

Stellungnahme des WDR-Rundfunkrats vom 19. Februar 2015

Meinungsmacht und Medienmarkt¹ - Neun Thesen

1. Angesichts der im Übergang zum 21. Jahrhundert erfolgten digitalen Umbrüche besteht heute weitgehend Konsens - bei den Anbietern der Medienbranche wie in der Medienpolitik und auch in der Forschung -, dass es dringend einer grundsätzlichen **Neuorientierung im Hinblick auf eine regulatorische Ausgestaltung der Medienlandschaft** bedarf. Diese Neuorientierung umfasst die ordnungspolitischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der künftigen Medienentwicklung ebenso wie die legitimen Interessen eines 'aktiven Publikums' als neuer Stakeholder innerhalb des Mediensystems und nicht zuletzt die theoretischen und historischen Dimensionen des Begriffs 'Medien' selbst.
2. Konsens besteht auch darüber, dass die **Institutionen des Mediensektors** - Rundfunk- und Fernsehanstalten ebenso wie Pressekonzerne und internetbasierte Unternehmen - **politisch wie gesellschaftlich bedeutsame Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung** und zugleich **ökonomisch relevante Markt- und damit auch Machtfaktoren** sind. Diese Doppelfunktion erfordert eine **zweifache Form der Konzentrationskontrolle**: medienpolitisch im Hinblick auf den Erhalt der Meinungsvielfalt und kartellrechtlich im Hinblick auf die Kontrolle der wirtschaftlichen Macht.
3. Konsens besteht schließlich auch im Hinblick darauf, dass eine an konventionellen technologischen **Voraussetzungen sich orientierende Regulierungsabsicht dem Anspruch auf eine zeitgemäße ordnungspolitische Komplexität nicht genügen kann**. Vor allem das Kriterium der Linearität von Verbreitungswegen zur Abgrenzung von Rundfunk und Nicht-Rundfunk - **wie im deutschen Recht** - erscheint im Zeichen der Medienkonvergenz nicht länger tragfähig. Insbesondere der wachsende Anteil datenförmiger Inhalte fordert das herkömmliche Konzept einer zeitlich gebundenen 'Ausendung' heraus und erzwingt neuartige Regulierungsansätze. Angesichts der Vielzahl neuer Informations- und Kommunikationswege und der Vielfalt kommerzieller Angebote zum einen einer technikneutralen Definition der für die Meinungsbildung relevanten Medieninstitutionen - **wie im europäischen Recht** -, zum anderen einer nach inhaltlichen Prioritäten gestaffelten und zugleich hinreichend flexiblen Grundlage für eine neue Medienordnung.
4. In diesem Zusammenhang stellt die **Auffindbarkeit von Inhalten**, also von Informations- und Kommunikationsangeboten, die durch Regularien zur Vielfaltssicherung und zur Barrierefreiheit geschützt und gefördert werden müssen, eine besondere Herausforderung dar. Die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung zeigen eine **Tendenz zur Verletzung der Netzneutralität**, mit dem Effekt, dass Internetnutzer durch Datendiskriminierung - etwa durch vereinfachte und beschleunigte Zugangsmöglichkeiten zu vorab bestimmten Inhalten - beeinträchtigt werden können. Dies gilt insbesondere für Suchmaschinen und soziale Netzwerke ('Intermediäre'), die die Erschließung von Informationen ermöglichen und über Log-In- und Netzwerkeffekte eine starke Bindungswirkung der Nutzer erzielen.

¹ auf der Grundlage eines Vorschlags des Rundfunkratsmitglieds Prof. Dr. Ralf Schnell; vertiefende und weiterführende Literatur: Winfried Kluth/Wolfgang Schulz: "Konvergenz und die regulatorischen Folgen" (= Gutachten im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder vom 17. 10. 2014, v.a. S. 37-44). - Olaf Scholz: "Den Blick weiten". In: *Politik & Kultur Dossiers*. Beilage zu *Politik und Kultur*, hrsg. vom Deutschen Kulturrat, 10/2014, S. 66f. - Martin Gennis/Hardy Gundlach: "Wer sind die Gatekeeper der Konvergenz-medien?" In: *Media Perspektiven*, 10/2014, S. 507-524. - Tobias Schmid: "Regulierung meets Konvergenz". In: *pro media*, 1/2014, S. 8f.

5. Mit dem wachsenden **Einfluss dominanter Suchmaschinen und sozialer Netzwerke** erhöht sich auch das Risiko der Entstehung sogenannter 'echo chambers', das heißt: digital generierter Räume, die durch Übertragung, Wiederholung und Vervielfachung von Informationen, Ideen und Überzeugungen in einem quasi 'geschlossenen' Raum entstehen. Die Beurteilung solcher Beeinträchtigungen wird dadurch erschwert, dass die Objektivität und die Unabhängigkeit der von Suchmaschinen genutzten und fortentwickelten Algorithmen nicht oder nur schwer zu ermitteln sind. Diese selbst nehmen inzwischen redaktionelle Steuerungsfunktionen wahr und besitzen damit für die Meinungsbildung eine ähnliche Relevanz wie die Medieninhalte selbst.
6. Vor diesem Hintergrund bietet sich **eine Reihe inhaltlicher Kriterien** für eine nach Prioritäten zu differenzierende Basisregulierung des Medienmarktes an. Zu diesen zählen - neben dem weiterhin gültigen **Schutz unveräußerlicher Rechte** (Achtung der Menschenwürde, Wahrung des Persönlichkeitsrechts, Jugend[medien]schutz) - zum einen traditionell für den Rundfunk (und einen Teil der Presse) **charakteristische Merkmale journalistisch-redaktioneller Arbeit** wie Aktualität und Breitenwirkung; zum anderen **potenziell verfügbare Qualitäten** wie 'public value' und Angebotsvielfalt; ferner **Transparenz im Hinblick auf Lizenzpflicht und Urheberrecht**; und schließlich **strukturell zu installierende Zugangsmöglichkeiten**, die dem Anspruch auf Barrierefreiheit und Nicht-Diskriminierung genügen.
7. Um anhand solcher - im Einzelnen zu erweiternder und zu differenzierender - Kriterien eine Basisregulierung für die neu sich entwickelnde Medienwirklichkeit zu entwerfen, bedarf es der **Hierarchisierung und Priorisierung**. Diese sollte nicht einen restriktiven, prohibitiven oder repressiven Charakter tragen, sondern sich durch Beteiligungsmöglichkeiten und entsprechende Privilegien für alle Medienproduzenten und -anbieter auszeichnen. Dabei ist auch die sich wandelnde Rolle der Mediennutzer zu beachten, die in unterschiedlichen Zusammenhängen auch als Inhalts- bzw. Content-Anbieter auftreten können. Darüber hinaus bedarf es eines **dynamisch zu verstehenden Medienbegriffs**, der sich an der Meinungsbildungsrelevanz der Mediendienste orientiert und dessen prinzipielle Offenheit eine Integration künftiger Entwicklungen erlaubt. Es bietet sich an, eine Modularisierung des gesamten - hier nur andeutungsweise skizzierten - Regulierungsfeldes vorzunehmen, die dem Anspruch auf eine Fortschreibung in die mediale Zukunft gerecht wird.
8. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind - in wohlverstandener Abstimmung mit dem Verband Privater Rundfunk- und Telemedien e.V. - im Sinne ihres gesetzlich definierten Programmauftrags prädestiniert, zur Anregung und Steuerung der erforderlichen Regulierungsdebatte in politischer und technologischer, rechtlicher und redaktioneller Hinsicht beizutragen. Da es **in Deutschland** sowohl an einer angemessenen medienrechtlichen Grundlage als auch an einem zeitgemäßen Medienbegriff für eine Verbesserung der Marktmachtkontrolle bislang fehlt, bedarf es zunächst einer Evaluierung der gegenwärtigen Regelungen wie des Sachstandes der Diskussion. Das Ergebnis einer solchen Erhebung sollte möglichst schnell in die **Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz eingebracht werden**, um danach mit einer zeitgemäßen medienpolitischen Position aus Deutschland die Beratungen in Brüssel **zur Fortentwicklung der EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste** mitzugestalten.
9. Zusammenfassend lässt sich feststellen: Vor dem Hintergrund des Zusammenspiels von wirtschaftlicher Macht und Meinungsmacht **erfordert die zunehmende Konvergenz der Medien eine politische Grundsatzentscheidung**, die dem Anspruch auf kommunikative Chancengerechtigkeit regulatorisch Rechnung trägt. Eine solche Grundsatzentscheidung muss zum einen **hinreichend präzise formuliert** sein, um die erkennbaren Konzentrationstendenzen zugunsten der Informations- und Meinungsvielfalt zu korrigieren; sie muss zum andern **hinreichend offen** sein, um die Entwicklungsdynamik im Medienbereich angemessen berücksichtigen zu können.

Der WDR-Rundfunkrat hat diese Thesen in seiner Sitzung am 19. Februar 2015 beschlossen. Sie beruhen auf intensiven Beratungen im Ausschuss für Rundfunkentwicklung zur Zukunft der Medienordnung, hier insbesondere zum Thema Meinungsmacht- und Marktmachtkontrolle.