den Nutzern, dass an oberster Stelle die Suchergebnisse mit der höchsten Relevanz stehen (vgl. Google 2009).

Dass Suchmaschinen Einfluss auf die Kommunikationschancen haben, also auf die Wahrscheinlichkeit eines Inhaltes, eine größere oder kleinere Öffentlichkeit zu erreichen, ist zunächst einmal kein Problem, sondern aus Nutzersicht sinnvoll. Sie sollen gewichten, d. h. im Hinblick auf die gestellte Suchanfrage Relevantes von weniger Relevantem unterscheiden. Anzumerken ist dabei jedoch, dass – trotz aller sonstigen Funktionsunterschiede – das Thema Meinungsmacht oft ganz unabhängig von Missbrauch relevant ist. Der berühmt gewordene Satz von Nissenbaum „to exist is to be indexed by a search engine“ (Introna/Nissenbaum 2000: S. 171) verdeutlicht diese Relevanz.

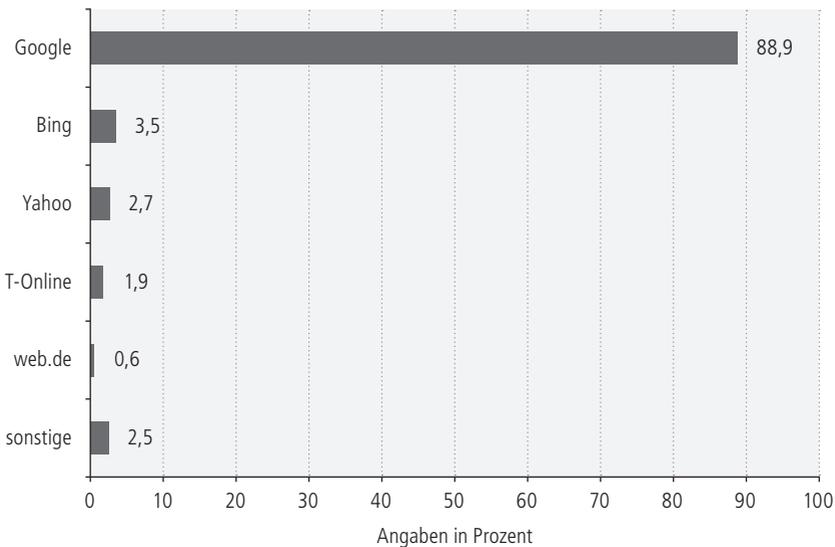
Mit den Massenmedien haben Suchmaschinen jedenfalls gemeinsam, dass sie als „Agenten“ auf Anfrage des „Prinzipals“, d. h. des Nutzers, Informationen nach Relevanz selektieren, gewichten und entsprechend als Suchergebnisse ausgeben. Anders als Massenmedien, die ein eigenes soziales System bilden und entsprechende professionelle Regeln entwickelt haben, ist für den Bereich der Suchmaschinen auf den ersten Blick nicht klar, worin eigentlich ein „Missbrauch“ durch einen Suchmaschinenanbieter zu erkennen wäre. Mit Verweis auf das Kartellverfahren gegen Google, bei dem konkurrierende Suchmaschinenbetreiber 2010 beim Bundeskartellamt, aber auch bei der Europäischen Kommission missbräuchliches Handeln durch die Bevorzugung der mit Google selbst verbundenen Unternehmen gegenüber Konkurrenten gerügt haben, wird die Problematik allerdings deutlich (siehe hierzu EU-Kommission 2010). Ein weiteres Indiz für ein erhöhtes Gefährdungspotenzial lässt

sich anhand des überragenden Marktanteils des Suchmaschinenanbieters im deutschen Vergleich zu anderen Anbietern nachvollziehen: Google dominiert den Suchmaschinenmarkt mit 88,9 Prozent praktisch konkurrenzlos.

Hier können sich Gefährdungspotenziale verwirklichen, wenn der Anbieter nicht mehr versucht, neutral und im Sinne des Nutzers die „besten“ Suchergebnisse auf eine Anfrage zu erbringen, sondern eigene, etwa meinungsinhaltsbezogene Bewertungen in die Priorisierung mit einfließen lässt.

Eine – zugegeben mittelbare – Beeinflussung der Meinungsbildung kann auch darin zu erblickt sein, dass die Suchergebnisse, die auf Nutzeranfrage ausgegeben werden, über längere Zeit betrachtet ähnliche öffent-

Nutzungsanteil der Suchmaschinen (Reihe 1; Stand: 2011)



Quelle: webhits.de

lichkeitskonstituierende Formen annehmen, wie dies – in zeitlich kondensierter Form – von rundfunkrechtlichen Argumentationen bekannt ist. Die Eigenschaft von Rundfunk, in praktisch allen Haushalten empfangbar und auf einfachste Weise rezipierbar zu sein, resultiert in einem Multiplikationseffekt, der dadurch zustande kommt, dass einer unüberschaubaren Vielzahl von Menschen zeitgleich Tatsachen und Meinungen vermittelt werden, wodurch innerhalb kürzester Zeit auf einen großen Rezipientenkreis eingewirkt werden kann (DLM 2003: S. 6). Bei dem hohen Nutzungsgrad eines bestimmten Suchmaschinenanbieters und der mit Vorliebe ausgewählten ersten Suchtreffer können zumindest strukturell vergleichbare, gleichartige breiten- und massenkommunikative Einflusspotenziale bestehen. Dies etwa, weil eine marktbeherrschende Suchmaschinentechnologie durch die Art und Weise der Ergebnisgestaltung eine Einseitigkeit der im Netz vorhandenen Informationen implizieren kann.

2.4 Potenziale marktstarker Stellungen bei Endgeräten und Betriebssystemen

Man kann mit gewisser Berechtigung sagen, dass der iPod den Musikmarkt strukturell signifikant verändert hat. Nicht nur der Erfolg der attraktiven Endgeräte von Apple hat der Verkaufsplattform iTunes für den körperlosen Verkauf von Musik zu einer äußerst marktstarken Stellung verholfen, auch frühzeitige Verwertungsverträge mit Major Labels haben daran einen Anteil. Der Löwenanteil aller körperlos vertriebenen Musikstücke wird über iTunes verkauft: In den USA waren es schon 2009 über 69 Prozent, was bereits über 25 Prozent aller Musikverkäufe überhaupt (körperlos und auf Trägermedien) ausmacht (vgl. NPD Group 2009).

Das Beispiel der Musikwirtschaft zeigt, dass Marktentwicklungen im Endgerätebereich Auswirkungen auf die gesamte Kette der Verbreitung von kommunikativen Inhalten haben können.

Der Markt der Endgeräte wird bei der Betrachtung im Rahmen einer Untersuchung von Machtstrukturen relevant, weil sich hier letztlich entscheidet, welche Betriebssysteme und technischen Standards nutzerseitig verwendet werden und deshalb von denjenigen, die Inhalte erfolgreich anbieten wollen, auch zur Verfügung gestellt werden müssen. Eine vergleichbare Debatte wurde im Bereich digitalen Fernsehens geführt, als es um die Spezifikation von Set-Top-Boxen ging. Es wurde allgemein unterstellt, dass die Zahl der Boxen, für die sich ein Haushalt entscheidet, begrenzt ist. Jedenfalls aus der Perspektive des einzelnen Nutzers ist zu vermuten, dass sich nur wenige – in der Regel nur ein System – durchsetzen wird und nur über dieses System empfangbare Informationen eine Rezeptionschance haben. Das Rundfunkrecht hat mit der Regelung des jetzigen § 52c RStV darauf entsprechend reagiert, wobei deutlich wird, dass nicht nur die Hardware der Endgeräte informationsflusssteuernd sein kann, sondern auch die auf diesen zum Einsatz kommenden Betriebssysteme und Einzelanwendungen. Gerade die Verschränkung von Einflussmacht auf den Ebenen Hardware, Betriebssystem und ggf. Distributionsplattform kann dem Anbieter hier Einflusspotenziale sichern, die gleich mehrfach Möglichkeiten der Beeinflussung der kommunikativen Chancengleichheit aufweisen.

Die beobachtbaren Konvergenzentwicklungen eröffnen die Möglichkeit, kommunikative Inhalte in diversen Formaten und auf unterschiedlichen Plattformen zu verbreiten. Insbesondere Anbieter technischer Infrastrukturen sind in Folge dessen positionell günstig aufgestellt, um ihre Wertschöpfungsprozesse zu erweitern, indem sie Tätigkeiten zusehends in inhaltliche Bereiche erstrecken. Namentlich Telekommunikationsanbieter, etwa Kabelnetzbetreiber, sind in der Kette der Distribution von Rundfunksignalen somit potenziell einflussreich. § 52c – der Regelungen des ehemaligen § 53 aufnimmt – ist ein Kernelement der mit dem 10. RÄStV eingefügten Plattformregulierung (Weisser/Glas 2009: S. 914 ff.). Der Kontrolle eines missbräuchlichen Einflusses dient im Kern der § 52c RStV. Seine Bedeutung korreliert daher mit der des digitalen Fernsehens in Deutschland (vgl. ZAK 2010).

Die Reichweite dieser Vorschrift ist allerdings auf technische Systeme begrenzt, über die Rundfunk oder vergleichbare Telemedien verbreitet werden. Aus der Geschichte der Regulierung von Zugangschancen im Rahmen des Rundfunkrechtes kann man auch lernen, dass dies ein Problem jeder Regulierung technischer Standards ist. Zu beachten ist nämlich, dass mit der Regulierung von Standards gleichermaßen eine Regulierung technischer Innovation erfolgt, die in ihrem Entwicklungsverlauf von dem Gesetzgeber und den Regulierungsbehörden nur sehr unzureichend prognostiziert werden kann. Zum Vergleich kann die Diskussion um das sog. Application Programming Interface (API) bei Set-Top-Boxen für digitales Fernsehen angeführt werden. Während das Gesetz hier verhältnismäßig offen formuliert war, schien die „Regulierungspolitik“ den Standard MHP zu favorisieren, um sicherzustellen, dass eine offene Programmierschnittstelle für alle Anwender auf der Set-Top-Box zur Verfügung steht, die die Entwicklung voll multimediafähiger Programme erlaubt. Technisch setzte sich MHP letztlich nicht durch. Dies ist vor allem wohl damit zu begründen, dass die Schnittstelle selbst zu ressourcenintensiv war und insgesamt die Entwicklung zu weit von der des Internet abkoppelte (vgl. Klinkenberg/Schiek 2008: S. 399 ff.).

Vergleichbare Fragestellungen zeichnen sich im Zuge der Einführung von Hybrid-TV-Geräten erneut ab. Die großen Hersteller von Fernsehgeräten bringen hybride Geräte heraus, die nicht nur die Betrachtung traditionell linearen Fernsehens ermöglichen, sondern in der Gestaltung den von Apple bekannten Apps vergleichbare Anwendungen für die Darstellung von Online-Inhalten auf dem Fernsehbildschirm verfügbar machen. Die technische Umsetzung einer solchen Benutzeroberfläche ist dabei unterschiedlich. Zum Teil werden Internet-Inhalte von den Fernsehgeräteanbietern selbst für die Nutzung auf dem Fernsehbildschirm transformiert und über eigene Server ausgeliefert. Bei anderen ist die Kopplung an das Internet-Angebot des betreffenden Anbieters direkter. Gemeinsam ist allen Lösungen, dass der Fernsehgerätehersteller die

implementierte „Plattform“ definiert, aus der resultiert, welche Nutzungsspielräume der Zuschauer hat, welche Anwendungen den Nutzern überhaupt und welche dabei besonders herausgestellt und (etwa auf der ersten Seite) präsentiert werden. Damit ist die Möglichkeit einer gewissen Aufmerksamkeitssteuerung gegeben, die derzeit über die Plattformregulierung des Rundfunkrechtes jedenfalls nur unvollständig erfasst wird. Inwieweit sie überhaupt ein kritikwürdiges Problem darstellt und nicht bereits durch kartellrechtlich oder durch andere Instrumente ausgeglichen wird, soll an dieser Stelle nicht entschieden werden. Bedeutsam ist allein der Hinweis auf die Einflussmöglichkeiten in Bezug auf Kommunikationschancen.

2.5 Einflussnahme durch Akteure auf Produktionsseite

2.5.1 Agenturen

Die explosionsartige Vermehrung von Informationen legt den Schluss nahe, es gäbe keine Verengungen und damit keine Meinungsmachtrisiken in diesem Feld mehr. Insbesondere für den Bereich journalistisch-redaktionell recherchierter und aufbereiteter Nachrichten gilt dies gerade nicht, vor allem wenn man auf Agenturen abstellt. Journalisten weisen zu 90 Prozent Agenturen als Quellen bei der Themensuche erhebliche Wichtigkeit zu (Reinemann 2003: S. 220). Vor diesem Hintergrund ist die Marktentwicklung im Bereich der Agenturen relevant. Zwar bildet sich in Deutschland im internationalen Vergleich ein eher breitgefächertes Angebotsspektrum ab. Mit der starken Marktstellung der dpa findet ein Wettbewerb faktisch aber vor allem bei den Zweitagenturen statt. Als relevant ist zudem der Trend zu beobachten, dass Redaktionen, bedingt durch den gesteigerten Finanzdruck, den die Fragmentierung der Märkte und der Wettbewerb neuer Angebote mit sich bringt, auch bei der Zahl der abonnierten Nachrichtenquellen vermehrt Kosteneinsparungen vornehmen (Brauck/Hülsen/Müller 2009).

Außerdem zeigt eine Reihe von Studien, dass durch die häufige Übernahme von Agenturmaterial Nachrichtenmeldungen in eine Vielzahl von Medienprodukten gelangen, ohne weiter überprüft oder redaktionell vertieft bearbeitet worden zu sein (Hagen 1995: S. 18 ff.). Als vielfaltsreduzierend innerhalb der journalistischen Recherche ist auch das Phänomen der „Googleisierung“ zu berücksichtigen, bei dem Redaktionen – nicht zuletzt wegen ihrer finanziellen Engpässe – auf die mittelbare Informationsbeschaffung im Web zurückgreifen und durch gleiche Suchhilfen ihrer Berichterstattung im Gesamtgefüge ähnliche Quellen zu Grunde legen (Neuberger/Lobigs 2010: S. 36).

2.5.2 Blogs

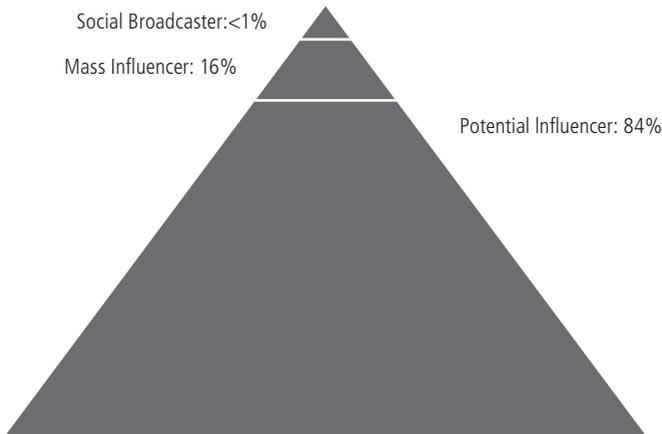
Blogs werden zunehmend als ergänzende Informationsquelle genutzt (vgl. Ipsos 2006). Hinzu tritt die unmittelbare, nicht durch Verweis auf andere Medien geleistete Informationsfunktion, die bestimmte Blogs erfüllen. Demnach nutzen aktuell sieben Prozent der deutschen Online-Nutzer zumindest gelegentlich Blogs (Busemann/Gscheidle 2010: S. 362).

Die Untersuchung der dort entstehenden Öffentlichkeitsstrukturen ist noch im Gange. Durch Kommunikationsanalysen, die überwiegend auch im Bereich des Online-Marketings vorangetrieben wurden, wurden innerhalb der Blogosphäre Meinungsführer (opinion leaders) identifiziert, die sich durch ein Höchstmaß an Interesse für öffentliche Themen auszeichnen und durch ihre Präsenz und kommunikative Überzeugungskraft Kommunikationsverläufe signifikant mitprägen können. Da auch Werbetreibende an Einflusspotenzialen interessiert sind, ist es fruchtbar, sich die Ergebnisse der Marktforschung anzusehen. Hier werden teilweise bereits Untergruppen von Meinungsführerschaften differenziert: So werden mit dem Begriff „Social Broadcaster“ Teilnehmer bezeichnet, die in sozialen Netzwerken, favorisiert aber über Blogs und Microblogs (u.a. Twitter) Reichweiten erreichen, die an solche traditioneller Massenmedien

heranreichen. Unter sog. „Mass Influencern“ werden Menschen verstanden, die durch ihre Beiträge von anderen stark wahrgenommen werden. Die überwiegende Mehrheit der Social-Media-Teilnehmer wird als „Potential Influencers“ beschrieben, d.h. dies sind Teilnehmer, denen nur eine begrenzte Hörerreichweite zu Teil wird, die aber dennoch – vor allem durch enge soziale Bezüge – eine erhöhte Vertrauensposition bezüglich ihrer getätigten Aussagen aufweisen (vgl. Ray 2010).

Hinzuzufügen ist, dass Weblogs zunehmend als ergänzende Informationsquelle für die journalistische Recherche herangezogen werden. Wenngleich die Informationsgewichtung hierbei aktuell als gering zu bewerten ist, so dienen Weblogs zumindest teilweise auch zur Fein- gewichtung der Themen- und Framesetzung (Neuberger/Nuernbergk/ Rischke 2009: S. 310).

Anteil von Meinungsführern in der Blogosphäre



Quelle: www.forrester.com

3. Bewertung und Ausblick

Auf Basis der derzeit verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse ist zunächst nicht davon auszugehen, dass die Bedeutung traditioneller Massenmedien erodiert. Das Problem ist dort eher die stabile Finanzierung journalistisch-redaktioneller Inhalte, die durch innovative Angebotsformen herausgefordert wird. Es ist daher weiterhin von hoher Bedeutung, dass Medienpolitik und Medienrecht bei der Frage der Meinungsmacht auch weiterhin einen Fokus bei den traditionellen Massenmedien setzen.

Die neuen, sich vor allem im Internet entwickelnden Formen öffentlicher Kommunikation offenbaren tendenziell das Potenzial, Vermachtungen entgegen zu wirken. Am Beispiel totalitärer Staaten wird sichtbar, dass die oben als „Social Broadcaster“ bezeichneten Kommunikatoren neue Nachrichten und neue Öffentlichkeiten erschaffen können. Dies bezieht sich allerdings eher auf Einzelinformationen, nicht auf strukturelle Verzerrungen.

Allerdings zeigt die Analyse auch, dass es Entwicklungen jenseits traditioneller Massenmedien gibt, die der Betrachtung bedürfen, wenn es um kommunikative Chancengerechtigkeit geht. Ebenen dieser Entwicklungen sind Infrastruktur, Plattformen, Intermediäre, Endgeräte sowie die Produktionsseite. Es ist gut möglich, dass bei all diesen zwar potenziellen „Gatekeeper-Rollen“ durch funktionierenden – und durch das Kartellrecht abgesicherten – Wettbewerb kein kritikwürdiger Einfluss auf die Kommunikationschancen erlangt wird. Dies bedarf allerdings der gesonderten Prüfung.

Aus den oben aufgezeigten Entwicklungen lassen sich Kriterien abschichten, die für eine weitere Analyse hilfreich erscheinen:

- **Gründe für die Machtstellung**

Die Gründe für eine erhöhte Machtstellung in Meinungsbildungsprozessen entstehen entweder durch Vertrauen bzw. Erwartungshaltungen der Nutzer oder durch Netzwerk- und Lock-In-Effekte. Bei den untersuchten Entwicklungen ist dies wie gezeigt durchaus unterschiedlich. Wichtig ist diese Differenzierung vor allem, weil sich daraus die „Haltbarkeit“ der jeweiligen Machtpotenziale ergibt; die Flüchtigkeit von Zuschauer- bzw. Nutzeranteilen ist bei missbrauchten Erwartungshaltungen viel höher als bei technisch induzierten Lock-In- oder sozial induzierten Netzwerkeffekten. Bei „Trustmarks“ sind Nutzer weitaus schneller bereit, ihr Vertrauen einem anderen Anbieter entgegenzubringen als dies etwa bei zeitlich langfristigen vertragsrechtlichen Bindungen der Fall wäre. Dies müsste bei der Beachtlichkeit der Einflusspotenziale entsprechend berücksichtigt werden.

- **Formen des möglichen Einflusses**

Wie gezeigt sind im Prozess der derzeitigen Strukturveränderungen alte und neue Akteure erkennbar, die Einfluss auf Prozesse individueller und öffentlicher Meinungsbildung haben können. Zu Akteuren, die selbst Inhalte erstellen und ändern oder – etwa Algorithmenbasiert – Inhalte Dritter auswerten und aggregieren, treten in zunehmendem Maße solche Player, die keine mittelbaren Bezüge mehr zu den von ihnen distribuierten Inhalten haben; eine etwaige Einflussnahme erfolgt hier ausschließlich aufgrund ihrer Stellung im Rahmen der jeweils spezifischen Distribution von Content-Anbieter bzw. -Vermittler zu Endnutzer. Maßstäbe potenzieller Einflussnahmen müssen sich hier insoweit an dem Prinzip der Gewährleistung kommunikativer Chancengerechtigkeit orientieren. Differenzieren lassen sich drei prinzipiell unterschiedliche Dimensionen potenzieller Einflussnahmen.

- *Unmittelbar-publizistische Einflussnahmen* umfassen Aktivitäten, die sich unmittelbar in der Produktion eigener Inhalte bzw. der Distribution zu Eigen gemachter Inhalte erschöpfen. Die bisher vom BVerfG gesehenen Möglichkeiten von Meinungsmacht – und deren Bekämpfung – konzentrieren sich auf diese Form der Einflussnahme.
 - *Mittelbar-inhaltliche Einflussnahmen* sind dagegen solche, bei denen ein Akteur fremde Inhalte nicht verändert, aber den Grad bzw. die Wahrscheinlichkeit der Wahrnehmung und Auffindbarkeit dieser fremden Inhalten steuern kann. Umfasst sind hiervon insoweit vor allem Plattformen und Suchmaschinen.
 - Eine dritte Gruppe bilden Akteure, die ausschließlich Potenziale *mittelbar-struktureller Einflussnahmen* aufzeigen, die also (nur) aufgrund ihrer Stellung im Distributionsprozess vom Anbieter zum Endnutzer Möglichkeiten haben, auf spezifische Inhalte in Form von Transport/Nicht-Transport Einfluss zu nehmen. Zu diesen Akteuren gehören etwa Zugangsprovider, Endgerätehersteller und deren Betriebssystemanbieter.
- **Art des Wirkungspotenzials**
Bei der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht im Rundfunkrecht herrscht eine Wirkungsvermutung vor, die im Grunde eine rein rechtliche Konstruktion ist, kommunikationswissenschaftlich aber jedenfalls plausible Anknüpfungspunkte findet (Hasebrink/Schulz/Held 2009). Sie leitet sich von den Besonderheiten des Rundfunks ab (Aktualität, Breitenwirkung, Suggestivkraft); andere Medien lassen sich ebenfalls an diesen Parametern auf ihr Potenzial befragen, dies erfasst aber möglicherweise ihr jeweils spezifisches Wirkungspotenzial nicht in Gänze.

Dies sind erste mögliche Einordnungen, die jedenfalls nahe legen, angesichts der strukturellen Verschiebungen die Frage nach der Macht im Kommunikationsprozess erneut zu stellen und differenzierter zu betrachten.

Teil 2:
**Diskutierte
Handlungsoptionen**

1. Einleitung

Im ersten Analyseteil (Teil 1: Beobachtbare Strukturveränderungen) wurden überblicksartig Medienentwicklungen thematisiert, die strukturelle Verschiebungen bzw. Veränderungen im Kommunikationsgefüge zur Folge haben. Diese Erscheinungen weisen nicht nur Potenziale, sondern auch Risiken für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung auf. Der folgende, zweite Analyseteil knüpft an die beschriebenen Themenkomplexe an, widmet sich hier aber im Schwerpunkt der Darstellung der rechtswissenschaftlichen Diskussion und stellt die in diesem Zusammenhang gemachten Lösungsvorschläge, die die Kontrolle von Meinungsmacht auf diese Veränderungen einstellen sollen, anhand einer kritischen Betrachtung vor. Die Strukturierung der Diskussionen folgt den beobachtbaren Veränderungen des ersten Analyseteils und versucht in erster Linie, die Basis für weitere Diskussionen der aufgeworfenen Fragen vorzubereiten.

2. Modernisierung des Medienkonzentrationsrechts als Reaktion auf Strukturveränderungen

Wie gezeigt bestehen bei den neueren Strukturveränderungen im Medienbereich Einflusspotenziale im Hinblick auf die Gewährleistung kommunikativer Chancengerechtigkeit. Betroffen sind hier immer Meinungsbildungsprozesse. Den Schwerpunkt vorgeschlagener rechtlicher Steuerungsansätze bilden daher Maßnahmen zur Vielfaltssicherung, d.h. negative Vielfaltssicherung (Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht) wie positive Vielfaltssicherung (positive Vielfaltsvorgaben und vielfaltsgesteuerte Auswahlentscheidungen) und Zugangschancensicherung (etwa auf Plattformen).

Dabei existieren bisher vor allem phänomenunspezifische Überlegungen in Bezug auf das „Medienkonzentrationsrecht“. Hier kommt zunächst eine an bisherigen Regulierungspfaden orientierte Modernisierung bzw. Erweiterung des bestehenden rundfunkzentrierten Konzentrationskontrollrechts in Frage. Daneben bestehen ggf. Möglichkeiten zur Optimierung der konzentrationsrechtlichen Verfahrensvorgaben und Aufsichtsstrukturen. Weitergehend sind dagegen Ansätze (Mehrmedien- oder Gesamtmedienmodelle), die bestimmte bzw. sämtliche an die Allgemeinheit gerichteten Angebote berücksichtigen, und bei denen auch ohne Rundfunkbeteiligungen Beschränkungen gelten könnten (zur Kategorisierung s. Schulz/Held 2006: S. 64).

2.1 Fernsehzentrierte Modernisierungsvorschläge

2.1.1 Reformvorschlag der KEK: Einzelfallzurechnung fernsehähnlicher Aktivitäten nach den Kriterien Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft

Einen konkreten Reformvorschlag des § 26 RStV hat 2010 die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) veröffentlicht, die als Organ der Landesmedienanstalten mit der Überprüfung der Einhaltung der vielfaltssichernden Bestimmungen des RStV betraut ist und die entsprechenden Entscheidungen in diesem Bereich fällt. In ihrem vierten Bericht über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk mit dem einschlägigen Titel „Auf dem Weg zu einer medienübergreifenden Vielfaltssicherung“ präsentiert die Kommission einen Vorschlag, der einem Medientypen überspannenden Ansatz folgt.

Vor dem Hintergrund eines in Auftrag gegebenen Gutachtens entwickelt die KEK ihre Vorschläge, indem sie die sich abzeichnende, wichtiger werdende Rolle des Internets im Meinungsbildungsprozess thematisiert (vgl. KEK 2010: S. 333 ff.). Das Gutachten erläutert, dass die im Internet bestehende hohe Anbieterzahl nicht automatisch zu einer erhöhten Vielfalt führe; durch vielfaltsmindernde Faktoren (Ko-Orientierung, Refinanzierungsprobleme, Dominanz traditioneller Massenmedien, Kooperationen) komme es tendenziell eher zu einem „more of the same“ (Neuberger/Lobigs 2010: S. 33 ff.). Den Gutachtenergebnissen folgend geht die KEK dann davon aus, dass sich aus der crossmedialen Positionierung traditioneller Massenmedien und der vermehrten Nutzung von Internet-Angeboten durch die User neue Potenziale für die Entstehung von Meinungsmacht ergeben. Zukunftsfähige Konzentrationskontrolle müsse insoweit angebotsspezifisch prüfen und crossmediale Vermachtungen im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Meinungsbildung im Einzelfall analysieren. Die Kommission geht dabei von der Einschätzung aus, dass das derzeitige Medienkonzentrationsrecht eine wirksame Konzentrationskontrolle im Grundsatz gewährleisten kann. Sie hebt dabei den un-

bestimmten Rechtsbegriff der „vorherrschenden Meinungsmacht“ sowie die strukturell offenen Vermutungsregeln des § 26 Abs. 2 RStV als zukunftsfähig hervor, die in der Lage seien, „auf künftige Veränderungen der Medienmärkte und -nutzung unmittelbar reagieren zu können“ (KEK 2010: S. 386).

Unter den Gesichtspunkten der Effektivität und Vorhersehbarkeit der Konzentrationskontrolle schlägt die Kommission eine Neufassung des § 26 RStV vor. Zwar hält die KEK dabei an dem traditionellen Zuschaueranteilsmodell als Berechnungsmethode fest, sodass auch weiterhin bei der Erreichung eines Zuschaueranteils von 30 Prozent eine vorherrschende Meinungsmacht vermutet wird. Es erfolgt jedoch auch die Klarstellung, dass eine Gesamtbeurteilung alle Aktivitäten im Fernsehen wie auf den medienrelevanten verwandten Märkten einzubeziehen hat. Dabei kann Ermittlungsergebnis sein, dass der erzielte Meinungseinfluss dem eines reinen Fernsehunternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 Prozent entspricht. Als medienrelevante verwandte Märkte sind dabei solche einzubeziehen, die gemessen an den Kriterien der „Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität“ dem Rundfunk vergleichbar sind. Um Rechtsicherheit zu gewährleisten, werden in diesem Zusammenhang gesetzliche Regelungen vorgeschlagen, die die typischen Fallkonstellationen crossmedialer Verflechtungen (Print-Fernsehen; Hörfunk-Fernsehen) explizit festlegen (KEK 2010: S. 388). Festlegungen fiktiver Zuschaueranteile angesichts der Stellung eines Anbieters auf medienrelevanten verwandten Märkten hält die KEK dagegen für nicht sachgerecht. Eine gesetzgeberische Festlegung statischer Zurechnungswerte bzw. Berechnungen stünde nicht im Einklang mit den aufgrund der hohen Dynamik des Sektors einhergehenden Unsicherheiten etwa bzgl. der Geschäftsmodelle und des derzeit schlecht abschätzbaren Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung (vgl. KEK 2010: S. 388).

Der Vorschlag der KEK hält insgesamt an dem geltenden Rundfunkmodell unter Zurechnung verwandter medienrelevanter Aktivitäten fest und sieht eine Einbeziehung anderer Aktivitäten als notwendig an, wenn

sie eine dem Fernsehen vergleichbare Wirkung auf die Meinungsbildung aufweisen. Die Einbeziehung von nicht unmittelbar publizistischen Telemedien (bspw. Suchmaschinen) oder Akteuren mit potenziell technischem Einfluss auf die kommunikative Chancengleichheit in die rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle zieht der Reformvorschlag insofern nicht in Erwägung.

In die Marktstellung eines Unternehmens auf medienrelevanten und verwandten Märkten werden bislang die Aktivitäten in Hörfunk, Presse, Rechte und Produktion in die Prüfung vorherrschender Meinungsmacht einbezogen (KEK 2010: S. 380): Die Gewichtung des potenziellen Meinungseinflusses der Tagespresse bewertet die KEK mit zwei Dritteln im Verhältnis zu demjenigen des bundesweiten Fernsehens (KEK 2010: S. 381). Der Gewichtungsfaktor des Hörfunks und des Online-Bereichs wird mit 1/2 berechnet, Programmzeitschriften zu 1/7 sowie Publikumszeitschriften zu 1/10 (KEK 2010: S. 381 f.; KEK 2006: S. 379 ff.).

2.1.2 Einbeziehung aller publizistisch relevanter Aktivitäten im Onlinebereich in die Betrachtung medienrelevanter verwandter Märkte

Auch eine Publikation aus 2009 mit Einzelbeiträgen aus eher medienpolitischer Sicht setzte sich mit den wahrnehmbaren Herausforderungen des Konzentrationsrechts auseinander und stellt Überlegungen zu möglichen Lösungsansätzen an (Krautscheid/Schwartmann 2009). In der Diskussion um den Regulierungsbedarf des materiellen Medienkonzentrationsrechts befürworten die Autoren, die Bewegungen im Onlinebereich differenzierter in die konzentrationsrechtliche Betrachtung mit einzubeziehen (vgl. Lamprecht-Weißborn 2009: S.74).

In der materiell-rechtlichen Ausgestaltung bewertet Krautscheid die Kriterien der KEK zur Gewichtung von Medienrelevanz nach den Kriterien der „Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft“ als zu kurz gegriffen (Krautscheid 2009: S. 6). Die Frage der Meinungsbildungsrelevanz müsse vielmehr für jede einzelne Mediengattung festgelegt werden, wobei jede Bewertung einem „Mindesthaltbarkeitsdatum“ unterliegen müsse, so-

dass aufgrund der hohen Dynamik des Entwicklungsprozesses stets Überprüfungen und Korrekturen der Einstufung vorzunehmen seien (Krautscheid 2009: S. 7). Für eine hinreichende Rechtssicherheit schlägt dieser vor, eine Negativliste in den Staatsvertrag zu integrieren, der meinungsneutrale bzw. nicht meinungsrelevante Medienaktivitäten von der Bewertung ausschließt. Demnach wären beispielsweise Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten (z. Bsp. Social Communities) gänzlich vom Medienkonzentrationsrecht auszuschließen (Krautscheid 2009: S. 7; Schäferkordt 2009: S.67; ähnlich Schwartmann 2009: S. 18 f.).

Hinsichtlich der Konkretisierung konzentrationsrechtlicher Vorgaben spricht sich Krautscheid für die Einführung einer festen Untergrenze beim Zuschaueranteil aus, unterhalb derer kein Prüfverfahren eingeleitet werden dürfe (Krautscheid 2009: S. 5). Um Möglichkeiten einer Doppel- bzw. Überregulierung zu vermeiden, zieht Krautscheid die subjektive Einschränkung heran, die sich an der Definition des Plattformanbieters orientiert, nach der sinngemäß nur derjenige Plattformanbieter bei der Berechnung einzubeziehen ist, der Inhalte mit dem Ziel zusammenfasst, diese Angebote als Gesamtangebot zugänglich zu machen. Das einschränkende Kriterium der Zielabsicht ließe sich unter Umständen fruchtbar machen, wenn beispielsweise ein Anbieter auf dem Markt der Zugangsvermittlung zu Informationen gleichzeitig als Inhalteanbieter tätig wird (Krautscheid 2009: S. 8).

Im Ergebnis hält Krautscheid es aufgrund struktureller Konvergenzbestrebungen für notwendig, bei der Frage der Zurechnung medienrelevanter Märkte internet-basierte Medienaktivitäten einzubeziehen und den Faktor der Meinungsbildungsrelevanz nach der Eigenart der jeweiligen Mediengattung zu ermitteln, wobei eine stetige Aktualisierung der getroffenen Aussagen vorzunehmen ist. Ähnlich den Ausführungen Krautscheids kritisiert auch Schäferkordt in einigen Punkten die Rundfunkzentrierung des Konzentrationsrechts. Aufgrund der nachhaltigen Veränderungen technischer wie marktwirtschaftlicher Art hält sie die Meinungsrelevanz des einzelnen Fernsehprogramms im Gesamtsystem

des Medienkonzentrationsrechts für überbewertet. Dagegen wirft sie dem derzeitigen System vor, dass die Meinungsmacht anderer Medienunternehmen unbeachtet bliebe, soweit diese nicht auch zumindest Fernsehen veranstalteten. Beispielfhaft moniert sie, dass eine Fusion zwischen Zeitungsverlag und Suchmaschinenanbieter nach aktueller Medienrechtslage im Medienkonzentrationsrecht völlig unberücksichtigt bliebe (Schäferkordt 2009: S. 66).

Zukunftsorientierte Konzentrationskontrolle müsse insoweit im Fernsehbereich zunächst eine inhaltsbezogene Bestimmung des Zuschaueranteils durchführen, bei dem eine differenzierte „Betrachtung je nach Programmkategorie und -genre des Senders“ erfolgt (Schäferkordt 2009: S. 67).

In die Zurechnung medienrelevanter und verwandter Märkte sollten im zweiten Schritt publizistisch gestaltete Dienste einbezogen werden (etwa redaktionelle Print- und Online-Publikationen). Online-Communities als meinungsneutrale Marktaktivitäten sollten dagegen ausgeschlossen werden. An den derzeitigen Umrechnungsfaktoren der KEK bezogen auf die Ermittlung medienrelevanter und verwandter Märkte bemängelt Schäferkordt, dass den betroffenen Unternehmen nur ungenügend Transparenz und Vorhersehbarkeit geboten werde. Daher fordert sie für alle Mediengattungen die Schaffung einer einheitlichen Berechnungsbasis sowie eines integrierten Rechenmodells mit klaren Vorgaben und unterbreitet ein Rechenbeispiel, bei der die Zurechnung der Meinungsmacht entsprechend der Höhe der Beteiligung am Veranstalter erfolgt (Schäferkordt 2009; S. 68).

Schäferkordt schlägt im Ergebnis vor, dass Medienkonzentrationsmodell stärker an dem Inhalt der betreffenden Formate zu gewichten anstatt von starren Zuschaueranteilen auszugehen. Ferner sollen zumindest publizistische Aktivitäten im Online-Bereich in die Betrachtung einbezogen werden.

2.1.3 Faktisch-reichweitenbezogener Ansatz zur Zurechnung medienrelevanter verwandter Märkte

Um medienkonzentrationsrechtliche Maßnahmen entlang der Bedeutung des jeweiligen Regulierungsobjekts auszurichten, schlägt Kors ein Modell vor, dass zunächst die Relevanz für die Meinungsbildung, die einzelne Mediengattungen aufweisen, bei der Einbeziehung medienrelevanter und verwandter Märkte reichweitenbezogen zu ermitteln (Kors 2009). Kors stellt einen fünfstufigen Ansatz vor, der es ermöglichen soll, Schwellenwerte für Meinungsmacht auch auf verwandten Märkten so messen zu können, dass sie mit Zuschaueranteilen im Fernsehen vergleichbar sind (vgl. Medientage München 2009; Kors 2009). Dazu werden meinungsrelevante Mediengattungen zunächst separat anhand von Reichweitenanteilen und täglicher Nutzungsdauer ermittelt.

In einem zweiten Schritt soll die Relevanz für die Informations- und Meinungsbildung konkret nachvollzogen werden: Als mögliche Mediengattungen differenziert Kors zwischen den Bereichen Fernsehen, Tageszeitung, Internet, Hörfunk und Zeitschriften. Unter der Prämisse, dass nicht jede Form der Internetnutzung eine medienrechtlich relevante Nutzung darstelle (Bsp. Online-Banking), wird es für notwendig erachtet, den meinungsrelevanten Onlinemarkt empirisch durch Medienanalysen zu erfassen und auszuweisen (Kors 2009: S. 8).

Auch für die Bestimmung der Schwellenwerte, an die konzentrationsrechtliche Maßnahmen typischerweise anknüpfen, sollten eher inhaltliche und weniger rein zuschaueranteilsbezogene Untersuchungen herangezogen werden. Hierzu sollten explizit Messgrößen genutzt werden, welche „die tatsächliche Nutzung eines Mediums beschreiben und miteinander verrechenbar sind“ (Kors 2009: S. 16). Als kleinster gemeinsamer Nenner wird konkret die Tagesreichweite vorgeschlagen (Kors 2009: S. 17). Dieses Verfahren biete so eine wirksame Methode, die zum einen eine erhöhte Transparenz hervorrufe, zum anderen aktuelle, qualitative Forschungsergebnisse integriere, die standardisiert eine regelmäßige Überprüfung der Gewichtung der Medien ermöglichten (Kors 2009: S. 30).

Kors weitet die Zurechnung medienrelevanter und verwandter Märkte auf den Onlinebereich aus, wobei er die tatsächliche Nutzung des jeweiligen (publizistischen) Angebots empirisch ermittelt sehen will. Auch er sieht die Anknüpfung einer Zurechnung in dem Angebotsinhalt (und seiner tatsächlichen Nutzung) als konstituierend für die Zurechnung von Meinungsmacht.

2.2 Ansatz eines Gesamtmedienmodells

Ausgehend von der Erkenntnis, dass geltendes Recht zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht derzeit noch stark rundfunkzentriert konzeptioniert ist, während – wie gezeigt – neue Akteure mit neuen Einflussmöglichkeiten auf die Gewährleistung kommunikativer Chancengerechtigkeit erkennbar sind, werden seit einigen Jahren Ansätze entwickelt, die meinungsrelevante publizistische Verflechtungen auch ohne eine etwaige Rundfunkbeteiligung einbeziehen, etwa von Zeitungen und Online-Diensten oder von Suchmaschinen und Internet-Content-Angeboten (Schulz/Held 2006: S. 32). Dies geht von der Prämisse aus, dass dem Rundfunk im Hinblick auf seine Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft unangefochten eine hohe Meinungsrelevanz zukomme, es daneben aber auch Einflussmöglichkeiten auf die öffentliche und individuelle Meinungsbildung geben kann, die sich (erst) durch die Kombination von im jeweiligen Einflussbereich befindlichen Medien sowie innerhalb des Gesamtspektrums aller in einem Kommunikationsraum existierenden Medien ergeben können.

Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, andere Medien stärker in ein von Rundfunkaktivitäten unabhängiges Konzentrationskontrollrecht einzubeziehen, wird allerdings folgenreich, dass unterschiedliche Medien aufgrund unterschiedlicher Regulierungspfade teils anderen Rechtsgrundlagen, -kulturen und Regulierungstraditionen folgen: Rundfunkregulierung folgte der öffentlich-rechtlichen Regulierungstradition; nach

dem Wegfall des öffentlich-rechtlichen Monopols wurde an dessen Regelungsstrukturen angeknüpft. Die Presse wiederum unterliegt lediglich ordnungsrechtlichen Vorschriften und den allgemeinen Gesetzen – und hat ein entsprechendes Selbstverständnis ausgeprägt. Dies würde bei der Implementation eines Gesamtmedienmodells vermutlich zu Akzeptanzproblemen führen. Deutlich wird dies an der Zulassung, die ausschließlich als Anknüpfungspunkt für die Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht im Rundfunk dient und von einer kontinuierlichen Ausübungsüberwachung begleitet wird. Bei Aktivitäten auf anderen Medienmärkten fehlen derartige Mechanismen. Ihre Einführung unterläge auch europa- und verfassungsrechtlichen Beschränkungen.

Bei der Einbeziehung von Online-Diensten ist – wie verschiedentlich bereits vorgeschlagen (s. oben) – dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das Internet eine Vielzahl unterschiedlichster Dienste vereint. Es ist daher nicht sinnvoll, „das Internet“ als medienrelevanten verwandten Markt zu betrachten. Vielmehr sind verschiedene Dienste separat zu betrachten. Aufbauend auf bereits vorgenommenen Differenzierungen (s. Kops/Schulz/Held 2002) könnten Dienstetypen festgelegt werden, die als besonders relevant für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung erscheinen. Sofern primär publizistische Angebote in ein Gesamtmedienmodell einbezogen werden sollen, könnten etwa Webcasting (Voll- und Spartenkanäle), Portale, Online-Zeitungen und Nachrichten-on-demand-Angebote unterschieden werden. Als publizistiknahe Angebote könnten noch Suchmaschinen, redaktionell bearbeitete Suchkataloge, Newsarchive, Online-Lexika, Weblogs sowie Chats und Newsgroups (bei denen die Anbieter die Themen festlegen) hinzutreten. Inwieweit auch primär unterhaltende Angebote (etwa Movie-on-demand, Music-on-Demand oder Online-Spiele) einbezogen werden, hängt vom Ziel der Meinungsmachtkontrolle ab (Schulz/Held 2006: S. 69).

2.3 Erweiterung eines Gesamtmedienmodells um nicht-publizistische Aktivitäten: Potenzielle Einflussnahmen auf den Meinungsbildungsprozess als Anknüpfungspunkt

Wie gezeigt sind im Prozess der derzeitigen Strukturveränderungen neue Akteure erkennbar, die Einfluss auf Prozesse individueller und öffentlicher Meinungsbildung haben können. Zu Akteuren, die selbst – etwa Algorithmen-basiert – Inhalte Dritter auswerten und aggregieren, treten in zunehmendem Maße Akteure, die keine mittelbaren Bezüge mehr zu den von ihnen distribuierten Inhalten haben; eine etwaige Einflussnahme erfolgt hier ausschließlich mittelbar-strukturell aufgrund ihrer Stellung im Rahmen der jeweils spezifischen Distributionslage von Content-Anbieter bzw. -Vermittler zu Endnutzer.

Insofern erscheint es nicht ausgeschlossen, langfristig Konzepte von Meinungsmachtkontrolle zumindest anzudenken, die auch auf Sachverhalte ohne etwaigen Rundfunkbezug Anwendung finden und Akteure berücksichtigen können, die ausschließlich über mittelbar-strukturelle Einflusspotenziale verfügen. Maßstäbe potenzieller Einflussnahmen müssen sich allerdings auch hier an dem Prinzip der Gewährleistung kommunikativer Chancengerechtigkeit orientieren. Ebenfalls muss auch hier auf Akzeptanzprobleme bei der Implementation derartiger Gesamtmedienmodelle hingewiesen werden, vermutlich sogar in verstärktem Maße.

Soweit solche Vorschläge „mittlerer Reichweite“ unterbreitet werden, sei erneut klarzustellen, dass derartige Modelle (noch) nicht rechtlich zwingend erscheinen; der Fokus auf Rundfunk entspricht zumindest derzeit noch der besonderen Bedeutung des Rundfunks im Hinblick auf die öffentliche und individuelle Meinungsbildung. Es bestehen aber bereits jetzt Anhaltspunkte für zukünftige Überlegungen.

2.4 Optimierung der Aufsichtsstrukturen

Neben materiell-rechtlichen Vorschlägen werden auch Optionen diskutiert, die in der Optimierung der Aufsichtsstrukturen eine strukturbezogene Verbesserung der Entscheidungsprozesse im Rahmen der Konzentrationskontrolle sehen, die eine materielle Ausweitung wenn auch nicht obsolet machen, so doch zumindest positiv begleitend beeinflussen können.

2.4.1 *Verfahrenseffizienz durch Fristenlösung*

In Anknüpfung an einen verfahrensrechtlichen Entwicklungsbedarf ist auf den Vorschlag Sinner's einzugehen. Sinner fordert in prozessualer Sicht eine gesteigerte Verfahrenseffizienz und spricht sich für die Einführung von Prüfungsfristen aus, die an die kartellrechtlichen Verfahren angelehnt sind (Sinner 2009: S. 7). Die Einhaltung der Untersuchungsfristen solle durch eine Genehmigungsfiktion verstärkt werden: „Werden die Fristen also nicht eingehalten, gilt das Vorhaben als genehmigt“ (Sinner 2009: S. 7). Dieser Vorschlag sei allerdings verfassungsrechtlich insoweit fragwürdig, als eine derart „harte“ Frist vor dem Hintergrund effektiver Vielfaltssicherung wohl kaum haltbar wäre (so zumindest Schwartmann 2009: S. 23 f.).

2.4.2 *Kleine Konvergenzlösung nach Hain*

Hain diskutiert, ob eine Zusammenführung des wettbewerbsrechtlichen und des medienrechtlichen Konzentrationsverfahren – wie etwa nach dem Vorbild der britischen Ofcom – auch unter deutschen Voraussetzungen machbar bzw. notwendig erscheint. Der föderale Aufbau der Bundesrepublik schließe eine bundesweite Zusammenführung der Medienaufsicht jedoch grundsätzlich aus („große Konvergenzlösung“). In Frage komme allerdings die Organisationsstruktur einer gemeinsamen Landesmedienanstalt („kleine Konvergenzlösung“), auf welche die Aufsichtszuständigkeiten der Länder jedenfalls im privaten Medienbereich für Sachverhalte mit bundesweiter Relevanz konzentriert werden könn-

ten (Hain 2006: S. 334 ff.). Die Nutzung derartiger Zentralisierungsmöglichkeiten sind auf der Ebene der ALM bereits sichtbar. Die Landesmedienanstalten haben mit der KEK, der KJM, der ZAK und der GVK bereits Zentralorgane geschaffen.

2.4.3 Verfahrensrechtliche Stärkung der KEK

Unter dem Aspekt einer „verbesserten Kooperation zwischen den Gremien“ setzen sich Holznagel/Dörr/Hildebrand 2008 mit einem Ausbau des Konzentrationsverfahrensrechts auseinander und unterbreiten drei Vorschläge für eine prozessuale Anpassung:

1. Neben der bereits bestehenden Regelung des § 39a RStV solle die Position der KEK durch erweiterte Verfahrensrechte gegenüber den Beteiligten gestärkt werden. In Betracht zu ziehen sind Auskunft- und Mitwirkungspflichten der Beteiligten sowie bestimmte Untersuchungsbefugnisse der KEK (Holznagel/Dörr/Hildebrand 2008: S. 504).
2. Als Lösungsansatz zur Beseitigung zeitlicher Verzögerungen, die durch das Auskunftersuchen der KEK gegenüber den Landesmedienanstalten innerhalb der Prüfungsverfahren hervorgerufen werden, wird der Ausbau von Sanktionsmöglichkeiten gegen die Verletzung der Mitwirkungspflichten in Erwägung gezogen (Holznagel/Dörr/Hildebrand 2008: S. 505 f.).
3. Bei der Zusammenarbeit mit dem Kartellamt solle die KEK ferner neben den Landesmedienanstalten in der Vorschrift § 39 a RStV namentliche Erwähnung finden. Gleiches sei für die Ausgestaltung des § 50 c GWB zu fordern (Holznagel/Dörr/Hildebrand 2008: S. 506).

2.4.4 *Öffentlichkeit als Steuerungsressource im Rahmen moderner Medien-Governance*

Unter Gesichtspunkten einer Umsteuerung rechtlicher Regulierung hin zu „Media Governance“ ist der Vorschlag erwähnenswert, die Etablierung eines branchenunabhängigen Medienobservatoriums zu überdenken. So könnten etwa „Public Editors“ und Ombudsstellen eingerichtet werden. Rechenschaftsberichte, Statuten und Leitlinien, sowie eine aufgeklärte Medienberichterstattung könnten als weitere Kontrollmechanismen für die Transparenz und die Effektivität der Entscheidungsprozesse ebenfalls nutzbar gemacht werden (Meier/Trappel 2007: S. 210 f.).

Ein Medienobservatorium würde in erster Linie als Kompetenzzentrum dienen und wäre in der Lage, rasch und zuverlässig aktuelle Daten und Problemfelder im Zusammenhang mit Medienkonzentration für den öffentlichen Diskurs zur Verfügung zu stellen.

Ombudsstellen sollen dagegen ihrer Natur als „Plattform der Mediation“ nach eher als Anlaufstellen für gesellschaftliche Gruppen fungieren, und so eine chancengerechte Interessenvertretung in der öffentlichen Kommunikation ermöglichen. Die Ausgestaltung dieser Einrichtungen obliege dabei konkret den Medienunternehmen (Meier/Trappel 2007, S. 210).

Dem Public Editor würde die Aufgabe zukommen, „Korrekturen und weiterführende Überlegungen“ durch eigene publizistisch gestaltete Anmerkungen in den öffentlichen und politischen Diskurs zu bringen.

Anzumerken ist zwar, dass derartige Governance-Akteure zwar rechtlich kaum Möglichkeiten haben, die der marktwirtschaftlichen Ausrichtung immanenten Konzentrationsprozesse bzw. deren Folgen zu verhindern, jedoch verstärken derartige Einrichtungen die Transparenz und die faktischen Anforderungen an stetige Rechenschaft. Sie befördern öffentliche Diskurse und die Partizipation an einer interessengerechten Entscheidungsfindung. Insbesondere die Auflage von Rechenschaftsberichten

dominanter Unternehmen könnte dazu führen, dass die unternehmens-eigene Verantwortung in der Gesellschaft bewusster und verstärkt wahrgenommen wird. Die faktische Umkehrung der „Beweislast“ für unterschiedliche Formen von Medienmacht und -konzentration trage letztlich dazu bei, der Öffentlichkeit ein geeignetes Kontrollinstrument in die Hand zu geben (Meier/Trappel 2007: S. 211 f.).

2.5 Kompetenzverlagerung der Konzentrationskontrolle im Mehrebenensystem

Von einer möglichen Erweiterung der Rechtskompetenzen der EU, die Meinungsvielfaltssicherung umfassen würde, gehen Gounalakis und Zagouras aus. Die Ergreifung vielfaltssichernder Maßnahmen wie der Erlass von Vorschriften lasse sich auf die Vorschriften in Art. 47 Abs. 2 i.V.m. Art. 55, Art. 95 Abs. 1 S. 2 EGV (nunmehr: AEUV) stützen, denen weder Kompetenzausübungsschranken wie Art. 151 EGV noch der Verhältnismäßigkeits- oder der Subsidiaritätsgrundsatz entgegenstünden (Gounalakis/Zagouras 2008: S. 656). Hiernach verlagere sich das Konzentrationsrecht lediglich auf die europäische Stufe. Konkretere Ausführungen, inwiefern dies den beobachtbaren Strukturveränderungen besser begegnen kann als nationalstaatliche Maßnahmen geben die Autoren allerdings nicht.

Einer solchen europäischen Konzentrationsrechtskompetenz widerspricht Kleist (Kleist 2006: S. 30). Es sei im sprachenvielfältigen Europa bereits fraglich, wie die Meinungsrelevanz der Angebote zu berechnen sei, müsse man doch davon ausgehen, dass die meinungsrelevanten Märkte dem jeweiligen Sprach- und Kulturraum entsprechend ausgelegt sind (Rundfunk, Presse). Effektive Vielfaltssicherung müsse daher auch weiterhin national ansetzen (Kleist 2006: S. 30 f.). Gegen eine Kompetenzzuweisung an die EU im Bereich kultureller Belange sprechen sich auch Holznagel, Dörr und Hildebrand aus, befürworten allerdings

Initiativen, die die weitergehende Kooperation der Medienaufsichtsbehörden aus mitgliedstaatlicher Sicht zur EU ausbauen würde (Holznagel/Dörr/Hildebrand 2008: S. 507). Daneben können Ansätze in Bezug auf die Vielfaltskontrolle europäische Diskussionen befruchten, die komparative Werte für Abgleiche in den Mitgliedstaaten erzeugen (s. ICRI/MMTC/CMCS/Ernst & Young 2009).

3. Bereichsbezogene Vorschläge und Einschätzungen

Im Folgenden sollen über die generell in Bezug auf die Zukunft der Konzentrationskontrolle gemachten Vorschläge die im ersten Papier identifizierten Strukturveränderungen anhand der dort entwickelten Kriterien im Einzelnen betrachtet werden und einzelbereichsbezogene Anforderungen und Vorschläge – soweit vorhanden – dargestellt werden.

3.1 Einflussnahmepotenziale auf Infrastrukturebene

Eine mögliche Einflussnahme des Infrastrukturproviders erfolgt nicht durch eine Veränderung bestehender Inhalte; vielmehr können diese dem Zugang derjenigen Rezipienten durch Sperrung oder Verlangsamung entzogen werden, die über den jeweiligen Provider den Zugang zum Internet vermittelt bekommen. Die Einflussnahme auf die Kommunikationsinhalte erfolgt also ausschließlich mittelbar-strukturell.

Zwar ist anzunehmen, dass ein solches Vorgehen nutzerseitig auf Widerstand stoßen würde (so etwa geschehen im Fall Freenet, vgl. hierzu Koreng 2010b: S. 176 f.), jedoch bestehen durch die vertragliche Bindung des Rezipienten gegenüber dem zugangsvermittelnden Unternehmen gewisse Lock-in-Effekte, die einen kurzfristigen Anbieterwechsel hemmen (hierzu auch Holznagel 2010: S. 100).

Um diesen Tendenzen entgegen zu treten, sieht Art. 22 der Universalienrichtlinie (RL 2002/22/EG i.d.F. der RL/136/EG v. 25. November 2009) und dem – teilweise – folgend § 45n TKG Informationspflichten gegenüber den Verbrauchern vor, die darauf abzielen, bereits vor Vertragsschluss und auch während der Vertragslaufzeit Transparenz dahin-

gehend zu schaffen, ob rechtmäßige Inhalte seitens des Zugangsproviders gesperrt werden (können), bzw. welche Qualitätsstandards für einzelne Dienste gelten (der derzeitige Regierungsentwurf einer TKG-Novelle sieht vor, dass derartige Anforderungen in einer Verordnung der BNetzA geregelt werden). Ferner können Mindestanforderungen an die Dienstqualität seitens der nationalen Regulierungsbehörden festgelegt werden, etwa um sicherzustellen dass die für den reibungslosen Betrieb eines Dienstes erforderliche Mindestbandbreite gegeben ist (z.B. für VoIP).

In der gegenwärtigen Diskussion wird vorgeschlagen, eine positive Vielfaltssicherung in Form von Must-Carry-Verpflichtungen für Internetdienste zu schaffen, die eine kommunikative Grundversorgung im Internet sicherstellt und auf diese Weise eine freie und offene Internetkommunikation gewährleisten soll (Holznagel 2010: S. 99 f.).

3.2 Bedeutung von Plattformen und ihren Anbietern

In Bezug auf Plattformen gibt es Vorschläge, die insbesondere fernsehähnliche Plattformen in den Bereich der Konzentrationskontrolle einbeziehen wollen (s. oben).

Die KEK bewertet insbesondere soziale Netzwerke unter den vielen Nutzungsmöglichkeiten als eine wichtige Angebotsform im Internet, deren Popularität unbestritten sei. Unübersehbar sei das Bestreben traditioneller Medienhäuser, angesichts der Beliebtheit bei den Nutzern Geschäftsstrategien in soziale Netzwerke auszudehnen. (KEK 2010: S. 335) So hätten etwa Zeitschriften (z.B. The Economist, SPIEGEL online) bzw. Zeitungen (Bild) eigene Onlineprofile in sozialen Netzwerken. Aus medienkonzentrationsrechtlicher Sicht stelle sich daher die Frage nach der Bedeutung sozialer Netzwerke für die Meinungsvielfalt.

Die Meinungsbildungsrelevanz ergäbe sich hier zuvörderst aus den publizistischen Leistungen, die im Internet zur Verfügung gestellt würden. Auch im Internet würden publizistische Leistungen in erster Linie von professionell-journalistischen Anbietern, d. h. von den Ablegern traditioneller Massenmedien, erbracht. Diese Ableger traditioneller Medienhäuser spielen nach Ansicht der KEK indes in sozialen Netzwerken wie Facebook nur eine untergeordnete Rolle.

Für die Lenkung von Nutzern hin zu journalistischen Webseiten hätten soziale Netzwerke hingegen eine erhebliche Bedeutung (vgl. Schulz/Büchner 2010: S. 14). Im Unterschied zu den durch Algorithmen gesteuerten Suchmaschinen basiere die partizipative Navigation auf direkten Empfehlungen anderer Nutzer. Es lasse sich weltweit ein Trend erkennen, dass der Konsum von Medieninhalten oder Nachrichten mehr und mehr über soziale Netzwerke vermittelt werde.

Die mittelbar-strukturellen Einflusspotenziale, die der Plattformanbieter hier hat, ähneln prinzipiell denen der Zugangsprovider. Ein Vorschlag für rechtliche Reaktionen könnte insoweit darin zu sehen sein, entsprechende Neutralitäts-, Informations- und Transparenzgebote auch für derartige Plattformleistungen vorzusehen.

3.3 Intermediäre und Meta-Medien

Suchmaschinen, die als nicht-lineare elektronische Informationsdienste zu qualifizieren sind, stellen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 RStV Telemedien dar (Danckert/Mayer 2010: S. 220; Kühling/Gauß 2007: S. 886). Es gilt die Vorschrift des § 54 Abs. 1 RStV zu beachten, nach der die verfassungsmäßige Ordnung einzuhalten ist. Für Anbieter von Telemedien besteht darüber hinaus kein Gebot vielfaltssichernde Maßnahmen zu implementieren. Auch lassen sich Suchmaschinen generell nicht unter den Begriff einer Plattform im Sinne des RStV subsumieren, so dass ein Her-

anziehen des § 52c RStV für vielfaltssichernde Maßnahmen ausscheidet (Danckert/Mayer 2010: S. 220.).

Die Gründe für eine Machtposition eines Anbieters ergeben sich bei Suchmaschinen in erster Linie aufgrund bestehender Gewohnheiten der Nutzer. Diese sind flüchtiger als „echte“ Netzwerkeffekte. Dennoch: Aufgrund der in Deutschland deutlich vorherrschenden Stellung Googles bei Suchanfragen kann es hier – ausnahmsweise – zu einer Verstetigung von Einflusspotenzialen kommen. So kennen Befragte einer Studie aus 2010 drei Suchmaschinen: Google (99,74 %), Yahoo (93,35 %) und Altavista (71,61 %). Lycos und Bing sind jeweils nur noch bei jedem zweiten User bekannt (Gruber/Helmstreit/Pany/Schmaranzer 2010). Salopp gesagt: Der Wechsel eines Suchmaschinenanbieters gestaltet sich in derartigen Monopolsituationen deswegen nicht so einfach, weil viele der Nutzer gar keinen Wettbewerber kennen, den sie alternativ in Anspruch nehmen könnten.

Auch die Bedeutung der Ausgestaltung der Algorithmen für die Auswahl der Suchtreffer sowie die Tatsache, dass Nutzer vor allem die ersten 20 Ergebnisse in ihre Aufmerksamkeitsspanne mit einbeziehen, sprechen für die Annahme einer einflussreichen Rolle im Meinungsbildungsprozess. Ein Gedankenspiel, dass diese Grundannahme verdeutlichen kann: Wenn bei gesellschaftlichen Ereignissen die Zahl identischer Suchanfragen für kurze Zeit in die Höhe schnellt und die ausgelieferten Ergebnisse ebenfalls größtenteils identisch sind, kann die Ausgabe der Ergebnisseiten auch bei eigentlich individuell erbrachten Diensten einen massenkommunikativen Charakter erhalten, der sich zahlenmäßig durchaus mit den Zuschaueranteilen kleinerer Rundfunkprogramme vergleichen lässt.

Vor diesem Hintergrund halten es einzelne Stimmen für sachgerecht, derartige Telemedien mit in medienkonzentrationsrechtlichen Prozessen zu berücksichtigen und aufgrund der Sachnähe und der Zielrich-

tung in den Rundfunkstaatsvertrag aufzunehmen (Danckert/Mayer 2010: S. 221). Die Berechnung der Meinungsrelevanz solcher Dienste könne anhand folgender Kriterien ermittelt werden: Vorauszusetzen sei, dass das Verhältnis der Suchabfragen eines Suchmaschinenbetreibers und der ihm zurechenbaren Suchmaschinen zu den insgesamt in einem bestimmten Zeitraum von allen Internetnutzern getätigten Suchabfragen berücksichtigt werden muss. Durch die Schnelllebigkeit des Internets erscheine ein halbes Jahr als Überprüfungszeitraum angezeigt. Würden in diesem Zeitraum bei einer Suchmaschine durchschnittlich 30 Prozent oder mehr aller Suchabfragen gestellt, so sei gesetzlich das Vorliegen einer vorherrschenden Meinungsmacht zu vermuten. Aufgrund der kompetenziellen Einschränkung der Hoheitsgewalt des deutschen Gesetzgebers wären bei der Ermittlung die zu berücksichtigenden Suchabfragen auf solche Abfragen beschränkt, die im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland gestellt worden sind (Danckert/Mayer 2010: S. 221).

Zusammenfassend ließen sich vielfaltssichernde Verpflichtungen auch für Suchmaschinen in Anlehnung an die für Rundfunk bestehenden Anforderungen befürworten. Über konkrete Handlungsgebote, die geeignet seien eine umfassende Informations- und Meinungsbildungsfreiheit zu gewährleisten, schlagen Danckert und Mayer eine gesetzliche Ausgestaltung vor, die den Anbieter unter anderem dazu verpflichtet, bei der Durchführung der Suche nach einem vom Internetnutzer vorgegebenen Begriff die Onlineangebote von Rundfunkanbietern, der Presse und Journalisten zu durchsuchen und bei entsprechenden Treffern die jeweiligen Internetseiten in die Suchergebnisliste aufzunehmen. Ein weiterer gesetzlicher Schwerpunkt sei darüber hinaus die Festlegung der Rangfolge der Internetseiten, die von der Suchmaschine mit vorherrschender Meinungsmacht gefunden werden. Die Autoren schlagen vor, eine Rangfolge mittels eines Punktesystems festzulegen, welches die größtmögliche Objektivität bei der Festlegung bietet.

Gegen ein Erfordernis derartiger Suchmaschinen-spezifischer Konzentrationsrechtlicher Regelungen wird eingewandt, dass sowohl der Gefahr externer als auch interner Manipulation mit den bestehenden kartell- und wettbewerbsrechtlichen Regelungen begegnet werden könnte. Auch ein Bedürfnis nach einer zusätzlichen Transparenzverpflichtung oder nach Errichtung einer Regulierungsinstanz bestehe nicht. Maßnahmen zur Herstellung einer „angemessenen“ Repräsentation oder gar einer „Pluralismussicherung“ bei der Präsentation der Suchergebnisse seien zurzeit grundsätzlich abzulehnen, da sie mehr Probleme schaffen als lösen würden (s. im Einzelnen Kühling/Gauß 2007: S. 888).

3.4 Potenziale marktstarker Stellungen bei Endgeräten und Betriebssystemen

Das Unternehmen Apple hat durch Produkte wie den iPod, das iPhone und das iPad die führende Position im Bereich der App-Vermarktung inne; im Smartphone-Markt und bei den Tablets holt Google mit seinem Android-Betriebssystem auf. Wenngleich Apple dabei im Wesentlichen Vermittler von Inhalten Dritter und nicht selbst Inhabitanten sei, unterliegen die angebotenen Apps jedoch der inhaltlichen Kontrolle des Unternehmens: Apple erhält nicht nur einen Teil der Einnahmen aus dem Verkauf der Apps, sondern entscheidet grundsätzlich, welche Apps angeboten werden, und übt dabei zeitweise auch eine inhaltliche Einflussnahme auf die Angebote aus. Damit einher geht eine erhebliche Verhandlungsmacht Apples gegenüber den App-Entwicklern. Dabei ist zu beachten, dass viele der Apps auch im engeren Sinne meinungsbildende Angebote darstellen.

Mit der Machtposition international und crossmedial agierender Unternehmen wie Apple und Google, die sich zu neuen, breit diversifizierten und vertikal integrierten globalen Playern im Medienbereich entwickelt haben, geht ein nicht unerheblicher Einfluss auf die Meinungsbildung

einher (so auch KEK 2010), der auch durch deren Innovationen bei Endgeräten und Betriebssystemen befördert wird. Wenn Google nunmehr auch in den Bereichen Smartphones und Hybrid-Fernsehen mit eigenen Angeboten präsent sei, werde die bereits bestehende starke Position etwa im Suchmaschinenmarkt weiter verstärkt. Dies sei auch der Signalfunktion Googles in den neuen Geschäftsfeldern geschuldet, welche aus der Bekanntheit und Stärke der Marke rühre.

Prinzipiell sind Situationen, in denen ein Unternehmen an mehreren Punkten der Distributionskette erheblichen Einfluss auf die Inhalte und bzw. oder den Transport hat, nichts Neues. Bisher waren derartige Sachverhalte aber auf solche Unternehmen beschränkt, die immer auch selbst in die Inhalteproduktion mit eingebunden waren. Die Motivation, eigene Inhalte bei Auswahl und Transport zu bevorzugen, ist dort nachvollziehbar. Bei den beschriebenen neuen Akteuren finden sich dagegen solche darunter, die nicht selbst als Inhalteproduzent auftreten, aber an mehreren Stellen Einflusspotenziale darauf haben, welche Inhalte mit welcher Priorität und Wahrnehmbarkeit die Endnutzer erreichen. Diese Form der Verknüpfung von Einflussmacht, etwa auf der Ebene des Endgeräts, dessen Betriebssystems und des mit dem System exklusiv verschränkten Distributionsportals kann als möglicher Anknüpfungspunkt dann Beachtung erfahren, wenn Hinweise vorliegen, dass ein Unternehmen eigene Tendenzen umsetzt oder Kooperationen mit Inhalteanbietern eingeht.

3.5 Einflussnahme durch Akteure auf Produktionsseite

3.5.1 Agenturen

Agenturen sind in der konzentrationsrechtlichen Debatte bisher nicht prominent genannt worden. Vielmehr wird die Ansicht vertreten, dass Nachrichtenagenturen vorgelagerte Informationsanbieter seien und deshalb bei der Reichweitenbestimmung der Medien nicht gesondert erfasst werden müssten (Kors 2009: S. 6).

Beobachtbar ist aber, dass es auch im Agenturmarkt starke Machtpositionen gibt, die einhergehen mit eingeschränkten Agenturabos bei Redaktionen (Hans-Bredow-Institut 2008: S. 193 ff.). Damit gewinnen marktmächtige Agenturen erheblichen Einfluss auf Vorauswahl derjenigen Themen, die nachgelagert bei redaktionellen Entscheidungen in Betracht kommen. Aus Sicht einer Prämisse kommunikativer Chancengerechtigkeit können solche Einflusspotenziale nicht komplett außer Acht gelassen werden, insbesondere bei der Übernahme von Agenturen durch Contentanbieter. Festzustellen bleibt indes, dass das derzeitige Konzentrationskontrollrecht anbieterzentriert arbeitet – und Agenturen und Anbieter derzeit auseinanderfallen.

3.5.2 Blogs

Blogs sind als Inhalteproduzenten aus Sicht einer Konzentrationskontrolle dann relevant, wenn sie derart viele (oder einflussreiche) Nutzer haben, dass von einem bedeutsamen Einfluss auf die Meinungsbildung ausgegangen werden kann. Hier ist festzustellen, dass Blogs insgesamt noch eine geringe Relevanz für die Meinungsbildung aufweisen, soweit man zumindest von einer Gesamtgesellschaft ausgeht – in Bezug auf einzelne Teilöffentlichkeiten mag das anders zu bewerten sein. Insofern ist nachvollziehbar, dass sie in der Diskussion um eine gesamtgesellschaftliche Meinungsmachtkontrolle noch kaum eine Rolle spielen.

Einflusspotenzial hat der Bloganbieter in diesen Fällen aber nur unmittelbar in Bezug auf den eigenen Inhalt. Risiken für die kommunikative Chancengerechtigkeit sind insoweit nur in Fällen ersichtlich, in denen die Irreführung von Nutzern hinsichtlich der Motivation von Berichterstattung/Meinungsäußerungen aufscheint (Schleichwerbung). Derartige Risiken sind aber bereits mit dem geltenden Rechtsrahmen zu erfassen.

4. Fazit und Ausblick

Es ist festzuhalten, dass eine erstaunliche Übereinstimmung dahingehend besteht, dass die Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht im Rundfunkstaatsvertrag über das Instrument einer zuschaueranteilsorientierten Messung beim Fernsehen grundsätzlich eine adäquate Kontrolle von Meinungsmacht zulässt. Es gibt allerdings Vorschläge zur Optimierung im Detail, insbesondere auch, was die Zurechnung anderer Medien und verwandter Märkte angeht. Viele Vorschläge in der Fachdiskussion konzentrieren sich auf die Frage einer sachgerechten Einbindung des durch neue Typen von Angeboten vermittelten Einflusspotenzials. Die im Sommer 2011 in den Staatskanzleien diskutierten Modelle sehen vor allem eine Strukturierung der Prüfung, ob vorherrschende Meinungsmacht vorliegt, in unterschiedliche Schritte vor. Dies macht die Kontrolle rationaler und nachvollziehbarer, löst aber nur kleine der in diesem Papier dargestellten Probleme.

Das es bislang nicht gelungen ist, einen völlig überzeugenden Ansatz für eine alle Typen von Einfluss vermittelnden Diensten berücksichtigende Meinungsmachtkontrolle zu entwickeln, muss nicht an einem Mangel an Fantasie oder an Mühe liegen. Es kann darauf zurückzuführen sein, dass – wie im ersten Analyseteil angedeutet – die Gründe für die Machtstellung, die Formen möglichen Einflusses und auch die Art des Wirkungspotenzials für die relevanten Typen von Diensten sich so stark vom Rundfunk unterscheiden, dass ein gemeinsames Modell nicht sinnvoll oder praktikabel erscheint.

Stimmt diese These, so erscheint ein zweigliedriges Vorgehen sachgerecht: Zum einen ist das System der rundfunkspezifischen Meinungsmachtkontrolle so auszubauen, dass der Einfluss anderer Medien, so weit

er dem Wirkungspotenzial von Rundfunk entspricht, den Zuschaueranteilen im Rundfunk zuzurechnen ist, wie es das aktuelle Recht bereits vorsieht. Hier liegen – auch von der KEK selbst – erwägenswerte Optimierungsvorschläge vor.

Daneben ist aber zu fragen, wie eine Kontrolle von Meinungsmacht aussehen kann, die gerade die spezifischen Wirkungspotenziale, Gründe für die Machtstellung und Formen möglichen Einflusses für rundfunkfremde Dienste sachgerecht abbildet. Anknüpfungspunkt dafür kann etwa die Plattformregulierung im Rundfunkstaatsvertrag sein, die bereits von einer im Wesentlichen technisch vermittelten Machtstellung ausgeht und hier kommunikative Chancengerechtigkeit sicherstellen will. Der nächste Schritt wäre eine entsprechende Analyse der hier nur überblicksartig dargestellten Typen von Diensten, wobei immer auch die Frage zu stellen ist, inwieweit schon die kartellrechtliche Absicherung von Wettbewerb einen hinreichenden Schutz gegen einen illegitimen Einfluss auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung gewährleisten kann.

Literaturverzeichnis

Teil 1: Beobachtbare Strukturveränderungen

- AGOF (2010): internet facts 2010-I. Abrufbar unter:
<http://www.businessvalue24.de/agof-studie-internet-facts-2010-i-2>.
- Brauck, M.; Hülsen, I.; Müller, M. U. (2009): Nachrichtenagenturen. Der Fluch der Solidarität. In: DER SPIEGEL 16/2009. Abrufbar unter:
<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-65009854.html>.
- Busemann, K.; Gscheidle, Ch. (2010): Web 2.0: Nutzung steigt – Interesse an aktiver Teilhabe sinkt. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2010. In: Media Perspektiven 2010, S. 359 ff.
- DLM (2003): Drittes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten vom 6.11.2003. Abrufbar unter:
http://www.lfm-nrw.de/fileadmin/lfm-nrw/Medienrecht/drittes_strukturpapier.pdf.
- Europäische Kommission (2010): Pressemitteilung vom 30.11.2010, IP/10/1624.
- Google (2009): Aula, A.; Rodden, K. im Google-Weblog zur Google Eye-Tracking Studie 2009. Abrufbar unter: <http://googleblog.blogspot.com/2009/02/eye-tracking-studies-more-than-meets.html>.
- Grewenig, C (2009): Rechtliche Rahmenbedingungen für Plattformanbieter – Perspektiven des privaten Rundfunks. In: ZUM 2009, S. 15 ff.
- Habermas, J. (1971): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. 5. Auflage, Neuwied/Berlin.
- Hagen, L. (1995): Informationsqualität von Nachrichten, Meßmethoden und die Anwendung auf die Dienste von Nachrichtenagenturen. Opladen.

- Hain, Karl-E. (2006): Regulierung in den Zeiten der Konvergenz. Wirtschaftsrechtliche und/oder medienrechtliche Steuerung. In: K&R 2006, S. 325 ff.
- Hans-Bredow-Institut (2008): Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 1998 und 2007. Wissenschaftliches Gutachten zum Kommunikations- und Medienbericht der Bundesregierung. Abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/BKM/2009-01-12-medienbericht-teil2-barrierefrei,property=publicationFile.pdf
- Hasebrink, U.; Schröder, H.-D.; Stark, B. (2008): Elektronische Programmführung im digitalen Fernsehen. Nutzerstudie und Marktanalyse. Berlin.
- Hasebrink, U; Schulz, W; Held, T. (2009): Macht als Wirkungspotenzial. Zur Bedeutung der Medienwirkungsforschung für die Bestimmung vorherrschender Meinungsmacht. Kurzanalyse im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Hoffmann-Riem, W. (2002): Kommunikationsfreiheiten. Kommentierungen zu Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8 GG. Baden-Baden.
- Holznapel, B. (2010): Netzneutralität als Aufgabe der Vielfaltssicherung. In: K&R 2010, S. 95 ff.
- Introna, L.; Nissenbaum, H. (2000): Shaping the Web: Why the Politics of Search Engines Matter. In: The Information Society 2000, S. 170.
- Ipsos (2006): Pressemitteilung vom 13.11.2006 zur Hotwire-Ipsos Studie. Abrufbar unter: <http://knowledgecenter.ipsos.de/docdetail.aspx?c=1024&sid=67F6B1C4-CC4A-4636-A948-1860CB7A00B1&did=1a2a0a89-96ae-46c4-9cde-1fc80797ead1>.
- Klinkenberg, F.; Schiek, U. (2008): Die Multimedia Home Platform (MHP). In: Reimers, U. (Hrsg.): DVB – Digitale Fernsehtechnik. 3. Auflage, Berlin.
- Klodt, H.; Laaser, C.; Lorz, J; Maurer, R. (1995): Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation. Tübingen.

- Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) der Landesmedienanstalten (2010): Digitalisierungsbericht 2010. Abrufbar unter: http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Digitalisierungs-bericht_2010/Digitalisierungsbericht_2010.pdf.
- Koreng, A. (2010): Meinungsmacht und Netzneutralität, Kommunikationsgrundrechtliche Aspekte des diskriminierungsfreien Netzzugangs. In: CR 2010, 758 ff.
- MfB-Institut für Medien- und Kompetenzforschung (2010): Programmstrategien 2015. Ein Szenario. Stoffentwickler und ihre Optionen für den Content der Zukunft. Teil II.
- Neuberger, C./Nuernbergk, C./Rischke, M. (2009): „Googleisierung“ oder neue Quellen im Netz? Anbieterbefragung III: Journalistische Recherche im Internet. In: Neuberger/Nuernbergk/Rischke (Hrsg.): Journalismus im Internet: Profession – Partizipation – Technisierung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 295 ff.
- Neuberger, C.; Lobigs, F. (2010): Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung. Gutachten im Auftrag der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), Berlin.
- NPD Group (2009): Pressemitteilung vom 18.08.2009. Abrufbar unter: http://www.npd.com/press/releases/press_090818.html.
- Ray, A (2010): Beitrag vom 27. Februar 2010 im Forrester Weblog. Abrufbar unter: http://blogs.forrester.com/interactive_marketing/2010/02/my-first-forrester-report-tapping-the-entire-online-peer-influence-pyramid.html.
- Reinemann, C. (2003): Medienmacher als Mediennutzer. Kommunikations- und Einflussstrategien im politischen Journalismus der Gegenwart. Köln (u.a).
- Riepl, W. (1913/1972): Das Nachrichtenwesen des Altertums: mit besonderer Rücksicht auf die Römer, Leipzig.
- Ritlewski, K (2008): Pluralismussicherung im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag. In: ZUM 2008, S. 403 ff.

- Schmidt, J. (2006): Social Software: Onlinegestütztes Informations-, Identitäts- und Beziehungsmanagement. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Nr. 2/2006, S. 37 ff.
- Schrey, J.; Frevert, T. (2010): Muss die Bundesnetzagentur die Netzneutralität verteidigen? Eine Standortbestimmung zur Zulässigkeit des Bandbreitenmanagements. In: MMR 2010, 569 ff.
- Schulz, W.; Heilmann, S. (2008): Redaktionelle Verantwortung. In: IRIS Spezial 2008, Straßburg.
- Schulz, W.; Kühlers, D. (2000): Konzepte der Zugangsregulierung für digitales Fernsehen. Kurzgutachten im Auftrag der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten. Berlin.
- Schulz, W.; Held, T; Kops, M (2001): Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation. In: ZUM 2001, Sonderheft, S. 621 ff.
- van Eimeren, B.; Frees, B. (2010): Fast 50 Millionen Deutsche online – Multimedia für alle? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2010. In: Media Perspektiven 2010, S. 334 ff.
- VuMA (2011): Arbeitsgemeinschaft, Verbrauchs- und Medienanalyse, Basisauswertung 2011. Abrufbar unter: http://www.vuma.de/fileadmin/user_upload/meldungen/pdf/VuMA_2011_Berichtsband.pdf.
- Weisser, R.; Glas, V. (2009): Die medienrechtliche Regulierung von Plattformen. In: ZUM 2009, S. 914 ff.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2010): Aktueller Begriff – Netzneutralität, WD Nr. 014/10 v. 05.03.2010, Abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/Netzneutralitaet.pdf>.

Teil 2: Diskutierte Handlungsoptionen

- BLM (2010): Relevanz der Medien für die Meinungsbildung. Empirische Grundlagen zur Ermittlung der Wertigkeit der Mediengattungen bei der Meinungsbildung. Berlin, 17. März 2010, abrufbar unter: http://www.blm.de/files/pdf1/Praesentation_Studie_Meinungsmacht_o1.pdf
- Danckert, B. / Mayer, J. (2010): Die vorherrschende Meinungsmacht von Google – Bedrohung durch einen Informationsmonopolisten? In: MMR 2010, S. 219 ff.
- Gounalakis, G./Zagouras, G. (2008): Publizistische Vielfaltsicherung – Eine Aufgabe für Europa? In: JZ 2008, S. 652 ff.
- Gruber, D./Helmstreit, M./Pany, E./Schmaranzer, D. (2010): Umfrage und Usability-Studie der Nutzung von Suchmaschinen. Abrufbar unter: http://www.emagnetix.at/redx/tools/mb_download.php/mid.x397878576d7641734a756f3d
- Hain, K. (2006): Regulierung in den Zeiten der Konvergenz. Wirtschaftliche und/oder medienrechtliche Steuerung? In: K&R 2006, S. 325 ff.
- Hans-Bredow-Institut (2008): Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 1998 und 2007. Wissenschaftliches Gutachten zum Kommunikations- und Medienbericht der Bundesregierung. Abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/__Anlagen/BKM/2009-01-12-medienbericht-teil2-barrierefrei,property=publicationFile.pdf
- Helwig, R. (2009): Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Schaffung eines europäischen Medienkonzentrationsrechts. Frankfurt am Main.
- Holznapel, B. (2010): Netzneutralität als Aufgabe der Vielfaltssicherung. In: K&R 2010, S. 95 ff.

- Holznagel, B./Dörr, D./Hildebrand, D. (2008): Elektronische Medien: Entwicklung und Regulierungsbedarf. München.
- ICRI; MMTC; CMCS; Ernst & Young (2009): Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach. Prepared for the European Commission Directorate-General Information Society and Media SMART 007A 2007-0002. Abrufbar unter http://ec.europa.eu/information_society/media_task_force/doc/pluralism/study/final_report_09.pdf
- KEK (2006): Dritter Konzentrationsbericht der KEK: Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, abrufbar unter: http://www.kek-online.de/Inhalte/kapitelIII_mkb3.pdf
- KEK (2010): Dreizehnter Jahresbericht. Berichtszeitraum 1. Juli 2009 bis 30. Juni 2010. Abrufbar unter http://www.kek-online.de/Inhalte/jahresbericht_09-10.pdf
- Kleist, T. (2006): Konvergenz in der digitalen Welt. Brauchen wir eine europäische Konzentrationskontrolle? In: epd medien 91, S. 27.
- Koreng, A. (2010a): Meinungsmacht und Netzneutralität, Kommunikationsgrundrechtliche Aspekte des diskriminierungsfreien Netzzugangs, in: CR 2010, S. 758 ff.
- Koreng, A. (2010b): Zensur im Internet – Der Verfassungsrechtliche Schutz der digitalen Massenkommunikation. Baden-Baden, 2010.
- Kors, J. (2009): Ansätze zur Konzentrations-Kontrolle des Fernsehens unter Einbeziehung anderer Meinungsrelevanter Medien. Keynote im Rahmen der Veranstaltung des Instituts für Europäisches Medienrecht zum Thema „Wettbewerb und Vielfalt – Konzentrationsrecht in der neuen Medienwelt“ Medientage München, 28. Oktober 2009.
- Krautscheid, A. (2009): Reform des Medienkonzentrationsrechts – eine medienpolitische Bestandsaufnahme. In: Krautscheid/Schwartzmann 2009, S. 3 ff.

- Krautscheid, A./Schwartzmann, R. (Hrsg.) (2009): Fesseln für die Vielfalt? Medienkonzentrationsrecht auf dem Prüfstand. Hamburg (u.a.).
- Kühling, J./Gauß, N. (2007): Suchmaschinen – eine Gefahr für den Informationszugang und die Informationsvielfalt? In: ZUM 2007, S. 881 ff.
- Lamprecht-Weißborn, N. (2009): Zusammenfassung der Diskussion. In: Krautscheid/Schwartzmann 2009, S. 73 ff.
- Medientage München (2009: Pressemitteilung vom 28. Oktober 2009, Konzentrationskontrolle: Diagnose klar, Therapie strittig. Abrufbar unter: http://medientage.de/mediathek/textservice/files/pdf/09-text_201.pdf
- Meier, W. A./Trappel, J. (2007): Medienkonzentration und Media Governance. In: Donges, P. (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln. S. 197 ff.
- Neuberger, Ch./Lobigs, F. (2010): Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung. Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Berlin.
- Schäferkordt, A. (2009): Sechs Fragen zur Reform des Medienkonzentrationsrechts. In: Krautscheid/Schwartzmann 2009, S. 65 ff.
- Schrey, J./Frevert, T. (2010): Muss die Bundesnetzagentur die Netzneutralität verteidigen? Eine Standortbestimmung zur Zulässigkeit des Bandbreitenmanagements. In: MMR 2010, S. 569 ff.
- Schulz, W./Büchner, Th. (2010): Kreativität und Urheberrecht in der Netzökonomie. Eine wissenschaftliche Innovationswerkstatt im Dialog mit der Medienwirtschaft. Hamburg. Abrufbar unter http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/540
- Schulz, W./Held, T. (2006): Die Zukunft der Kontrolle von Meinungsmacht. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Schulz, W./Held, Th. / Kops, M. (2002): Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation. Baden-Baden.

Schwartzmann, R. (2009): Konvergentes Konzentrationsrecht für konvergente Medien. In: Krautscheid/Schwartzmann 2009, S. 11 ff.

Sinner, E. (2009): Es muss etwas geschehen: warum das Medienkonzentrationsrecht überarbeitet werden sollte.

In: Funkkorrespondenz 8, S.3–9.

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2010): Aktueller Begriff – Netzneutralität, WD Nr. 014/10 v. 05.03.2010. Abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/Netzneutralitaet.pdf>.

Die Autoren und die Autorin

Dr. Wolfgang Schulz

Direktor des Hans-Bredow-Instituts
Hans-Bredow-Institut für Medienforschung
an der Universität Hamburg

Stefanie Hagemeyer

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Hans-Bredow-Institut für Medienforschung
an der Universität Hamburg

Stephan Dreyer

Wissenschaftlicher Referent
Hans-Bredow-Institut für Medienforschung
an der Universität Hamburg



ISBN 978-3-86872-823-1