

Projekt „Suchmaschinen als Gatekeeper in der öffentlichen Kommunikation“

Zusammenfassung für die Presse

Ausgangslage: Konzentration auf einem kommunikationsrelevanten Markt

Suchmaschinen sind unverzichtbare Hilfen zur Erschließung des Internets. Das bedeutet aber für die Content-Anbieter auch: „To exist is to be indexed by a search engine“. Die Index-Datenbank, die etwa bei *Google* über 8 Milliarden Seiten erfasst, und der Such-Algorithmus sind die Basis für die Marktposition der Anbieter. Die Finanzierung erfolgt derzeit vor allem über Bannerwerbung und so genannte „Sponsored Links“ (also Suchergebnisse, für deren (prominente) Präsentation der Content-Anbieter zahlt) und zum Teil auch über „Paid-Inclusion“ (Aufnahme in den Index gegen Entgeltzahlung).

Der Markt ist von Konzentration geprägt. Während verlässliche Zahlen über den Anteil von Anbietern am Werbemarkt derzeit nicht verfügbar sind, ist die Reichweite und der Anteil am Nutzermarkt transparent. Über 75 Prozent der Aufrufe von Internet-Seiten, die über Suchmaschinen angesteuert werden, starten bei *Google*.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Studie inwieweit das geltende deutsche Recht die zumindest potentiell gegebene „kommunikative Macht“ von Suchmaschinen adressiert. Dabei ist zu beachten, dass Suchmaschinen sowohl vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als auch von dessen Gewährleistungsauftrag erfasst sind, der die Freiheit der Meinungsbildung durch Rundfunk (die auch neue elektronische Angebote einschließt) sichert.

Kernergebnisse: Allgemeine Regelung anwendbar, aber nur für bestimmte Leistungen

Die allgemeinen kartellrechtlichen Regelungen sind auf Suchmaschinen anwendbar. Die Prüfung der in Betracht kommenden Märkte ergibt, dass sich für „Paid-Inclusion“ und „Sponsored Links“ eine Pflicht zur Gleichbehandlung ergibt. Mögliche Ungleichbehandlungen bei der „normalen“ Indexierung und beim Ranking durch marktbeherrschende Unternehmen werden von wettbewerbsrechtlichen Regeln allerdings nicht erfasst. Auch besteht der Untersuchung zufolge derzeit kein Anspruch gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen, den Index für Konkurrenten zu öffnen und so Wettbewerb zu fördern.

Die medienrechtlichen Regelungen zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht (vor allem §§ 26 ff. Rundfunkstaatsvertrag für bundesweites Fernsehen) knüpfen an die Veranstaltung von Rundfunk an, so dass sie durch Suchmaschinen vermittelte Meinungsmacht nur einbeziehen können, wenn einem Unternehmen neben dem Angebot der Suchmaschine auch Rundfunkveranstalter zugerechnet werden können. Ist dies der Fall, ist das Angebot von Suchmaschinen als Tätigkeit auf einem „medienrelevanten verwandten

Markt“ gem. § 26 Abs. 2 RStV zu berücksichtigen. Soweit Suchmaschinenanbieter Bannerwerbung schalten oder die Positionierung von Links zu Seiten, die kommerziellen Zwecken dienen, von einer Entgeltzahlung abhängig machen, gewährleistet § 13 Abs. 2 Mediendienste-Staatsvertrag bereits die notwendige Transparenz. Wird jedoch das Ranking bei nichtkommerziellen, etwa politischen, weltanschaulichen oder religiösen Seiten von einer Bezahlung abhängig gemacht, greifen die existierenden Regelungen nicht. Auch „Paid-Inclusion“ fällt nicht unter die geltenden Kennzeichnungspflichten.

Perspektiven : Debatte um Selbst- und Co-Regulierung bei Suchmaschinen

Dass sich im Hinblick auf die genannten Problembereiche Defizite ergeben, bedeutet nicht automatisch, dass Regulierungsbedarf besteht. Andere Mechanismen, die den Missbrauch von Handlungsspielräumen begrenzen können, sind aber nur begrenzt wirksam, vor allem wegen bestehender Informationsasymmetrien: Die Kriterien der Selektion und des Rankings sind kaum transparent. Professionelle publizistische Rollen sind nicht wirksam und neue noch nicht ausgebildet.

Ob die verbleibenden Handlungsspielräume verfassungsrechtlich gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslösen, kann im Gutachten nicht abschließend beurteilt werden. Allerdings besteht angesichts der Bedeutung des Internets für die öffentliche Kommunikation und der Relevanz der Suchmaschinen für die Erschließung des Internets eine Prüfungspflicht des Gesetzgebers. Das Gutachten diskutiert unterschiedliche Optionen der Reaktion, die in Form gesetzlicher Regelungen, aber z.T. auch durch Selbst- und Co-Regulierung implementiert werden könnten, zum Beispiel:

- Überwindung der Informationsasymmetrien durch Transparenz?
- Signalling: Produktkennzeichen als Option?
- Neue Kanäle der Rückkopplung: Beschwerdesysteme
- Professionalisierung und Codes of Conduct
- Förderung des Wettbewerbs und alternative Angebote

Die Untersuchung gibt damit Impulse für die Debatte um Selbstregulierung von Suchmaschinen, die durch die im Februar 2005 bekannt gewordene Initiative von Suchmaschinenanbietern und FSM zum Jugendschutz weitere Aktualität erhalten hat und belegt, dass die kommunikative Rolle der Suchmaschinen zunehmend Gegenstand gesellschaftlicher Diskussionen wird.

Die Autoren

Wolfgang Schulz/Thorsten Held/Arne Laudien

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg
Telefon +49 40 450217-0
Fax: +49 40 450217-77
www.hans-bredow-institut.de
info@hans-bredow-institut.de