

Berlin, 12.04.2016

AG Intermediäre der Bund-Länder-Kommission

Überlegungen der Medienanstalten zur Regulierung von Intermediären

Die AG Intermediäre hat im Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission ein Positions- und Optionspapier vorgelegt. Als Intermediäre versteht die AG Dienstetypen, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte und ggf. eigene Inhalte erzeugen.

Dort wurde weiter festgehalten,

- Intermediäre haben Einfluss auf die öffentliche Kommunikation, sofern sie meinungsrelevante Inhalte vermitteln.
- Intermediäre sollen ihre „zentralen Kriterien der Aggregation, Selektion und Präsentation und ihre Gewichtung kenntlich machen“, wobei damit nicht die Offenlegung der Algorithmen gemeint ist.
- Für Intermediäre mit einem „besonders hohen Nutzeranteil“ soll ein Diskriminierungsverbot gelten, also das Verbot der Bevorzugung einzelner Inhalte.

Die Medienanstalten können diese Einschätzungen weitgehend teilen. Für den weiteren Diskussionsprozess, der einer möglichen Anpassung der Regulierungsvorgaben vorausgeht, sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Intermediäre und Rundfunkplattformen sollten jedenfalls bis auf weiteres noch voneinander abgegrenzt werden. Ein Aspekt hierbei ist, dass die Selektion bei Intermediären in der Regel über einen Algorithmus erfolgt.

- Dass Intermediäre auch Teil des Meinungsbildungsprozesses sind, ist unstrittig. Über die genaue Nutzung von Intermediären bei der Meinungsbildung und deren Auswirkungen darauf liegen aber erst wenige Erkenntnisse vor. Daher ist dieser Aspekt noch weiter zu erforschen. Eine erste Studie dazu wird zum Jahresende von den Medienanstalten vorgelegt.

- Ein Ziel sollte sein, den Nutzer in die Lage zu versetzen, die Funktionsweise von Intermediären zu verstehen, und so frei entscheiden zu können, ob und welche Funktionen und Dienste er nutzt. Daher ist es aber sinnvoll, Transparenz, Nutzerautonomie und Kennzeichnung regulatorisch vorzugeben und zu überprüfen. Darüber hinaus kann dies auch über Medienkompetenz-Projekte geschehen.

1. Den Gegenstand der Betrachtung eingrenzen

Abgrenzung Intermediäre – (Rundfunk-)Plattformen

Wir unterstützen die Einschätzung der Bund-Länder-Kommission, derzeit Rundfunkplattformen von den sog. Intermediären abzugrenzen. Plattformen im Sinne des RStV bündeln Rundfunkangebote und bieten diese dem Nutzer an (s. hierzu unsere Stellungnahme zur Fortentwicklung der Plattformregulierung). Soziale Netzwerke wie Facebook oder Suchmaschinen wie Google erfüllen auch Bündelungs- bzw. Selektionsfunktionen für den Nutzer. Sie erfüllen diese Funktion jedoch insofern in anderer Form, als sie aus einem Gesamtangebot von Inhalten schöpfen, das nur zu einem Teil aus dem Rundfunk zuzurechnenden Angeboten besteht. Deshalb haben Plattformen i.S.d. RStV derzeit für die Rundfunkverbreitung einen anderen Stellenwert als Intermediäre. Darüber hinaus bündeln bzw. selektieren Intermediäre auf Basis (lernender) Algorithmen und individualisieren damit ihre Leistung je Nutzer.

Für die Abgrenzung sind folgende Aspekte relevant:

- Bei (Rundfunk-) Plattformen erfolgt eine aktive Auswahl der angebotenen Inhalte durch den Dienstanbieter. Demgegenüber erfolgt bei Intermediären die Auswahl durch einen Algorithmus, also nur mittelbar durch den Anbieter des Dienstes selbst.
- Im Kabel bspw. erfolgt die Auswahl aus einem endlichen Gesamtangebot. Im Gegensatz dazu ist im Internet das Angebot theoretisch unendlich.
- Bei Rundfunkbenutzeroberflächen, wie z.B. Programmlisten oder elektronischen Programmführern handelt es sich um statische Darstellungen. Bei Intermediären ist die Ausgabe hingegen von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, nicht zuletzt dem Nutzungsverhalten des Zuschauers selbst.
- Bei der Regulierung von Plattformen geht es tendenziell darum, wie ein Medienanbieter Zugang zur Plattform erhält, während bei Intermediären eher der Zugang des Nutzers zu Inhalten im Vordergrund steht.

2. Die Nutzung von Intermediären und deren Auswirkung auf die Meinungsbildung erforschen

Die Medienanstalten als unabhängige und neutrale Stelle beobachten die Entwicklung der Mediennutzung und bereiten diese transparent auf.

2.1. Digitalisierungsbericht

Bspw. wird im Rahmen des Digitalisierungsberichts die Nutzung von App-Portalen auf Smart-TVs (insb. Zugang über Apps, Installation neuer Apps durch Nutzer) sowie die Nutzung von YouTube und anderen Videoportalen (i.V. zu Onlinevideotheken und Mediatheken) erhoben.

2.2. MedienKonvergenzMonitor

Ein wesentlicher Bestandteil des Gesamtprojekts MedienKonvergenzMonitor ist die Gewichtungsstudie zur Relevanz der Medien für die Meinungsbildung in Deutschland. Suchmaschinen, Netzwerk- und Multimediaplattformen sowie Instant-Messaging-Dienste sind wesentliche Elemente des Kommunikations- und Informationsverhaltens online. Sie fungieren als Intermediäre, weil sie ihren Nutzern Inhalte aus zahlreichen unterschiedlichen Quellen erschließen, unter Zuhilfenahme von Algorithmen filtern und zu personalisierten Informationsangeboten bündeln. Bezogen auf Intermediäre wird im Rahmen der Gewichtungsstudie bereits heute die informierende Onlinenutzung über Twitter, Facebook sowie andere soziale Netzwerke und Videoportale sowie die Nutzung von Suchmaschinen im Rahmen der informierenden Onlinenutzung erfasst.

2.3. HBI-Studie

Online-Intermediäre tragen damit wesentlich zum gegenwärtig beobachtbaren Wandel von Öffentlichkeit bei. Ihre spezifische Rolle und die daraus resultierenden Folgen für die Meinungsbildung zu gesellschaftlich relevanten Themen sind bislang aber nicht hinreichend untersucht worden. Die Medienanstalten haben daher eine qualitative Studie in Auftrag gegeben, die die Meinungsbildungsrelevanz von Intermediären beleuchtet. Vor diesem Hintergrund soll die qualitative Studie insbesondere drei Leitfragen beantworten:

- Welche Relevanz haben Online-Intermediäre bei verschiedenen Nutzergruppen für die Information über gesellschaftlich relevante Fragen?
- Wie sind Online-Intermediäre und die über sie kommunizierten Inhalte in konkrete Praktiken und Netzwerke der Meinungsbildung eingebunden?
- Welches Wissen über die technischen Selektionsleistungen von Online-Intermediären ist in verschiedenen Bevölkerungsgruppen vorhanden und inwiefern geht solches (Nicht-)Wissen mit bestimmten Graden von reflektierter Nutzung der Online-Intermediäre einher?

Die Ergebnisse werden Ende 2016 vorliegen. Auftragnehmer ist das Hans-Bredow-Institut.

3. Transparenz, Nutzerautonomie und Kennzeichnung als Regulierungsvorgaben

Auch weil die konkreten Auswirkungen auf den Meinungsbildungsprozess noch nicht hinreichend klar sind, können regulatorische Ansätze zurzeit nur auf einer relativ abstrakten Ebene sinnvoll sein.

Die regulatorischen Ansätze, die in der AG Intermediäre diskutiert wurden, sind daher weiter zu verfolgen:

- Gesetzliche Vorgabe, dass die Kriterien offengelegt werden sollen, anhand derer der Algorithmus dem Nutzer Ergebnisse präsentiert. Einfluss auf die Suchergebnisse haben bspw. das Endgerät, der Ort oder der bisherige Nutzungsverlauf. Anhand dieser Informationen kann der Nutzer entscheiden, ob er diese Kriterien akzeptiert und den Dienst weiter nutzt, bzw. die Suchergebnisse besser einordnet.
- Gesetzliche Vorgabe hinsichtlich der Trennung und Kennzeichnung eigener und gesponserter Ergebnisse von allgemeinen Ergebnissen. Dies wird heute schon teilweise praktiziert, könnte künftig aber gesetzlich vorgegeben werden. Gedanklicher Ansatz ist der werberechtliche Trennungsgrundsatz, der auch das Ziel hat, die Seriosität und Glaubwürdigkeit medialer Inhalte zu erhalten.
- Gesetzliche Vorgaben, die sicherstellen, dass der Nutzer seine Einstellungen jederzeit und einfach ändern kann. Dabei leitet der Begriff der Nutzerfreundlichkeit etwas in die Irre, denn die Dienste sind umso komfortabler und besser auf die individuellen Bedürfnisse des Nutzers zugeschnitten, je mehr er sich den Nutzungsbedingungen unterwirft. Gleichwohl ist es wichtig, dass jeder Nutzer die Möglichkeit haben muss, selbst zu entscheiden, welche Einstellungen er akzeptiert und welche nicht; insoweit ist „Nutzerautonomie“ der bessere Begriff.

Zudem wird es wichtig sein zu klären, welche Institution für die Prüfung der Einhaltung dieser Vorgaben zuständig ist.

Im Wesentlichen lassen sich drei Anforderungen an diese Institution formulieren:

- Sie muss staatsfern organisiert sein.
- Sie muss fachliche Kompetenzen und behördliche Exekutivbefugnisse zur Durchsetzung haben.

Allein die Medienanstalten erfüllen diese strukturellen Voraussetzungen.

Ggf. macht es darüber hinaus Sinn, die Prüfverfahren mit Systematiken der Freiwilligen Selbstkontrolle zu verknüpfen.

4. Medienkonzentrationsrechtliche Aspekte

Daneben erscheint es aus Sicht der KEK geboten, Intermediäre im Rahmen eines reformierten Medienkonzentrationsrechts einzubeziehen.

Intermediäre nehmen eine Doppelrolle ein: Sie sind zugleich vielfaltsfördernd als auch potentiell vielfaltsgefährdend. Einerseits kommt ihnen angesichts einer nicht überschaubaren Fülle von Inhalten und Angeboten im Internet eine ordnende und vermittelnde Funktion zu. Sie ermöglichen einerseits die Auffindbarkeit und stellen somit ein Zugangportal zu den Inhalten dar. Damit fördern sie den freien Informationszugang und die Informationsvielfalt. Wie Studien zeigen, steigt die Anzahl der genutzten Nachrichtenquellen bei der Suche nach Nachrichteninhalten durch die Nutzung von Intermediären. Andererseits können Intermediäre aus dieser Position heraus den Informationszugang aber auch verengen sowie die Meinungsbildung lenken und beeinflussen.

Auch wenn Intermediäre mit dem Merkmal der vorherrschenden Meinungsmacht mangels eigener publizistischer Tätigkeit nicht zu erfassen sind, steht es dem Gesetzgeber frei, nicht erst vorherrschende Meinungsmacht, sondern bereits die erhebliche Beeinträchtigung von Meinungsvielfalt zu verhindern, und deshalb Intermediäre in die Gesamtmarkt Betrachtung der KEK zu integrieren.