

„Die Meinungsvielfalt ist bisher nicht bedroht“

Die Funktion und Arbeitsweise von Algorithmen sollte stärker überwacht werden

Interview mit Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz, stellvertretender Vorsitzender der KEK, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Recht der Wirtschaftsregulierung und Medien an der Universität Mannheim



Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz
Geboren: 1967
1987 - 1997 Studium Rechtswissenschaften und Promotion
Wissenschaftlicher Assistent
2005 Habilitation
2007 Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht
Medien- und Informationsrecht an der Universität Passau
Seit 2013 Universität Mannheim
Seit 2009 Mitglied der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)

Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz, stellvertretender Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) hat in einem promedia-Gespräch dafür plädiert, die Arbeitsweise von Algorithmen zu überwachen: „Wie anders soll man missbräuchliches Verhalten marktbeherrschender Unternehmen wie z.B. Google ausschließen? Allerdings stellt sich die Frage, in welchem Rahmen dies erfolgt.“ Weniger besorgt zeigt sich der Jurist beim Einfluss sozialer Netzwerke auf die Meinungsbildung: „Eine zur Besorgnis Anlass gebende Grenze wurde nach meinem Eindruck aber bislang noch nicht überschritten.“ Dies liege u.a. daran, dass soziale Netzwerke hierzulande primär als private Kommunikationsplattformen genutzt würden.

promedia: Herr Müller-Terpitz, bedrohen Plattformen wie Google, Youtube oder Amazon durch ihre marktbeherrschende Stellung unsere Meinungsvielfalt?

Müller-Terpitz: Diese weitgefaste Frage lässt sich nicht mit einem einfachen Ja oder Nein beantworten. Denn einerseits erschließen oder bündeln die von Ihnen genannten Plattformen die schier unerschöpflichen Inhalte des Internets und machen hierdurch diesen wunderbaren „Kosmos“ mit seiner überbordenden Informations- und Meinungsvielfalt überhaupt erst zugänglich. Von daher stellen sie unverzichtbare Instrumente zur Nutzung des Internets und seiner atomisierten Vielfalt dar. In der marktbeherrschenden Stellung dieser Plattformen liegt andererseits jedoch – wie stets bei einer Marktbeherrschung – zugleich ein Gefährdungspotenzial in Gestalt der Versuchung, diese Stellung missbräuchlich bzw. manipulativ auszunutzen. Diese Gefahr verschärft sich in dem Maße, wie diese Plattformen nicht nur als Zugangsvermittler zu fremden Inhalten, sondern auch als Anbieter eigener, meinungsrelevanter Inhalte auftreten. Für die Internetökonomie ist allerdings auch der moderierende Umstand in Rechnung zu stellen, dass die Internetnutzer nur niedrige Wechselschwellen zu konkurrierenden Plattformbetreibern überspringen müssen. Hinzu kommt ein hohes Innovationstempo. Die Internetökono-

mie ist nicht zuletzt deshalb eine höchst dynamische, ihre Entwicklung – das verdeutlichen Beispiele wie Microsoft oder AOL – kaum sicher zu prognostizieren. Auch dürfen diese Plattformen nicht losgelöst von anderen meinungsrelevanten Medien betrachtet werden, die sich permanent kritisch mit ihnen auseinandersetzen oder hierfür ein Forum schaffen. Die unlängst von Mathias Döpfner, Eric Schmidt und Joaquín Almunia in einer überregionalen Tageszeitung geführte Google-Debatte verdeutlicht dies anschaulich. Alles in allem sehe ich die Meinungsvielfalt durch diese Plattformen deshalb gegenwärtig nicht bedroht. Diese Fragestellung bedarf allerdings einer fortlaufenden kritischen Beobachtung.

promedia: Ist eine nicht neutrale Platzierung bei Suchmaschinen-Anfragen nur ein wettbewerbsrechtliches Problem oder berührt es nicht auch Fragen der Meinungsvielfalt?

Müller-Terpitz: Das von Ihnen geschilderte manipulative Verhalten berührt zweifelsohne auch Fragen der Meinungsvielfalt. Das Wettbewerbsrecht vermag hier nur einen Teil der Problematik abzudecken, da es stets eine ökonomische Wettbewerbssituation voraussetzt. Dies ist bei meinungsrelevanten Äußerungen nicht stets der Fall. Nehmen Sie etwa das Beispiel eines Bloggers, der sich über einen nicht kommerziellen und auch nicht werbefinanzierten Blog kritisch mit einer

Suchmaschine auseinandersetzt und von dieser sodann bewusst geblockt oder unattraktiv gerankt wird. Dass die Problematik manipulativer Platzierungen gegenwärtig vornehmlich durch die Brille des Wettbewerbsrechts betrachtet wird, ist dem Umstand geschuldet, dass regulierungs- bzw. medienrechtliche Instrumente für diese Fragestellungen weitgehend fehlen. Die KEK beispielsweise könnte sich mit derartigen Manipulationen allenfalls befassen, wenn Google auf den eher fernliegenden Gedanken käme, die RTL-Gruppe zu übernehmen.

promedia: Aber damit ist das doch auch ein Thema der Plattformregulierung. Inwieweit sehen Sie hier insgesamt Handlungsbedarf?

Müller-Terpitz: Vor dem Hintergrund des vorstehend Ausgeführten scheint mir hier durchaus Handlungsbedarf zu bestehen. Die Landesmedienanstalten haben denn auch Ende 2013 zusammen mit der ARD, dem ZDF und dem VPRT Vorschläge für eine übergreifende und technologieneutrale Regulierung zur Auffindbarkeit von Inhalten vorgelegt. Danach soll ein chancengleicher und diskriminierungsfreier Zugang auf allen Benutzeroberflächen sichergestellt werden. Zudem bedarf es hier einer Instanz, die in Streit- oder Beschwerdefällen entscheidet. Dies könnten beispielsweise die Landesmedienanstalten in Gestalt der ZAK sein. Diese

Regulierung der Auffindbarkeit sollte zudem nicht als ex ante-Regulierung, sondern als nachwirkende Aufsicht ausgestaltet werden. Schon jetzt wird die Plattformregulierung in einem mehrstufigen Verfahren (Einigungsbemühung der Parteien, moderiertes Einigungsgespräch, Entscheidung der ZAK) entsprechend praktiziert.

promedia: Welche Rolle können hier Selbstbeschränkung und Selbstregulierung spielen?

Müller-Terpitz: Selbstbeschränkung und Selbstregulierung sind stets wichtige begleitende Instrumente, da sie auf Seiten der Unternehmen akzeptanzsteigernd wirken. Wegen der Heterogenität und Internationalität der relevanten Akteure wäre ich allerdings skeptisch, ob ein effektives System der Selbstkontrolle zu realisieren ist. Jedenfalls bedürfte es insoweit eines ergänzenden Rechtsrahmens, einer „regulierten Selbstregulierung“.

promedia: Auch soziale Netzwerke spielen bei der Meinungsbildung eine wichtige Rolle. Wie problematisch ist deren Rolle inzwischen für die demokratische Meinungsbildung und Meinungsvielfalt?

Müller-Terpitz: Zwar ist es richtig, dass soziale Netzwerke in Bezug auf die demokratische Meinungsbildung an Bedeutung gewonnen haben. Eine zur Besorgnis Anlass gebende Grenze wurde nach meinem Eindruck aber bislang noch nicht überschritten. Dies liegt u.a. in dem Umstand begründet, dass soziale Netzwerke hierzulande primär als private Kommunikationsplattformen genutzt werden. Professionelle publizistische Beiträge, denen off- wie online das größte Meinungsbildungspotenzial zukommt, werden demgegenüber in weit größerem Umfang über die klassischen Nachrichtenportale außerhalb der sozialen Netzwerke rezipiert. Auch kommt insoweit den Suchmaschinen eine bedeutsamere Rolle als sozialen Netzwerken beim Auffinden meinungsrelevanter Inhalte zu. Freilich kann es sich bei dieser Einschätzung nur um die Momentaufnahme eines dynamischen Prozesses handeln, welcher deshalb fortlaufend im Auge zu behalten sein wird.

promedia: Facebook plant eine eigene Suchmaschine, die ihr Wissen allein aus dem Netzwerk generiert. Sind damit nicht der Manipulation nicht Tor und Tür geöffnet?

Müller-Terpitz: Ob mit einer Facebook-eigenen Suchmaschine der Manipulation Tür und Tor geöffnet sind, hängt letztlich von deren Konfiguration ab. Sollte sie sich an „neutralen“ Suchparametern orientieren, böte dies die Chance, nicht nur professionelle meinungsrelevante Inhalte, sondern auch den „user generated content“ zu erschließen. Was könnte unter Meinungsvielfaltsgesichtspunk-

ten dagegen sprechen? Den Internet-Nutzern böte dies eine zusätzlich Suchoption, was im Hinblick auf die Marktdominanz von Google zu begrüßen wäre. Da die angedachte Plattformregulierung technologieneutral ausgestaltet werden soll, wären von ihr auch soziale Netzwerke prinzipiell erfasst.

promedia: Die Inhalte aus dem Internet werden immer stärker auf dem Fernseher via Smart-TV genutzt. Gefährdet Smart-TV in der gegenwärtig praktizierten Form das Geschäftsmodell privater Sender ?

Müller-Terpitz: Nach meinem Eindruck bietet Smart-TV für die privaten Fernsehveranstalter mehr Chancen als Risiken. Von daher kann ich mir nicht vorstellen, dass diese Technik ihr Geschäftsmodell gefährdet.

promedia: Aber TV-Veranstalter und auch der VPRT verweisen immer wieder auf unfaire Wettbewerbsbedingungen ...

Müller-Terpitz: Einen spezifischen Regulierungsbedarf für Connected- oder Smart-TV sehe ich gegenwärtig kaum. Hinter der Diskussion um einen vermeintlich ungleichen Wettbewerb zwischen „klassischem“ und „smartem“ TV steht nach meinem Eindruck die viel grundsätzlichere Frage nach dem geeigneten Regulierungsrahmen für Medien in einer konvergenten Welt. Ihr wird sich der Gesetzgeber in den nächsten Jahren stellen müssen. In diesem Kontext wird auch zu diskutieren sein, welcher spezifischen Regelungen es für linear und nicht-linear Medien bedarf bzw. inwieweit Regelungen vereinheitlicht werden können. Eine gesonderte Diskussion für Connected-TV erscheint mir daneben entbehrlich. Soweit es um einen chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu den Endgeräten geht, etwa um dort über „Kacheln“ eigene Inhalte zu positionieren, ist dies erneut eine Frage der Plattformregulierung.

promedia: Inwieweit kann die KEK hier aktiv werden?

Müller-Terpitz: Momentan nur sehr begrenzt. Die KEK ist zuständig für die Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehen. Connected TV spielt für die KEK deshalb momentan nur bei der Bestimmung von Zuschaueranteilen der Fernsehprogramme eine Rolle, wenn diese Programme zeitversetzt über Mediatheken abgerufen werden. Insoweit steht die Arbeit der Kommission allerdings noch ganz am Anfang.

promedia: Bei Suchmaschinen spielen Algorithmen eine entscheidende Rolle. Sind Algorithmen die Zensur des digitalen

Zeitalters?

Müller-Terpitz: Der Begriff Zensur ist in diesem Kontext für meinen Geschmack zu scharf, da er eine bewusste Unterdrückung bzw. Vorenthaltung von Informationen im Einzelfall umschreibt. Demgegenüber treffen Algorithmen eine automatisierte Informationsauswahl anhand vorgegebener Parameter. Die damit zwangsläufig verbundene Vorenthaltung von Informationen, die nicht unter diese Parameter fallen, erscheint im Hinblick auf die Verarbeitung der schier unerschöpflichen Informationsfülle nahezu unausweichlich.

Dennoch bedarf die Thematik einer kritischen Begleitung. Das Bewusstsein über die Bedeutung, Wirkungsweise und Gefahren von Algorithmen im digitalen Zeitalter ist nach meinem Eindruck in den letzten Jahren zwar gewachsen. Trotzdem gibt es hier noch Einiges zu tun. So steht zu vermuten, dass sich die wenigsten Nutzer der individualisierenden Wirkungsweise wichtiger Such-Algorithmen bewusst sind. Dementsprechend können sie auch keine Sensibilität im Hinblick auf solche Informationen entwickeln, die ihnen möglicherweise vorenthalten werden. Auch erscheint es mir geboten, verstärkt über Default-Lösungen bei Algorithmen nachzudenken, um den Nutzern die Möglichkeit zu eröffnen, bestimmte Such-Parameter auszuschließen.

promedia: Muss die Funktion und „Arbeitsweise“ von Algorithmen überprüft und überwacht werden?

Müller-Terpitz: Ich denke schon. Wie anders soll man missbräuchliches Verhalten marktbeherrschender Unternehmen wie z.B. Google ausschließen? Allerdings stellt sich die Frage, in welchem Rahmen dies erfolgt. Ob dies etwa durch eine staatliche Institution übernommen werden sollte bzw. übernommen werden kann oder ob man dies der Beobachtung durch Wettbewerber bzw. durch die „Net Community“ überlässt, vermag ich momentan nicht zu beurteilen. Die mit Algorithmen verbundenen Fragen sind noch zu jung, um hier mit fertigen Konzepten aufzuwarten oder gesetzgeberischen Handlungsbedarf einzufordern. Insbesondere gesetzliche Maßnahmen könnten schnell zu einem Bremsklotz für Innovation und Fortschritt werden. Auch wird es sich bei Algorithmen häufig um Betriebsgeheimnisse handeln, so dass die Unternehmen einen legitimen Anspruch auf deren Geheimhaltung geltend machen können. Von daher halte ich momentan die Schaffung von Transparenz, die Ausbildung von Medienkompetenz und die Diskussion von Default-Lösungen für den geeignetsten Weg, mit Algorithmen umzugehen. ■