

# „Auf die Vorbeugung nicht verzichten“

*KEK-Vorsitzender betont weiterhin große Bedeutung traditioneller Medien für die Meinungsvielfalt*

Interview mit Prof. Dr. Georgios Gounalakis, Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)



Prof. Dr. Georgios Gounalakis  
Geboren: 1958  
1978 - 1983 Studium Rechtswissenschaften  
1992 - 1994 Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten Marburg und Leipzig  
Seit 1994 Inhaber der Professur für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht, Rechtsvergleichung und Medienrecht an der Philipps-Universität Marburg  
Seit 2007 Mitglied der KEK  
Seit 2016 Richter am Deutschen Medienschiedsgericht (DMS)

*Als eine Schlussfolgerung aus dem Gutachten „Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen“ schlägt der KEK-Vorsitzende Prof. Dr. Georgios Gounalakis vor, das Merkmal der „Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht“ zugunsten einer „Verhinderung einer erheblichen Beeinträchtigung der Meinungsvielfalt“ unter Einbeziehung aller publizistischen Medien zu ersetzen, allerdings ohne auf die vorbeugende Komponente zu verzichten. Es brauche keinen konkreten Fall, damit der Gesetzgeber tätig werde. Er sei bereits vorbeugend verfassungsrechtlich zum Handeln verpflichtet. „Wir hoffen“, so der Rechtswissenschaftler, „dass die Politik diesen Appell ernst nimmt und zeitnah handelt.“*

**promedia:** Herr Gounalakis, Prof. Dr. Christoph Neuberger schreibt in seinem Teil des Gutachtens: „Das Verhältnis zwischen Vielfalt, Meinungsbildung und Meinungsmacht ist komplexer, als es das Medienrecht zu erkennen gibt.“ Wo müsste das Medienrecht also geändert werden?

**Gounalakis:** Neuberger sagt auch, Meinungsmacht dürfe im Medienrecht nicht als isoliertes Phänomen betrachtet, sondern sollte in einem weiter gespannten normativen Rahmen gesehen werden, der weitere Regulierungsziele umfasst, die einander tangieren. Insoweit betont die KEK, dass es nicht mehr ausreichend ist, im Medienkonzentrationsrecht wie bisher an Zuschaueranteils Grenzen im bundesweiten Fernsehen festzuhalten. Vielmehr müssen im Rahmen eines umfassenden Vielfaltsicherungsmodells, wir nennen es Gesamtmarktmodell, alle publizistischen Medien in einer Konzentrationskontrolle erfasst werden können. Dies gilt auch für Intermediäre wie etwa Suchmaschinen und soziale Netzwerke, die im Meinungsbildungsprozess eine immer größere Rolle spielen, deren Einbeziehung in das Recht der Vielfaltsicherung derzeit aber noch ungeklärt ist.

**promedia:** Was ist ausschlaggebend für das Funktionieren der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung?

**Gounalakis:** Ausgangs- und Zielpunkt des Medienrechts ist publizistische Vielfalt. Diese wird als wesentlich und notwendig für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung angesehen. Insoweit haben wir in Deutschland ein vielfältiges Medienangebot. Wir dürfen aber nicht übersehen, dass der Großteil der Angebote, sei dies im Rundfunk-, im Print- oder im Onlinebereich, aus nur wenigen großen Medienhäusern kommt. Auch im Internet haben wir prima facie publizistische Vielfalt, weil jeder einen ungehinderten Zugang zur Öffentlichkeit hat und daher alle Anbieter, Kommunikatoren, Themen, Meinungen und Informationen repräsentiert sind. Aber auch hier kommt hinzu, dass die Zahl der Informationsintermediäre wie Suchmaschinen oder soziale Netzwerke, die Einfluss auf die Meinungsbildung ausüben, überschaubar ist. Das Gutachten zeigt auf, dass vielfaltsmindernde Faktoren auf der Angebots- wie auf der Nutzungsseite der verbreiteten Annahme einer großen Vielfalt des Internets widersprechen. So wird beispielsweise die Vielfalt in

der Recherche reduziert, weil gleiche Suchmaschinen (Stichwort „Googleisierung der Informationssuche“) und ähnliche Quellen (etwa Wikipedia) präferiert werden. Auch dürfte angesichts der Angebotsfülle jeder Nutzer nur einen Bruchteil des gesamten Internets wahrnehmen. Ob zu einem aktuellen Streitthema alle im Internet vertretenen Meinungen aufgespürt werden, ist sehr fraglich. Vielfalt alleine ist deshalb kein ausreichender Indikator für das Funktionieren der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Auch die Auffindbarkeit der Angebote ist ein wesentlicher Faktor für den Prozess der Meinungsbildung.

**promedia:** „Die Liste der Kriterien für die Messung von Meinungsmacht muss ans Internet angepasst und erweitert werden“, fordert das Gutachten. Welche Kriterien sollen noch dazu kommen und wie kann man diese dann messen?

**Gounalakis:** Die KEK selbst hat zur Reform des Medienkonzentrationsrechts einen Grundtatbestand vorgeschlagen, nach dem ein Unternehmen selbst oder durch ihm zurechenbare Unternehmen zwar eine

unbegrenzte Anzahl redaktionell verantworteter Angebote auf den Medienmärkten Fernsehen, Hörfunk, Tageszeitungen, Zeitschriften und Online-Angebote verbreiten darf. Dieses Recht sollte aber seine Grenze finden, wenn es dadurch auf diesen Meinungsmärkten insgesamt (= Gesamtmeinungsmarkt) eine Stellung erlangt, die geeignet erscheint, durch ungleichgewichtigen Einfluss auf die private und öffentliche Meinungsbildung die Meinungsvielfalt erheblich zu beeinträchtigen.

Für die Bestimmung und Gewichtung der Anteile liefert der von den Medienanstalten aufgebaute Medienkonvergenzmonitor - zusammen mit der Datenbank der KEK - eine gute empirische Grundlage. Aus Sicht der Gutachter sollten darüber hinaus auch der Angebotsinhalt und die Empfänglichkeit (gemessen als Vertrauen bzw. Glaubwürdigkeit) der Nutzer berücksichtigt werden. Das Gutachten weist freilich zu Recht darauf hin, dass sich aus diesen Kriterien aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge kein einfach handhabbares Berechnungssystem entwickeln lässt. Daher sollte vorrangig der Einzelfall betrachtet werden.

**promedia:** Die breite Palette der Techniken der strategischen Kommunikation und die algorithmische Steuerung von Selektionsentscheidungen haben laut Gutachten einen Einfluss auf die Meinungsbildung. Welche Konsequenzen muss das für eine Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht haben?

**Gounalakis:** Die Gutachter stellen dazu fest, dass sowohl die Transparenz über den Einsatz als auch ein gesichertes Wissen über die Wirkungsweise dieser Persuasionstechniken fehlen, weshalb es dringend erforderlich sei, mehr Klarheit über die Verbreitung und deren Wirkung zu schaffen. Bei den Intermediären stelle sich für die Regulierung deshalb die Aufgabe, einerseits nicht schon einen bloßen Verdacht zum Anlass für Eingriffe zu nehmen. Andererseits müsse aber gegen das Entstehen erheblicher Meinungsmacht bereits prophylaktisch vorgegangen werden, da sich Meinungskonzentrationen nachträglich nur noch schwer beseitigen lassen. Beides ist aus meiner Sicht richtig. Unbestritten eröffnet das Internet den Zugang zu einer Vielzahl von kaum noch überschaubaren Medienangeboten. Angesichts der bestehenden Informationsfülle wird dabei die Auffindbarkeit und Verbreitung der Angebote zu einem wesentlichen Faktor für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung. Hierbei spielen Informationsintermediäre wie Suchmaschinen oder soziale Netzwerke eine zentrale Rolle. Informationen werden

von diesen für ihre Nutzer gesammelt, ausgewählt, gewichtet und zusammengeführt. Andererseits wird das Nutzerverhalten akribisch genau zusammen mit den Nutzerdaten erfasst und zu einem detaillierten Nutzerprofil zusammengeführt. Intermediäre haben damit sowohl durch den Einsatz unterschiedlicher Techniken der strategischen Kommunikation als auch durch die breit angelegte algorithmische Steuerung von Selektionsentscheidungen das große Potenzial, die Meinungsbildung zu lenken und damit auch zu beeinflussen. Wie die aktuelle Debatte um das britische Unternehmen Cambridge Analytica zeigt, ist diese Gefahr nicht von der Hand zu weisen. Sie könnte bereits Realität geworden sein, wenn sich deren Manager damit brüsten, „weltweit Wahlen mit Hilfe digitaler Manipulation und politischen Täuschungen beeinflussen zu können“. Cambridge Analytica hat sich, wie vermutet wird, ohne Erlaubnis Zugriff auf 50 Millionen Facebook-Nutzerdaten verschafft und den US-Präsidenten Donald Trump in seinem Wahlkampf unterstützt. Mit personalisierter Facebook-Werbung soll Cambridge Analytica die Entscheidung der US-Wähler massiv und einseitig beeinflusst haben. Darüber hinaus soll es durch eine - mutmaßlich aus Russland gesteuerte - Desinformationskampagne zu unzulässigen Wählerbeeinflussungen bei der US-Wahl 2016 gekommen sein. Ein ähnliches Szenario wäre auch für Deutschland nicht ganz unwahrscheinlich. Es besteht daher - und zwar vorbeugend - bereits jetzt dringender Handlungsbedarf. Dies betrifft nicht nur die Sicherstellung eines besseren Datenschutzes, sondern auch eine zeitgemäße medienkonzentrationsrechtliche Regulierung. Im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung kommt insbesondere vielgenutzten Informationsintermediären mit einer großen Datenmacht (Stichwort „Big Data“) wie Google und Facebook eine Torwächterrolle zu. Sowohl die angewandten Techniken strategischer Kommunikation als auch die von ihnen verwendeten Algorithmen sind für den Nutzer und die Allgemeinheit indes intransparent. Aufgrund ihrer Bedeutung für den Meinungsbildungsprozess bedarf es deshalb zumindest einer medienrechtlichen Missbrauchsaufsicht über Intermediäre und auch über nichtpublizistische Akteure mit politischer Relevanz.

**promedia:** Bei den Fernsehunternehmen hat das Gesamt-Meinungsbeeinflussungspotenzial zwischen 2010 und 2016 um etwa 5,6 Prozent abgenommen und bei den Presseverlagen hat sich das Gesamt-Meinungsbeeinflussungspotenzial zwischen 2005 und Anfang 2017 um etwa 40 Prozent verringert. Bedeutet das, dass von den „klassischen“

Medien keine Gefahr für eine vorherrschende Meinungsmacht mehr ausgeht?

**Gounalakis:** Auch wenn sich die Meinungsmacht von den traditionellen Medienunternehmen hin zu Intermediären und nichtpublizistischen Anbietern mit politischer Relevanz verschoben hat, so verlieren die traditionellen Medienunternehmen gleichwohl nur relativ an Meinungsmacht. Es wurde bereits erwähnt, dass der Großteil der Angebote, sei dies im Rundfunk-, im Print- oder im Onlinebereich, aus nur wenigen großen Medienhäusern stammt. Daran hat sich nichts geändert. Auch im Internet sind es nur wenige Plattform-Konzerne wie Google, Facebook und Amazon, die mit ihrer Datenmacht potentiell Einfluss auf den Prozess der Meinungsbildung nehmen können. Hier müssen wir zuverlässig die Gefährdungslage erfassen können.

**promedia:** Muss die Politik weiterhin schon auf die Gefahr einer vorherrschenden Meinungsmacht reagieren?

**Gounalakis:** Tatsächlich zielt das aktuelle Medienkonzentrationsrecht in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf eine Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht im bundesweit verbreiteten privaten Fernsehen. Aus Sicht der KEK ist dieser Ansatz jedoch im Hinblick auf das bereits angesprochene Gesamtmarktmodell zu überprüfen. Im Interesse einer funktionierenden und lebendigen Demokratie muss generell kommunikative Chancengleichheit gewährleistet werden. Wir schlagen deshalb vor, das Merkmal der „Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht“ zugunsten einer „Verhinderung einer erheblichen Beeinträchtigung der Meinungsvielfalt“ unter Einbeziehung aller publizistischen Medien zu ersetzen. Das heißt aber nicht, dass wir gerade auch angesichts des erheblichen Wandels der Medienlandschaft und der Nutzungsgewohnheiten - und der damit einhergehenden neuen Gefährdungslage - auf die vorbeugende Komponente verzichten können. Im Gegenteil: Sie ist heute wichtiger denn je. Bei fortschreitender Konvergenz ist es auch und gerade heute und für die Zukunft elementar, den vielfältigen Gefahren für den freien Informations- und Meinungsbildungsprozess durch geeignete verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Sicherungsinstrumente, wie das BVerfG stets betont hat, vorbeugend zu begegnen. Es braucht also keinen konkreten Fall, damit der Gesetzgeber tätig wird. Er ist bereits vorbeugend verfassungsrechtlich zum Handeln verpflichtet. Und wir hoffen, dass die Politik diesen Appell ernst nimmt und zeitnah handelt. ■