

# Ist die Zeit reif für eine Renaissance des Binnenpluralismus? – Zur Vielfaltsicherung bei Medienintermediären durch interne Aufsichtsgremien

*Georgios Zagouras*

## I. Einleitung\*

Die Digitalisierung hat die Medien verändert - extrem sogar. Waren Kapazitätsengpässe nach dem Zweiten Weltkrieg noch das Problem in Sachen Meinungsvielfalt, bereitet uns heute das Überangebot an Informationen Kopfschmerzen. Das BVerfG will den Wettbewerb widerstreitender Ansichten um jeden Preis geschützt sehen. Dies gebieten Art. 5 Abs. 1 GG ebenso wie Art. 11 GRCh – nicht nur in Bezug auf den „klassischen“ Rundfunk. In einer digitalen, von Algorithmen und künstlicher Intelligenz geprägten Welt muss sich die Gesellschaft, allen voran die Legislative, Gedanken über den Schutz der Diversität der Meinungen machen. Medienintermediäre laufen dem Fernsehen beim Verbreiten von Inhalten zunehmend den Rang ab. Die Gesellschaft muss darauf reagieren. Zwar gibt es vereinzelte Vorstöße auf nationaler und europäischer Ebene. Sie beschränken sich jedoch letztlich auf ein Minimum an Transparenz und das Verbot der Diskriminierung. Die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht im verfassungsrechtlichen Sinne bezwecken sie nicht. Die hierzu erforderlichen Werkzeuge sind erst noch zu entwickeln. Die Suche nach geeigneten Mechanismen gestaltet sich schwierig. Womöglich ist es an der Zeit, einen Oldtimer aus der Garage zu holen: Binnenplurale Aufsichtsstrukturen für Intermediäre könnten ein zukunftsweisendes Mittel sein, um publizistischem Machtmissbrauch einen Riegel vorzusetzen. Der nachstehende Beitrag geht dieser Frage nach.

---

\* Der Beitrag gibt keine Ansichten der EZB wieder.

## II. Meinungsbildung und Vielfaltsicherung – eine Bestandsaufnahme

### 1. Woher wir kommen

#### a) Frequenzknappheit

Meinungsvielfalt ist fundamental wichtig für eine demokratische Gesellschaft. Im antiken Athen kam der Agora diese Funktion zu. Seit der Erfindung des Buchdrucks haben Medien die Aufgabe des Forums übernommen. Die Diversität von Ansichten ist eine *Conditio-sine-qua-non* der freien Meinungsbildung und Entschlussfassung in einer Demokratie. Die Abwesenheit von Vielfalt lässt sich anhand besonders eklatanter Fälle monopolisierter Meinungsmacht<sup>1</sup> verdeutlichen, wie sie totalitären Systemen immanent ist. Die jüngere deutsche Geschichte liefert gleich mehrere hässliche Beispiele für die totale Vereinnahmung der Medien zu Propagandazwecken: den Nationalsozialismus im Dritten Reich<sup>2</sup> sowie den Sozialismus in der DDR.<sup>3</sup> In beiden, politisch diametral entgegenstehenden Systemen wurde jede Form von Vielfalt in der Berichterstattung planmäßig zu Zwecken der totalen Kontrolle der öffentlichen Meinung beseitigt.

Vollständige Vereinnahmung der öffentlichen Meinung ist charakteristisch für totalitäre Systeme und Diktaturen. Westlich geprägte Demokratien hingegen basieren auf einem freien Wettbewerb unterschiedlicher Meinungen und Weltanschauungen: Meinungsmonopole sind ungesund für eine Demokratie. Schon mit Beginn der Besatzungszeit stand im Westen Deutschlands fest, dass die alten Monopole schnellstmöglich aufgehoben werden müssen; Medien sollten eine Schlüsselrolle bei der Re-Demokratisierung der deutschen Gesellschaft spielen. Dabei ging man medienspezifisch vor. Relativ liberal wurden die Printmedien behandelt. Als Papier nach und nach wieder verfügbar wurde, setzte man doch überwiegend auf Marktkräfte: Meinungsvielfalt wurde bei Zeitungen, Zeitschriften und

---

1 Meinungsmacht wird von Gounalakis, in: KEK, Vielfaltsbericht 2018, 43 (44) medienwissenschaftlich definiert als „die Fähigkeit, auf Prozesse der öffentlichen Meinungsbildung (öffentliche Meinung) und individuellen Meinungsbildung (politische Einstellungen und Handeln des Publikums) erfolgreich Einfluss zu nehmen, d. h., beabsichtigte Wirkungen im Sinne der oben unterschiedenen Machtformen zu erzielen.“

2 Zum Rundfunk im Nationalsozialismus Zagouras, Konvergenz und Kartellrecht, 2002, S. 235 f.

3 Hierzu Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, Kap. A, Rn. 43.

Büchern schlicht über ein breites Angebot an Inhalten gewährleistet, über Außenpluralismus.<sup>4</sup>

Anders verhielt es sich beim Rundfunk, also Fernsehen und Hörfunk.<sup>5</sup> Die propagandistische Bedeutung des Mediums hatten die Nationalsozialisten schon früh ausgenutzt. In der jungen Nachkriegsrepublik stand man vor dem Problem, dass sich Rundfunk nur als sog. natürliches Monopol<sup>6</sup> betreiben ließ: Es fehlte an Übertragungskapazitäten, um eine aus Vielfalts Gesichtspunkten angemessene Anzahl von Rundfunkprogrammen verbreiten zu können, welche sich idealerweise durch unterschiedliche politische und weltanschauliche Tendenzen ausgezeichnet hätten. War man auf ein bis zwei Fernsehprogramme begrenzt, musste ein Minus an Anbietervielfalt durch ein Plus an Meinungsdiversität ausgeglichen werden. Wichtige soziale Gruppen verkörperten unterschiedliche gesellschaftliche Strömungen; dies sollte sich in den Aufsichtsorganen der Rundfunkanstalten widerspiegeln.<sup>7</sup> Der Binnenpluralismus ist nach wie vor ein wichtiges Governance-Tool der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.<sup>8</sup> Er ist das älteste und wohl auch bewährteste Instrument in der Werkzeugkiste der Vielfaltsicherung.<sup>9</sup>

## b) Neue Kapazitäten und Außenpluralismus

Kabelnetz und Satellitenfernsehen veränderten die Lage. Sie versprachen zusätzliche Kapazitäten für zwölf Fernseh- und Hörfunkprogramme. Die Regierung *Kohl* versuchte dies durch Ausbau der Infrastruktur Anfang

---

4 Während der Besatzungszeit wurde das Pressewesen wegen der Papierknappheit anfangs stark reguliert. Wichtig war die Entnazifizierung der Medien. Hierzu *Benz*, Demokratisierung durch Entnazifizierung und Erziehung, Rundfunk und Presse, BPB, <https://www.bpb.de/themen/nationalsozialismus-zweiter-weltkrieg/dossier-nationalsozialismus/39605/demokratisierung-durch-entnazifizierung-und-erziehung/>.

5 Zum Rundfunkbegriff im Konvergenzzeitalter *Paulus/Nölscher*, ZUM 2017, 177 ff.

6 Zu natürlichen Monopolen *Kerber/Schwalbe*, in: MüKo Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2023, Bd. 1, Rn. 664 ff.

7 Hierzu auch *Gounalakis/Zagouras*, Rundfunkkonzentrationsrecht, 2008, S. 25 ff.

8 Das BVerfG forderte organisatorische Vorkehrungen, die gewährleisten, dass alle gesellschaftlich relevanten Kräfte im Rundfunk zu Wort kommen. Siehe BVerfGE 12, 205 (262) – Deutschland-Fernsehen-GmbH.

9 Siehe zu den Auswirkungen des 1. Rundfunkurteils auch *Zagouras*, Konvergenz und Kartellrecht, 2002, S. 343.

der Achtzigerjahre politisch auszunutzen,<sup>10</sup> um das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol aufzubrechen.<sup>11</sup> Medienrechtlich betrachtet zeichnete sich aber erstmals die Chance ab, Meinungsvielfalt nicht mehr nur binnenplural und damit durch paritätisch besetzte Governance-Organen, sondern über eine Vielzahl unterschiedlicher und voneinander unabhängiger Anbieter von Fernseh- und Radiosendern sicherzustellen. Außenpluralismus im Rundfunk war allerdings schwieriger umzusetzen, als bei den Printmedien. Angesichts der insbesondere beim Fernsehen hohen Marktzutrittskosten, zeichnete sich früh ab, dass Meinungsvielfalt nicht allein auf der Öffnung der Rundfunkmärkte fußen konnte.<sup>12</sup> Problematisch waren die hohen Kosten für die Veranstaltung von Hörfunk- mehr aber noch von Fernsehprogrammen: Inhalte generieren sich nicht von selbst, schon gar nicht Publikumsmagneten wie Sportveranstaltungen oder Blockbuster.<sup>13</sup> Daher zeigten sich schon in den Achtzigerjahren beachtenswerte Konzentrationstendenzen in Form von Sendergruppen. Sie waren teils mit anderen Medien verflochten, speziell im Printbereich. Zum anderen bestand aber auch unternehmerisches Engagement auf den vorgelagerten Märkten der Film- und Übertragungsrechte. Die hieraus resultierende Meinungsmacht und deren Kontrolle beschäftigte mehrfach das BVerfG.<sup>14</sup> Das Ergebnis war das Konzentrationsrecht der „klassischen“ Medien, wie wir es heute noch für den Rundfunk in Form der §§ 59 ff. MStV vorfinden.<sup>15</sup>

Im Kern geht es dabei um Marktanteilsbeschränkungen für das Suggestivmedium Fernsehen.<sup>16</sup> Die Verfassungshüter attestierten dem TV eine

---

10 Öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurden als zu regierungskritisch empfunden. Hierzu Zagouras, Konvergenz und Kartellrecht, 2002, S. 244 f.

11 Vgl. BPB, Verbreitung von Kabelfernsehen und Satellitenübertragung, 2021. Schon Adenauer versuchte mit der *Deutschland Fernsehen GmbH* den auf die Alliierten zurückgehenden öffentlichen Rundfunkanstalten einen publizistischen Gegenpol entgegenzusetzen. Hierzu Zagouras, Konvergenz und Kartellrecht, 2002, S. 240.

12 Zum Erfordernis verbindlicher Privatfunkstandards bspw. BVerfGE 57, 295 (322) – FRAG.

13 Zur Meinungsrelevanz von Übertragungsrechten im Profisport BVerfGE 95, 163 (173) – DSF.

14 Eine Relevanz für die Meinungsmacht wird seitens des BVerfG bspw. Produktionsfirmen und Anbietern von Sportübertragungs- und Filmrechten zugesprochen. Vgl. BVerfGE 95, 163 (173) – DSF. Zum Erfordernis einer positiven Rundfunkordnung BVerfGE 57, 295 (322) – FRAG.

15 Zur Vorgängervorschrift § 26 RStV Trafkowski, Medienkartellrecht, 2002, S. 177 ff.; Gounalakis/Zagouras, Medienkonzentrationsrecht, 2008, S. 76 f.

16 Zur Suggestivkraft audiovisueller Medien Gounalakis, in: KEK, Konzentrationsbericht 2018, 43 (50).

zentrale Rolle bei der Bildung der öffentlichen Meinung. Folgerichtig wiesen sie die (Landes-)Gesetzgeber an, vorherrschende Meinungsmacht schon im Keim zu ersticken.<sup>17</sup> Dies geschah angesichts der Prämisse, dass das Fernsehen von der Bevölkerung als primäre Informationsbeschaffungs- und Berieselungsquelle genutzt wurde. Vor Internet und Smartphones saß man auf dem Sofa: Man informierte sich in der Tagesschau, schaute anschließend den „Tatort“ oder die „Sportschau“. Das Fernsehen war in analogen Zeiten das schnellste und glaubwürdigste Medium. Es war der Kern der Meinungsbildung und wurde deshalb besonders vor Vereinnahmung, wie sie beispielsweise in Italien durch *Silvio Berlusconi* erfolgte, geschützt.

## 2. Wo wir stehen

Seit dem Einzug der Konvergenz der Medien und Kommunikationsplattformen, mit der sich unser Jubilar schon sehr früh intensiv beschäftigte,<sup>18</sup> hat sich unser Rezipientenverhalten von Grund auf verändert.<sup>19</sup> Standen vor zwanzig Jahren noch das Zeitungssterben und damit Konzentrationsprozesse in bei Printmedien<sup>20</sup> oder crossmediale Meinungsmacht<sup>21</sup> im Focus der Vielfaltsicherung, so tritt die gesellschaftliche Relevanz dieser Phänomene heute hinter neuen Fragestellungen zurück. Wenn andere, nicht-lineare Kommunikationsformen das traditionelle Fernsehen in Sachen Meinungsmacht substituieren,<sup>22</sup> dann muss auch die medienrechtliche Vielfaltsicherung auf damit einhergehende Herausforderungen reagieren. Andere Player rücken in das Zentrum des Interesses: Medienintermediäre, Suchmaschinen und KI-basierte Chatbots.

---

17 So betont BVerfGE 57, 295 (323) – FRAG, dass „*einmal eingetretene Fehlentwicklungen - wenn überhaupt - nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig gemacht werden könnten.*“

18 Siehe insb. *Gounalakis*, Konvergenz der Medien - Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden?, 2002, S. 65 ff. Siehe auch *Gounalakis*, NJW-Beilage 23/2002, 20 ff.

19 Vgl. *Gounalakis*, in: KEK, Konzentrationsbericht 2021, S. 6.

20 Zur Verhinderung von Meinungsmonopolen im Bereich der Printmedien insb. BVerfGE 20, 162 (176) – Spiegel. Zu konglomeraten Medienkonzernen *Gounalakis/Zagouras*, NJW 2006, 1624 ff.

21 Hierzu auch *Gounalakis/Zagouras*, AfP 2006, 93 ff.; *dies.*, JZ 2008, 652 (653) unter Bezugnahme auf *Kühler*, MP 2004, 131 (132) sowie BVerfG, ZUM 2007, 712 (721 f.) – Rundfunkgebühren II; rechtsvergleichend *Gounalakis*, DIME&E 2009, 462 ff.; *Gounalakis/Röß*, in: *Gounalakis/Taylor*, Media Diversity Law, 2016, S. 13 ff.

22 Zu Substitutionstendenzen bei Informationsaufnahme über Intermediäre *AFTTA*, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 70.

## a) Digitalisierung der Gesellschaft

Dank unserer Smartphones sind wir alle Anbieter von Inhalten. Wir kreieren ein massives Überangebot an Content. Jeder kann und darf ihn teilen. Meist handelt es sich um Banalitäten, aber kaum geschieht etwa ein tragischer Verkehrsunfall oder ein Anschlag, finden wir Minuten später die ersten Zeugnisse davon im Internet. Vertrieben werden die Inhalte über Medienintermediäre wie *Facebook*, *Instagram* oder *X* (ehemals *Twitter*). Sie entscheiden, welche Bilder, Filme oder Kommentare dem jeweiligen Rezipienten zugänglich gemacht werden. Anders als bei konventionellen Medien erfolgt dies nicht durch eine wie auch immer politisch-weltanschaulich motivierte redaktionelle Entscheidung und damit den menschlich vermittelten Willen des betreffenden Mediums.<sup>23</sup> Sie erfolgt auf Grundlage von Algorithmen. Medienintermediäre sammeln alle erdenklichen Informationen über ihre Nutzer. Mathematische Formeln entscheiden dann, wem beispielsweise bei einem Thema wie der Corona-Pandemie Verschwörungstheorien und wem die neuesten Impftipps gezeigt werden.<sup>24</sup> Dieses Charakteristikum unterscheidet sie von konventionellen Medien, welche Inhalte oft selbst generieren, zumindest aber selektieren.<sup>25</sup>

## b) Fortschreitende Substitution des Rundfunks

Fernsehen ist „*old school*“. Es kann in Sachen Aktualität nicht mehr mithalten. Es erreicht Rezipienten und damit Werbekunden bei weitem nicht so präzise wie Medienintermediäre. Letztere agieren als Vermittler zwischen Anbietern professioneller journalistisch-redaktioneller Inhalte und Nutzern;<sup>26</sup> sie selektieren, listen und präsentieren Informationen und journalistische Inhalte.<sup>27</sup> Konventionelle Medienunternehmen geben ihre

---

23 Dementsprechend werden auch keine publizistischen Sorgfaltspflichten wahrgenommen. Hierzu *Gounalakis*, in: Götting/Schertz/Seitz, Handbuch Persönlichkeitsrecht, 2. Auflage 2019, § 24 Rn. 123 f.

24 Vgl. *KEK*, Konzentrationsbericht 2021, S. 210 f. Zur Verantwortung von Medienintermediären bei der politischen Willensbildung bei polarisierenden Themen wie dem US-Wahlkampf oder der Maskenpflicht während der Corona-Pandemie *Zimmer/Kunow*, Vielfaltsbericht der Medienanstalten 2020, 45 (53).

25 Zur Selektionsfunktion insb. *Gounalakis*, in: *KEK*, Konzentrationsbericht 2018, 43 (45).

26 *KEK*, Konzentrationsbericht 2021, S. 26.

27 *KEK*, Konzentrationsbericht 2021, S. 20; *Dörr*, JN 2022, 1 (2).

Gatekeeper-Funktion immer mehr an Intermediäre ab, die Content durch ihre komplexe Netzwerkstrukturen vertreiben.<sup>28</sup> Die nicht nur unter Werbegesichtspunkten wichtigen Jungen haben das Interesse am Rundfunk weitestgehend verloren. Sie verlassen sich auf Medienintermediäre. 94,7% der 14- bis 29-Jährigen nutzen sie.<sup>29</sup> Soziale Medien sind so unglaublich populär,<sup>30</sup> dass sie immer häufiger auch älteren Bevölkerungsschichten als Hauptnachrichtenquelle dienen.<sup>31</sup> Damit hat sich die Mediennutzung vom traditionellen Fernsehen weg zu sozialen Medien verlagert. Die Inhalte verselbständigen sich dadurch.<sup>32</sup> Sie sind nicht mehr *a priori* auf eine bestimmte mediale Plattform wie das TV zugeschnitten. Ein und derselbe Content wird über verschiedenste Vertriebswege an die Rezipienten gebracht. Diese Aufgabe übernehmen Intermediäre. Sie leiten Content nicht nur als rein technischen Vorgang weiter wie Telekommunikationsunternehmen.<sup>33</sup> Andererseits erstellen sie Inhalte aber nicht selbst.<sup>34</sup> Sie greifen fremde Angebote auf und vermitteln sie an relevante Zielgruppen.<sup>35</sup> Dabei sind sie sehr gut, denn sie besitzen detailliertes, teilweise intimes Wissen über ihre Nutzer.

---

28 KEK, Konzentrationsbericht 2021, S. 17.

29 KEK, Konzentrationsbericht 2021, S. 210 m.w.N.

30 Zur Bedeutung von Medienintermediären als Informationsquelle insb. Schneiders, ZUM 2021, 480 (481).

31 Schon 2021 lag der Anteil der Nutzer, die soziale Medien als alleinige Nachrichtenquelle nutzen, bei über 10%. Siehe KEK, Konzentrationsbericht 2021, S. 218 m.w.N.

32 Die KEK hat diese Entwicklung schon früh aufgegriffen. Siehe den fünften Konzentrationsbericht (2015): Von der Fernsehzentrierung zur Medienfokussierung - Anforderungen an eine zeitgemäße Sicherung medialer Meinungsvielfalt, 2015, S. 19 f., abrufbar unter <https://www.kek-online.de/publikationen/medienkonzentrationsberichte/fuenfter-konzentrationsbericht-2015>. Vgl. Bericht zur Arbeit der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz und Plattformen, Kreile, ZUM 2017, 268 (269 f.).

33 Dies illustriert Drexler, ZUM 2017, 529 (531 f.) am Beispiel Facebook.

34 AFTTA beim Deutschen Bundestag, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 10.

35 Siehe auch AFTTA beim Deutschen Bundestag, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 89.

### c) Geschäftsmodell: Präzises Targeting für Werbekunden

Zur Beurteilung der Meinungsrelevanz von Medienintermediären lohnt ein Blick auf ihre Arbeitsweise.<sup>36</sup> Alles dreht sich um Algorithmen. Sie entscheiden, wer was wann zu sehen bekommt. Flüchtig betrachtet könnte man die Meinungsvielfalt bei einer algorithmisch basierten Vermittlung von Inhalten gestärkt sehen. Bei genauerem Hinsehen scheitert ein solcher Befund jedoch an dem Umstand, dass Medienintermediäre ebenso wie Suchmaschinen<sup>37</sup> eine ganz erhebliche Auswahl- und Distributionsfunktion wahrnehmen.<sup>38</sup> Dies unterscheidet sie von Plattformbetreibern i.S.d. MStV.<sup>39</sup> Die Vermittlung von Inhalten dient ihnen als Mittel zum Zweck. Sie verkaufen keine Inhalte hinter einer Paywall. Rezipienten entrichten kein Entgelt für Content. Ihre synallagmatische Gegenleistung besteht in der Preisgabe persönlicher Informationen.

Profit erwirtschaften Medienintermediäre mit Werbung. Darin sind sie präziser als breit gefächerte Fernsehwerbung, bei der man ein mehr oder weniger zielgruppenumspannendes Publikum etwa durch Bierwerbung während der Fußball-WM anspricht.<sup>40</sup> Medienintermediäre verfügen über detaillierte Nutzerinformationen. Dies ist ihr Alleinstellungsmerkmal. Bei jedem „Like“, jedem Kommentar und jeder Suche lernen sie mehr über ihre Nutzer. Im Laufe der Zeit geben wir ihnen praktisch alle Aspekte unseres Lebens preis: Geschlecht, Alter, Familienstand, Freundschaften, soziale Kontakte, Gesundheit, Hobbies, Religion und Weltanschauung, politische Ansichten, sexuelle Orientierung und Vorlieben, Konsumverhalten, Wünsche und Ängste – die Liste ließe sich beliebig fortführen.

Dieses Wissen erlaubt ihnen wiederum, Werbenden sehr konkrete Zielgruppenprofile anzubieten:<sup>41</sup> Ganz gleich, ob man Kosmetikartikel für

---

36 Zur Meinungsrelevanz von Medienintermediären *Pohle*, Vielfaltssicherung und Regulierung von Medienintermediären, 2022, S. 17 ff.

37 Zu Fragen der Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit Suchmaschinen *Dörr/Natt*, ZUM 2014, 829.

38 Auch *Kreile*, ZUM 2017, 268 (271) gelangt zu dem Schluss, dass die bloße Vielfalt der Kommunikationsdienste *per se* das Regulierungsbedürfnis im Hinblick auf die Vielfaltssicherung beschränke.

39 *Paal*, MMR 2018, 567 (568).

40 Zu zielgruppenspezifischen Werbekampagnen durch Microtargeting *AFTTA beim Deutschen Bundestag*, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 80.

41 Die Microtargeting bewirkte ein Abwandern von Werbebudgets in den Onlinebereich, was sich gerade bei Zeitungsverlagen in Form von Reichweiten- und Einnah-



Teenager, Luxusautos oder politische Inhalte im Wahlkampf an den Mann oder die Frau bringen möchte, Medienintermediäre können sehr präzise auf die Zielgruppenwünsche ihrer Werbekunden eingehen.<sup>42</sup> Wirtschaftlich betrachtet hängt ihr Erfolg davon ab, ob sie die Nutzer bei der Stange halten können. Diese sollen möglichst viel Zeit bei einem Dienst verbringen und dabei Werbung konsumieren.<sup>43</sup> Hierzu müssen uns die Inhalte gefallen. Mit diesem Ziel vor Augen entscheiden Intermediäre darüber, welche konkreten Botschaften uns aus einer nicht mehr überschaubaren Menge an Content erreichen. Dabei werden journalistisch-redaktionelle Inhalte aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert.<sup>44</sup>

#### d) Meinungsrelevanz von Medienintermediären

Personalisierte Werbung ist *per se* weder verboten noch führt sie zu einem Missbrauch von Meinungsmacht. Werbung ist im Hinblick auf die Meinungsvielfalt von untergeordnetem Interesse, wenn auch nicht völlig irrelevant.<sup>45</sup> Wirtschaftliche Macht kann sich auf die Meinungsrelevanz von Medienintermediären auswirken. Sie steht aber, anders als bei kartellrechtlichen Sachverhalten, nicht im Vordergrund. Meinungsmacht kann gleichwohl aus der publizistischen und damit sozialen Macht von Medienintermediären erwachsen.<sup>46</sup> Ihr Einfluss ist groß, weil sie extrem viele Nutzer gezielt mit spezifischen Inhalten erreichen können.<sup>47</sup> Die Mutterkonzerne *Alphabet* und *Meta* vereinen zusammen mit ihren Konzerntöchtern *Google*,

---

menverluste auswirkt und zu einem ernsten Problem wurde. Siehe *KEK*, Konzentrationsbericht 2021, S. 29 m.w.N.

42 Vgl. *Schwartmann/Hermann/Mühlenbeck*, MMR 2019, 498 (499).

43 *AFTTA beim Deutschen Bundestag*, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 93.

44 Vgl. *Paal/Heidtke*, ZUM 2020, 230 (233) sowie *Liesem*, ZUM 2020, 377.

45 Ihre wettbewerbliche Bedeutung zeigt sich primär auf kartellrechtlicher Ebene, also beim Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung auf den Werbemärkten oder etwa im medienspezifischen Fusionsrecht.

46 *Heilmann*, MMR 2020, 162 (163).

47 *AFTTA beim Deutschen Bundestag*, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 69 wo unter u.a. auf die Bedeutung von Medienintermediären beim Agendasetting und damit auf die individuelle Themenwahrnehmung der Nutzer abgestellt wird.

Facebook, YouTube, Instagram und WhatsApp über 80 Prozent des Meinungsbildungsgewichts von Intermediären auf sich.<sup>48</sup>

Medienintermediäre handeln nicht aus primär ideologischen Motiven. Sie sind nicht Bösewichte aus James-Bond-Filmen oder End-Bosse in 3D-Shootern. Sie erwirtschaften Profit und sehen sich eher als die Lieferando-Ausfahrer: Sie kredenzen ihren Kunden, was diese gerne essen. Von rechtsextremen zu linksextremen Nachrichten, von religiösem Fanatismus zu Atheismus, von Klimaaktivisten zu Klimaleugnern – es ist schlicht egal, welcher Inhalt vertrieben wird, solange die Nutzer auf ihr Handy starren. Auf den ersten Blick bieten Medienintermediäre angesichts ihrer Inhalteutralität eigentlich einen Beitrag zur Meinungsvielfalt: Sie sorgen dafür, dass jeder jederzeit Inhalte kostenlos<sup>49</sup> verbreiten kann<sup>50</sup> und dass die Marktgegenseite diese ebenfalls (wenn nicht ganz kostendlos, dann doch zumindest ohne Geld zu bezahlen) konsumieren kann<sup>51</sup> – soweit so gut.

#### e) Algorithmen und Aufmerksamkeit der Nutzer

Medienintermediäre wollen Geld verdienen. Dies ist legitim und im Einklang mit der Rechtsordnung. Nutzer sollen möglichst viel Zeit mit dem Dienst verbringen und dadurch den eigenen Werbewert erhöhen.<sup>52</sup> Daher selektieren Algorithmen Inhalte nach Maßgabe der Erhöhung der Partizi-

---

48 Siehe KEK, Konzentrationsbericht 2021, S. 26 m.w.N.

49 Schliesky, NVwZ 2019, 693 (697) weist darauf hin, dass der Zeit- und Kostenaufwand für die Beeinflussung der öffentlichen Meinung noch nie so gering war, wie seit dem Aufkommen sozialer Medien.

50 Gounalakis, in: KEK, Konzentrationsbericht 2018, 43 (44) bemerkt hierzu: „Mit dem Internet wird der technische Engpass beim Zugang zur Öffentlichkeit beseitigt. In den traditionellen Massenmedien haben nur sehr wenige Akteure Zugang zur Kommunikator- und Anbieterrolle. Dagegen bietet das Internet einen sozial erweiterten, weniger diskriminierenden Zugang zur Kommunikator- und Anbieterrolle. Die bisher passiven, d. h. nur rezipierenden Mitglieder des Massenpublikums können sich nun öffentlich zu Wort melden.“

51 Siehe in diesem Zusammenhang auch Gounalakis, in: KEK, Konzentrationsbericht 2018, 43 (44), der darauf hinweist, dass das technische Potenzial des Internets in der Sozial-, Zeichen-, Zeit- und Raumdimension jenes der Vorgängermedien übertrifft: „In der Sozialdimension lässt sich die Erweiterung der Möglichkeiten mit Hilfe der Begriffe „Partizipation“, „Interaktion“, „Selektion“, „Vernetzung“, „Transparenz“, „Konvergenz“ und „Algorithmen“ umreißen.“

52 Siehe zu den Vermarktungsmechanismen insb. Drexler, ZUM 2017, 529 (533).

pation und Verweildauer der Nutzer.<sup>53</sup> Dementsprechend sind Angebote nicht auf die Förderung von Meinungsvielfalt ausgerichtet; sie werden maßgeblich durch einseitige Interessen und die Rationalität des Geschäftsmodells gelenkt.<sup>54</sup> Jenem ist aber immanent, dass sie die Aufmerksamkeit sehr vieler Nutzer genießen und diese oft besser kennen als ihr direktes Umfeld. Das Wissen um die privaten Interessen und Vorlieben der Nutzer und die Infrastruktur zur Vermittlung von Inhalten verleiht ihnen publizistische und damit soziale Macht. Medienintermediäre können über ihre Infrastruktur und technischen Fertigkeiten massiv auf die öffentliche Meinung einwirken. Selbst wenn ihre „eigenen Interessen“ zumindest derzeit noch überwiegend wirtschaftlicher Natur sein dürften, lässt sich nicht ausschließen, dass sie früher oder später ihre soziale Macht für eigene Zwecke instrumentalisieren. Das Lobbying von *Google* im Zusammenhang mit den urheberrechtlichen Bestrebungen der EU ließe sich als Beispiel ins Feld führen. Noch evidenter wird die Meinungsmacht von Medienintermediären, wenn man sich deren Missbrauch durch Politiker wie *Donald Trump* vor Augen führt. Seine Strategie richtete sich maßgeblich auf soziale Medien aus und Algorithmen wurden von „Meinungsmachern“ wie *Cambridge Analytica*<sup>55</sup> gezielt zur Beeinflussung von Wählerentscheidungen eingesetzt.<sup>56</sup> Nach einer Studie der Universität Oxford wurde ein Drittel der Tweets auf *Twitter* zur Unterstützung des Wahlkampfes von *Donald Trump* durch Computerprogramme generiert.<sup>57</sup> In solchen Phänomenen zeigt sich der Einfluss von Medienintermediären auf moderne westliche Demokratien. Zu guter Letzt wird keiner mehr eine Gefahr für die Meinungsvielfalt bestreiten können, wenn sich exzentrische Tech-Milliardäre wie der Mehrheitseigner von *X*, *Elon Musk*, dazu entscheiden sollten, selbst die politische Bühne zu betreten.

---

53 Wagner, ZUM 2022, 861 (864).

54 BVerfGE 149, 222 Rz. 261 – Rundfunkbeitrag. Zu Filterblasen AFTTA beim Deutschen Bundestag, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 71 f.

55 Zur Rolle von *Cambridge Analytica* bei der Europawahl Kurz/Dachwitz, Microtargeting und Manipulation: Von Cambridge Analytica zur Europawahl, 2019. Abrufbar unter <https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/digitale-desinformation/290522/microtargeting-und-manipulation-von-cambridge-analytica-zur-europawahl>.

56 Nach seinem Bann bei verschiedenen Medienintermediären gründete *Donald Trump* seine eigene Social-Media-Plattform mit dem bezeichnenden Namen *Truth Social*. Siehe MMR Aktuell, Heft 7 2022.

57 Drexler, ZUM 2017, 529 (532). Zu dieser Problematik auch KEK, Konzentrationsbericht 2021, S. 222.

Im Hinblick auf den Prozess der freien Meinungsbildung entsteht aus der Auswahl- und Distributionstätigkeit der Intermediäre eine neue, noch nie dagewesene Dimension von Meinungsmacht, nämlich die Fähigkeit darüber zu entscheiden, welche Inhalte den individuellen Rezipienten tatsächlich erreichen und welche nicht.<sup>58</sup> Diese Fertigkeit verleiht m.E. massive Meinungsrelevanz.<sup>59</sup> Ob Medienintermediäre die daraus resultierende (Meinungs-)Macht tatsächlich in moralisch vorwerfbarer Form missbrauchen oder nicht, ist irrelevant. Sie kontrollieren ihre Algorithmen und *könnten* diese jederzeit missbräuchlich einsetzen.<sup>60</sup> Diese abstrakte Möglichkeit vorherrschende Meinungsmacht zu generieren reicht bereits aus, um die Meinungsrelevanz zu begründen.

#### f) Echokammern, Filterblasen und Polarisierung der Gesellschaft

Meinungsrelevanz von Medienintermediären lässt sich an Phänomenen wie Echokammern und Filterblasen verdeutlichen.<sup>61</sup> Nutzer nehmen überwiegend Inhalte wahr, die den eigenen Einstellungen und Wahrnehmungen entsprechen.<sup>62</sup> Die Auswahl der Inhalte durch Algorithmen bewirkt häufig den Austausch mit Gleichgesinnten. Andersdenkende Inhalte werden von den Nutzern seltener bzw. in konfrontativer Weise wahrgenommen. Resultat ist weniger die Auseinandersetzung mit den Argumenten Andersdenkender, als das Entstehen von Meinungsblasen.<sup>63</sup> Kompromissorientiert und ausgewogen formulierte Beiträge haben im Vergleich zu zugespitz-

---

58 Sie sind nach *Müller-Terpitz*, AfP 2017, 380 (381) vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung des BVerfG nicht nur als Medium anzusehen, sondern „*Faktor der privaten und öffentlichen Meinungsbildung*.“

59 Vgl. *AFTTA beim Deutschen Bundestag*, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 89, wonach sich das Meinungsbildungspotenzial von Medienintermediären primär aus der vermittelten Relevanz der Informationsauswahl und -Priorisierung ergibt.

60 Ähnlich auch die Einschätzung bei *AFTTA beim Deutschen Bundestag*, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 88.

61 Dazu *Liesem*, ZUM 2020, 377 (378), die zumindest derzeit keine hinreichenden Wirkungszusammenhänge erkennen mag, die für eine Regulierung der Medienintermediären sprechen.

62 Hierzu *Gounalakis*, in: KEK, Konzentrationsbericht 2018, 43 (45) sowie *Drexler*, ZUM 2017, 529 (531), der diesen Effekt auf die mangelnde Vielfalt der den Rezipienten zugänglich gemachten Nachrichten zurückführt.

63 Vgl. *Stark*, MMR 2018, 721 f.

ten, grenzüberschreitenden, tabuverletzenden Äußerungen praktisch keine Chance.<sup>64</sup> Die gegenseitige Bestärkung durch Gleichdenkende führt nicht selten zu einer Polarisierung bzw. Radikalisierung.<sup>65</sup> Extreme Positionen kommen in sozialen Medien verglichen zur politischen Mitte überproportional zur Geltung.<sup>66</sup> Das kann die Fragmentierung<sup>67</sup> der Gesellschaft zu Fragen wie der Corona-Impfung zur Folge haben, die den Boden der sachlichen Auseinandersetzung teilweise vollständig verlassen hatte.

Mit der Entscheidung, welche Informationen und Meinungen den Nutzern präsentiert werden,<sup>68</sup> geht die Fähigkeit einher, bestimmte Ansichten, Themen oder Anbieter zu unterdrücken oder eben zu bevorzugen.<sup>69</sup> Nutzer finden nicht unbedingt, was sie suchen, sondern das, was Medienintermediäre wie *Facebook* und Suchmaschinen wie *Google* ihnen vorsetzen möchten.<sup>70</sup> Dabei fördert die Personalisierung der Inhalte die Meinungs- und Marktmacht der Intermediäre,<sup>71</sup> zumal vorhandene Neigungen und Auffassungen be- oder verstärkt werden, ohne dass der Nutzende dies unbedingt bemerkt.<sup>72</sup>

### 3. Wohin wir uns bewegen

Weiterreichende Prognosen über anstehende technisch-mediale Entwicklungen erscheinen vermessen. Erfassen lassen sich bestenfalls Tendenzen. Ein Blick auf das Wettbewerbsverhalten der Akteure im Buhlen um die Aufmerksamkeit<sup>73</sup> der Nutzerinnen und Nutzer zeigt aber, dass die im Vergleich zu konventionellen Industriezweigen extrem jungen Unternehmen

---

64 *Wagner*, ZUM 2022, 861 (863).

65 Zur Polarisierung insb. *AFTTA beim Deutschen Bundestag*, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 75.

66 Mitglieder dieser Gruppen teilen häufiger Artikel und kommentieren diese dann auch mehr. Siehe *KEK*, Konzentrationsbericht 2021, S. 219.

67 Hierzu *AFTTA beim Deutschen Bundestag*, TA Algorithmen in digitalen Medien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung, BTDRS 20/4453, S. 71.

68 *Paal/Heidtke*, ZUM 2020, 230 (231) sowie bereits *Paal/Hennemann*, JZ 2017, 641.

69 *Schneiders*, ZUM 2021, 480 (483) m.w.N.

70 So in Bezug auf Suchmaschinen *Dörr/Natt*, ZUM 2014, 829 (841).

71 *KEK*, Konzentrationsbericht 2021, S. 223.

72 So *Wagner*, ZUM 2022, 861 (863) unter Bezugnahme auf BVerfGE 149, 222 Rn. 79 – Rundfunkbeitrag.

73 Die Rolle der Medienintermediäre ist die Lenkung der Aufmerksamkeit *Schneiders*, ZUM 2021, 480 (482 f.).

viel Geld und Zeit investieren, ihre schnell aufgebaute Marktmacht<sup>74</sup> zu sichern. Intermediäre sind in der Regel global tätig, technologiebasiert und verfolgen neuartige Geschäftsmodelle.<sup>75</sup> Man investiert Unsummen, um keinen Trend zu verpassen. Keiner will das Schicksal des ehemaligen Weltmarktführers *Nokia* beim Übergang zu Smartphones teilen. Konzerne wie *Meta* (*Facebook*, *Instagram*, *WhatsApp*), *Alphabet* (*Google*, *Android*, *YouTube*) oder *X* sind gekommen, um zu bleiben. Ihre Angebotsumstellungsflexibilität ist immens. Sie wissen diese zu nutzen. Dies belegt u.a. die Transition von *Facebook* zu *Instagram*. Ihre Anpassungsstärke liegt mit daran, dass man sich als Medienintermediär nicht um kostspielige Inhalte kümmern muss; man vermarktet vielmehr den Content anderer, etwa von Influencern, Politikern oder Werbetreibenden, um die Rezipienten mithilfe von Algorithmen zusammenzubringen.<sup>76</sup>

Sicherlich ist unsere Sichtweite auf Tech-Konzerne derzeit begrenzt und es könnte sein, dass neue KI-basierte Chat-Tools, wie *ChatGPT*, in aller-nächster Zeit die schöne neue Medienwelt kräftig umkrempeln. Angesichts der Strategien der großen Internetkonzerne lässt sich die Prognose wagen, dass diese ihr Investment, also das über Jahre hinweg generierte detaillierte Wissen über ihre Nutzer, auch in der Zukunft schützen werden. Bislang waren sie extrem gut in Sachen Innovation und im Erfassen von Trends. Diese Eigenschaften werden sie wohl auch in Bezug auf neue Technologien beibehalten, ganz gleich welche neuen Features sich großer Akzeptanz bei den Nutzern erfreuen. Letztlich muss die Politik bestimmen, welche Dienste heute und in der nächsten Zukunft über eine besondere Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung verfügen. Dies ist eine diffizile Aufgabe, da man regulatorisch oft hinter schnelllebigen Entwicklungen herhinkt. Waren vor zwanzig Jahren noch Suchmaschinen und damit allen voran der Monopolist *Google*<sup>77</sup> von immenser Bedeutung für die Meinungsbildung,<sup>78</sup>

---

74 Marktmacht ist nicht immer mit Meinungsmacht gleichzusetzen. Siehe *Dörr/Natt*, ZUM 2014, 829 (834).

75 *KEK*, Konzentrationsbericht 2021, S. 23.

76 Zur Undurchsichtigkeit der Algorithmen *KEK*, Konzentrationsbericht 2021, S. 221 m.w.N.

77 2023 verfügte *Google* bei mobilen Suchen in Deutschland über einen Marktanteil von über 95%. Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/301012/umfrage/marktanteile-der-suchmaschinen-und-marktanteile-mobile-suche/>.

78 Darauf weisen *Danckert/Mayer*, MMR 2010, 219 hin, die aus der absoluten Vormachtstellung von *Google* im Bereich der Suchmaschinen den Schluss ziehen, dass das Unternehmen „mittels dieser Macht die Internetwelt nach Belieben erpressen, kontrollieren und dominieren“ könne.

gesellten sich in der zweiten Dekade unseres Jahrhunderts die Gruppe der sozialen Medien dazu. Chatbots und KI folgen aktuell.<sup>79</sup>

### III. Vielfaltsicherung als verfassungsrechtliche Aufgabe

#### 1. Rundfunk als Ausgangspunkt

Seit dem rechtsgeschichtlich bedeutsamen ersten Rundfunkurteil zur *Deutschland Fernsehen GmbH*<sup>80</sup> hat das BVerfG nicht den geringsten Zweifel daran gelassen: Die deutsche Verfassung, genauer gesagt Art. 5 Abs. 1 GG, verbietet schon das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht.<sup>81</sup> Es darf zu keinem in hohem Maße ungleichgewichtigen Einfluss einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung kommen.<sup>82</sup> Der Schutz der Meinungsvielfalt im Suggestivmedium Fernsehen erfordert eine positive Rundfunkordnung selbst dann, wenn die „Sondersituation“ des Rundfunks (Kapitalintensität und Frequenzknappheit) nachträglich wegfallen sollte.<sup>83</sup> Ebenso wenig darf der Rundfunk der Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs überlassen werden.<sup>84</sup> Die Verfassung verpflichtet vielmehr die Landesgesetzgeber<sup>85</sup> zum Erlass verbindlicher

---

79 Chatbots haben gerade einmal Fahrt aufgenommen, weshalb sich ihre Bedeutung für den Meinungspluralismus derzeit kaum erfassen lässt. Zumindest nach heutigem Stand lassen sie sich vom Gefährdungspotential hinsichtlich der Meinungsvielfalt derzeit eher in der Nähe der „klassischen“ Suchmaschinen verorten. Eine erhöhte Suggestivkraft könnte sich aus dem Umstand ergeben, dass nicht auf Fremdinhalte verwiesen wird; Inhalte werden vielmehr aus verschiedenen Quellen generiert.

80 BVerfGE 12, 205 ff. – *Deutschland-Fernsehen-GmbH*.

81 BVerfGE 12, 205 (262) – *Deutschland-Fernsehen-GmbH*.

82 BVerfGE 63, 118 (160) – *Niedersachsen*.

83 Hierzu Zagouras, *Konvergenz und Kartellrecht*, 2002, S. 346 f.

84 BVerfGE 31, 314 (325) – *Umsatzsteuer* stellt fest: „Der Rundfunk ist, nicht zuletzt infolge der Entwicklung der Fernsehtechnik, zu einem der mächtigsten Kommunikationsmittel und Massenmedien geworden, das wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der Gefahr des Mißbrauchs zum Zweck einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden kann.“

85 Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung deutlich gemacht, dass die Fusionskontrolle allein genommen nicht ausreicht, um Meinungsvielfalt im Rundfunk zu gewährleisten und vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern. BVerfGE 73, 118 (174) – *Niedersachsen*.

Privatfunkstandards.<sup>86</sup> Die Garantie effektiver Vielfalt ist daher ein Verfassungsgebot.<sup>87</sup>

Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG enthält eine Handlungspflicht des Gesetzgebers, die ihm über die Grenzen eines schlichten Abwehranspruchs hinaus Präventionsmaßnahmen abverlangt.<sup>88</sup> Einmal eingetretene Fehlentwicklungen im Bereich der Meinungsvielfalt lassen sich weder in tatsächlicher noch in juristischer Hinsicht rückgängig machen.<sup>89</sup> Das BVerfG greift aber auch auf die Auslegung von Art. 10 EMRK durch das EGMR zurück. Es betont die Verpflichtung der Konventionsstaaten, die Vielfalt im Rundfunk durch gesetzliche Ausgestaltung zu gewährleisten; die Verpflichtung zum Pluralismus muss Dominanz einer gewichtigen ökonomischen oder politischen Gruppe bzw. des Staates über eine Rundfunkanstalt ausschließen; hierdurch darf kein Druck auf die Veranstalter ausgeübt werden.<sup>90</sup>

## 2. Meinungsbildung in Post-TV-Zeiten

Ursprünglich hat das BVerfG diese Maßstäbe zwar nur in Bezug auf den Rundfunk aufgestellt. Angesichts der fundamentalen gesellschaftlichen Bedeutung der geschützten Rechtsgüter muss man allerdings – auch in Ermangelung einer in ihrer Bedeutung mit den Rundfunkurteilen vergleichbaren „digitalen,“ Rechtsprechung<sup>91</sup> – davon ausgehen, dass Art. 5 Abs. 1 GG die Meinungsvielfalt abstrakt und unabhängig vom zugrundeliegenden Medium schützt.<sup>92</sup> Es geht um die kommunikativen Grundlagen des demokratischen Meinungsbildungsprozesses und nicht spezifisch um das (beständig an Einfluss einbüßende) Medium Fernsehen. Obwohl ein dem ersten Rundfunkurteil vergleichbare Grundsatzentscheidung für die Mei-

---

86 BVerfGE 57, 295 (322) – FRAG.

87 *Lerche*, NJW 1982, 1676 (1679). Darüber hinaus betrachtet das BVerfG den Vielfaltsschutz auch als wichtigen Gemeinwohlbelang, den es bei Folgeabwägungen zu berücksichtigen gilt. BVerfGE 95, 163 (172) – DSF.

88 Vgl. *Kreile*, ZUM 2017, 268 (270).

89 BVerfGE 57, 295 (325) – FRAG.

90 BVerfGE 136, 9 Rz 45 – ZDF-Staatsvertrag m.w.N.

91 Zu erwähnen ist das Urteil des BVerfG zu den Rundfunkbeiträgen aus dem Jahr 2018: BVerfGE 149, 222 ff. – Rundfunkbeitrag, in dem sich das Gericht auch der Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Zusammenhang mit der Vielfaltsicherung und Intermediären auseinandersetzt.

92 Hierfür spricht auch, dass das BVerfG im 4. Rundfunkurteil schon auf die Relevanz crossmedial vermittelter Meinungsmacht hingewiesen hat. Siehe BVerfGE 73, 118 (175) – Niedersachsen. Zur Meinungsmacht konglomerater Medienkonzerne auch *Gounalakis/Zagouras*, NJW 2006, 1624 ff.



nungsvielfalt im Zusammenhang mit Medienintermediären noch aussteht, lassen sich in der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG deutliche Hinweise finden.

So nutzte das BVerfG die Überprüfung der Rundfunkgebühren 2018 für wichtige Randbemerkungen in Sachen Vielfaltsicherung: Es spricht ausdrücklich von der

*„Gefahr, dass – auch mithilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig. Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf.“*<sup>93</sup>

In Bezug auf Medienintermediäre<sup>94</sup> führt das Gericht weiter aus:

*„Dies alles führt zu schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer muss die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt. Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.“*<sup>95</sup>

93 BVerfGE 149, 222 Rn.79 – Rundfunkbeitrag.

94 Zum Begriff der Intermediäre Müller-Terpitz, AfP 2017, 380. Plattformbetreiber im rundfunkrechtlichen Sinn fallen wie Kabelnetzbetreiber oder Anbieter von Pay-TV-Paketen fallen i.d.R. nicht darunter.

95 So BVerfGE 149, 222 Rn.80 – Rundfunkbeitrag unter Bezugnahme auf Brinkmann, ZUM 2013, 193 (195, 198); Dörr/Holznagel/Picot, ZUM 2016, 920 (936 f., 940 f.);

Diese „Sidekicks“ des BVerfG legen nahe, dass das Mediengrundrecht<sup>96</sup> des Art. 5 Abs. 1 GG vorherrschende Meinungsmacht nicht nur im Rundfunk verbietet.<sup>97</sup> Die Medienordnung muss in ihrer Gesamtheit sicherstellen, dass verschiedene, gesellschaftlich relevante Weltanschauungen und Gruppen effektiv zu Wort kommen können. Vielfaltsicherung muss mit Rezipientenverhalten und technischer Entwicklung einhergehen: Einst war die Presse von maßgeblicher Bedeutung für die Willensbildung,<sup>98</sup> dann übernahm der Rundfunk diese Rolle. Die Rechtsordnung muss flexibel auf neue Gefährdungen der Meinungsvielfalt reagieren können.

Dass sich die Vielfaltsicherung in analogen Zeiten im Wesentlichen auf das Fernsehen beschränkte, lag an der großen Suggestivkraft und Aktualität audiovisueller Medien.<sup>99</sup> Rezipienten schenken bewegten Aufnahmen mehr Glauben als dem geschriebenen Wort. Dies gilt auch heute noch. Videoaufnahmen wirken auf uns auch in Zeiten sozialer Medien besonders beeindruckend. Zuschauern vermittelt sich der Eindruck eines Beweises. Im Unterschied zum Fernsehen der Fünfzigerjahre war es noch nie so einfach, audiovisuelle Inhalte zu fälschen. Noch nie ließ sich die öffentliche Meinung so unkompliziert, billig und nachhaltig manipulieren.<sup>100</sup> Mehr oder weniger offensichtlich gefälschte Nachrichten bahnen sich täglich tausendfach ihren Weg durch soziale Medien. Dies ist ein weiterer Grund, warum auch Intermediäre in die Regelungen zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht einbezogen werden müssen.<sup>101</sup> In Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG lässt sich sagen, dass auch und gerade Intermediäre nicht nur „Medium“, sondern ebenso „Faktor“ der

---

Drexler, ZUM 2017, 529 (530 ff.); Langbauer/Rippl, MMR 2015, 572 (573) sowie Milker, ZUM 2017, 216 (221).

96 Kirchhof, NJW 2023, 1922 (1926) umschreibt das Art. 5 GG vorschwebende Ideal als „die freie Meinungsbildung durch und in der Gesellschaft.“

97 So bereits Gounalakis/Zagouras, Medienkonzentrationsrecht, 2008, S. 36.

98 Zu Konzentrationsprozessen in den Printmedien bereits Gounalakis, ZUM 2003, 180 (182).

99 So BVerfGE 119, 181 (215) – Rundfunkgebühren II: „Die besondere Suggestivkraft des Mediums ergibt sich insbesondere aus der Möglichkeit, die Kommunikationsformen Text und Ton sowie beim Fernsehfunk zusätzlich bewegte Bilder miteinander zu kombinieren und der programmlichen Information dadurch insbesondere den Anschein hoher Authentizität zu verleihen. Siehe Gounalakis, in: KEK, Konzentrationsbericht 2018, 43 (50).

100 Dies lässt sich an der manipulierten Berichterstattung über bewaffnete Konflikte der jüngsten Zeit illustrieren, bei denen Falschnachrichten eine wichtige propagandistische Funktion übernehmen.

101 So bereits Dörr, JN 2022, 1 (6).

privaten und öffentlichen Meinungsbildung sind – und damit Mitgestalter einer pluralistisch ausgestalteten geistigen Auseinandersetzung.<sup>102</sup> Auch im Zeitalter sozialer Medien dürfen Einzelne nicht die Fähigkeit erlangen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einfluss auf die Bildung der öffentlichen Meinung auszuüben.<sup>103</sup>

Wenn das BVerfG die damalige Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft des Rundfunks zum Anlass nahm, eine staatliche Pflicht zur Verhinderung von Meinungsmonopolen zu begründen,<sup>104</sup> dann sind auch Intermediäre nach diesen Maßstäben zu beurteilen.<sup>105</sup> Sicherlich können sie selbst Träger von Grundrechten, etwa Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, sein.<sup>106</sup> Dies trifft aber ebenso für private und öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter zu, welche sich dadurch ebenso wenig der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Vielfaltssicherung entziehen können. Wie eingangs dargelegt, überholen Medienintermediäre schon heute das klassische Fernsehen in Sachen Breitenwirkung. Ihre Reichweite gerade bei jüngeren Rezipienten übersteigt die des Fernsehens bei Weitem. Gleiches gilt für die Aktualität der Beiträge: Da sie den Content schlicht im unbearbeiteten Rohformat vertreiben, sind sie dem klassischen Fernsehen auch in Sachen Aktualität überlegen. Zu guter Letzt dürfte ihre Suggestivkraft auch höher als diejenige des Fernsehens sein. Wenn sich die Suggestivkraft des Fernsehens aus der besonderen Glaubwürdigkeit des audiovisuell Wahrgenommenen ergibt, trifft dies bei Intermediären noch mehr zu, da Nutzer systematisch genau das vorgesetzt bekommen, was sie ohnehin schon glauben bzw. gutheißen.

---

102 *Paal*, MMR 2018, 567.

103 *Dörr*, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhafter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt, 2019, S. 44.

104 *BVerfGE* 57, 295 – FRAG; 20, 162 (176) – Spiegel.

105 *Dörr*, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhafter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt, 2019, S. 44; *Dörr/Natt*, ZUM 2014, 829 (846). In diesem Zusammenhang weist etwa *Kreile*, ZUM 2017, 268 (270) zu Recht darauf hin, dass das BVerfG schlicht noch kaum Gelegenheit hatte, die Rechtsprechung zur Meinungsvielfalt weiter fortzuschreiben. Siehe auch *Schwartmann/Hermann/Mühlenbeck*, MMR 2019, 498 (499), die auf das Kriterium der Entwicklungsoffenheit des Verfassungsauftrages abstellen.

106 Vgl. *Paal*, MMR 2018, 567 (568).

#### IV. Dimensionen der Vielfaltsicherung

Vorherrschende Meinungsmacht kann verschiedene Ursachen haben. In erster Linie resultiert sie aus publizistischem Einfluss. Dieser wird allerdings von weiteren Parametern beeinflusst. Wie viele Rezipienten erreicht werden und mit welcher Intensität, hängt von der wirtschaftlichen Macht eines Unternehmens ab, seiner Finanzstärke wie auch der Wettbewerbssituation in den betreffenden Märkten. Meinungsmacht kann aber auch von politischer Dominanz gespeist werden – besonders in politischen Systemen, in denen Medien aufgrund totalitärer Herrschaftsverhältnisse oder persönlicher Verflechtungen eng mit Machthabern vernetzt sind. Wirtschaftliche und politische Macht dürfen bei der Bewertung von Meinungsvielfalt nicht außer Acht gelassen werden. Dies zeigen Fehlentwicklungen in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten, wie Italien unter dem Medienunternehmer und mehrfachen Ministerpräsidenten *Silvio Berlusconi*,<sup>107</sup> der sich einst über die Monopolisierung des Privatfernsehens und Personalentscheidungen bei der RAI bestimmenden Einfluss über praktisch die gesamte Italienische Medienlandschaft sichern konnte. Ähnliche Gleichschaltungstendenzen lassen sich aber auch in Ungarn und bis vor Kurzem noch in Polen feststellen.<sup>108</sup> Die unlautere Einflussnahme auf die öffentliche Meinung erfolgte hier freilich vorwiegend durch die Vereinnahmung des Mediums Fernsehen. Grundsätzlich lassen sich die Erkenntnisse aber auch auf die Vielfaltsicherung bei Medienintermediären übertragen.

##### 1. Kartellrechtliche Dimension

Kartellrecht hat wirtschaftliche Macht zum Gegenstand. Im medialen Kontext waren bislang die Zusammenschlusskontrolle, also externes Unternehmenswachstum, und die Missbrauchsaufsicht, also eine konkrete Verhaltenskontrolle, von Relevanz. Charakteristisch für die Rechtsmaterie ist, dass

---

107 *Berlusconi* verfügte nicht nur über ein flächendeckendes Monopol beim Privatfernsehen, sondern sicherte sich auch über entsprechende Personalentscheidungen beherrschenden Einfluss bei der öffentlich-rechtlichen Sendergruppe RAI. Zur Entwicklung des Rundfunks in Italien unter *Berlusconi*: *Reinemann*, ZUM 2004, 904 ff.

108 Zum Lagebericht der Europäischen Kommission zur Rechtsstaatlichkeit in der EU 2022 *Blanke/Sander*, EuR 2023, 54. Zu den ursprünglichen postkommunistischen Medienfreiheiten in Polen *Maliszewski*, AfP 2014, 492.

sie sich mit leichten Modifikationen, wie bei Printmedien,<sup>109</sup> branchenübergreifend auf das gesamte Wirtschaftsleben erstreckt. Kartellrecht zielt nicht auf den Schutz des publizistischen Wettbewerbs ab.<sup>110</sup> Es schützt die wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs.<sup>111</sup> Anknüpfungspunkt sind die Marktanteile eines Unternehmens. Diese sind bei Medienintermediären regelmäßig sehr hoch, verfügen sie doch oft über eine absolute Marktmacht. Bei Suchmaschinen besteht überhaupt kein Wettbewerb, weshalb sich die EU-Kommission auch schon wiederholt mit dem Unternehmen beschäftigt hat: *Google* verfügt in Deutschland über rund 96% Marktanteile.<sup>112</sup> Aber auch Konkurrenten wie *Meta* mit Ihren Produkten wie *Facebook*, *Instagram* und *WhatsApp* fanden sich bereits wiederholt im Focus der Wettbewerbsbehörden.<sup>113</sup> Dabei ging es um die wirtschaftliche Macht der Tech-Giganten, nicht um Vielfaltsicherung.<sup>114</sup>

Zur Vielfaltsicherung taugt das Kartellrecht wenig.<sup>115</sup> Meinungsmacht von Medienintermediären lässt sich nicht mit Mitteln der Marktanteilsbegrenzung<sup>116</sup> unter Kontrolle bringen.<sup>117</sup> Dazu sind ihre Marktanteile ohnehin bereits viel zu groß. Genau so wenig eignen sich pressespezifische Mo-

---

109 Grundlegend zur Pressefusionskontrolle Kübler/Simitis, JZ 1969, 445 ff.; Gounalakis/Zagouras, Medienkonzentrationsrecht, 2008, S. 199 ff. sowie zur 8. GWB-Novelle Klump, WuW 2013, 344 (345 ff).

110 Angesichts der Ausstrahlungswirkung von Art. 5 Abs. 1 GG können vielfaltsichernde Gesichtspunkte freilich eine ganz erhebliche Rolle bei der Auslegung der Bestimmungen des GWB spielen. Siehe hierzu etwa BGHZ 76, 55 (68) – Elbe Wochenblatt; Mestmäcker, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, 1978, S. 102 ff. sowie Gounalakis/Zagouras, Medienkonzentrationsrecht, 2008, S. 186 m.w.N.

111 Zur Zielfdivergenz zwischen Konzentrations- und Kartellrecht Gounalakis/Zagouras, Medienkonzentrationsrecht, 2008, S. 177 ff.

112 Im November 2023 wurden rund 96 % der Suchen über mobile Endgeräte wie Smartphones oder Tablets in Deutschland die Suchmaschine *Google* herangezogen. Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/301012/umfrage/marktanteile-der-suchmaschinen-und-marktanteile-mobile-suche/>.

113 Ein Überblick über die Entscheidungspraxis findet sich bei Hoffer/Lehr, NZKart 2019, 10 ff.

114 So auch Dankert/Mayer, MMR 2010, 219 f. in Bezug auf den Umgang mit der angesichts der Marktanteile absoluten Meinungsmacht der Suchmaschine *Google*. Kritisch Paal/Heidtke, ZUM 2020, 230 (237).

115 Dies hat auch das BVerfG schon recht früh erkannt, indem es feststellte, dass die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht nicht nur den allgemeinen Wirtschaftsgesetzen überlassen werden dürfe. Siehe BVerfGE 31, 314 (325) – Umsatzsteuer.

116 Kritisch zum Marktanteilsbegrenzungsmodell Müller-Terpitz, AfP 2017, 380 (383).

117 Interessant erscheint der Vorschlag von Kreile, ZUM 2017, 268 (273) zur Schaffung einer Kommission zur Vielfaltsicherung im Bereich der Suchmaschinen (KVS).

difikationen der Fusionskontrolle,<sup>118</sup> die Risiken für den demokratischen Willensbildungsprozess in Bahnen zu leiten, welche den sehr strengen Anforderungen des BVerfG genügen würden.<sup>119</sup> Missbrauchskontrolle zielt auf die wirtschaftliche Ausbeutung von Marktmacht auf vor- bzw. nachgelagerten Märkten ab. Damit kommt ein gewisses Maß an Verhaltenskontrolle daher, welche aber eher die Ausbeutung von Werbekunden, als die Ausnutzung publizistischen Einflusses betrifft.

Angesichts der Marktsituation ließe sich allenfalls an die aus dem US-amerikanischen *Anti-Trust Law* übernommene<sup>120</sup> Essential-Facility-Doktrin denken.<sup>121</sup> Im Kern handelt es sich um einen kartellrechtlichen Kontrahierungszwang.<sup>122</sup> Für Eigentümer wesentlicher, zur Erbringung von Dienstleistungen erforderlicher Einrichtungen kann sich u.U. eine Pflicht ergeben, ihren Konkurrenten gegen angemessenes Entgelt Nutzungsrechte bzw. Lizenzen für ebendiese Einrichtungen einzuräumen.<sup>123</sup> Damit geht es essentiell um Marktzugang. Medienintermediäre verfügen zwar regelmäßig über wesentliche Infrastruktureinrichtungen für den Vertrieb von Inhalten. Allerdings schießt die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht weit über reine Zugangsfragen hinaus. Die Essential-Facilities-Doktrin liefert keine Handhabe für die charakteristische Auswahl- und Distributionsfunktion der Intermediäre und daraus resultierende Risiken für die Meinungsvielfalt. Ähnlich wie die medienrechtlichen Antidiskriminierungsvorschriften gewährt sie zwar Zugang zur entsprechenden Distributionsplattform; individuelle Rechte und Pflichten bezüglich der Inhalte und deren Auswahl seitens der Medienintermediäre lassen sich aber kaum ableiten. Unter Vielfalt Gesichtspunkten ist es weniger schwierig, etwas ins Netz hochzuladen;

---

118 Siehe zur Pressefusionskontrolle Zagouras, Konvergenz und Kartellrecht, 2002, 132 ff.

119 Ähnlich schon Paal/Hennemann, ZRP 2017, 76 (77).

120 Zu Hintergründen der Essential-Facilities-Doktrin Zagouras, Konvergenz und Kartellrecht, 2002, S. 65 ff.

121 Hierzu Körber/Zagouras, WuW 2004, 1144 speziell im Zusammenhang mit Übertragungsrechten.

122 Die Doktrin soll verhindern, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen sich weigert, anderen Unternehmen gegen angemessenes Entgelt Zugang zu den Netzen oder anderen Infrastruktureinrichtungen wie Bahnhöfen oder Flughäfen zu gewähren. Siehe Zagouras, Konvergenz und Kartellrecht, 2002, S. 65.

123 Zur Doktrin im europäischen Kartellrecht Bien, in: MüKo Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2023, AEUV Art. 102, Rn. 497 ff.; Bechtold/Bosch/Brinker, EU-Kartellrecht, 4. Auflage 2023, AEUV Art. 102, Rn. 69 ff.

das Problem ist, von seiner Zielgruppe wahrgenommen zu werden. Diese Aufgabe kann das allgemeine Kartellrecht nicht sinnvoll übernehmen.

## 2. Medienrechtliche Dimension

Die Ungeeignetheit kartellrechtlicher Werkzeuge zur Vielfaltsicherung veranlasste das BVerfG schon früh zur Forderung nach einer positiven Rundfunkordnung. Einheitlich umgesetzt wurde sie in Form des RStV. Dieses Medienkonzentrationsrecht basiert im Wesentlichen auf Marktanteilsbeschränkungen für Fernsehveranstalter.<sup>124</sup> Obwohl der Rechtsrahmen seit Mitte 2023 in den MStV überführt wurde, sucht man dort vergeblich nach einem Pendant für Medienintermediäre.<sup>125</sup> Der Staatsvertrag beinhaltet zwar in §§ 91 ff.<sup>126</sup> einzelne Vorschriften für Medienintermediäre.<sup>127</sup> Diese konzentrieren sich aber auf die Sicherstellung eines Minimums an Transparenz und die Diskriminierungsfreiheit.<sup>128</sup> So sinnvoll sie sind, so wenig treffen sie aber den Kern der Probleme, die für den Meinungspluralismus aus der für Medienintermediäre charakteristischen Verstärkungswirkung resultieren.<sup>129</sup> Den Bestimmungen ist eine vielfaltsichernde Tendenz nicht abzusprechen; auf die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht zielen sie im Endeffekt aber nicht ab.<sup>130</sup>

Die einfachgesetzlich ausgestaltete Vielfaltsicherung im MStV beschränkt sich noch immer auf das Fernsehen. Der wachsenden Meinungsrelevanz der Intermediäre speziell bei jüngeren Gesellschaftsgruppen wird dies nicht

---

124 Zum Marktanteilsmodell Medienrecht *Gounalakis/Zagouras*, Medienkonzentrationsrecht, 2008, S. 80 f.

125 Vgl. *Schneiders*, ZUM 2021, 480 (488) sowie *Schwartmann/Hermann/Mühlenbeck*, MMR 2019, 498 (499), die das Rundfunkkonzentrationsrecht auch nicht unbedingt auf Medienintermediäre übertragbar ansehen.

126 Hierzu *Kühling*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 41. Ed. 2023, Art. 5 GG, Rn. 99e.

127 Zu diesen zählt gem. § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV jedes Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen. Typischerweise zählen hierzu Suchmaschinen, soziale Netzwerke, App-Portale, User-Generated-Content-Portale, Blogging-Portale sowie News-Aggregatoren. Vgl. *Paal/Heidtke*, ZUM 2020, 230 (233); *Schneiders*, ZUM 2021, 480 (481); *Dörr*, WRP 2021, 168.

128 Hierzu *Paal/Heidtke*, ZUM 2020, 230 (236 f.); *Liesem*, ZUM 2020, 377 (379). Zum Diskriminierungsverbot *Schneiders*, ZUM 2021, 480 ff.

129 Siehe *Wagner*, ZUM 2022, 861 (868).

130 Vgl. *Dörr*, JN 2022, 1 (5 f.).



gerecht. Die Landesgesetzgeber müssen hier noch Hausaufgaben erledigen. Dabei darf man es keines Falles bei Maßnahmen nur für Suchmaschinenanbieter belassen.<sup>131</sup> Es bedarf technologieoffener Regeln. Anders als bei § 60 MStV sollte es dabei nicht primär um Marktanteilsbeschränkungen gehen. Stattdessen brauchen wir zunächst verbindliche materiellrechtliche Maßstäbe für die Ausgestaltung der Algorithmen.<sup>132</sup> Medienrechtlicher Vielfaltsschutz muss angesichts der publizistischen und sozialen Macht von Medienintermediären noch weiter reichen. Er muss unternehmerischen Betätigungsfreiheiten klare Grenzen aufzeigen können. Er muss klarstellen, wieviel Einflussnahme auf den politischen Willensbildungsprozess gesellschaftlich akzeptabel ist: Die Legislative muss abgrenzen, in welchem Umfang politische Dienstleistungen beispielsweise bei der entgeltlichen Unterstützung von Wahlkämpfen erlaubt sind.<sup>133</sup>

Medienintermediären und Suchmaschinenbetreibern muss es untersagt sein, ihre Infrastruktur in den Dienst eigener politischer Interessen zu stellen und dadurch die öffentliche Meinung zu beeinträchtigen. Bei einer Kandidatur eines Unternehmers wie dem Mehrheitseigner des Medienintermediärs X, *Elon Musk*, wäre dies offensichtlich. Wenn ein Suchmaschinenanbieter dagegen Lobbyismus gegen eine für ihn nachteilige Urheberrechtsreform betreibt, ist die Einflussnahme bzw. Manipulation weniger evident.<sup>134</sup> In jedem Fall muss es klare Grenzen für die Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch Medienintermediäre und Suchmaschinenbetreiber geben – ganz gleich, ob diese als entgeltliche Dienstleistung erbracht wird oder nicht. Vielleicht sollte man den Normadressaten sogar gesetzlich bestimmte Sorgfaltspflichten mit dem Ziel auferlegen, gesteuerte externe Manipulationsversuche zu erkennen und zu neutralisieren. Welche Maßstäbe genau anzulegen sind, muss die Legislative bestimmen. Dabei kann es zu intensiven Eingriffen in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen kommen. Angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Meinungsvielfalt und damit zur Freiheit des demokratischen Willensbildungsprozesses

---

131 Dies forderten bereits *Dörr/Natt*, ZUM 2014, 829 (846) mit gewichtigen Argumenten.

132 Das Diskriminierungsverbot in § 94 MStV liefert einen ersten Ansatz, stellt aber nicht das Ende der Fahnenstange dar.

133 Dies gilt gleichermaßen für die betreffenden Politiker und Parteien selbst, aber mindestens ebenso für die Einflussnahme seitens Dritter, also Unterstützern im Inland oder ausländische Interessensgruppen.

134 Zum Lobbying von *Google* <https://www.sueddeutsche.de/digital/urheberrecht-artikel-13-google-youtube-lobby-1.4379189>.



ses darf diesbezüglich von einem weitreichenden legislatorischen Ermessen ausgegangen werden. Die gesetzgeberische Pflicht zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht rechtfertigt selbst intensive Eingriffe in Grundrechte zum nachhaltigen Schutz der Allgemeinheit.

### 3. Europäische Dimension der Materie

Meinungsmacht ist alles andere als ein nationales Phänomen.<sup>135</sup> Daher wird Meinungsvielfalt europarechtlich durch Art. 11 Abs. 2 GRCh geschützt.<sup>136</sup> Europa ist sich der Macht der Medien und Medienintermediäre bewusst. Die Kompetenz der Union zur Sicherung der Meinungsvielfalt auf europäischer Ebene wird zwar manchmal noch immer hinterfragt. Mittlerweile kann man sie jedoch nicht zuletzt wegen des wenig dogmatischen Kompetenzverständnisses des EuGH unterstellen.<sup>137</sup> Der Jubilar hat seinen Beitrag zu diesem Diskurs schon sehr frühzeitig geleistet.<sup>138</sup> Im Zentrum der aktuellen Diskussion steht insbesondere der Entwurf zum *European Media Freedom Act* (EMFA).<sup>139</sup> Er soll unangemessener Einflussnahme auf Medien entgegenwirken und für mehr Transparenz in den Mediensektoren sorgen.<sup>140</sup>

Darüber hinaus ist die EU auch in Form der Audiovisuelle-Mediendiens-te Richtlinie (AVMD) tätig geworden, die aus der Fernsehrichtlinie erwuchs. Inhaltlich erstreckt sie sich von Transparenzvorschriften zur Eigen-

---

135 Zur europäischen Dimension der Vielfaltsicherung *Gounalakis/Zagouras*, ZUM 2006, 716 ff. Grundlegend zu Kompetenzfragen *Helwig*, Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Schaffung eines europäischen Medienkonzentrationsrechts, S. 149 ff.; *Röß*, AfP 2010, 521 (528 ff.).

136 *Bernsdorff*, in: Meyer, Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl. 2006, Art. 11, Rn. 19 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert/Christian*, 3. Aufl. 2007, GRCh 11 Rn. 23 unter Verweis auf *Stock*, EuR 2002, 566 (572); *Kühling*, Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, 1999, S. 366; *Dobmeier*, ZUM 2004, 644 (649).

137 Zum damaligen Meinungsstand *Gounalakis/Zagouras*, JZ 2008, 652 ff.; *Helwig*, Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Schaffung eines europäischen Medienkonzentrationsrechts, S. 149 ff.; *Zagouras*, Pluralismus in Europa, 2009, 15 ff.

138 Siehe *Gounalakis/Zagouras*, JZ 2008, 652 ff., *dies.*, ZUM 2006, 716 ff.

139 Siehe zum Entwurf *Ory*, ZRP 2023, 26 ff.; *Malferrari*, EuZW 2023, 49 f.

140 Zum EMFA *Roß*, EuR 2023, 450 ff., der sich mit durchaus beachtlichen Argumenten etwa im Hinblick auf das eigene Demokratiedefizit der EU kritisch mit den einschlägigen Rechtsetzungskompetenzen der Union auseinandersetzt. Angesichts der Tendenz der politisch/pragmatischen Leseweise des Art. 114 AEUV seitens des EuGH wird sich im Laufe der Zeit sicherlich zeigen, ob diese Argumente Früchte tragen. Zur früheren Rechtslage auch *Zagouras*, Pluralismus in Europa, 2009, 15 ff.

tümerstruktur von Diensteanbietern über die Bekämpfung von Hassrede und strafbaren Inhalten, Jugendschutz, Barrierefreiheit, Signal- und Inhalteintegrität bis hin zur qualitativen und quantitativen Werberegulierung, der Förderung europäischer Werke und die Angleichung des Rechtsrahmens für Video-Sharing-Plattformen. Damit bezieht sie sich primär auf die Inhalteregulierung und nicht direkt auf die Vielfaltsicherung.<sup>141</sup> Hierzu gesellen sich mittlerweile auch der *Digital Services Act* (DSA)<sup>142</sup> und der *Digital Markets Act* (DMA), die durchaus auch Fragen der Vielfaltsicherung betreffen. Konkret sind beispielsweise große Online-Plattformen gemäß Art. 27 i. V. m. Art. 38 DSA verpflichtet, verständlich anzugeben, nach welchen Kriterien die Empfehlungen und Rankings ihrer Angebote entstehen. Sie müssen die Möglichkeit haben, diese Parameter anpassen zu können.

## V. Binnenpluralismus als zukunftssträchtiges Regulierungskonzept?

In Anbetracht der Meinungsmacht von Medienintermediären und den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Meinungsvielfalt stellt sich die Frage nach konkreten Schutzmaßnahmen. Aus regulatorischer Sicht versprechen traditionelle, rundfunkspezifische Werkzeuge auf den ersten Blick bei Medienintermediären wenig Erfolg. Marktanteilsbeschränkungen, wie § 60 MStV, sind zu sehr auf TV-Senderfamilien zugeschnitten. Sie erfassen bestenfalls crossmedial vermittelte Meinungsmacht.<sup>143</sup> Das Alleinstellungsmerkmal von Medienintermediären ist dagegen, dass sie einerseits fremde Inhalte an sehr große Zahlen von Rezipienten vermitteln und andererseits verheimlichen, nach welchen Kriterien Auswahl und Distribution erfolgen. Dabei agieren sie momentan noch überwiegend profitorientiert. Dies kann sich aber jederzeit ändern. Der wesentliche Unterschied zu bisherigen Meinungsmachern wie der Presse und dem Rundfunk liegt in der Vertriebsfunktion: Sie sind keine Briefträger, die kommunikativen Content inhalteneutral weiterleiten. Sie selektieren und entscheiden damit, wer was

---

141 Zur AVMD *Cornils*, ZUM 2019, 89 ff.; *Kröber*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, RSStV § 6, Rn. 38.

142 Hierzu *Gerdemann/Spindler*, GRUR 2023, 3 sowie GRUR 2023, 115; *Kuhlmann*, ZUM 2023, 170.

143 Siehe insofern aber auch das verfassungsrechtlich bedenkliche Urteil des BVerwG zum gescheiterten Zusammenschluss von *Springer* und der *Pro-Sieben-Sat-1-Gruppe*, BVerwG, MMR 2015, 67 mit Besprechung *Dörr*, JuS 2014, 857. A. A. zum Umgang mit crossmedialer Meinungsmacht *Gounalakis/Zagouras*, AfP 2006, 93 sowie *dies.*, NJW 2006, S. 1624 ff.

zu Gesicht bekommt. In dieser Funktion kommt ihnen zumindest individuell für jeden angebotenen Dienst die Stellung von Monopolisten zu – und gerade diese Monopolstellung weist erstaunliche Gemeinsamkeiten mit der ursprünglichen Sondersituation des Rundfunks auf.

## 1. Charakteristika des Binnenpluralismus

### a) Binnenpluralismus als Werkzeug zur Regulierung von Medienintermediären?

Auf den ersten Blick mag der Binnenpluralismus heute anachronistisch anmuten – ein technisch und historisch überholtes Konzept. Einst sollte er die Vereinnahmung des Rundfunks als natürliches Monopol durch bestimmte gesellschaftliche Gruppen verhindern.<sup>144</sup> Betrachtet man die heute durch Medienintermediäre entstehenden Risiken für die Meinungsvielfalt, so liegt das Problem nicht in der geringen Anzahl kostspieliger audiovisueller Inhalte. Ganz im Gegenteil: Es sind schlicht zu viele. Auf Grundlage ihrer üblicherweise als Geschäftsgeheimnis angesehenen, ständig weiterentwickelten Algorithmen<sup>145</sup> entscheiden Medienintermediäre, welche Inhalte und vor allem Werbung wir vorgesetzt bekommen.<sup>146</sup> Diese Gatekeeper-Funktion<sup>147</sup> ist problematisch im Hinblick auf die Meinungsvielfalt.<sup>148</sup> Sie verleiht publizistische Macht,<sup>149</sup> zumal die Festlegung der für den Algorith-

---

144 Gleichwohl war der Binnenpluralismus keineswegs nur auf den Rundfunk beschränkt. Im Rahmen der Entnazifizierung der Medien, setzten die Alliierten unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges darauf, die wenigen in der Besatzungszeit erscheinenden Lizenzzeitungen wie die *Süddeutsche Zeitung* oder die *Stuttgarter Zeitung* von binnenpluralistisch besetzten Herausgebergruppen verlegen zu lassen. Siehe Benz, Demokratisierung durch Entnazifizierung und Erziehung, Rundfunk und Presse, BPB, <https://www.bpb.de/themen/nationalsozialismus-zweiter-weltkrieg/dossier-nationalsozialismus/39605/demokratisierung-durch-entnazifizierung-und-erziehung/>.

145 Dörr/Natt, ZUM 2014, 829 (835 f.) beschreiben bspw. die Funktionsweise von Googles Page-Rank-Algorithmus für die Bemessung der Bedeutung einer Website im Rahmen der Suchmaschine.

146 Zimmer/Kunow, Vielfaltsbericht der Medienanstalten 2020, 45 (46); Drexler, ZUM 2017, 529 sowie in Bezug auf Suchmaschinen Kreile, ZUM 2017, 268 (273).

147 Hierzu Paal/Hennemann, ZRP 2017, 76.

148 Siehe in Bezug auf Google Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 (220) m.w.N. sowie Liesem, ZUM 2020, 377.

149 Kühling, MMR 2022, 1016 spricht angesichts der Rolle von Medienintermediären beim Sturm auf das Capitol 2021 bspw. von einem „Brandbeschleunigungscharakter“.

mus maßgeblichen Kriterien aus Pluralismussicht willkürlich erfolgt.<sup>150</sup> Sie verschafft Medienintermediären erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinung.<sup>151</sup> Sie können diese steuern.<sup>152</sup> Zu dieser Schlussfolgerung sah sich jüngst auch das BVerfG im Zusammenhang mit dem Recht auf Vergessen genötigt.<sup>153</sup>

Die damit einhergehende Bündelung der Gefahr einer Vereinnahmung bzw. Manipulation der öffentlichen Meinungsbildung durch monopolistische Intermediäre weist bei genauerem Hinsehen erstaunliche Parallelen zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Fünfziger- und Sechzigerjahre auf. Zwar entscheiden Intermediäre nicht darüber, welche Inhalte generiert werden, worüber etwa in der Tagesschau berichtet wird. Sie bestimmen aber, wer was wann wahrnimmt. Genau aus diesem Umstand resultiert ihr publizistischer Einfluss.

In ihrer Summe kreieren die Einzelvorgänge eine sehr beachtliche Meinungsrelevanz. Verstärkt wird dieser Effekt durch Einstufung der Algorithmen als Geschäftsgeheimnisse. Die Entscheidungsgrundlagen werden nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch (potentiellen) Kontrollinstitutionen bzw. der Legislative vorenthalten. Gerade diese Gemengelage aus Monopol und Intransparenz erfordert Vorkehrungen zum Schutz der Vielfalt. Unternehmensinterne, binnenplural besetzte und unabhängige Kontrollinstanzen sind ein effizientes Mittel, vorherrschende Meinungsmacht bei Medienintermediären einzugrenzen, zumal sie den betroffenen Unternehmen erlauben, weiterhin profitabel zu wirtschaften.

## b) Ansätze und Diskussionsstand

Die Idee zur Bildung interner Gremien zur Vielfaltsicherung außerhalb des Rundfunks ist nicht völlig neu. Erwähnenswerte Vorschläge zur Schaffung von überwiegend beratend tätigen Vielfaltsbeiräten, die bei marktdominan-

---

150 Vgl. Dörr/Natt, ZUM 2014, 829 (836).

151 Der Umfang der Meinungsmacht ergibt aus zwei Faktoren: der Rechtweite des Unternehmens und welche Bedeutung die Nutzer den vermittelten Inhalten beimessen. Zimmer/Kunow, Vielfaltsbericht der Medienanstalten 2020, 45 (46).

152 Hierzu Paal/Heidtke, ZUM 2020, 230 (231). Kreile, ZUM 2017, 268 (269) versteht in diesem Zusammenhang den Algorithmus selbst als meinungsrelevanten Faktor, dem vom Anbieter getroffene und immerfort angepasste Wertenscheidungen zugrunde liegen.

153 BVerfG, MMR 2020, 106, Rn. 105 – Recht auf Vergessen II.

ten Suchmaschinenbetreibern für die Sicherung der Meinungsvielfalt sorgen sollten, gab es etwa von *Kreile*.<sup>154</sup> Sie bezwecken einen wirksamen Einfluss auf das Management der Intermediäre mittels eines Vorschlagsrechts für die Ausgestaltung der für den Algorithmus maßgeblichen Auswahl- und Gestaltungskriterien.<sup>155</sup> Allerdings sollen die Suchmaschinenbetreiber die Mitglieder des Vielfaltbeirates nach Maßgabe ihrer Zugehörigkeit zu gesellschaftlich relevanten Gruppen selbst auswählen.<sup>156</sup> Harte Eingriffsmöglichkeiten sieht der Vorschlag allerdings nicht vor; stattdessen setzt er eher auf Name-and-Shame-Mechanismen, die angesichts von Verschwiegenheitspflichten nicht besonders intensiv erscheinen.<sup>157</sup> Flankiert werden sollten diese Beiräte auf Unternehmensebene durch einen Sachverständigenrat, der Kommission zur Vielfaltsicherung im Bereich der Suchmaschinen (KVS).<sup>158</sup> *Paal/Heidtke* hingegen fordern materiellrechtliche Ergänzungen des MStV in Form einer vielfaltsichernden Generalklausel für Medienintermediäre,<sup>159</sup> welche die bestehenden Transparenz- und Anti-Diskriminierungsbestimmungen des MStV in offener und flexibler Weise – unterstützt von entsprechenden Enforcement-Regeln – ergänzen sollen.

Es gibt aber auch Kritik an der Idee eines Binnenpluralismus für Medienintermediäre. *Kühling* etwa beurteilt sie als politisch unrealistisch und grundrechtlich problematisch, da Nutzer der Möglichkeit einer unverzerrten und rein präferenzorientierten Präsentation der Inhalte beraubt würden.<sup>160</sup> Gleichzeitig würden Medienintermediäre aus ihrer grundsätzlich

---

154 Hierzu *Kreile*, ZUM 2017, 268 (273).

155 Siehe *Kreile*, ZUM 2017, 268 (276), der allerdings nicht näher darauf eingeht, wie dieser wirksame Einfluss auf die Geschäftsführung konkret ausgestaltet sein sollte.

156 *Kreile*, ZUM 2017, 268 (276).

157 Konkret sollte der Vielfaltsbeirat als Beschwerdestelle für Nutzer agieren. Diese sollte er an die Geschäftsführung in Form einer Beanstandung weiterleiten können, die wiederum seitens der Suchmaschine auf ihrer Landing-Page veröffentlicht werden müsste. Siehe *Kreile*, ZUM 2017, 268 (276). Die Möglichkeit der Einflussnahme sollte durch Satzung oder Vertrag sichergestellt werden. Siehe zu den Vielfaltsbeiräten auch *Müller-Terpitz*, AfP 2017, 380 (384).

158 Hierzu *Kreile*, ZUM 2017, 268 (277), der u.a. auf die Unterschiede zwischen KVS als reines Sachverständigengremium und der KEK, deren Vorsitzender der Jubilar seit geraumer Zeit ist und die sich paritätisch aus Mitgliedern der Landesmedienanstalten und berufenen Sachverständigen zusammensetzt, hinweist.

159 *Paal/Heidtke*, ZUM 2020, 230 (239).

160 *Kühling*, MMR 2022, 1016 (1020).

inhaltsneutralen Rolle gedrängt.<sup>161</sup> Bei genauerem Hinsehen misst eine solche Betrachtungsweise dem Rechtsgut Meinungsvielfalt m.E. allerdings nicht die Bedeutung zu, die ihm Art. 5 Abs. 1 GG abverlangt. Das BVerfG sieht sie als existentiell für unsere Grundordnung an, was sich im Rahmen individueller verfassungsrechtlicher Abwägungen im Zusammenhang mit unternehmerischen Grundrechten der Medienintermediäre durchaus auswirken kann. Gerade weil das Grundrecht regulatorisch so viel abverlangt, kann es auch intensivere Grundrechtseingriffe sachlich rechtfertigen. Dies zeigt auch ein Blick auf private Rundfunkveranstalter.

Will man vorherrschender Meinungsmacht im Zusammenhang mit hochkomplexen und vollautomatisierten Abläufen wirksam entgegenzutreten, so erfordert dies prozessuale Vorkehrungen,<sup>162</sup> die nicht im Sinne des klassischen Verwaltungsrechts von außen an die Meinungsmacher herangetragen werden; es bedarf Mechanismen, die innerhalb des Unternehmens ansetzen und erlauben, nötigenfalls unbürokratisch interne, aber dennoch verbindliche Weisungen zu erteilen.<sup>163</sup> Integriert man die Aufsichtsstrukturen rechtlich und organisatorisch unter Sicherstellung der Unabhängigkeit der Mitglieder in ein Unternehmen, ist auch den Geheimhaltungsinteressen der Medienintermediären Rechnung getragen. Geschäftsgeheimnisse werden nicht nach außen getragen, sofern nicht – wie bei einem akuten Missbrauch von Meinungsmacht – besondere Umstände das Einbeziehen einer externen Aufsicht rechtfertigen. Allerdings setzt ein wirksamer Vielfaltschutz durch binnenplural besetzte Aufsichtsgremien die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder voraus. Dementsprechend hat – ähnlich wie bei den Rundfunkräten – die Gesellschaft ihre Mitglieder auszuwählen und zu entsenden. Interne Gremien müssen im Hinblick auf ihre personelle Besetzung hinreichend die gesellschaftliche Realität widerspiegeln. Die Repräsentationsstrukturen der Rundfunkräte könnte insofern als Inspiration dienen.

---

161 Selbst bei Einführung institutioneller Mechanismen wie pluralistisch besetzte Vielfaltsbeiräte, sieht *Kühling*, MMR 2022, 1016 (1020) eher eine massive Verschärfung des Problems, statt eine Verbesserung.

162 In diesem Sinne wohl auch *Dörr*, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhafter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt, 2019, S. 48 sowie *Schwartmann/Hermann/Mühlenbeck*, MMR 2019, 498 (502).

163 Ähnlich *Schwartmann/Hermann/Mühlenbeck*, MMR 2019, 498 (503), die eine Mitwirkungspflicht der Medienintermediäre vorschlagen.

c) Kernkompetenzen binnenplural besetzter Aufsichtsgremien

Wirksame unternehmensinterne Vorkehrungen gegen vorherrschende Meinungsmacht müssen mit spezifischen, einklagbaren und vollstreckbaren Rechten dieser Gremien einhergehen. Sie müssen juristisch verbindlich vielfaltssichernde unternehmensinterne Maßnahmen anordnen können. Ihre Kompetenz zur Kontrolle der unternehmensinternen Vielfaltsicherung muss gesetzlich klar umschrieben sein. Ein Mittel hierzu könnten eine Weisungsbefugnis gegenüber sämtlichen Unternehmensebenen sein. Zur Durchsetzung sollte man an eine Eskalation an eine Aufsichtsinstition wie die Kommission zur Ermittlung von Konzentration im Medienbereich (KEK) denken, die dann wiederum über Bußgelder oder Zwangsvollstreckungsmaßnahmen verfügen könnten. Der KEK müssten ähnliche Befugnisse eingeräumt werden, wie sie Kartellbehörden zustehen.<sup>164</sup>

Ein Aufsichtsgremium kann die Meinungsvielfalt nur dann effektiv sichern, wenn es auch über maßgeblichen Einfluss auf für die Distribution von Inhalten erforderlichen Prozesse verfügt. Werden meinungsrelevante Entscheidungen auf Grundlage von Algorithmen getroffen, so müssen die Mitglieder eines Aufsichtsgremiums Zugang zu deren Details haben. Sie müssen deren Formeln maßgeblich beeinflussen können. Sie müssen in der Lage sein, Kriterien für einen diskriminierungsfreien und vor allem von Diversität der Meinungen geprägten Entscheidungsfindungsprozess verbindlich aufzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Algorithmen um hochkomplexe Vorgänge handelt, die zumindest von den Betreibern als Geschäftsgeheimnis eingestuft werden und insofern auch unter verschiedenen Perspektiven Grundrechtsschutz genießen.<sup>165</sup> Ohne die Frage des Grundrechtsschutzes hier vertiefen zu wollen, muss aber berücksichtigt werden, dass das Rechtsgut Meinungsvielfalt verfassungsrechtlich besonders über Art. 5 Abs. 1 GG geschützt wird. Es kann andere Grundrechte beschränken. Die zahlreichen Rundfunkurteile des BVerfG belegen dies eindrucksvoll. Sicherlich muss eine konkrete Regulierung Vor-

---

164 Gounalakis, in: KEK, Konzentrationsbericht 2021, S. 6.

165 Freilich darf im Hinblick auf Medienintermediäre und Suchmaschinen auch die Frage aufgeworfen werden, ob unternehmerische Betätigungsfreiheiten in diesem Bereich – etwa wie die Rundfunkfreiheit des Art. 5 GG – nicht schon im Hinblick auf den Schutzbereich der einschlägigen Normen bereits als der Allgemeinheit dienende Freiheiten anzusehen sind, gerade wegen ihrer Bedeutung für die Meinungsbildung. In Anbetracht der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 5 Abs. 1 GG ließe sich eine solche Leseweise durchaus dogmatisch herleiten.



gaben wie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht werden. *A priori* ausgeschlossen ist sie aber keinesfalls. Ganz im Gegenteil: Sie ist m.E. wegen der wachsenden Bedeutung für die politische Willensbildung sogar verfassungsrechtlich mehr als geboten.

In dieser Form verfasste binnenplural besetzte Aufsichtsebenen setzen bei der Unternehmens-, genauer gesagt der Governance-Struktur der Medienintermediäre an. Ihr Anknüpfungspunkt ist ein institutioneller. Das Unternehmen an sich bleibt Eigentümer und Herr/in des Angebots. Allerdings ist ihm ein organisatorisch unabhängiges Gremium an die Seite zu stellen, welches Entwicklungen beobachtet und über die rechtlich verbürgte Entscheidungsmacht verfügt, im Bedarfsfall sogar mit Verboten und konkreten Weisungen einzugreifen; es muss in der Lage sein, abstrakt-generell Leitlinien für die Ausgestaltung der geheimen Algorithmen<sup>166</sup> auszugeben. Hierzu müssen alle relevanten internen Informationen zugänglich sein, selbst wenn diese als „geheim“ oder „streng-geheim“ eingestuft werden. Dass geheime Informationen nicht an die Konkurrenz gelangen, kann zum einen dadurch gewährleistet werden, dass ein binnenplural besetztes Aufsichtsgremium unternehmensintern ausgestaltet wird, zum anderen aber auch durch entsprechende gesetzliche Verschwiegenheitspflichten.

## VI. Fazit

Medienintermediäre rücken immer mehr in das Interesse der Legislative – auf europäischer und nationaler Ebene. Die Diskussion konzentriert sich bislang meist auf Inhalte, wie Falschnachrichten und Hassbotschaften oder die Missachtung von Urheber- oder Persönlichkeitsrechten. Dies ist legitim und gesellschaftspolitisch wichtig. Mindestens ebenso wichtig ist es

---

166 Im Schrifttum wurde die Möglichkeit binnenpluraler Aufsichtsinstanzen in Bezug auf Suchmaschinen schon recht früh diskutiert. Siehe insb. *Dörr/Natt*, ZUM 2014, 829 (846), welche die Möglichkeit allerdings ablehnen, da ein solches Modell „auf Suchmaschinen aber bereits deshalb nicht übertragbar“ sei, „weil einzelne Suchergebnisse keiner redaktionellen Gestaltung unterliegen, auf die gesellschaftlich relevante Gruppen Einfluss ausüben könnten.“ Der hier vertretene Ansatz spricht sich aber gerade nicht für eine unmittelbare Beeinflussung der Inhalte aus, etwa in Form redaktioneller Einflussnahme. Dieser würde auf dem den Medienintermediären vorgelagerten Markt der Inhalteanbieter ansetzen, was in der Tat nicht zielführend wäre. Anknüpfungspunkt muss stattdessen die Ausgestaltung und Steuerung der Algorithmen sein. Auf diese Kernkompetenz der Medienintermediäre kann eine binnenplurale interne Instanz auf jeden Fall Einfluss nehmen.



aber, sich mit strukturellen und institutionellen Fragen der publizistischen Macht von Medienintermediären auseinanderzusetzen: Wie wollen wir als demokratisch verfasste und der Diversität der Meinungen verpflichtete Gesellschaft damit umgehen, dass eine Handvoll Unternehmen entscheidet, welchen Inhalten wir ausgesetzt werden? Ihr Einfluss auf das Denken der Staatsbürger und damit der Wähler ist gewaltig. Und er wächst beständig. Noch konzentrieren sich Intermediäre auf eine wirtschaftliche Ausbeutung dieser Macht. Angesichts der Aktivitäten des exzentrischen US-Milliardärs *Elon Musk* nach der Übernahme von *Twitter* lässt sich allerdings nicht ausschließen, dass Unternehmer eigene politische Ambitionen entwickeln.<sup>167</sup> Beispiele für den manipulativen Einsatz sozialer Medien gibt es, etwa bei jüngsten US-Wahlen, genügend und es gibt keinen Grund, warum die EU hiervon verschont bleiben sollte.

Unsere Verfassung und kollektiven politischen Grundüberzeugungen verpflichten uns zur Schaffung effizienter Vorkehrungen gegen Meinungsdominanz. Es ist höchste Zeit, dieses Ziel nicht nur beim (in seiner publizistischen Wirkung immer unbedeutenderen) Fernsehen umzusetzen. Da soziale Medien dem Fernsehen in Sachen Meinungsbildung längst den Rang ablaufen, muss schleunigst gehandelt werden. Binnenplurale Aufsichtsstrukturen sind ein schnell zu etablierendes, kostengünstiges und mit großer Wahrscheinlichkeit auch effizientes Mittel, ein Minimum von Meinungsvielfalt auch im Bereich automatisierter Inhaltsvermittlung durchzusetzen und dabei die Autonomie der Medienintermediäre so weit wie möglich zu bewahren. Inspiration für konkrete Regelungen lassen sich im Organisationsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten reichlich finden.

---

167 So wiesen bspw. *Dörr*, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhafter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt, 2019, S. 44 sowie *Schwartmann/Hermann/Mühlenbeck*, MMR 2019, 498 (499) auf die Einflussnahme auf die Diskussion um die Urheberrechts-Richtlinie hin.

