

WORKING PAPER

Meinungsmachtkontrolle und Vielfaltsmonitoring im digitalen Zeitalter

Eine kritische Reflexion der Begriffe, Annahmen, Indikatoren und Verfahren von
Medienstaatsvertrag, Konzentrationskontrolle und Medienvielfaltsmonitoring

AutorInnen

Carsten Reinemann und Lisa Zieringer

Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber

bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation

www.bidt.digital

Impressum

Working Paper Nr. 4

Die vom bidt veröffentlichten Working Paper geben die Ansichten der Autorinnen und Autoren wieder; sie spiegeln nicht die Haltung des Instituts als Ganzes wider.

**bidt – Bayerisches Forschungsinstitut
für Digitale Transformation**

Gabelsbergerstraße 4
80333 München
www.bidt.digital

Koordination

Margret Hornsteiner, Katharina Hundhammer
Dialog bidt
dialog@bidt.digital

Gestaltung

made in – Design und Strategieberatung
www.madein.io

Veröffentlichung: Juli 2021
ISSN: 2701-2409
DOI: 10.35067/bv16-2z30

Das bidt veröffentlicht als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften seine Werke unter der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft empfohlenen Lizenz Creative Commons CC BY:
→ <https://badw.de/badw-digital.html>

© 2021 bidt – Bayerisches Forschungsinstitut
für Digitale Transformation

Das Bayerische Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt) trägt als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften dazu bei, die Entwicklungen und Herausforderungen der digitalen Transformation besser zu verstehen. Damit liefert es die Grundlagen, um die digitale Zukunft im Dialog mit der Gesellschaft verantwortungsvoll und gemeinwohlorientiert zu gestalten.

Das vom bidt geförderte Projekt „Messung von Meinungsmacht und Vielfalt im Internet: Pilotprojekt zur publizistischen Konzentrationskontrolle“ widmet sich der Frage, wie eine zeitgemäße Messung und Regulierung von Meinungsmacht im Internet aussehen kann. Dabei geht es in drei Teilprojekten darum, Vorschläge zu entwickeln, wie die Meinungsmacht von Intermediären (z. B. Social Media und Suchmaschinen) und anderen politischen Anbietern ermittelt und im Rahmen der Regulierung berücksichtigt werden kann. Es wird angestrebt, (1) ausgearbeitete und geprüfte Instrumente zur Identifikation nicht publizistischer Anbieter mit politischer Relevanz, (2) Verfahren zur automatisierten Schätzung von Meinungsmacht und Vielfaltsmessung im Bereich der Intermediäre sowie (3) sich daraus ergebende Empfehlungen für eine zeitgemäße Regulierung medialer Meinungsmacht zu ermitteln.

AutorInnen

Prof. Dr. Carsten Reinemann ist Professor für Kommunikationswissenschaft mit dem Schwerpunkt Politische Kommunikation am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München.
E-Mail: reinemann@ifkw.lmu.de

Lisa Zieringer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politische Kommunikation am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München.
E-Mail: lisa.zieringer@ifkw.lmu.de

Abstract

Das Funktionieren politischer Öffentlichkeit in Demokratien ist nicht zuletzt abhängig von der Verteilung medialer Meinungsmacht. Vor dem Hintergrund der Entwicklung neuer Akteure im Zuge der Digitalisierung, vor allem von Intermediären wie Google, Facebook oder YouTube, wird seit Jahren die Notwendigkeit einer Neugestaltung der Meinungsmachtregulierung und insbesondere des Konzentrationsrechts diskutiert. Dieses Arbeitspapier reflektiert aus Sicht der politischen Kommunikationsforschung kritisch (1) die begrifflich-konzeptionellen Grundlagen der derzeitigen gesetzlichen Vorgaben zur Meinungsmachtkontrolle, (2) deren Umsetzung durch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) sowie (3) das Monitoring von Medienvielfalt bzw. Meinungsmacht durch die Landesmedienanstalten (Medienvielfaltsmonitor). Annahmen und Prämissen der aktuellen Regulierung von Meinungsmacht anhand eines Schwellenwertes werden hinterfragt und darauf aufbauend Empfehlungen für eine Kontrolle und ein Monitoring medialer Macht im digitalen Zeitalter abgeleitet.

The functioning of democratic public spheres is, not least, dependent upon the distribution of media opinion power. With the rise of new actors in the course of digitisation, particularly intermediaries such as Google, Facebook and YouTube, the need for reorganising the regulation of opinion power and concentration of media ownership has been the subject of discussion for some years now. From a political communication research perspective, this working paper critically reflects: (1) the theoretical and conceptual basis of current legal requirements for the control of opinion power; (2) the implementation of such requirements by the German Commission to Determine Concentration in the Media Sector (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK); and (3) the monitoring of media diversity and opinion power through state media authorities (Media Diversity Monitor – Medienvielfaltsmonitor). This study questions the assumptions and premises underpinning opinion power's current regulation and develops recommendations for controlling and monitoring media power in the digital age.

Inhalt

A. Zusammenfassung	6
B. Meinungsmacht der Medien – Ziele dieses Working Papers	9
C. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen	10
1. Vielfalt	10
2. Meinung und individuelle Meinungsbildung	11
3. Öffentlichkeit und öffentliche Meinungsbildung	13
4. Medienwirkungen auf die Meinungsbildung	17
5. Regulierungsrelevante Meinungen und Medieninhalte	20
6. Meinungsmacht und vorherrschende Meinungsmacht	24
7. Meinungsmacht und Vielfalt	28
D. Die Konzentrationskontrolle durch die KEK	29
1. Vorgehensweise	29
2. Kritische Würdigung	30
2.1 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen	30
2.2 Empirische Umsetzung (Defizite der Indikatoren)	31
3. Fazit	38
E. Der Medienvielfaltsmonitor der Landesmedienanstalten	40
1. Vorgehensweise	40
2. Kritische Würdigung	42
2.1 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen	42
2.2 Empirische Umsetzung (Defizite der Indikatoren)	43
3. Fazit	48
F. Fazit und Ausblick	49
1. Grundlegende Probleme der Meinungsmachtkontrolle	49
1.1 Fehlen einer theoretisch-konzeptionellen Basis	49
1.2 Verharren in nicht mehr zeitgemäßen Vorstellungen von Öffentlichkeit	49
1.3 Fehlende Berücksichtigung von Medienrepertoires und Rezeptionsintensität	49
1.4 Fehlende Berücksichtigung der Differenz von Angebots- und Nutzungsvielfalt	50
1.5 Vermischung von Anbieterkonzentration, Meinungsmacht und Medienvielfalt	50
1.6 Reduktion medialer Meinungsmacht auf Nutzung durch die Bevölkerung	51
2. Ausblick	51
Literaturverzeichnis	53

Meinungsmachtkontrolle und Vielfaltsmonitoring im digitalen Zeitalter

A. Zusammenfassung

Dieses Arbeitspapier reflektiert aus Sicht der politischen Kommunikationsforschung als eines Teilbereichs der Kommunikations- und Medienwissenschaft **(1) die begrifflich-konzeptionellen Grundlagen der derzeitigen gesetzlichen Vorgaben zur Meinungsmachtkontrolle, (2) deren Umsetzung durch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) sowie (3) das Monitoring von Medienvielfalt bzw. Meinungsmacht durch die Landesmedienanstalten** (Medienvielfaltsmonitor). Die vorliegende Analyse des Status quo von Meinungsmachtkontrolle und -monitoring zeigt:

- Die Regelungen des Medienstaatsvertrags (MStV) zur Meinungsmacht- bzw. Konzentrationskontrolle sowie die durch die **KEK** verwendeten Indikatoren weisen erhebliche **konzeptionelle, theoretische und empirische Defizite** auf. Diese sind so gravierend, dass der **Nutzen der Maßnahmen** im Hinblick auf die formulierten Ziele begrenzt ist.
- An der Konzentrationskontrolle der KEK zu bemängeln sind u. a. erhebliche begriffliche Unschärfen, das Festhalten am Modell einer einheitlichen Öffentlichkeit, die alleinige Fokussierung auf das Fernsehen, die unterschiedslose Berücksichtigung aller Inhalte unabhängig von ihrer politischen Relevanz, die Orientierung an einem ökonomisch inspirierten Marktmodell, die Verwendung fragwürdiger Berechnungsmodelle und Indikatoren zur Reichweiten- bzw. Marktanteilsbestimmung sowie die Vernachlässigung weiterer inhaltlicher Merkmale.
- Der **Medienvielfaltsmonitor** der Landesmedienanstalten vermeidet einige Schwächen des Medienstaatsvertrags bzw. des Vorgehens der KEK. **Positiv hervorzuheben** ist etwa die **über das Fernsehen hinausgehende Betrachtung**, die stärkere Gewichtung der **Mediennutzung zur aktuellen Information** sowie **subjektiver Bedeutungszuschreibungen der Nutzerinnen und Nutzer**.
- Allerdings werden im **Medienvielfaltsmonitor** nicht alle im MStV bereits angelegten Schwächen vermieden, sodass auch hier noch Verbesserungspotenziale bestehen, deren Ausschöpfung die Aussagekraft des Monitorings stärken könnte. **So werden bislang beispielsweise Medienintermediäre nicht berücksichtigt, weshalb die Idee einer Betrachtung aller relevanten Medien – ob in einem Gesamtmarktmodell oder auf andere Weise – noch nicht eingelöst werden konnte.**

Daraus ergeben sich folgende vorläufige Empfehlungen:

1. **Maßnahmen der Meinungsmachtkontrolle bzw. des Meinungsmacht-Monitorings benötigen eine klare definitorische und konzeptionelle Basis.** Dabei müssen implizite Annahmen der Medienregulierung über Meinungsbildung und Medieneinflüsse ebenso explizit gemacht werden wie die wissenschaftliche Basis, auf die sich konkrete Maßnahmen oder auch das Monitoring der Medienentwicklung stützen. Nur so wird die Verknüpfung von Zielen und Maßnahmen erkennbar und kritisierbar und eine Bewertung der Eignung von spezifischen Maßnahmen zu diesen Zielen überhaupt erst möglich. Auch eine offene und fundierte gesellschaftliche Debatte über Ziele und Maßnahmen der Medienregulierung ist nur so denkbar.
2. **Ziele und Grundannahmen** der Kontrolle von Meinungsmacht müssen vor dem Hintergrund der Entwicklung des Mediensystems deshalb neu formuliert bzw. **überhaupt erst explizit gemacht** und an den Anfang der Überlegungen zu einer Neuordnung von Vielfaltssicherung und Meinungsmachtkontrolle gestellt werden. Nur eine **stringente Ableitung von Maßnahmen aus klar formulierten Zielen** und wissensbasierten Vorstellungen von Meinungsmacht und Meinungsbildung in der heutigen Vielkanal-Medienumgebung sichert die Rationalität von Maßnahmen, einen vernünftigen Einsatz von Ressourcen und die Möglichkeit einer sachgerechten Evaluation.
3. Im Rahmen einer Neuordnung der Kontrolle von Meinungsmacht bzw. eines entsprechenden Monitorings ist eine **Einbeziehung aller relevanten Medienangebote** sinnvoll, da das lineare Fernsehen an Bedeutung verloren und neuartige Angebote hinzugekommen sind. **Allerdings wird der Versuch, andere Medienangebote (z. B. Medienintermediäre) einfach in die bestehenden Kontrollverfahren und Monitoring-Systeme aufzunehmen, ohne deren grundlegenden Neukonzeption nicht zu befriedigenden Ergebnissen führen.**
4. Im Zuge einer Neuordnung der Kontrolle von Meinungsmacht bzw. eines entsprechenden Monitorings wird sich dabei auch die Frage stellen, ob das Festhalten an **einem Schwellenwert** zur Messung von Meinungsmacht angesichts der Expansion des Mediensystems, der Entwicklung von Teilöffentlichkeiten und der Logiken der Intermediäre noch sinnvoll ist. Wahrscheinlicher ist, dass Meinungsmacht in unterschiedlichen Teilbereichen mit je spezifischen Indikatoren ermittelt werden sollte, aus deren Gesamtschau sich eine gesellschaftliche Transparenz medialer Meinungsmacht ersten Grades, also hinsichtlich des Einflusses auf den medialen Diskurs, und zweiten Grades, also hinsichtlich individueller Effekte auf Rezipientinnen und Rezipienten, ergibt.
5. Eine **Kontrolle bzw. ein Monitoring von medialer Meinungsmacht** erscheint unter den Bedingungen eines erheblich expandierten Mediensystems **nur sinnvoll möglich**, wenn eine Beschränkung auf solche Angebote und Inhalte erfolgt, von denen man einen Einfluss auf die **politische Meinungsbildung im engeren Sinne** erwarten kann. Die Orientierung an einem Verständnis von Meinungsbildung, das Meinungen zu allem und jedem einbezieht, sollte also überdacht werden, um die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung im **Kernbereich der politischen Öffentlichkeit** noch sinnvoll und mit vertretbarem Aufwand schützen zu können.
6. In der Diskussion um die **Schärfung von Zielen und Grundannahmen** sollten auch solche Problemfelder in den Blick genommen werden, die sich aus der medialen und gesellschaftlichen Entwicklung neu ergeben haben und die die Ziele einer freien und offenen Meinungsbildung, aber auch die **Rationalität öffentlicher Diskurse** sowie die **gesellschaftliche Integration** gefährden.

den können (z. B. politisch einseitige Medienangebote im Internet, Polarisierung, kommunikative Abkopplung von Milieus, Entrationalisierung öffentlicher Diskurse, Nachrichtenvermeidung).

7. Die für die empirische Ermittlung von Meinungsmacht **derzeit verwendeten** empirischen Indikatoren und **Kennziffern erscheinen insgesamt nur bedingt geeignet**, unter den Bedingungen einer veränderten Medienlandschaft und Mediennutzung das zu messen, was sie messen sollen – insbesondere, wenn man den Kernbereich der politischen Öffentlichkeit betrachtet. Sie müssen deshalb, sofern sich die Ziele, auf die sie sich beziehen, bei einer Reflexion der Grundlagen der Meinungsmachtkontrolle weiterhin als zentral erweisen, **einer gründlichen Revision unterzogen** werden.
8. **Abschließend ist es von zentraler Bedeutung, dass alle hier angesprochenen Indikatoren und Berechnungen (etwa von Kennziffern) sowie die diesen zugrunde liegenden Annahmen und Überlegungen ausdrücklich und unter Rückbezug auf den relevanten Forschungsstand schriftlich erklärt und begründet werden. Diese Erklärungen und Begründungen sollten dokumentiert und veröffentlicht werden, sodass Annahmen, Indikatoren und Berechnungen für die Fach- und die allgemeine Öffentlichkeit nachvollziehbar und kritisierbar werden.**

Ein weiteres, parallel entstandenes Arbeitspapier (Stark/Stegmann 2021) beschäftigt sich mit der Frage der Vielfaltssicherung im Speziellen. **Weitere Arbeitspapiere** bzw. Publikationen mit diesen Schwerpunkten sollen folgen:

- Verhältnis von Meinungsmacht und Meinungs- bzw. Medienvielfalt (*konzeptioneller Beitrag*)
- Theoretischer und empirischer **Forschungsstand zu Medienwirkungen** im Vergleich von Mediengattungen bzw. Kommunikationsmodi (Text, Audio, Bewegtbild) sowie die daraus abzuleitenden Folgerungen für die Regulierung (*Literaturanalyse*)
- Theoretischer und empirischer **Forschungsstand zur Mediennutzung** (insbesondere Medienrepertoires, Intermediäre, Zugangswege zu aktueller Information) sowie die daraus abzuleitenden Folgerungen für die Regulierung (*Literaturanalyse*)
- **Vergleiche bisheriger und alternativer empirischer Indikatoren für Meinungsmacht** und mögliche **Untersuchungsdesigns** zu ihrer Messung in hybriden Vielkanal-Medienumgebungen (inklusive einer Diskussion möglicher Schwellenwerte)

B. Meinungsmacht der Medien – Ziele dieses Working Papers

Im Bereich der Presse folgt der Gesetzgeber einem außenpluralen Modell und greift kaum regulierend ein, um Vielfalt sicherzustellen und eine Ballung von Meinungsmacht zu verhindern. Im Rundfunk dagegen ergreift er umfangreiche Maßnahmen zur Vielfaltssicherung bzw. zur Verhinderung von zu großer Meinungsmacht.

Dies wird bereits in der grundsätzlichen Maßgabe der Präambel des Medienstaatsvertrags (→ MStV) deutlich, in der es heißt, dass „öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk [...] der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet“ seien (MStV 2020). Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es u. a., sich an Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit zu orientieren (§ 26(2)). Im privaten Rundfunk soll die Vielfalt der Meinungen „im Wesentlichen“ zum Ausdruck gebracht werden (§ 59(1)).

Des Weiteren dürfen einzelne Programme die Bildung der öffentlichen Meinung nicht „in hohem Maße ungleichgewichtig“ beeinflussen (§ 59(2)), vorherrschende Meinungsmacht einzelner Anbieter ist zu verhindern (§ 60). Diesem Ziel dient neben den eben genannten allgemeinen Vorgaben im Fall des Fernsehens vornehmlich eine Begrenzung des Marktanteils von Programmveranstaltern am Zuschauermarkt (§ 60(2)). **Bezugspunkt sind also nicht konkrete Inhalte der Fernsehprogramme, nicht die darin vermittelten Meinungen, deren Vielfalt bzw. Konsonanz, sondern die Nutzung des Fernsehangebots.**

Das vorliegende Working Paper setzt sich vor diesem Hintergrund kritisch auseinander mit (1) den begrifflich-konzeptionellen Grundlagen der derzeitigen Vorgaben zur Meinungsmachtkontrolle, (2) der Umsetzung der Konzentrationskontrolle durch die KEK und (3) dem Monitoring von Medienvielfalt bzw. Meinungsmacht durch die Landesmedienanstalten. **Einige hier erneut vorgebrachte Kritikpunkte werden schon seit Jahren bzw. Jahrzehnten vor allem aus der Wissenschaft immer wieder geäußert. Sie werden hier dennoch erneut vorgebracht, weil sie vor dem Hintergrund der notwendigen Anpassungen der Medienregulierung an die veränderten Bedingungen einer hybriden Vielkanal-Medienumgebung neuerliche Aktualität und besondere Dringlichkeit gewinnen.**

Zu nennen sind hier beispielsweise die extreme **Expansion und Differenzierung von Offline-, vor allem aber von Onlineangeboten** (u. a. sogenannte Alternativmedien) im Allgemeinen sowie das Aufkommen neuer (Medien-)Intermediäre (u. a. Suchmaschinen, Social Media).¹ Zudem werden **weitere Kritikpunkte** adressiert, die sich unter anderem vor dem Hintergrund der kommunikationswissenschaftlichen politischen Kommunikationsforschung, jüngerer gesellschaftlicher Veränderungsprozesse sowie bei einer näheren Auseinandersetzung mit den konkreten Verfahren von Kontrolle und Monitoring ergeben.

¹ Im neuen Medienstaatsvertrag werden „Medienintermediäre“, „Medienplattformen“, „Benutzeroberflächen“ sowie „Video-Sharing-Dienste“ unterschieden (MStV 2020). Diese Differenzierung ist wichtig, aber für die folgenden Überlegungen nicht notwendig. Deshalb wird der Begriff der Intermediäre hier vereinfachend als Sammelbegriff verwendet.

C. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen

1. Vielfalt

Eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Konzept der Medien- und Meinungsvielfalt ist Gegenstand eines weiteren Arbeitspapiers im Rahmen des Projekts „Messung von Meinungsmacht und Vielfalt im Internet“ (Stark/Stegmann 2021). An dieser Stelle sollen deshalb einige grundsätzliche Anmerkungen genügen, die zur Einordnung der folgenden Ausführungen notwendig erscheinen.

Der Gesetzgeber will mediale Meinungsvielfalt sichern, indem er einer unangemessenen Ballung von Meinungsmacht entgegenwirkt. **Gesetzgeber und Gesellschaft sind also primär an der Sicherung von Meinungsvielfalt im Medienangebot interessiert, die Maßnahmen der Konzentrationskontrolle jedoch beziehen sich ausschließlich auf die genutzte Anbietervielfalt im Fernsehbereich.** Dies lässt sich damit begründen, dass die *inhaltliche Vielfalt* des Rundfunks bereits durch die allgemeinen Regelungen des Medienstaatsvertrags, durch Programmrichtlinien der Sendeanstalten etc. sowie die vielfältige Zusammensetzung von Institutionen und Gremien gewährleistet werden soll.

Die Verpflichtung zu Meinungsvielfalt (Öffentlich-Rechtliche) bzw. zu einem Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt (Private) wird eigentlich durch diese Maßnahmen (MStV, Programmrichtlinien, Gremien) gewährleistet, bei einem großen Angebot von Fernsehsendern stellt sich also die Frage, welchen Zusatznutzen für die Sicherung von Meinungsvielfalt eine Konzentrationskontrolle hat, die weder zwischen verschiedenen Formaten und Themen differenziert, noch inhaltliche Merkmale wie Ausgewogenheit etc. betrachtet. Neben einer notwendigen, stärkeren Abgrenzung der Konzentrationskontrolle vom Kartellrecht bzw. der Konzentrationskontrolle vom Monitoring von Meinungsmacht bleibt außerdem zu hinterfragen, ob diese Ausgestaltung der Konzentrationskontrolle tatsächlich imstande ist, eine „vorbeugende Kontrolle“ auszuüben, die Gefahren vorherrschender Meinungsmacht präventiv abwenden könnte.

Darüber hinaus bleibt unklar, welche Vorstellungen der Gesetzgeber davon hat, wie sich unterschiedlich häufige Meinungen, politische Positionen, Wertvorstellungen etc. genau bzw. im Idealfall in einer „vielfältigen“ Medienberichterstattung spiegeln sollen. Diesbezüglich werden in der Wissenschaft verschiedene Modelle bzw. Kriterien diskutiert, die die Überlegungen zur Vielfaltssicherung zumindest informieren könnten (vgl. Stark/Stegmann 2021; auch → Jandura 2001; Jandura et al. 2019). **Dass sich bezüglich der genauen Ausgestaltung der Abbildung von Meinungsvielfalt keine gesetzlichen Regelungen finden und diese damit in die Hände der Medien selbst gelegt werden, ist vor dem Hintergrund der angestrebten Staatsferne sowie der Medien- und Meinungsfreiheit aber letztlich sinnvoll.²**

² Dennoch stellt sich die Frage, ob, wann, wie und nach welchen Kriterien man Verstöße gegen die Vielfaltsvorgaben feststellen und ahnden könnte, sollte sich ein Medienunternehmen entschließen, zum Beispiel aus ökonomischen Gründen systematisch dagegen zu verstoßen und ein politisch völlig einseitiges Programm anzubieten. Zu welchen Folgen dies führen kann, hat die Entwicklung in den USA gezeigt, wo die Entstehung eines politisch fragmentierten Mediensystems für eine zunehmende politische Polarisierung mitverantwortlich gemacht wird (z. B. → Pew Research Center 2020). Auch im deutschsprachigen Internet sind entsprechende Entwicklungen ja durch die Etablierung sogenannter „Alternativmedien“ zu beobachten (z. B. Müller/Schulz 2021).

2. Meinung und individuelle Meinungsbildung

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive handelt es sich bei einer Meinung um die Tendenz zu einer negativen oder positiven Bewertung eines Objekts (z. B. einer Person, Gruppe, Partei, politischen Sachfrage). Der Begriff Meinung („opinion“) weist eine große Nähe zum Begriff Einstellung („attitude“) auf. Beide werden oftmals synonym, zuweilen aber auch unterschiedlich und in der internationalen Literatur nicht immer einheitlich verwendet. Eine klassische Abgrenzung definiert Einstellungen als eher stabile und sich auf abstraktere Objekte beziehende Bewertungstendenz. Sie können auch als relativ stabiles Muster von Kognitionen, Affekten und Verhaltensweisen verstanden werden. Demgegenüber werden Meinungen als leichter veränderbar angesehen, weil sie sich auf konkretere, aktuell auftauchende Themen, Sachfragen etc. beziehen (z. B. Price 1992; dazu auch Geiß 2015, 101 ff.). **Im weiteren Verlauf werden die Begriffe Meinung und Einstellung jedoch synonym verwendet, auch weil ein großer Teil der internationalen psychologischen, politik- und kommunikationswissenschaftlichen Literatur eher mit dem Einstellungsbegriff („attitude“) operiert, gerade wenn es um die Individualebene geht.**

Grundsätzlich stehen Meinungen und Einstellungen in engem Zusammenhang mit Affekten/Emotionen einerseits und Vorstellungen/Wissen andererseits. Emotionen, Wissen und Einstellungen wiederum sind zum einen von langfristig erworbenen und stabilen Prädispositionen, zum anderen von kurzfristigen Einflüssen abhängig, die nicht zuletzt kommunikativ vermittelt werden (Abbildung 1). Inwiefern eine Einstellung bzw. Meinung ein entsprechendes Verhalten nach sich zieht, ist von weiteren, auch sozialen Faktoren abhängig (zum Überblick über verschiedene Theorien: Teng et al. 2015). Viele Studien finden deshalb auch eher schwache Zusammenhänge von Einstellungen und Verhalten (Ajzen et al. 2018).

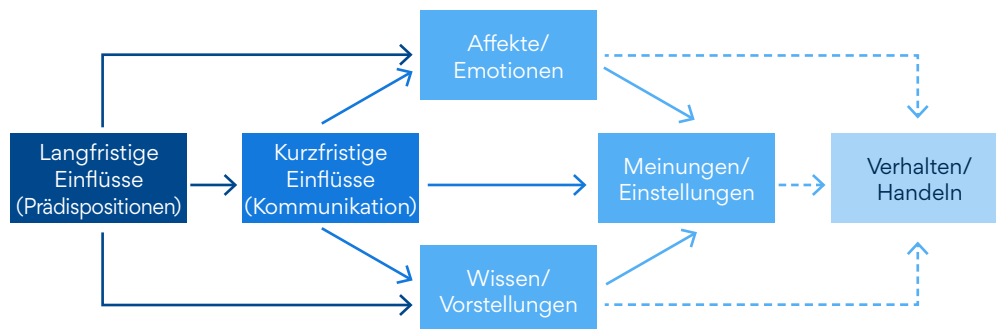


Abbildung 1: Einfaches Modell der Struktur, Entstehung und Folgen von Meinungen/Einstellungen.

Eigene Darstellung.

Aus juristischer Perspektive spielen die Begriffe Meinung und Meinungsbildung in verschiedenen Rechtsgebieten eine Rolle, insbesondere im Kontext der verfassungsrechtlichen Diskussion um Meinungsäußerungsfreiheit und ihren Grenzen.

„Meinungen“ werden in der juristischen Literatur sehr allgemein und breit als Äußerungen subjektiver „Auffassungen, Ansichten, Anschauungen, Beurteilungen, Wertungen, Stellungnahmen, Einschätzungen, Überzeugungen zu Gegenständen, Personen, Sachverhalten, Handlungen oder Unterlassungen welcher Art auch immer“ (Stern 2006, 1391) verstanden (auch Schulz 2017).

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive erweist sich dieser weite Begriff von Meinung aus mindestens zwei Gründen als sehr unscharf. Dies wird im Kontext der Kontrolle bzw. des Monitorings von Meinungsvielfalt und Meinungsmacht spätestens dann zum Problem, wenn deren Ziele konkretisiert und ihr Erfolg empirisch evaluiert werden sollen. Zudem erschwert dies den Dialog von Gesetzgeber und Rechtswissenschaft mit den relevanten empirischen Sozialwissenschaften.

Erstens werden in der juristischen Betrachtung mehrere Phänomene vermischt, die in der psychologischen, kommunikations- und politikwissenschaftlichen Literatur begrifflich-konzeptionell unterschieden werden. **Welche sozialwissenschaftlichen Konstrukte unter den juristischen Begriff der „Meinung“ fallen, ist dabei nicht ganz eindeutig.** Aus juristischer Sicht kann eine „Meinung“ Werturteile und Tatsachenbehauptungen umfassen, wenn diese Voraussetzungen für die Meinungsbildung sind („Meinungen sind durch ein Element der Stellungnahme und des Dafürhaltens geprägte Äußerungen“, Klausmann 2019, 85).

Damit bezieht der juristische Begriff der Meinung mehrere Konzepte ein, die in sozialwissenschaftlichem Verständnis als (a) Meinung bzw. Einstellung und (b) Vorstellungen bzw. Wissen bezeichnet werden. Es handelt sich dabei um

- *Meinungen bzw. Einstellungen* als Tendenz zu einer positiven oder negativen Bewertung eines Objekts (z. B. „Ich bin für weitreichende Kontaktsperren in der Corona-Krise.“, „Ich finde, Angela Merkel ist eine gute Bundeskanzlerin.“) und
- *Vorstellungen bzw. Wissen* über Sachverhalte oder Objekte, also kognitive Überzeugungen bezüglich ihrer Merkmale (z. B. „Das Coronavirus ist derzeit das wichtigste Thema in Deutschland.“, „Das neue Coronavirus ist ansteckender als das Influenzavirus.“).

Daraus lässt sich ableiten, dass unter den juristischen Meinungsbegriff auch spezifischere Formen von Einstellungen, Meinungen, Vorstellungen bzw. Wissen fallen, die in den Sozialwissenschaften gesondert betrachtet werden. Dazu zählen etwa langfristig erworbene Vorstellungen von Werten und Normen, aber auch Stereotype und kurzfristig veränderliche Realitätsvorstellungen wie Wahrnehmungen des Meinungsklimas (Schmidt et al. 2017, 11–14).

Zweitens lenkt die Beschäftigung mit der sozialwissenschaftlichen Einstellungsforschung den Blick noch auf einen weiteren Aspekt, der im Zusammenhang mit der Definition der Sicherung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung als primäres Ziel der Meinungsmachtkontrolle von Bedeutung scheint: In der sozialwissenschaftlichen Forschung werden Meinungen nicht nur danach differenziert, ob sie bezüglich eines Objektes überhaupt bestehen und in welche Richtung sie gehen. Es wird auch danach gefragt, wie gut sie fundiert sind und wie nachdrücklich sie vertreten werden („Meinungsstärke“ bzw. „Meinungssicherheit“) (Tormala/Rucker 2007; im Überblick Geiß 2015, 104 ff.). Dabei findet sich im Zusammenhang mit demokratietheoretischen Diskussionen von Öffentlichkeit und der Rolle der Medien immer wieder das normative Ideal, dass eine Meinung möglichst gut fundiert sein sollte, bevor sie in einer politischen Entscheidung resultiert oder öffentlich geäußert wird (vgl. Jandura/Friedrich 2014).

Aus juristischer Sicht stellt sich ein solcher normativer Maßstab nach einer rationalen Fundierung von Meinungen als durchaus problematisch dar, da er im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Diskussion um den Schutz der Meinungsfreiheit äußerst kritisch betrachtet wird. Eine rationale Fundierung einer Meinung wird hier gerade nicht als Bedingung für die Schutzwürdigkeit einer Meinungsäußerung angesehen (z. B. Klausmann 2019, 85 ff.).

Allerdings bedeutet dies nicht, dass man bei der Formulierung der Ziele von Medienregulierung nicht stärker auf das normative Ideal der Ausbildung fundierter Meinungen sowie die Förderung rationaler Diskurse abheben könnte. Es ist also durchaus denkbar, dass man als Ziel der Kontrolle von Meinungsmacht beispielsweise formuliert, dass man verhindern möchte, dass „einzelne das Meinungsklima so verfestigen können, dass rationale Argumente die Deutungsmuster nicht mehr verändern können“ (Schulz 2017). **Es dürfte offensichtlich sein, dass die Explizierung eines solchen Maßstabs unter Umständen manifeste Folgen etwa für die Frage hätte, welche Medieninhalte man eigentlich in Regulierung und Monitoring einbeziehen möchte und anhand welcher Indikatoren man mögliche Meinungsmacht messen will.**

Das Verständnis, das Gesetzgeber und Rechtsprechung von „Meinungsbildung“ haben, kann man wohl so beschreiben, dass darunter alle Vorgänge verstanden werden, die zur Entstehung oder Veränderung von Meinungen führen. In den einschlägigen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts ist dabei von „freier“ und „offener“ (einer für alle zugänglichen) (z. B. → BVerfGE 1/76) sowie spätestens seit dem dritten Rundfunkurteil von „individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ die Rede (→ BVerfGE 57, 295). **„Individuelle“ und „öffentliche Meinungsbildung“ werden allerdings nicht klar definiert und voneinander abgegrenzt. Dies ist vor allem im Hinblick auf den Begriff „öffentliche Meinungsbildung“ problematisch, weil dieser sehr unterschiedlich verstanden werden kann (siehe unten).**

In der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Literatur werden *individuelle Meinungsbildungsprozesse* beispielsweise danach unterschieden, ob sie (a) in der Entstehung, (b) der Stabilisierung/Verstärkung oder (c) der Veränderung von Meinungen resultieren. Andere Autoren unterscheiden Meinungsbildungsprozesse danach, ob in ihnen (a) eine irgendwie geartete Meinung neu etabliert wird, ob Menschen sich (b) in ihren Meinungen sicherer bzw. diese Meinungen durch zusätzliche Information oder Reflektion fundierter werden oder (c) in welche Richtung sich Meinungen entwickeln (z. B. Geiß, 2015; Krosnick et al., 1993; Price, 1992).

3. Öffentlichkeit und öffentliche Meinungsbildung

Stärker als der Terminus „individuelle Meinungsbildung“ ist der Begriff der „öffentlichen Meinungsbildung“ mit dem Konzept der „(politischen) Öffentlichkeit“ und dem Bereich der aktuellen journalistischen Berichterstattung verknüpft. Exemplarisch definiert Geiß (2015, 24) *öffentliche Meinungsbildung* (zunächst ohne einen expliziten Hinweis auf die politische Sphäre) als „*simultane, kollektive Meinungsbildung zahlreicher Individuen über dasselbe Thema auf einer ähnlichen Informationsgrundlage im Bewusstsein des kollektiven Meinungsbildungsprozesses*“.

In der Folge macht er darauf aufmerksam, dass öffentliche Meinungsbildung in erster Linie bei solchen Themen stattfindet, deren Bekanntheit allgemein unterstellt werden kann, weil sie in einem öffentlichen Raum thematisiert werden, „auf den faktisch ein großer Teil der Bevölkerung regelmä-

ßig zugreift“ (Geiß 2015, 33). Für viele Themen, Akteure und Meinungsobjekte jenseits der aktuellen Berichterstattung über das Zeitgeschehen dürfte dies nur bedingt zutreffen (wobei auch hier unklar bleibt, was ein „großer Teil der Bevölkerung“ und was „regelmäßig“ konkret bedeutet).

In Demokratietheorie, politischer Kommunikationsforschung, aber auch in der verfassungsrechtlichen Diskussion ist der Begriff der öffentlichen Meinungsbildung eng mit dem der *öffentlichen Meinung* verknüpft, der wiederum eng mit dem Konzept der (*politischen*) *Öffentlichkeit*³ verbunden ist (z. B. Heidtke 2020; Ingold 2017). **In der sozialwissenschaftlichen Literatur gibt es fundamental unterschiedliche Verständnisse des Begriffs öffentliche Meinung, und weil in vielen relevanten Urteilen und Rechtsgrundlagen der Regulierung unklar bleibt, welchem Verständnis Rechtsprechung und Gesetzgeber genau folgen, hat dies unmittelbare Folgen für die Möglichkeit, eine an den Zielen der Regulierung ausgerichtete Kontrolle von Meinungsmacht bzw. ein entsprechendes Monitoring zu entwickeln und umzusetzen.** Dies wird bei einer knappen Gegenüberstellung zweier Verständnisse von öffentlicher Meinung deutlich:

Versteht man öffentliche Meinung als die *in Umfragen gemessenen Vorstellungen, Meinungen oder Einstellungen der Bevölkerung*, dann repräsentiert öffentliche Meinung die aggregierten Meinungen der einzelnen Mitglieder der Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt. Öffentliche Meinungsbildung kann man dann als den Prozess verstehen, in dem eine zu einem bestimmten Zeitpunkt gemessene Meinungsverteilung in der Bevölkerung als Ergebnis individueller Meinungsbildungsprozesse entstanden ist. **Für die Regulierung von Meinungsmacht und deren Monitoring würde daraus folgen, dass man sich vor allem um die Sicherstellung der Freiheit und Offenheit der individuellen Meinungsbildungsprozesse kümmern und potenzielle Meinungsmacht primär anhand rezipientenbezogener Indikatoren messen müsste** (Abbildung 2).⁴

Versteht man öffentliche Meinung dagegen mit Neidhardt (2007), muss man ganz andere Schlussfolgerungen ziehen. Neidhardt definiert *öffentliche Meinung* – in Abgrenzung zu einem Verständnis von öffentlicher Meinung als (aggregierte) Bevölkerungsmeinung und im Unterschied zu älteren Schriften (Neidhardt, 1994)⁵ – *als Konglomerat öffentlich geäußerter Meinungen vor einem Publikum*. Nach Neidhardt (2007, 27) ist öffentliche Meinung „*die Gesamtheit der Meinungen [...], die vor einem mehr oder weniger großen Publikum öffentlich kommuniziert werden*“.

3 Neidhardt definiert *politische Öffentlichkeit* als ein offenes Kommunikationsforum, in dem sich alle Interessierten äußern oder rezipieren können, was andere äußern. Er sieht politische Öffentlichkeit als primär durch Medien vermittelten kommunikativen Zusammenhang von Politik und Bürgerinnen und Bürgern (Neidhardt 2007, 22).

4 Im Hinblick auf die medienverfassungsrechtlichen Entscheidungen und Diskussionen konstatiert Ingold (2017, 502), dass diese „in der Gesamtschau“ demokratische Öffentlichkeit „in erster Linie als Rezipientenöffentlichkeit“ wahrnehmen würden. Medien würden dabei in erster Linie in einer dienenden Funktion und primär im Hinblick auf ihre „Einwirkungsmöglichkeit“ oder sogar ihren Einwirkungsauftrag adressiert.

5 In seinem viel zitierten Aufsatz argumentiert Neidhardt (1994, 26 f.), dass in einem Forumsmodell öffentliche Meinung sinnvollerweise als „herrschende Meinung“ definiert werden sollte. Öffentliche Meinung in diesem Sinne sei dadurch gekennzeichnet, dass öffentlich bekundete Abweichungen von ihr bei der Mehrheit anderer Sprecher und den Medien „Widerstand auslöst“ und Prestigeverlust mit sich bringt. Allerdings führt Neidhardt auch gleich ein gewichtiges Argument an, das gegen die generelle Verwendung dieser Definition im Kontext der Meinungsmachtkontrolle spricht. Denn tatsächlich hält auch er es eher für die *Ausnahme* als die Regel, dass eine solche Konsonanz der Meinungen überhaupt entsteht – ähnlich wie Noelle-Neumann die Entstehung einer Schweigespirale nur unter speziellen Bedingungen annimmt (Neidhardt 1994, 27). Unter den geänderten medialen Bedingungen dürfte dies noch viel seltener der Fall sein, weshalb eine generelle Orientierung an diesem Verständnis öffentlicher Meinung als Bezugspunkt der Konzentrationskontrolle wenig sinnvoll ist.

Damit ist ein Verständnis von öffentlicher Meinung als veröffentlichter Meinung beschrieben im Sinne der Gesamtheit der primär in Medien vermittelten Meinungen zu einem Thema. **Für die Regulierung von Meinungsmacht und deren Monitoring würde aus diesem Verständnis folgen, dass es vor allem um die Sicherstellung der Freiheit, Offenheit und Vielfalt der medialen Berichterstattung gehen muss** (dazu auch Stark/Stegmann 2021). Damit geraten auch Prozesse in den Blick, die die Entstehung medialer Berichterstattung und deren inhaltliche Strukturen beeinflussen, etwa die Fokussierung auf Themen oder die Konsonanz bzw. Vielfalt der präsentierten Meinungen in einem Diskurs (Abbildung 2).

Öffentliche Meinung als ...		
	BEVÖLKERUNGSMEINUNG (aggregierte individuelle Meinungen bzw. Meinungsklima)	ÖFFENTLICH VOR PUBLIKUM GEÄUSSERTE MEINUNGEN (Gesamtheit)
Träger	Bevölkerung	Medien
Gegenstand	Einstellungen/Meinungen	Positionen/Bewertungen
Messung über	Befragungen	Inhaltsanalysen
Erklärende Prozesse (Fokus)	Meinungs-/ Einstellungsbildung	Mediale Auswahlentscheidungen (inklusive intermediärer Prozesse)
Indikatoren medialer Meinungsmacht	Reichweite/ Einflüsse auf die Bevölkerung	Zitierung in anderen Medien/ Einflüsse auf Medieninhalte

Abbildung 2: Implikationen unterschiedlicher Verständnisse von öffentlicher Meinung und Meinungsbildung für Regulierung und Monitoring von Meinungsmacht.

Eigene Darstellung.

Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll und notwendig, wenn Gesetzgeber und Rechtsprechung auch ihre impliziten Definitionen von öffentlicher Meinung und öffentlicher Meinungsbildung explizit machten. Nur so könnte man feststellen, von welchen Grundannahmen die Regulierung eigentlich ausgeht und wie man sich die Auswirkungen von Regulierung genau vorstellt.

Dies ist auch deshalb relevant, weil die Ideen und Konzepte, die die Medienregulierung über Jahrzehnte zumindest implizit informiert haben, aus einer Zeit stammen, in der die **Vorstellung einer Öffentlichkeit**, auf deren Basis bzw. *in* der Meinungsbildung im Wesentlichen stattfindet, aufgrund der überragenden Dominanz einer begrenzten Zahl massenmedialer Kanäle noch leichter zu rechtfertigen war (etwa im Anschluss an Habermas).

Angesichts der Entstehung einer hybriden medialen Vielkanal-Umgebung lässt sich dieses Bild kaum mehr aufrechterhalten und zum Ausgangspunkt regulatorischer Überlegungen machen.

Denn die Online- und Offlineangebote von Massenmedien abseits von und in den Angeboten von Intermediären sowie die dort jeweils vorhandenen Möglichkeiten zu interpersonaler Kommunikation und kommunikativem Anschluss Handeln, sind fast untrennbar miteinander verschränkt. In Teilöffentlichkeiten reagieren diese „in Themenselektion, Informationsvermittlung und Meinungsbildung aufeinander“ (Pfetsch et al. 2018, 485) und das Publikum spaltet sich angesichts des explodierenden Medienangebots in verschiedene *politisch-kommunikative Milieus* auf (Kösters/Jandura 2018). Für die theoretisch-konzeptionelle Fundierung der Ziele und Maßnahmen von Meinungsmachtkontrolle ist es deshalb unabdingbar, zur Kenntnis zu nehmen:

„In der sozialwissenschaftlichen Literatur ist inzwischen unbestritten, dass Gegenwartsöffentlichkeit aus mehreren Teilöffentlichkeiten besteht, die sich um verschiedene soziale Gruppen und situativ bedingte Themen bilden“ (Pfetsch et al. 2018, 483).

Nimmt man diese Diagnose ernst, dann folgt aus ihr, dass die Regulierung bzw. das Monitoring von Meinungsmacht auch die **Existenz relevanter Teilöffentlichkeiten, die völlig bezugslos nebeneinanderstehen**, ins Kalkül ziehen muss. **Die Vorstellung von einer Öffentlichkeit, die folgerichtig zu einer Betrachtung von Reichweiten in der Gesamtbevölkerung als Indikator von Meinungsmacht führt, kann dieser durch die Digitalisierung beschleunigten Entwicklung nicht gerecht werden.** Dies wird im Übrigen auch in der juristischen Diskussion eingeräumt. So konstatiert Ingold (2017, 523):

„Wie sich schon eingangs [...] andeutete, ist rechtswissenschaftlich eine perspektivische Engführung und Fixierung auf die Öffentlichkeit nicht aufrecht zu erhalten. Vielmehr ist den umfassenden Pluralisierungstendenzen dadurch Rechnung zu tragen, dass auch begrifflich nur noch von Öffentlichkeiten die Rede sein kann.“

Als Möglichkeiten, entsprechende Öffentlichkeiten auch für eine juristisch-regulative Betrachtung handhabbar zu machen, bieten sich vor diesem Hintergrund beispielsweise Gegenstände bzw. Themen (z. B. Politik vs. Unterhaltung), politisch-kommunikative Milieus oder typische Situationen (z. B. Wahlkämpfe, Krisen, Skandale) an.

Während eine Operationalisierung von Teilöffentlichkeiten anhand von typischen Situationen eine ex-ante-Regulierung erschwert, schafft die Unterscheidung der politischen Öffentlichkeit von einer „Unterhaltungsöffentlichkeit“ sowie die Würdigung unterschiedlicher Öffentlichkeiten verschiedener Milieus einen Ansatz für einen differenzierteren und regulatorisch umsetzbaren Blick auf Öffentlichkeit. Eine Unterhaltungsöffentlichkeit, an der Bürgerinnen und Bürger mit unterhaltungsorientierten Rezeptionsorientierungen teilhaben, hat eine niedrigere Relevanz für die politische Meinungsbildung – und somit für die Messung und Kontrolle von Meinungsmacht – als die informations- und meinungsorientierte politische Öffentlichkeit, auch wenn Konsens besteht, dass meinungsbildende Prozesse auch nicht intendiert und durch Unterhaltungsangebote angestoßen werden können (siehe hierzu C.5. Regulierungsrelevante Meinungen und Medieninhalte).

Die Unterscheidung verschiedener Öffentlichkeiten entlang politisch-kommunikativer Milieus – definiert als soziale Gruppen, die sich durch grundlegende politische Orientierungen, politische Wirksamkeit, verschiedene Informationsrepertoires und Modi der politischen Kommunikation unterscheiden – erlaubt unter anderem die Beantwortung der Frage, ob mediale Meinungsmacht in verschiedenen gesellschaftlichen Milieus bei je unterschiedlichen Medien liegt. Dadurch geraten mögliche mediale Ursachen gesellschaftlicher Fragmentierung und Polarisierung in den Blick und damit genau die Phänomene, die aus Sicht der politischen Kommunikationsforschung zu den problematischsten möglichen Begleiterscheinungen der Digitalisierung gezählt werden (Kösters/Jandura 2018).

4. Medienwirkungen auf die Meinungsbildung

Da eine detailliertere Analyse des theoretischen und empirischen Forschungsstands zu Medienwirkungen auf die (politische) Meinungsbildung Gegenstand eines weiteren Arbeitspapiers sein wird, sollen hier nur einige Bemerkungen genügen. Es versteht sich dabei von selbst, dass insbesondere sehr fein differenzierte, psychologisch orientierte Mikromodelle für die Individualebene nicht 1:1 in Überlegungen zur Regulierung übersetzt werden können. Dennoch sollen die kurzen Anmerkungen hier verdeutlichen, welche Arten von Überlegungen in eine Explizierung einer theoretisch-konzeptionellen Basis für die künftige Kontrolle bzw. das Monitoring von Meinungsmacht eingehen könnten.

In der Kommunikations- und Politikwissenschaft finden sich zahlreiche Ansätze und Modelle, die verschiedene Aspekte kommunikativer Wirkungen auf die Meinungsbildung in den Blick nehmen. Der Dialog zwischen Sozialwissenschaften und juristisch dominierter Medienregulierung wird dabei auch hier dadurch erschwert, dass das, was Gesetzgeber und Rechtsprechung wohl unter möglichen Medienwirkungen im Rahmen der Meinungsbildung verstehen, in den Sozialwissenschaften teilweise in einzelnen Ansätzen und mit je spezifischen Begrifflichkeiten bezeichnet wird. So werden beispielsweise verschiedene kognitive Effekte mit den Konzepten *Agenda-Setting* (*Einflüsse auf wahrgenommene Themenwichtigkeit*), *Kultivierung* (*Einflüsse auf Wissen bzw. Realitätsvorstellungen*) oder als Effekte von sogenannten Social Cues auf *Meinungsklima-Wahrnehmungen* beschrieben. Dagegen werden unter dem Begriff der *Persuasion* beispielsweise Veränderungen von Einstellungen untersucht, die unter anderem durch *Framing* oder *Priming* ausgelöst werden können (z. B. Schweiger/Fahr 2013; Geers/Bos 2017).

Verschiedene Modelle unterscheiden sich beispielsweise danach, ob sie eher kurz- oder eher langfristige Wirkungen in den Blick nehmen, ob sie den Prozesscharakter von Medienwirkungen betonen oder ob sie massen- und interpersonale Kommunikation mit in die Betrachtung einschließen. Zu den wichtigsten Modellen für die Individualebene zählen z. B. das *Elaboration-Likelihood-Modell* (ELM; im Überblick Wirth/Kühne 2013), das *Differential-Susceptibility-to-Media-Effects-Modell* (DSMM; Valkenburg/Peter 2013), das *Reinforcing-Spirals-Modell* (Slater 2007) und das *O-S-R-O-R-Modell* (Cho 2009). In individualpsychologisch ausgerichteten Modellen werden dann beispielsweise unterschiedliche Modi der Informationsverarbeitung und Meinungsbildung unterschieden, die mehr oder weniger dem Ideal eines rationalen, mündigen Bürgers entsprechen, wobei Formen der *heuristisch-intuitiven* Meinungsbildung sehr viel häufiger sind als *systematisch-rationale Prozesse* (z. B. Geiß 2015). Andere Modelle beziehen sich z. B. auf bestimmte Situationen wie Skandale oder Wahlkämpfe (z. B. Dahlem 2001; Kepplinger et al. 2012; Reinemann et al. 2013).

Aus Platzgründen soll hier nur kurz angedeutet werden, welche grundsätzlichen Einsichten künftige Überlegungen zu Regulierungsmaßnahmen informieren können, indem sie zu realistischen Vorstellungen von kommunikativen Einflüssen auf Meinungsbildungsprozesse beitragen. Ansätze wie das Reinforcing-Spirals-Modell (Slater 2007) oder das DSMM (Valkenburg/Peter 2013) betrachten kommunikative Wirkungen auf die Meinungsbildung beispielsweise als dynamischen Prozess, in dem vorab bestehende Einstellungen (Prädispositionen) von Bürgern zur selektiven, oftmals einstellungs- bzw. identitätskonformen Auswahl bestimmter Medienangebote, aber auch zu selektivem Engagement in interpersonaler Kommunikation (Gesprächen + Anschlusshandeln) führen (Song/Boomgarden 2017). Durch die Nutzung solcher Inhalte werden bestehende Einstellungen oftmals neuerlich bestärkt, weil die Voreinstellungen nicht nur die Auswahl, sondern auch die Verarbeitung

der vorgefundenen Medieninhalte maßgeblich prägen. So können über die Zeit sich verstärkende Spiralprozesse aus Einstellungen, Auswahlentscheidungen und Medieneffekten entstehen (= reinforcing spirals) (Abbildung 3).

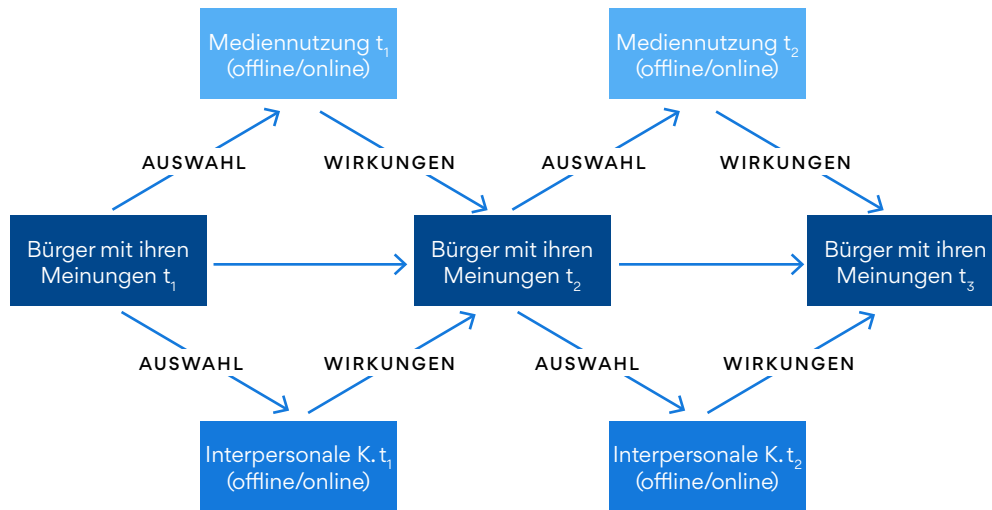


Abbildung 3: Kommunikative Wirkungen auf die Meinungsbildung als dynamischer, selbst verstärkender Prozess: die Grundstruktur des Reinforcing-Spiral-Modells (Slater 2007).

Eigene Darstellung auf Basis von Song/Boomgarden (2017). „Interpersonale K.“ = interpersonale Kommunikation.

Dieses und ähnliche Modelle sowie die entsprechende empirische Forschung verdeutlichen, (1) warum angesichts der Expansion des Angebots und der Etablierung politisch einseitigerer und extremerer, nicht binnenplural gestalteter Onlineangebote (sogenannte Alternativmedien) die Gefahr der Ausbildung (politisch) einseitiger Medienrepertoires steigt (*einstellungskonsonante Auswahl, Echo Chambers*). Sie verweisen (2) auf die Notwendigkeit, nicht nur die Vielfalt von Sendern, sondern auch die inhaltliche und genutzte Medienvielfalt in den Blick zu nehmen (Stark/Stegmann 2021), und (3) darauf, dass in Rahmen der Meinungsbildung oftmals interpersonale Online- und Offlinekommunikation eine wichtige Rolle spielen.

Differenziert man die einzelnen Elemente solcher Modelle weiter aus, dann gewinnt man beispielsweise einen immer besseren Blick dafür, wie sehr sich das Spektrum verschiedener Quellen durch die Digitalisierung erweitert und die Bedeutung einzelner traditioneller Mediengattungen potenziell abgeschwächt hat. Zudem können solche Modelle hilfreich bei der Beantwortung der Frage sein, wo Intermediäre in welcher Stärke in Meinungsbildungsprozesse eingreifen, indem man ihre Filterungs-, Selektions- und Personalisierungseffekte sowie die konkreten Inhalte und Angebote, die sie zur Verfügung stellen, in den einzelnen Phasen massenmedialer und interpersonaler Kommunikationsprozesse verortet. Schließlich verdeutlichen diese Modelle, dass eine isolierte Betrachtung der Nutzung einzelner Mediengattungen für die Abschätzung von Meinungsmachtpotenzialen mittlerweile in die Irre gehen sollten, weil sich die Struktur individueller Medienrepertoires aufgrund der Größe des Angebots extrem ausdifferenziert hat (z. B. Kösters/Jandura 2018) (Abbildung 4).

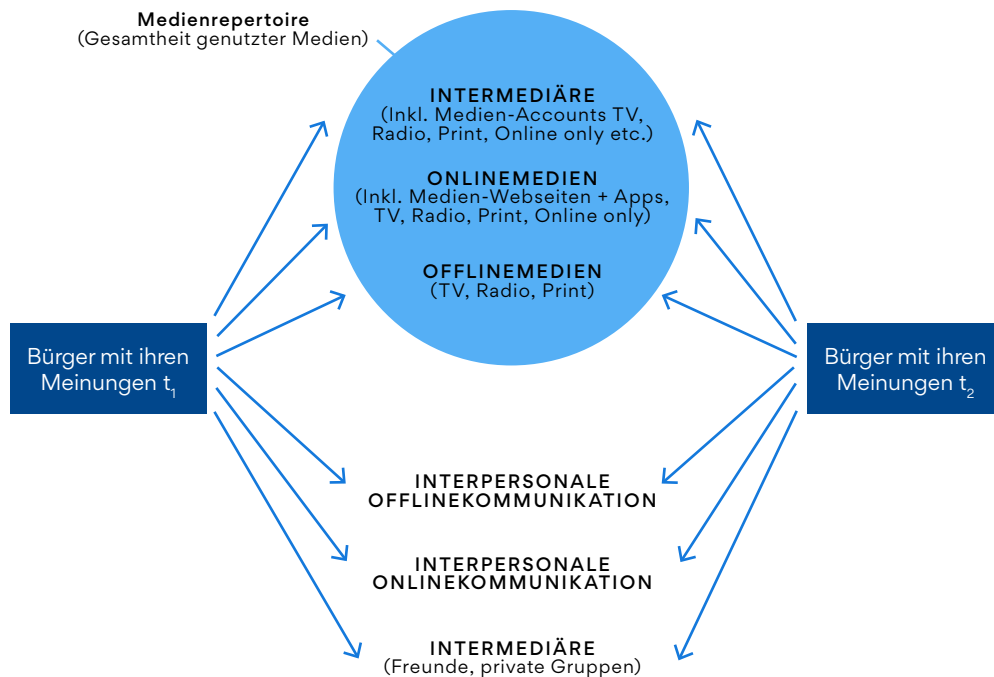


Abbildung 4: Mediale und interpersonale Online- und Offlinekommunikation als Quellen kommunikativer Einflüsse auf die Meinungsbildung.

Eigene Darstellung.

Will man abschließend eine Antwort auf die Frage andeuten, wodurch Medien *kurzfristig* Meinungen etablieren oder verändern können, dann muss hier diese knappe Feststellung genügen: **Mediale Einflüsse auf die individuelle Meinungsbildung sind in der Regel weniger das Resultat einer durch Kommunikation erzeugten Veränderung langfristig etablierter Prädispositionen (wie Wertvorstellungen). Viel häufiger sind sie das Ergebnis einer Veränderung von Wissen oder der Erzeugung von Emotionen (z. B. Geiß 2015, 104 ff.). Darüber hinaus gehen wesentliche Einflüsse auf Meinungs- oder Verhaltensänderungen von medialen Schwerpunktsetzungen (Themen, Akteure, Frames, Argumente) aus, die die kognitive Verfügbarkeit bestimmter, die Meinungsbildung beeinflussender, Aspekte prägen (z. B. Agenda-Setting, Priming, Framing; z. B. Geers/Bos 2017).**

Diese letzte Anmerkung macht u. a. deutlich, warum sich Untersuchungen medialer Einflüsse auf Meinungsbildung in der Regel nicht allein auf den Tenor wertender Aussagen als wesentliches Kriterium des medialen Inputs konzentrieren, sondern z. B. auch Indikatoren für die Vermittlung von Wissen/Realitätsvorstellungen oder Emotionen zu Meinungsobjekten berücksichtigen. Auch verdeutlichen diese knappen Ausführungen, dass eine Meinungsmachtkontrolle, die konkrete Inhalte außer Betracht lässt, indem sie sich allein auf Anbieterstrukturen konzentriert, sehr weit entfernt von den Merkmalen und Strukturen von Medien(inhalten) ist, die in der einschlägigen Forschung als zentral für Erklärung und Messung tatsächlicher Medieneinflüsse auf Meinungsbildung gelten (Details dazu im folgenden Arbeitspapier).

5. Regulierungsrelevante Meinungen und Medieninhalte

Im Kontext der medialen Konzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung ist nicht völlig eindeutig, auf welche Meinungen bzw. Meinungs- und Einstellungsobjekte sich Gesetzgeber und Rechtsprechung genau beziehen. Bedenkt man die historische Genese der Rundfunkordnung, die u. a. in Abgrenzung zum Nationalsozialismus entstand, die immer wieder betonte Relevanz von Medien für die demokratische Willensbildung, die Abgrenzung des Rundfunks zur (Tages-)Presse und die Nennung von „Berichterstattung“ in Art. 5 GG, dann könnte man eigentlich davon ausgehen, dass es zumindest primär um politische bzw. politisch relevante Meinungen und Einstellungen geht (zu diesen Begriffen z. B. Reinemann/Zerback 2013).

Im Fokus des Interesses der Regulierung sollte also die Meinungsbildung zu politischen Themen (z. B. Rentenreform, Sterbehilfe, Coronabekämpfung) oder politischen Akteuren (z. B. Parteien, Politiker, Verbände) stehen, weniger dagegen Meinungen über die Leistungen des FC Bayern, die Kandidatinnen von „Germany’s Next Top Model“ oder Vorstellungen von der Schönheit der bayerischen Bergwelt.

In seinen ab 1960 gefällten, folgenreichen Rundfunk-Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht dagegen immer wieder seine Auffassung betont, dass es ein umfassenderes Verständnis von öffentlicher Meinungsbildung hat, und aus diesem resultiert ein sehr weitreichendes Verständnis davon, welche Medieninhalte seiner Ansicht nach relevant für die Meinungsbildung sind. So heißt es im 1. Rundfunkurteil (Fernsehurteil) von 1960:

„Diese Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen, musikalischen Darbietungen, Übertragungen kabarettistischer Programme bis hinein in die szenische Gestaltung einer Darbietung“ (→ BVerfGE 12, 205 [260]).

Und im 2. Rundfunkurteil von 1971 und weiteren Urteilen heißt es nochmals analog:

„Zwar spricht Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nur von der ‚Berichterstattung‘ durch den Rundfunk. Das besagt indessen nicht, daß sich die neutralisierenden Maßnahmen lediglich auf Nachrichtensendungen und ähnliches zu beschränken hätten. Der Rundfunk wirkt auch mit den Sendungen außerhalb des Bereichs der eigentlichen Information und politischen Unterrichtung an der Meinungsbildung mit. Diese Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen und musikalischen Darbietungen“ (→ 31, 314 [326]).⁶

Es ist bemerkenswert, dass sich diese Ansicht des BVerfG vom Anfang der 1960er-Jahre nach wie vor stark auf die Regeln und die Praxis von Meinungsmachtkontrolle und Vielfaltssicherung aus-

⁶ Inwiefern die explizite Einbeziehung unterhaltender Medienformate auch der Tatsache geschuldet war, dass Karlsruhe dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht die Legitimation entziehen wollte, solche Angebote zu senden, müsste in den entsprechenden Kommentaren bzw. der Literatur zur Entstehung vor allem des 1. Rundfunkurteils untersucht werden. Allerdings ist dies hier nicht entscheidend und kann deshalb zunächst offenbleiben.

wirkt, obwohl sich Umfang und Struktur des medialen Angebots im Rahmen der Entwicklung eines hybriden Vielkanal-Mediensystems seither fundamental verändert haben. Allein die Zahl der Medienangebote hat sich derart vergrößert, dass ein Überblick nur noch zu schwer herzustellen wäre, wenn man alle Angebote unabhängig von ihrem inhaltlich-thematischen Fokus erfassen wollen würde.

Allerdings geht aus den relevanten Passagen der Urteile nur hervor, dass Meinungsbildung nach Ansicht des BVerfG nicht *allein* durch tagesaktuelle und explizit politisch relevante Medieninhalte, sondern *prinzipiell* durch alle Arten von Medieninhalten beeinflusst werden kann. **Dagegen lässt sich aus den Ausführungen weder herauslesen, dass das BVerfG alle diese Medieninhalte für gleichbedeutend für die Meinungsbildung hielte, noch, dass es ihm um jegliche Arten von Meinungsbildungsprozessen oder Einstellungsobjekten ginge.** Vielmehr lassen Ausführungen in verschiedenen Urteilen erahnen, dass dies gerade *nicht* der Fall ist. So unterscheidet das BVerfG in seinen Urteilen dann auch immer wieder zwischen verschiedenen Inhalten bzw. Formaten (z. B. im Niedersachsen-Urteil; dazu Schulz 2017).

Dieses der Meinungsmachtkontrolle zugrunde liegende, im Prinzip thematisch allumfassende Verständnis von Meinung und Meinungsbildung ist von enormer Bedeutung für die rechtliche Ausgestaltung und Praxis der Konzentrationskontrolle im Rundfunk. Denn hier wird unter Verweis auf das BVerfG die *Gesamtnutzungsdauer* als Indikator herangezogen, ohne zwischen verschiedenen Sendungs- und Inhaltstypen zu differenzieren, die sich in völlig unterschiedlicher Weise auf unterschiedliche Ein- und Vorstellungen auswirken und vor allem eine völlig unterschiedliche gesellschaftlich-politische Relevanz besitzen (siehe unten).

Diese Praxis ist aus kommunikationswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und demokratietheoretischer Sicht problematisch und wird schon lange kritisiert (z. B. → Schulz/Held 2006, 56–58; Lobigs/Neuberger 2018). Zwar finden sich in der Forschung Belege für Einflüsse *bestimmter* unterhaltender und fiktionaler Medieninhalte auf politische Ein- und Vorstellungen. Auch finden sich Belege für die Meinungsrelevanz hybrider Formate zwischen Information und Unterhaltung (z. B. Gierzynski 2018; Holbert et al. 2014). **Allerdings findet man nach unserer Kenntnis in der Fachliteratur niemanden, der behaupten würde, jegliche Art unterhaltender bzw. fiktionaler Inhalte sei für die Meinungsbildung zu aktuellen Themen und Ereignissen so bedeutsam wie aktuelle, journalistisch gestaltete Berichterstattung** (inklusive Dokumentationen, Magazinen zu politischen Themen etc.) (z. B. Gierzynski 2018; Holbert et al. 2014).

Nicht umsonst unterscheiden wissenschaftliche Systematisierungen von Medieninhalten (z. B. Dahinden/Trappel 2010; Kleinen-von Königslöw 2013; Maurer/Reinemann 2006) ebenso wie die regelmäßigen Programmanalysen der Rundfunkveranstalter (z. B. → die medienanstalten 2019a; Krüger 2019; Maurer et al. 2020) völlig selbstverständlich z. B. zwischen Programmbestandteilen wie Information, fiktionale und non-fiktionale Unterhaltung sowie Werbung. **Der offensichtliche Hintergrund ist, dass die verschiedenen Inhalte in Kombination mit eher informations- oder eher unterhaltungsorientierten Rezeptionsorientierungen aufseiten der Bürgerinnen und Bürger Wirkungen mit einer sehr unterschiedlichen Relevanz für die politisch relevante (aktuelle) Meinungsbildung haben** (Abbildung. 5).

Dominante Rezeptions-orientierung	Politikintensität		
	KEINE	NIEDRIG	HOCH
Unterhaltung	z. B. Show-, Quiz-, Musik-, Sportsendungen, fiktionale Serien ohne Politikbezug	z. B. fiktionale Serien mit politischen Implikationen (Crime), Sozialdokumentationen	z. B. fiktionale politische Serien, politische Satire und Kabarett
	z. B. Meinungen zu Sportlern, Künstlern, Musikern und deren Arbeit/Leistungen etc.	z. B. Meinungen zu gesellschaftlichen Problemen, Rollenbildern, Normen, Werten	z. B. Meinungen zu Politik, Parteien, Politikern, aktuellen Sachfragen
Information	z. B. Auto-, Gesundheits-, Reisemagazine, nicht politische Dokumentationen	z. B. Boulevardmagazine, unpolitische Dokumentationen	z. B. Nachrichten, Magazine, politische Talks und Dokumentationen
	z. B. Meinungen zu Produkten, medizinischen Behandlungsverfahren, Reisezielen	z. B. Meinungen zu Prominenten, Gruppen, Lebenslagen, Rollenbildern, Normen, Werten	z. B. Meinungen zu Parteien, Politikern, aktuellen Sachfragen

Abbildung 5: Durch die Konzentrationskontrolle erfasste Formate und durch diese primär beeinflusste Meinungsojekte nach Politikintensität und dominanter Rezeptionsorientierung.

In Anlehnung an z. B. Maurer/Reinemann (2006), Dahinden/Trappel (2010), Kleinen-von Königslöw (2013).

Neben einer möglichen Beeinflussung der politischen Meinungsbildung durch Unterhaltung ohne Politikbezug könnte ein weiteres Argument für eine Berücksichtigung *sämtlicher* Inhalte sein, dass eine einmal erreichte Reichweite eines Senders leicht in politischen Einfluss umgemünzt werden könnte. Allerdings ist fraglich, wie weit dieses Argument trägt. Denn Entwicklungen der Vergangenheit legen eher nahe, dass sich ein einmal erreichter Marktanteil schnell verflüchtigen könnte, sollte ein Anbieter versuchen, Unterhaltung durch Politik zu ersetzen. Die Abwanderung breiter Zuschauerschichten zu den privaten Anbietern infolge der Dualisierung des Rundfunks (z. B. Wegener 2001), die daraus resultierende Entwicklung unterhaltungsorientierter TV-Nutzungsrepertoires, die wachsende Zahl an Nachrichtenvermeiderinnen und -vermeidern infolge der medialen Angebotsexpansion (z. B. Jandura/Friedrich 2015) oder der Erfolg unterhaltungsorientierter Streaming-Dienste wie Netflix etc. (z. B. → Beisch et al. 2019) legen dies nahe. Dies bedeutet zwar nicht, dass z. B. etablierte TV-Anbieter wie RTL oder ProSiebenSat1 aufgrund des gewachsenen Drucks im Unterhaltungsbereich versuchen, ihre Informationsangebote auszubauen, um dadurch neue Publikumssegmente zu gewinnen. Allerdings bliebe eine solche Entwicklung für die Konzentrationskontrolle ohnehin unbemerkt, weil sie blind für inhaltliche Differenzierungen ist.

Insgesamt scheint sich der Gesetzgeber also in den Regelungen zur Konzentrationskontrolle am verfassungsrechtlich geprägten, sehr weiten Begriff von Meinung zu orientieren, der sich in erster Linie in der Auseinandersetzung mit Fragen der Meinungsäußerungsfreiheit herausgebildet hat. Es spielt deshalb für die Meinungsmachtkontrolle zunächst keine Rolle, ob Meinungen mit oder ohne Politikbezug bzw. politischer Relevanz beeinflusst werden. **Jedoch, darauf weist etwa Schulz (2017) hin, muss man diesen verfassungsrechtlichen Begriff von Meinung nicht zwingend auch für die Kontrolle bzw. das Monitoring von Meinungsmacht heranziehen.** Dazu Schulz (2017):

„Dass verfassungsrechtlich ein weiter Meinungsbegriff zugrunde gelegt wird, heißt nicht, dass das einfache Recht ihn an dieser Stelle vollständig übernehmen muss [...]. D. h., dass der Gesetzgeber eine Regulierung von Meinungsmacht auf politische Meinungen fokussieren, also Kommunikation mit Wirkmacht auf politische Kommunikation anders gewichten kann.“

Es scheint also rechtlich gesehen durchaus möglich, sich bei der Meinungsmachtkontrolle auf den Bereich der demokratietheoretisch zentralen politischen Meinungsbildung zu konzentrieren.

Auch das Bundesverfassungsgericht scheint in zahlreichen einschlägigen Urteilen primär an die „demokratiefunktionale Wurzel der Kommunikationsfreiheiten“ zu denken (Schulz 2017), auch wenn es an anderer Stelle immer wieder auch auf die Bedeutsamkeit von Unterhaltung verweist (z. B. im Caroline-Urteil von 1999, → BVerfGE 101, 361 (389)). So heißt es beispielsweise in der Lissabon-Entscheidung von 2009 (→ BVerfGE 123, 267):

„Demokratie lebt zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, die sich auf zentrale politische Richtungsbestimmungen und die periodische Vergabe von politischen Spitzenämtern im Wettbewerb von Regierung und Opposition konzentriert. Diese öffentliche Meinung macht für Wahlen und Abstimmungen erst die Alternativen sichtbar und ruft diese auch für einzelne Sachentscheidungen fortlaufend in Erinnerung, damit die politische Willensbildung des Volkes über die für alle Bürger zur Mitwirkung geöffneten Parteien und im öffentlichen Informationsraum beständig präsent und wirksam bleiben.“

Auch die jüngere juristische Diskussion fokussiert sich – aus guten Gründen offenbar – auf die politische Meinungsbildung. So diskutiert Heidtke (2020) in seiner umfassenden Auseinandersetzung mit der Frage der Meinungsbildungsrelevanz von Medienintermediären nicht politische Meinungen und Inhalte erst gar nicht. Vielmehr konzentriert er sich sofort auf „die für die Meinungsbildung besonders relevante (politische) Öffentlichkeit“ (Heidtke 2020, 41) und hält es für unabdingbar zu klären, „was unter dem Begriff der (politischen) Öffentlichkeit zu verstehen ist (Heidtke 2020, 41–65). Auch Ingold (2017, 498) betont:

„[...] das Spezifikum politischer Öffentlichkeiten in Demokratien [besteht] darin, dass sie gerade auf gesellschaftlich-kollektive Selbstbestimmung abzielen, indem demokratische Verfahren begleitet bzw. beeinflusst werden sollen. Und dieses Spezifikum steht dementsprechend im Mittelpunkt der rechtlichen Konstruktion von demokratischer Öffentlichkeit.“

Es ist also nicht nur denkbar, sondern wohl auch naheliegend, dass der Gesetzgeber in der konkreten Ausgestaltung der Meinungsmachtkontrolle Medieninhalte politischer Kommunikation und damit politisch relevante Vorstellungen und Meinungen künftig stärker in den Mittelpunkt stellen sollte.⁷

Die im Rahmen der Konzentrationskontrolle derzeit praktizierte, unterschiedslose Berücksichtigung aller Medieninhalte ist deshalb aus wissenschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar und kann unter Umständen dazu führen, dass eine gefährliche Ballung von Meinungsmacht bei politisch

7 Wie schwierig dabei auch für die Rechtswissenschaft mitunter die schlüssige Verwendung und Verbindung der Begriffe ist, wird etwa bei Heidtke (2020) deutlich. Nach einer Definition von Öffentlichkeit als offenes, frei zugängliches Kommunikationsfeld plädiert er dafür, „öffentliche Meinung“ als „die sich im Diskurs herausbildende herrschende Meinung zu verstehen“ (Herv. d. Verf.), da nur diese zu einer „Wirkgröße“ im Hinblick auf die individuelle Meinungsbildung werden könne (Heidtke 2020, 49, 51 f.). Dies führt aus mehreren Gründen in die Irre. So zeigt die Medienwirkungsforschung, dass nicht nur in der Öffentlichkeit vorherrschende Meinungen auf die individuelle Meinungsbildung wirken. Zweitens entwickelt sich überhaupt nicht bei jedem Thema eine „herrschende“ Meinung in der Öffentlichkeit, sondern oftmals stehen sich verschiedene Meinungen auch dauerhaft gegenüber. Dies gilt umso mehr in modernen hybriden Mediensystemen, in denen die Existenz vieler Öffentlichkeiten angenommen werden muss (z. B. Pfetsch et al. 2018). Drittens ist es normativ betrachtet ja gerade das Ziel (etwa der Meinungsmachtkontrolle), eine Öffentlichkeit mit vielfältigen Meinungen zu fördern, um eine freie individuelle Meinungsbildung zu gewährleisten. Auch wenn man einschlägige Entscheidungen des BVerfGE liest, kann man oftmals nicht sinnvollerweise annehmen, dass eine „herrschende“ Meinung gemeint ist, z. B. im oben zitierten Lissabon-Urteil, in dem „Öffentlichkeit“ und „öffentliche Meinung“ eher synonym verwendet werden (Ingold 2017, 499) und möglicherweise in erster Linie eine vielfältige und informationsreiche Medienberichterstattung gemeint ist.

relevanten Inhalten unerkant bleibt.⁸ Eine zumindest nach Inhalten differenzierte Betrachtung von Meinungsvielfalt und Meinungsmacht sowie ein besonderer Fokus auf politisch relevante Inhalte sind Mindestanforderungen, die bei der Neuordnung von Vielfaltssicherung und Konzentrationskontrolle erfüllt werden müssen.⁹

6. Meinungsmacht und vorherrschende Meinungsmacht

Auch der Begriff der (vorherrschenden) Meinungsmacht bleibt in den relevanten Rechtsgrundlagen bzw. der Rechtsprechung weitgehend unbestimmt. Er wird nicht konzeptionell diskutiert, sondern nur operational bestimmt. Um dies zu ändern, ist es zunächst sinnvoll, als Bezugspunkt die Meinungsbildung zu politisch relevanten Sachverhalten festzulegen (siehe oben). Angesichts fehlender Definitionen schlagen → Lobigs/Neuberger (2018) vor, Meinungsmacht *in der politischen Öffentlichkeit* zu definieren „als die Fähigkeit, auf Prozesse der öffentlichen Meinungsbildung (öffentliche Meinung) und individuellen Meinungsbildung (politische Einstellungen und Handeln des Publikums, d. h. der Bürgerinnen und Bürger sowie anderer politischer Akteure) erfolgreich Einfluss zu nehmen, d. h., beabsichtigte Wirkungen [...] zu erzielen“¹⁰.

Problematisch an dieser Definition ist die Fokussierung auf *beabsichtigte* Wirkungen, vor allem wenn eine Äquivalenz von Intention und Effekt verlangt wird. Mediale Meinungsmacht nur bei *intendierten* Wirkungen anzunehmen, dürfte für deren empirische Ermittlung unüberwindbare Hindernisse aufrichten, da entsprechende Nachweise nur schwer zu erbringen sein dürften. Medieneinflüsse entstehen zudem auch non-intentional und als externe Effekte von Handlungsweisen, die aus der Perspektive der Akteure ganz anderen Zwecken dienen. **Für die Bestimmung von Meinungsmacht sollte demnach konzeptionell nicht zwischen beabsichtigten und unbeabsichtigten Effekten unterschieden werden, da sie empirisch kaum zu trennen sind und es für die Bestimmung von Meinungsmacht entscheidend ist, dass entsprechende Effekte vorhanden sind. Spätestens wenn es um die Bestimmung von Meinungsmacht durch die Algorithmen von Intermediären geht, kommt man mit dem Begriff der Intentionalität wohl nur schwer weiter.**

Im Hinblick auf die individuelle Meinungsbildung (Mikroebene) ist es auf Basis der obigen Diskussion zur Entstehung und der Struktur von Meinungen zunächst sinnvoll, diejenigen Größen zu er-

8 Verwiesen sei an dieser Stelle auch darauf, dass das BVerfG in seinen Entscheidungen zum Rundfunkverfassungsrecht das Kriterium der „Aktualität“ zu einem Kernbestandteil seiner Argumentation gemacht hat. Und dieses Kriterium trifft wohl in erster Linie auf journalistisch-redaktionelle aktuelle Berichterstattung zu, nicht aber auf primär unterhaltende Angebote (dazu auch Ingold 2017, 501–502).

9 Im Übrigen spiegelt sich die Vorstellung einer überragenden Bedeutung der Programmsparte Information an anderen Stellen der Rundfunkordnung bzw. in der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sehr wohl. So liegt der Anteil der Sparte Information im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sehr viel höher als im privaten Rundfunk, die Programmbeobachtung von Öffentlich-Rechtlichen und Landesmedienanstalten unterschied routinemäßig diese Programmsparten, und Spartensender mit dem Schwerpunkt Information werden im MStV von anderen unterschieden. Wäre es allgemeine Auffassung, dass fiktionale und unterhaltende Inhalte ebenso bedeutsam für die Meinungsbildung seien wie journalistisch-redaktionell gestaltete, politisch relevante Inhalte, wäre dies wohl kaum der Fall.

10 Neuberger/Lobigs interpretieren die Unterscheidung von individueller und öffentlicher Meinungsbildung so (2010, 15): „Die ‚individuelle Meinungsbildung‘ bezieht sich auf die Herausbildung politischer Einstellungen bei den Rezipienten der Massenmedien, die zugleich als Bürger am politischen System beteiligt sind. Unter ‚öffentlicher Meinungsbildung‘ ist dagegen das Entstehen der ‚öffentlichen Meinung‘ zu einem Streitthema zu verstehen“. Auch hier bleibt allerdings offen, welchem Konzept von „öffentlicher Meinung“ sie folgen. Möglicherweise ist auch hier eine „vorherrschende“ Meinung gemeint.

gänzen, die Einstellungen und Handeln sowie deren Zusammenhang wesentlich bestimmen, also Affekte/Emotionen und Vorstellungen/Wissen (z. B. Ajzen et al. 2018, 257–331): Politische Meinungsmacht kann sich in der Konkretisierung der Definition oben also durch die Beeinflussung von

- Affekten und Emotionen (*emotionale Effekte*),
- Vorstellungen und Wissen (*kognitive Effekte, u. a. Themenwichtigkeit*),
- Einstellungen und Meinungen (*attitudinale Effekte*) sowie
- Handeln und Verhalten (*behaviorale Effekte*)

äußern. Anders ausgedrückt: Sowohl Wirkungen auf Affekte/Emotionen, als auch auf Vorstellungen/Wissen, Einstellungen/Meinungen sowie Handeln/Verhalten sollen hier als ein Indikator für Meinungsmacht verstanden werden.

Bemerkenswert ist, dass (mediale) politische Meinungsmacht in der zitierten Definition nicht nur an entsprechenden Effekten auf die Bevölkerung festgemacht wird – wie dies in der gesamten Medienregulierung der Fall ist –, sondern auch an Effekten auf politische Akteure. Eine solche Erweiterung des Verständnisses von Meinungsmacht wurde aus der Wissenschaft schon früh angeregt, weil mediale Einflüsse auf politische Akteure, aber auch innerhalb der Mediensysteme dort seit Langem untersucht werden und ihnen eine erhebliche Bedeutung für den Verlauf von Diskursen und für politische Entscheidungsprozesse beigemessen wird (dazu z. B. Fawzi 2014; Reinemann/Zerback 2013). **Meinungsmacht wird in diesem Zusammenhang etwa im Hinblick auf sogenannte Leitmedien oder Meinungsführermedien diskutiert, die sich gerade dadurch auszeichnen, dass ihr Einfluss über die eigene, unter Umständen vergleichsweise kleine Leserschaft deutlich hinausgeht, weil sie in Politik und Medien erhebliche Beachtung finden** (z. B. Jarren 2008; Jarren/Vogel 2011; Reinemann 2003).

Aber auch in Bezug auf die Meinungsmacht gegenüber der Bevölkerung bleibt es in Regulierung, Rechtsprechung und auch der oben zitierten Definition bei einer entweder unbestimmten, zumindest aber sehr begrenzten Vorstellung davon, woran man die *Stärke der Meinungsmacht* eines Mediums, also die Größe seines Einflusses auf Emotionen, Wissen, Einstellungen oder Verhalten in der Bevölkerung eigentlich konkret festmachen kann. Hier sind mindestens drei verschiedene Sichtweisen denkbar. So könnte man die Stärke der Meinungsmacht eines Mediums festmachen an

- der *Anzahl der betroffenen Menschen* (Wie viele Menschen werden beeinflusst?),
- der *Intensität* des Einflusses (Wie stark sind die Wirkungen?) sowie
- der *gesellschaftlichen Bedeutsamkeit* der Effekte (Welche Meinungen etc. werden beeinflusst? Zum Beispiel Meinungen zu Musikern vs. Politikern?).

Fügt man die verschiedenen diskutierten Kriterien zusammen, dann ergibt sich eine Matrix möglicher Indikatoren medialer Meinungsmacht, wobei bisher nur die fett gedruckten Indikatoren (in teils abgewandelter Form der Messung der Anzahl der Betroffenen über Marktanteile statt Reichweiten) berücksichtigt werden (Abbildung 6).

Wirkung auf > Ablesbar an v	EMOTIONEN	VORSTELLUNGEN	EINSTELLUNGEN	HANDELN
Anzahl Betroffene	niedrig – hoch	niedrig – hoch	niedrig – hoch	niedrig – hoch
Intensität Wirkung	niedrig – hoch	niedrig – hoch	niedrig – hoch	niedrig – hoch
Bedeutsamkeit Wirkung	niedrig – hoch	niedrig – hoch	niedrig – hoch	niedrig – hoch

Abbildung 6: Dimensionen der Indikatoren für Meinungsmacht.

Eigene Darstellung.

Bislang spielt im Rahmen der Meinungsmachtkontrolle allein die *Anzahl* der einem Einfluss ausgesetzten Bürgerinnen und Bürger eine Rolle,¹¹ während die *Intensität* von Einflüssen, die politisch-gesellschaftliche *Bedeutsamkeit* der implizit unterstellten Effekte sowie Wirkungen auf Politik und Medien unberücksichtigt bleiben. Allerdings wird der vermutete Effekt auf Meinungen bzw. Einstellungen natürlich nicht direkt gemessen, sondern auf Basis der Mediennutzung angenommen.

Ebenso unbestimmt wie der Begriff der Meinungsmacht ist die Vorstellung einer „vorherrschenden Meinungsmacht“. Schon lange wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass es an einer Bestimmung der konkreten Ziele der Regelungen in § 26 Rundfunk- bzw. dem neuen Medienstaatsvertrag fehlt (Schulz/Held 2006, 23). Höchststrichlerlich ist wohl erstmals im dritten Rundfunkurteil 1981 unter Verweis auf ein Urteil des OVG Münster aus dem Jahr 1977 von der Notwendigkeit eines „vorherrschenden“ Einflusses auf die Meinungsbildung die Rede:

*„Es liegt vielmehr in der Verantwortung des Gesetzgebers, dass ein Gesamtangebot besteht, in dem die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt zur Darstellung gelangt. Es muss der Gefahr begegnet werden, dass auf Verbreitung angelegte Meinungen von der öffentlichen Meinungsbildung ausgeschlossen werden und **Meinungsträger**, die sich im Besitz von Sendefrequenzen und Finanzmitteln befinden, **an der öffentlichen Meinungsbildung vorherrschend** mitwirken“ (→ BVerfGE 57, 295; Herv. d. Verf.).*

Im vierten Rundfunkurteil von 1986 heißt es dann u. a.

*„Meinungsvielfalt, deren Erhaltung und Sicherung Aufgabe der Rundfunkfreiheit ist, wird in besonderem Maße gefährdet durch eine Entstehung **vorherrschender Meinungsmacht**. Der Gesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich zu Vorkehrungen verpflichtet, welche geeignet sind, einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken“ (→ BVerfGE 73, 118; Herv. d. Verf.).*

Allenfalls vermuten lässt sich, dass das BVerfG und in der Folge der Gesetzgeber hier auf Wirkungen bzw. Wirkungsvermutungen abstellt, die wiederum an den oben aufgeführten Indikatoren festgemacht werden könnten. **Versteht man „vorherrschend“ als „dominierend“ oder „am stärksten in Erscheinung tretend“, dann könnte „vorherrschende Meinungsmacht“ bedeuten, dass ein Medium die Mehrheit der Menschen beeinflusst, im Vergleich den stärksten Einfluss auf Meinungen etc. ausübt oder die wichtigsten Meinungen beeinflusst.**

¹¹ Neben Reichweiten werden hier auch Marktanteile dem Indikator der Anzahl vereinfachend zugeschrieben.

Laut MStV wird „vorherrschende Meinungsmacht“ vermutet, wenn ein Unternehmen mit seinen Fernsehbeiträgen einen Marktanteil von 30 Prozent erlangt oder einen Marktanteil von 25 Prozent und auf einem medienrelevanten Markt eine marktbeherrschende Stellung innehat. Ist eine marktbeherrschende Stellung auf einem medienrelevanten verwandten Markt oder ein 25-Prozent-Marktanteil im Fernsehen nicht gegeben, bedeutet ein Marktanteil von 30 Prozent im Gesamtmarktmodell vorherrschende Meinungsmacht. Vorbild für diese Regelung ist die Kontrolle von Marktmacht im Kartellrecht. Allerdings gibt es im Wettbewerbsrecht noch weitere Kriterien, die bei Beurteilung einer möglichen marktbeherrschenden Stellung berücksichtigt werden (Schulz 2017).

Problematisch ist diesbezüglich erstens, dass es anders als im Wettbewerbsrecht keine gesicherten Erkenntnisse gibt, die Kippunkte für Entwicklungen auf dem „Markt der Meinungsbildung“ stützen würden, wie sie auf ökonomischen Märkten etwa im Hinblick auf die Preisbildung vorliegen (Schulz 2017). **Welche Vorstellung über die Folgen eines bestimmten Marktanteils der Festlegung zugrunde liegt und warum es genau dieser Marktanteil sein muss, bleibt völlig offen.** Möglicherweise geht man im Sinne eines Worst-Case-Szenarios davon aus, dass ein Sender die Meinung seines Publikums 1:1 bestimmen könnte. Aber selbst dann bliebe offen, warum man eine „vorherrschende“ Meinungsmacht nicht erst bei einem Marktanteil von mehr als 50 Prozent vermutet oder die Schwelle im Gegenteil viel niedriger ansetzt. **Auch aus der Tatsache, dass die Schwellenwerte bislang nie überschritten wurden, die KEK also – bis auf die umstrittene Entscheidung ProSieben-Sat1-Springer – nicht regulierend eingegriffen hat, lässt sich keine Aussage darüber ableiten, ob die Schwellenwerte des MStV „richtig“, „zu hoch“ oder zu „niedrig“ sind, da es an einer inhaltlichen Begründung und entsprechenden Außenkriterien fehlt, die diese Bewertung stützen könnten. Die derzeit festgelegten Schwellenwerte sind also völlig willkürlich und könnten problematische Entwicklungen – wie immer diese dann definiert sind – zu früh oder zu spät bremsen** (die Frage der Schwellenwerte wird in einem weiteren Arbeitspapier genauer betrachtet). **Auch ist fraglich, ob es überhaupt einen fixen Schwellenwert geben kann, der „problematische“ Entwicklungen anzeigt.** Insofern ist Schulz zuzustimmen, wenn er zu dem Schluss kommt:

„Insofern spricht viel dafür, sich vom Konzept der Marktbeherrschung eines Unternehmens im Kartellrecht als Modell zu verabschieden, zumal es sich selbst zu einer eher systemischen Konzeption gewandelt hat“ (Schulz 2017).

Problematisch ist zweitens, dass weder Merkmale wie redaktionelle Kooperationen innerhalb von Senderfamilien (z. B. gemeinsame Nachrichtenredaktionen etc.) noch konkrete Inhalte berücksichtigt werden und zum Beispiel auch kein Unterschied zwischen Vollprogrammen oder Spartensendern mit Schwerpunkt Information oder Haustieren gemacht wird. **So kann die alleinige Fokussierung auf den Anteil am Gesamtmarkt zu folgenschweren Fehlschlüssen führen. Denn ohne Berücksichtigung der Inhalte wird einem TV-Sender mit einem Informationsanteil von einem Prozent und einer Reichweite von 25 Prozent ebenso viel Meinungsmacht attestiert wie einem Sender, der die gleiche Reichweite, aber einen Informationsanteil von 90 Prozent hat.**

7. Meinungsmacht und Vielfalt

Ein weiteres Problem ist die zentrale Annahme der Meinungsmachtkontrolle: Die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht soll durch die Sicherung von Meinungsvielfalt verhindert werden (→ BVerfGE 57, 295), Meinungsvielfalt wiederum werde durch vorherrschende Meinungsmacht gefährdet (→ BVerfGE 73, 118) und solle durch die Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht gesichert werden. Eine Differenzierung zwischen Zielvorstellung und Regulierungsansatz ist somit nur schwer erkennbar.

Dabei wird implizit ein negativer, linearer Zusammenhang zwischen Meinungsmacht und Meinungsvielfalt suggeriert, der rein logisch und wohl auch empirisch nicht haltbar ist. So kann ein Medienangebot wie beispielsweise der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine – gemessen an seiner Reichweite – hohe Meinungsmacht besitzen, gleichzeitig aber ein inhaltlich und politisch vielfältiges oder sogar ausgewogenes Angebot haben. Dies macht deutlich: **Erst die Kombination der Kriterien inhaltliche Vielfalt und Reichweite lässt Aufschluss darüber zu, ob Akteure oder Medien einen vorherrschenden, einseitigen und damit problematischen Einfluss auf die Meinungsbildung ausüben.** Meinungsmacht und Vielfalt können also nur in dem Maße als Gegensätze approximiert und verstanden werden, soweit die beiden Dimensionen der Anbieterstruktur und Inhalte sowie die beiden Dimensionen des Angebots und der Nutzung klar differenziert werden.

Sofern also Meinungsmacht nicht anders bzw. eindeutiger definiert wird und sich dies in den entsprechenden Regelungen und der Praxis des Monitorings spiegelt, kann man Meinungsmacht vor dem Hintergrund der aktuellen Konzentrationskontrolle nur dann als problematisch ansehen, wenn ein Medium (politisch) einseitig berichtet und es keine konkurrierenden Angebote mit einer anderen oder vielfältigen Ausrichtung gibt. **Ohne eine Berücksichtigung von Inhalten sind Regulierung und Monitoring von Marktanteilen wenig sinnvoll, wenn sie negative Effekte von Meinungsmacht verhindern sollen.**

Auch die notwendige Differenzierung zwischen Angebots- und Rezeptionsvielfalt (dazu Stark/Stegmann 2021; Helberger et al. 2018; Hindman 2009; Napoli 2011) macht evident, dass das positive Vorliegen von Vielfalt auf der Angebotsseite noch keine Abwesenheit der Meinungsmacht garantiert. Die entscheidende Frage ist hier, welche Inhalte und somit welches Spektrum an (einer Dimension von) Meinungsvielfalt überhaupt sichtbar ist (vgl. Ranking von Suchmaschinen, sozialen Medien, Nachrichtenaggregatoren) und dann rezipiert wird. Dabei kann Meinungsmacht in der Form von algorithmischen Operationen von Intermediären (z. B. Auto-Complete-Funktion von Suchmaschinen wie Google) und durch interne (politische, strategische Lenkung/Verzerrung) oder externe Manipulation (z. B. durch SEO, search engine optimization) auftreten (Lobigs/Neuberger 2018; Stark/Stegmann 2021).

D. Die Konzentrationskontrolle durch die KEK

1. Vorgehensweise

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Verhinderung von Anbieterkonzentration eine zentrale Maßnahme sei, um Meinungsvielfalt im Fernsehen zu sichern und die Ballung von Meinungsmacht zu verhindern, die eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung als zentrales Ziel der Medienregulierung gefährden könnte. Diese Überzeugung wird maßgeblich durch die höchststrichterliche Rechtsprechung gestützt. So vertrat das Bundesverfassungsgericht in seinem vierten Rundfunkurteil von 1986 die Auffassung, dass Gefahren für die Meinungsvielfalt „in besonderem Maße“ von der Entstehung eines „einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung“ ausgingen (→ BVerfGE 73, 118).¹²

Die Sonderstellung des Fernsehens (bzw. Rundfunks) ergibt sich aus der Annahme einer besonderen Wirkmacht, die das Bundesverfassungsgericht seit der achten Rundfunkentscheidung von 1994 an den Kriterien (1) Breitenwirkung/Reichweite, (2) Aktualität und (3) Suggestivkraft festmacht (→ BVerfGE 90, 60). **Diese Annahme ist fundamental für die deutsche Medienordnung, da sie seit dem Wegfall technischer Kapazitätsgrenzen entscheidend für die Begründung einer unterschiedlichen Regulierung von Rundfunk und Presse ist.**

Andere strukturelle Gefährdungen der Meinungsvielfalt im Fernsehen bzw. in den Medien insgesamt, die in der Wissenschaft diskutiert werden, spielen dagegen für die Regulierung keine Rolle (z. B. redaktionelle Kooperationen, Entstehung von Ein-Zeitungskreisen; dazu im Überblick z. B. Zerback 2013). Auch die Forschung zum Zusammenhang zwischen Anbieterstrukturen und der Vielfalt von Berichterstattung wurde bislang offenbar kaum einbezogen, obwohl die Befundlage zum Beispiel *nicht* erkennen lässt, dass sich mediale Wettbewerbsmärkte gegenüber Monopolmärkten durch eine größere Vielfalt in den berichteten Meinungen oder durch größere Kritikfreiheit auszeichnen (z. B. van Cuilenburg 2005, 301–303; Zerback 2013, 294–314).

Geregelt wird die auf die Anbieterkonzentration abzielende, „passive Vielfaltssicherung“ in §§ 60–68 → MStV. Demnach wird die Gefahr „vorherrschender Meinungsmacht“ in erster Linie an den Zuschaueranteilen der privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter festgemacht. Ein Zustand „vorherrschender Meinungsmacht“ wird vermutet, wenn die einem Unternehmen zurechenbaren Rundfunkprogramme, Zeitungen, Zeitschriften und Onlineangebote im Jahresdurchschnitt einen Nutzungsanteil (Zuschauer-, Hörer- und Leseranteil) von 30 Prozent erreichen.¹³ **Diese Vermutungsregeln folgen dem Vorsorgeprinzip.** Der Nachweis tatsächlicher (vorherrschender) Meinungsmacht ist deshalb aus Sicht des Gesetzgebers nicht erforderlich (dazu auch Schulz 2017).

¹² Wobei nicht klar ist, was das Bundesverfassungsgericht hier genau unter „öffentlicher Meinung“ versteht. Vermutlich geht es aber um die Meinung in der Bevölkerung (siehe oben; allgemein dazu Ingold 2017).

¹³ Weitere Detailregelungen für besondere Konstellationen bleiben hier zunächst unberücksichtigt.

Obwohl also die Meinungsmachtkontrolle eigentlich nur auf das Fernsehen abzielt, können auch „medienrelevante verwandte Märkte“ berücksichtigt werden, sofern TV-Unternehmen hier aktiv sind. In diesem Fall stellt sich dann das Problem der Verrechnung von Reichweiten bzw. Marktanteilen verschiedener Mediengattungen. Die KEK hat dies in der Vergangenheit im Wesentlichen so gelöst, dass Marktanteile von Unternehmen *gattungsspezifisch* gemessen, *gattungsspezifisch* anhand qualitativer Überlegungen gewichtet und zu *einem* Wert pro Unternehmen aggregiert wurden. Die konkreten Verfahren haben immer wieder zu Kritik geführt, etwa im Hinblick auf die Herleitung von Gewichtungsfaktoren¹⁴ sowie die Verrechnung eigentlich nicht vergleichbarer Indikatoren der Reichweiten bzw. Marktanteile verschiedener Mediengattungen (siehe unten).¹⁵

Um die mögliche Wirkung von TV-Sendern auf die Meinungsbildung beurteilen zu können, ist im MStV deren Nutzung als Indikator festgelegt worden. Basis der Berechnung ist die Dauer der Nutzung des *Gesamtprogramms* (Sehdauer) aller einbezogenen Sender für alle Zuschauer ab 3 Jahre.¹⁶ **Die implizite Annahme dieses Vorgehens ist, dass Wirkungen auf die Meinungsbildung und damit die Meinungsmacht eines Senders mit der so gemessenen Nutzungsdauer bzw. dem Marktanteil steigen und die Schwelle von 30 Prozent eine besondere Bedeutung für Meinungsbildungsprozesse haben würde.**¹⁷

2. Kritische Würdigung

2.1 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen

Die oben skizzierten theoretisch-konzeptionellen Unschärfen und Defizite, die auch in Rechtsprechung und Medienstaatsvertrag ihren Niederschlag finden, spiegeln sich in vielfacher Weise in der konkreten Ausgestaltung der Konzentrationskontrolle wider. Insofern kann die KEK auch nur bedingt für die entsprechenden Defizite verantwortlich gemacht werden, da sie sich natürlich an die entsprechenden rechtlichen Vorgaben halten muss. Dies betrifft beispielsweise die Defizite im Hinblick auf die der Regulierung zugrunde liegenden (zum Teil nicht explizierten) Vorstellungen von individueller und öffentlicher Meinung, individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozessen sowie Meinungsmacht, die Annahmen zum Verhältnis von Meinungs- bzw. Anbietervielfalt und Meinungsmacht oder die Nicht-Berücksichtigung konkreter Inhalte und ihrer Charakteristika (z. B. politische Relevanz, Ausgewogenheit etc.). Daneben ergeben sich jedoch auch Schwächen des Vorgehens der KEK, die durch eine Wahl alternativer Annahmen, Verfahren und Indikatoren zu reduzieren wären. Diese Schwächen beziehen sich insbesondere auf die Differenzierung, die Gewichtung und vor allem die Verrechnung von Mediengattungen, auf deren Ausgestaltung neben anderen Aspekten im Folgenden eingegangen wird.

14 Im Fall der geplanten Fusion der Axel Springer AG mit der ProSiebenSat.1 Media AG 2006 wurde aufgrund qualitativer Überlegungen zu den Kriterien (1) Breitenwirkung/Reichweite, (2) Aktualität und (3) Suggestivkraft dem Fernsehen ein Gewichtungsfaktor von 1, Tageszeitungen von 0,67, Hörfunk und Onlineangeboten von 0,5, Programmzeitschriften von 0,14 und Publikumszeitschriften von 0,1 zugewiesen.

15 So wird der Nutzungsanteil für das Fernsehen von der GfK Fernsehforschung im Auftrag der AGF anhand der Sehdauer (Marktanteil), für das Radio von der ag.ma anhand der Hördauer (Marktanteil), für Zeitungen und Zeitschriften anhand der verkauften IVW-Auflagen (Marktanteil als Prozentanteil der verkauften Auflage eines betrachteten Unternehmens an der verkauften Auflage der Gattung gesamt) und für Onlineangebote von der AGOF anhand von IVW-Seitenaufrufen (als Prozentanteil der aufgerufenen Seiten eines Unternehmens an den aufgerufenen Seiten insgesamt) gemessen. Der ermittelte Prozentsatz für Onlineangebote wird dabei von der KEK zudem halbiert mit dem Argument, dass die IVW vielleicht nur 50 Prozent des gesamten Traffics im Internet gesamt messe (TNS Infratest GmbH 2006, 8).

16 Die Daten werden von der GfK Fernsehforschung im Auftrag der AGF bereitgestellt.

17 Die AGF (2021a) definiert den Marktanteil als den „prozentualen Anteil der durchschnittlichen Sehbeteiligung einer Sendung, eines Werbeblocks oder eines bestimmten Zeitintervalls an der Gesamtsehdauer aller Programme zum jeweiligen Zeitpunkt“.

2.2 Empirische Umsetzung (Defizite der Indikatoren)

2.2.1 Fokussierung auf das Fernsehen

Um Meinungsmacht im Medienbereich valide zu bestimmen, ist eine alleinige Konzentration auf das Fernsehen nicht mehr zeitgemäß. Die Aufrechterhaltung der historisch entstandenen Beschränkung von Meinungsmachtkontrolle bzw. Monitoring auf den Rundfunk ist dabei vermutlich auch der politischen Brisanz einer Einbeziehung von Presse, Onlineangeboten und Intermediären geschuldet. **Zumindest in Form eines Monitorings, das sich allerdings nicht dem Verdacht einer staatlichen Kontrolle von Inhalten aussetzen darf, erscheint eine Einbeziehung der genannten Medien jedoch aus mehreren Gründen notwendig.**

Erstens hat die Bedeutung des (linearen) Fernsehens als Quelle aktueller Information abgenommen. Dies zeigen zahlreiche Studien, von denen in Abbildung 7 nur exemplarisch auf Langzeitbefunde des Instituts für Demoskopie Allensbach verwiesen wird. Eine auf das Fernsehen fokussierte Sicherung von Meinungsmacht bildet also einen immer kleiner werdenden Teil der relevanten Meinungsbildungsprozesse ab. Zweitens lässt sich die Annahme, das Fernsehen hebe sich gegenüber anderen Mediengattungen durch besondere Aktualität (Angebot), Reichweite (Nutzung) und Suggestivkraft (Wirkung) ab, nicht aufrechterhalten.¹⁸

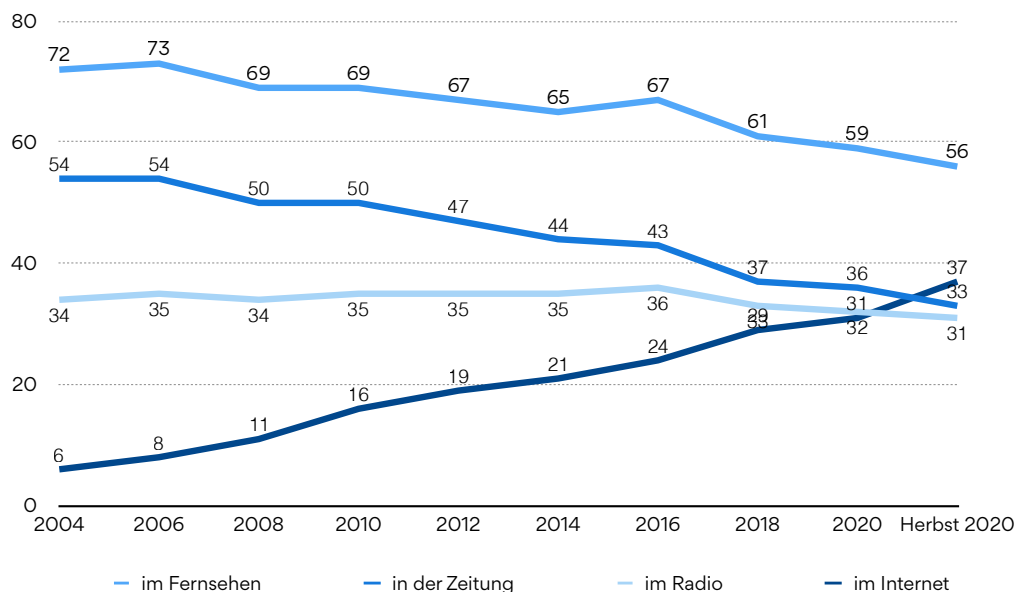


Abbildung 7: Veränderung der Nutzung verschiedener Mediengattungen für die aktuelle Information 2004–2020 (Stichtagsfrage; Nutzung gestern; Bevölkerung ab 14 Jahren).

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach.¹⁹

¹⁸ So stehen redaktionelle Onlineangebote dem Fernsehen beispielsweise in puncto Aktualität in nichts nach, sondern sind hier oftmals ebenso überlegen wie das Radio. Bezüglich der Reichweite einzelner redaktioneller Angebote sind manche Tageszeitungen manchen TV-Sendungen ebenbürtig. Und die sogenannte Suggestivkraft, die sich als generell überlegene Wirkung audiovisueller Medien ohnehin nicht belegen lässt, kann man für audiovisuelle Onlineangebote ebenso annehmen wie für das TV (z. B. Coronel et al. 2020; Nagel et al. 2012).

¹⁹ Bis inklusive 2016: → www.ifd-allensbach.de/fileadmin/AWA/AWA_Praesentationen/2017/AWA_2017_Schneller_Medien.pdf; ab 2018: → www.ifd-allensbach.de/fileadmin/AWA/AWA_Praesentationen/2020/AWA_Herbst_2020_Schneller.pdf

Drittens wird die künstliche Trennung zwischen Mediengattungen als Vertriebswegen aufgrund der Medienkonvergenz zunehmend obsolet (siehe oben) und viertens hat man es zum Teil mit völlig neuartigen Angeboten und Diensten zu tun, die sich in die bisherige Systematik kaum einordnen lassen (neben journalistisch-redaktionellen Angeboten auch nicht journalistisch redaktionelle Angebote und Dienste mit intermediärer Funktionen). Eine detaillierte Auseinandersetzung mit Nutzungsmustern, deren Veränderung und den Folgen für die Regulierung wird Thema eines späteren Arbeitspapiers sein.

2.2.2 Keine Differenzierung unterschiedlicher Inhalte

Wie bereits oben angedeutet, herrscht wissenschaftlicher Konsens, dass *konkrete* Medienwirkungen auf Emotionen, Meinungen, Wissen etc. in der Regel von *konkreten* Medieninhalten abhängig sind. Einflüsse auf Emotionen, Wissen oder Meinungen zu aktuellen politischen Themen, Akteuren etc. entstehen in der Regel durch die aktuelle politische Berichterstattung (z. B. Reinemann et al. 2013; Valkenburg/Peter 2015). Dabei wird aus wissenschaftlicher Sicht zwar nicht negiert, dass unterhaltende und fiktional oder hybride Infotainment-Medieninhalte ebenfalls Einflüsse auf die Meinungsbildung haben können (z. B. Gierzynski 2018; Holbert et al. 2014). **Unterschiedlichen unterhaltenden oder fiktionalen Inhalten (insbesondere ohne politischen Bezug) allerdings einen ebenso hohen Stellenwert für die politische Meinungsbildung wie der tagesaktuellen, journalistischen Berichterstattung einzuräumen, dafür fehlt es an wissenschaftlichen Belegen** (z. B. Gierzynski 2018; Holbert et al. 2014).

Die Verwendung der Gesamtsehdauer im Kontext der Meinungsmachtkontrolle bedeutet allerdings, dass sämtliche Inhalte unterschiedslos in die Betrachtung eingehen. Dies wiederum impliziert, dass der Nutzung verschiedener TV-Sender mit völlig unterschiedlichem Programmprofil bei gleicher Sehdauer ein identischer Einfluss auf die Meinungsbildung unterstellt wird. Angesichts der sehr unterschiedlichen Programmprofile der deutschen TV-Sender ist dies kaum nachvollziehbar. Angesichts drei beispielhafter Sender mit sehr unterschiedlichen Programmstrukturen verdeutlicht dies Abbildung 8.

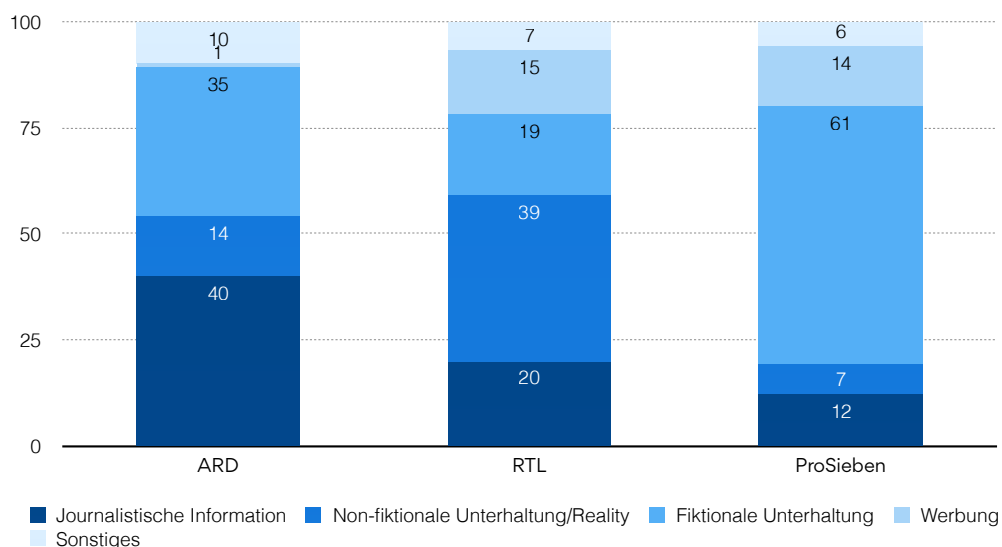


Abbildung 8: Information und Unterhaltung bei ARD, RTL und ProSieben 2019 (in %).

Eigene Darstellung auf Basis von → Maurer et al. (2020).

2.2.3 Keine Berücksichtigung variierender Nutzungsdauern

Ebenfalls problematisch ist, dass sich die Dauer der Mediennutzung z. B. zwischen verschiedenen sozialen Schichten und Altersgruppen dramatisch unterscheidet. So liegt die tägliche Sehdauer beim Fernsehen 2019 und 2020 bei den über 50-Jährigen mehr als fünfmal so hoch wie bei den unter 14-Jährigen und (2019 fast und 2020 mehr als) viermal so hoch wie bei den unter 30-Jährigen (Abbildung 9). Zudem handelt es sich bei den Personen mit sehr intensiver TV-Nutzung um eine sozialstrukturell nicht repräsentative Gruppe, auch mit Blick auf ihre inhaltlichen Nutzungsprofile. Sie sind eher weniger gebildet, weniger vermögend, weniger an Politik interessiert, älter und stärker an Unterhaltung interessiert als der Bevölkerungsdurchschnitt (z. B. Strejcek 2010).

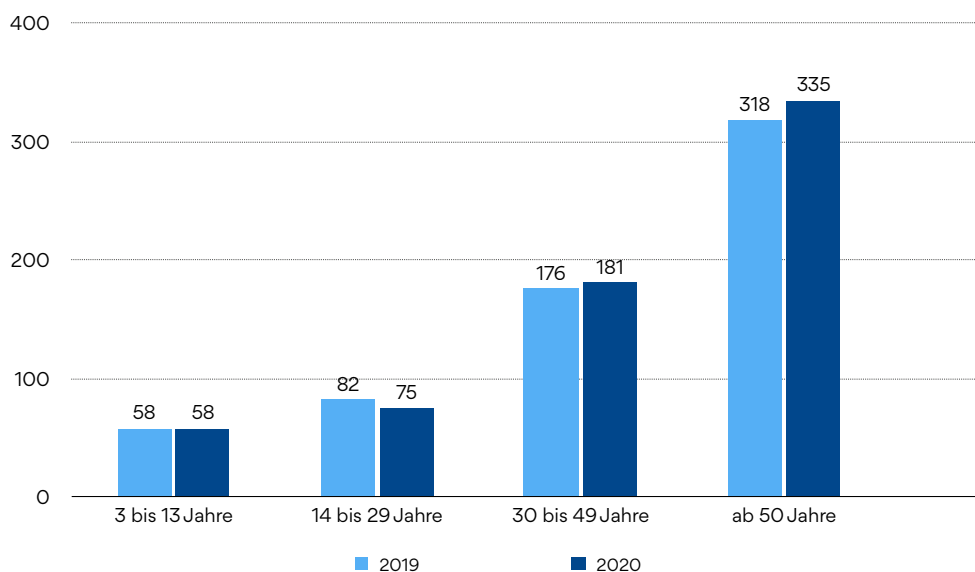


Abbildung 9: Tägliche TV-Sehdauer 2019 und 2020 nach Altersgruppen in Minuten (AGF 2021b).

Quelle: Deutschland; AGF; GfK; ab 3 Jahren; mit Videoscope, Fernsehpanel deutschsprachig; Montag bis Sonntag, 3.00 bis 3.00 Uhr.²⁰

Da politische Medienwirkungen ganz entscheidend vom politischen Interesse, politischen Wissen und der damit verknüpften Stärke politischer Einstellungen (*politisches Involvement*) abhängig sind (z. B. Reinemann/Zerback 2013), ist die Tatsache, dass diese Gruppe tendenziell weniger an Politik interessierter Zuschauerinnen und Zuschauer mit einem deutlich höheren Gewicht in die Berechnung von Meinungsmacht eingeht, außerordentlich problematisch.

Vergrößert wird dieses Problem noch dadurch, dass bei *zunehmender Nutzungsdauer* der Einfluss einzelner genutzter Inhalte vermutlich *nicht unbedingt steigt*, sondern aufgrund konkurrierender Inhalte und begrenzter individueller Verarbeitungskapazitäten eher *sinkt*. So hat sich beispielsweise in der Werbewirkungsforschung die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Sehdauer eines Mediums ein relativ schlechter Prädiktor für Werbewirkung ist (z. B. Naderer/Matthes 2016; Schlütz 2015; Wagner-Havlicek 2020). **Auch Belege für einen pauschalen Zusammenhang der individuellen Gesamt-**

²⁰ → de-statista-com.emedien.ub.uni-muenchen.de/statistik/daten/studie/152389/umfrage/durchschnittliche-fernseh-dauer-pro-tag/

dauer der TV- bzw. Mediennutzung und relevanter Meinungsbildungseffekte sind rar. Vielmehr ist es so, dass spezifische Wirkungen in der Regel mit spezifischen Inhalten zusammenhängen und pauschale Indikatoren wie die Nutzungsdauer oder die Zahl der genutzten Medien häufig komplexen Wirkmechanismen von Medieninhalten nicht gerecht werden (z. B. Reinemann/Zerback 2013; Reinemann et al. 2013; Karadas 2020).

Weil die Dauer der individuellen Mediennutzung sehr stark variiert, haben Vielnutzerinnen und -nutzer mit speziellen Charakteristika möglicherweise einen hohen Einfluss auf Marktanteile, die auf Basis von Nutzungsdauern berechnet werden. Dies gilt nicht nur für das Fernsehen, sondern auch für das Internet, was man exemplarisch für den Bereich der Onlinenachrichtennutzung mit Tracking-Daten des Onlineverhaltens verdeutlichen kann. So zeigt eine Sekundärauswertung von Tracking-Daten (Jürgens/Stark 2021), dass auf die 90 Prozent der Nutzerschaft mit der geringsten Onlinenutzung nur etwa 37 Prozent der gesamten Nutzungsdauer entfallen. Dagegen sind die zehn Prozent mit der intensivsten Nutzung von Onlinenachrichten für ca. 63 Prozent der gesamten Nutzungsdauer verantwortlich.

Es liegt nahe, dass auf dieser Basis berechnete Marktanteile kein idealer Indikator sind, um die Meinungsmacht einzelner Angebote zu bestimmen, da man davon ausgehen muss, dass sich das Nutzungsverhalten des Publikumssegments mit der intensivsten Nutzung sowohl hinsichtlich der präferierten Angebote als auch der daraus resultierenden Effekte deutlich vom Publikumssegment mit der geringsten Nutzungsdauer unterscheidet (Abbildung 10).

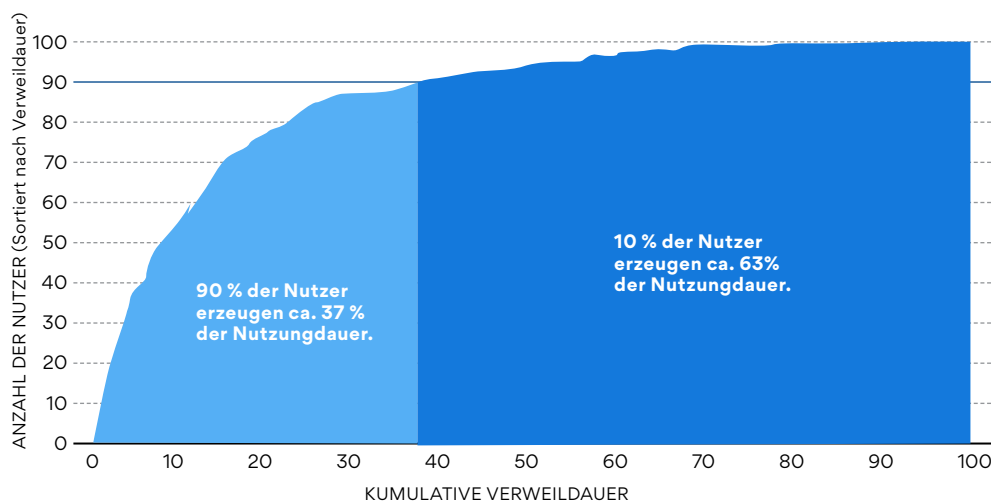


Abbildung 10: Individuelle Differenzen der Dauer der Onlinenachrichtennutzung anhand des Anteils von Nutzerinnen und Nutzern an der kumulierten Gesamtnutzungsdauer.

Darstellung auf Basis einer Analyse von Pascal Jürgens (Johannes Gutenberg-Universität Mainz). Daten aus Jürgens/Stark (2021).

Außerdem sei nur der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass die KEK die Sehdauer von Personen ab drei Jahren in Fernsehhaushalten mit deutschem Haushaltsvorstand in Deutschland einbezieht. Hier stellt sich erstens die Frage der Sinnhaftigkeit der Berücksichtigung von Kleinkindern und Jugendlichen (vor allem angesichts der fehlenden Differenzierung von Inhalten) und zweitens, warum nur deutsche Staatsbürger berücksichtigt werden.

2.2.4 Zentrale Bedeutung der Differenzierung von Mediengattungen

Während also weder die Differenzierung von Inhalten noch individuell variierende Nutzungsintensitäten für die Bestimmung von Meinungsmacht eine Rolle spielen, wird der Differenzierung zwischen Mediengattungen eine zentrale Rolle beigemessen. Dabei wird hauptsächlich zwischen dem Fernsehen und verwandten Märkten, die jeweils weiter ausdifferenziert werden, unterschieden.

Aufgrund der Befundlage zu politischen Medieneffekten, die keineswegs eine generelle Überlegenheit des Fernsehens zeigen, sowie angesichts der Medienkonvergenz ist diese pauschale Differenzierung der Mediengattungen im Hinblick auf ihr Wirkungspotenzial kaum aufrechterhalten (die entsprechende Forschung wird in einem späteren Arbeitspaper im Detail aufgearbeitet). So werden identische Inhalte – etwa von TV- und Radiosendern, aber auch von Tageszeitschriften oder Zeitschriften – sowohl offline als auch online verbreitet, und Belege dafür, dass diese identischen Inhalte fundamental anders wirken, wenn sie erst einmal genutzt wurden, liegen unseres Wissens nach nicht vor (trotz Erkenntnissen, die z. B. etwa Effekte der Mobilnutzung auf die Dauer der Nutzung von Nachrichtenangeboten zeigen).

Wollte man (trotz gegenteiliger Befundlage) die Idee einer generell größeren Wirkmächtigkeit audiovisueller Inhalte, wie sie das BVerG vertritt, stringent umsetzen, dann müsste man sich von einer Gattungsbetrachtung lösen und gattungsunabhängig zwischen Inhalten unterscheiden, die in Text, Audio oder Bewegtbild vermittelt werden. Eine solche Orientierung an unterschiedlichen Modi bzw. Codes der Kommunikation müsste dann zur Grundlage der unterschiedlichen Bewertung von Anbietern bzw. Inhalten werden. Angesichts der Medienkonvergenz nimmt diese Art der Betrachtung beispielsweise in den neueren Erhebungen der Langzeitstudie Massenkommunikation einen wichtigen Platz ein, da nur so vergleichbar wird, welchen Arten von Inhalten sich Menschen über die Vielzahl der Angebote und Gattungen hinweg zuwenden. Der Trend zur Nutzung audiovisueller Inhalte beispielsweise wird nur so wirklich sichtbar (→ ARD/ZDF 2020, 37).

Wie unangemessen eine alleinige Differenzierung nach Mediengattungen mittlerweile geworden ist, kann man schließlich auch daran erkennen, dass zwar die traditionellen Mediengattungen prinzipiell unterschieden werden, dass „das“ Internet aber pauschal und undifferenziert als eine Mediengattung behandelt wird. Diese Betrachtung vermischt Angebote mit völlig unterschiedlicher formaler und inhaltlicher Struktur, unterschiedlichen Codes (Text, Audio, Bewegtbild) sowie Nutzungsweisen. Suchmaschinen, Nachrichtenaggregatoren, Mainstream- und Alternativmedien, soziale Netzwerke, Blogs, Videoplattformen, Streaming-Angebote, Microblogging-Dienste, Onlinespiele, Chats, Homepages etc. werden dabei als eine Kategorie betrachtet, während zwischen anderen Medienangeboten wie Internet und Fernsehen (teils identische Inhalte im analogen und digitalen Fernsehen) oder Internet und Presse (teils identische Inhalte in Print und online) konsequent und pauschal unterschieden wird.

2.2.5 Gewichtung der Mediengattungen

Wenn Medienaktivitäten abseits des Fernsehens berücksichtigt werden, gewichtet die KEK die Mediengattungen anhand qualitativer Überlegungen zu Reichweite, Aktualität und Suggestivkraft (siehe oben). Dies bedeutet,

- dass dem Fernsehen pauschal, also im Hinblick auf *sämtliche* Inhalte und *sämtliche* Arten von Meinungen, die höchste Wirkmacht unterstellt wird. Dies führt beispielsweise dazu, dass

einem Aufmacher in der Publikumszeitschrift *Der Spiegel* nur ein Fünftel der Meinungsbildungsrelevanz der *Radio*übertragung einer Puccini-Oper zugebilligt würde (sofern beide gleich lang genutzt würden), da die konkreten Inhalte unberücksichtigt bleiben.

- dass identische Inhalte je nach Verbreitungskanal bzw. Mediengattung unterschiedlich bewertet werden. Dem gleichen audiovisuellen Beitrag wird also eine höhere Meinungsmacht zugeschrieben, wenn er im linearen TV genutzt wird, als wenn er bei YouTube angeschaut wird.
- dass für das gesamte Publikum *identische* Gewichtungsfaktoren angenommen werden, was angesichts der hohen Relevanz von Merkmalen der Rezipientinnen und Rezipienten für Medienrezeption und -wirkung unrealistisch erscheint.

Erschwerend kommt schließlich hinzu, dass sich die erkennbaren impliziten und expliziten Annahmen und Implikationen nicht in erkennbarer Weise auf wissenschaftliche Befunde beziehen und insofern jeglicher Grundlage entbehren (die Aufarbeitung der entsprechenden Forschung wird das Thema eines weiteren Arbeitspapiers sein).²¹

2.2.6 Verrechnung der Marktanteile der Mediengattungen

Um die Meinungsmacht eines Anbieters in einem Gesamtmarkt-Modell darstellen zu können, verrechnet die KEK – sofern notwendig – die für die Mediengattungen spezifisch erfassten Marktanteile. Problematisch ist hier, dass unterschiedliche Messeinheiten addiert werden: Sehdauer des Fernsehens, Hördauer des Radios, Anzahl verkaufter Auflagen von Zeitungen und Zeitschriften sowie die (halbierte) Anzahl an Seitenaufrufen. Das ist nicht nur aus einer theoretischen Perspektive auf Meinungsmacht kritisierbar, sondern auch mathematisch fraglich.

Die Marktanteile für die einzelnen Mediengattungen werden lediglich addiert und nicht in Relation zu ihrem Markt betrachtet, was zu einem Gesamtmarktanteil von Unternehmen und somit einer von der KEK definierten Meinungsmacht von über 100 Prozent führen kann (die Gewichtungsfaktoren addieren sich nicht zu 1 bzw. 100 Prozent). Die mathematische Fraglichkeit liegt auf der Hand, nachdem alle an der Meinungsbildung beteiligten medialen Akteure eine Gesamt-Meinungsmacht von 100 Prozent aufweisen sollten, wenn die Markt-Metapher ihre Gültigkeit behalten soll.

Darüber hinaus schafft die Verrechnung von gattungsspezifischen Marktanteilen keine Vergleichbarkeit der gattungsspezifischen Nutzungshäufigkeit von Medieninhalten, da es sich allein um die relative Aufteilung der Unternehmen an der „Gesamtnutzung“ einer Gattung handelt. **So wäre es stark vereinfachend ausgedrückt theoretisch möglich, dass die betrachtete Grundgesamtheit doppelt so viel Zeitung liest, wie sie fernsieht oder umgekehrt. Differenzen in der Nutzungs-**

²¹ Auch die Behandlung der Onlinemedien ist zweifelhaft. So wurde in der Springer/ProSiebenSat.1-Entscheidung der Marktanteil der Onlineangebote der entsprechenden Unternehmen (Basis: Seitenaufrufe) mit dem Argument halbiert, dass von der IVW vermutlich nur die Hälfte des gesamten Traffics messbar wäre. Selbst wenn dies stimmt, ist die Schlussfolgerung der Halbierung nur schwer nachvollziehbar. Drei Szenarien sind denkbar: (1) Das IVW-Sample ist repräsentativ. Dann dürfte der berechnete „Marktanteil“ nicht halbiert werden. (2) Das IVW-Sample überrepräsentiert das/die betrachtete(n) Unternehmen. Dann müsste der Anteil verringert werden. (3) Das IVW-Sample unterrepräsentiert das/die betrachtete(n) Unternehmen. Dann müsste der Anteil erhöht werden. Ein weiteres Problem liegt in der Unterscheidung zwischen Programm- und Publikumszeitschriften. Da die KEK eine bloße Addition der zwar gewichteten, aber nicht in Relation zum Gesamtmarkt betrachteten gattungsspezifischen Marktanteile des/der jeweils betrachteten Unternehmen(s) vornimmt, kommt es zu einer erheblichen Übergewichtung eines Teilmarktes (bei Springer/ProSiebenSat.1 der Programmzeitschriften).

dauer von Gattungen, deren theoretische Differenzierung die KEK durch die differenzierte Messung und Gewichtung klar fordert, werden durch die Verwendung und Ausgestaltung der Verrechnung von Marktanteilen durch die KEK nicht berücksichtigt.

2.2.7 Gesamtsehdauer in der Gesamtbevölkerung als *einzig* Indikator

Schließlich sei angemerkt, dass sich die KEK nur auf einen Indikator stützt, um Meinungsmacht abzubilden. Es ist *allein* die Gesamtsehdauer in der Gesamtbevölkerung, die für sie eine Rolle spielt (Single-Indikator-Modell). Dies widerspricht nicht nur einer generellen Regel der empirischen Sozialwissenschaft, (mehrdimensionale) Konstrukte möglichst mit mehreren Indikatoren zu messen (Multiple-Indikator-Modell). Es ist darüber hinaus leicht nachvollziehbar, dass ein so komplexes Phänomen wie der Einfluss von Medienanbietern auf die Meinungsbildung in einer hybriden Vielkanal-Umgebung, die zu einer Aufspaltung in Teilöffentlichkeiten neigt, mit einem einzigen Indikator nur schwer angemessen reflektiert werden kann (so z. B. auch Hasebrink 2016).

Wie bereits angedeutet, bleiben dabei erstens auf der Angebotsseite redaktionelle Kooperationen zwischen den Sendern eines Anbieters sowie konkrete inhaltliche Merkmale unberücksichtigt (z. B. politische Relevanz, interne Vielfalt, Ausgewogenheit, Emotionalität). Auf der Nutzungsseite wird zweitens weder in Betracht gezogen, welche anderen Medien Nutzerinnen und Nutzer außerdem rezipieren (also deren Medienrepertoires bzw. externe Überschneidungen), noch, ob sie den genutzten Medien vertrauen oder wie intensiv sie sich den Inhalten mit welcher Motivation zuwenden. Drittens bleiben auch Indikatoren unberücksichtigt, die mediale Meinungsmacht im Hinblick auf Politik und andere Medien abbilden könnten (siehe oben).

Dies widerspricht der einschlägigen Forschung, die zeigt, dass das Potenzial eines Medienangebotes, politische Meinungsbildungsprozesse zu beeinflussen (etwa durch Themensetzung), nicht allein von seiner Reichweite unter Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch von seinem Einfluss auf Akteure auf Medien und Politik abhängt (z. B. Fawzi 2014; Reinemann 2003).

So hat die *Bild-Zeitung* eine hohe Reichweite und wenig Vertrauen in der Gesamtbevölkerung, gleichzeitig wird sie von vielen Journalistinnen und Journalisten genutzt, häufig in anderen Medien zitiert, innerhalb des politischen Journalismus als wichtiger Agenda-Setter gesehen und von politischen Akteuren als Bühne für Interviews genutzt (z. B. → Media Tenor 2021; Reinemann 2003). Ihre Breitenwirkung und Meinungsmacht ergibt sich also nicht nur aus der (abnehmenden) Reichweite bzw. Größe der Leserschaft, sondern aus der Kumulation mehrerer Einflussmöglichkeiten.

Oder, um ein anderes Beispiel aus den USA zu nennen: Die Sendung von → Sean Hannity auf FOX News erreichte 2019 eine durchschnittliche Reichweite von gerade einmal 3,3 Millionen Zuschauern. Dennoch wurde seine Sendung zu einer der politisch einflussreichsten der USA gezählt, weil der ehemalige US-amerikanische Präsident → Donald J. Trump zu den regelmäßigen Zuschauern zählte und auf die Sendung reagierte.

Es erscheint deshalb für die weiteren Überlegungen zur Konzeptualisierung von medialer Meinungsmacht vielversprechend, neben einer medialen Meinungsmacht 2. Ordnung, die sich auf unmittelbare Wirkungen auf Rezipientinnen und Rezipienten bezieht, auch eine Meinungsmacht 1. Ordnung (= diskursive Macht; Jungherr et al. 2019) in den Blick zu nehmen, die beschreibt, wie stark einzelne Medien mediale Diskurse prägen können, die dann im nächsten Schritt Wirkungen auf Bürgerinnen und Bürger entfalten. Dies entspräche auch der oben angedeuteten Differen-

zierung des Konzepts öffentlicher Meinung, das sich einmal auf die Bevölkerungs- und einmal auf die veröffentlichte Meinung beziehen kann. (Eine genauere Auseinandersetzung mit diesbezüglichen Indikatoren wird Gegenstand eines weiteren Arbeitspapiers sein.)

3. Fazit

Die durch den MStV vorgegebene und die KEK umgesetzte Operationalisierung von Meinungsmacht anhand eines einzigen Indikators, nämlich der Nutzung (Gesamtsehdauer) von Anbietern unabhängig vom konkreten Inhalt, wird der Komplexität des Phänomens bzw. den für eine Demokratie entscheidenden Aspekten von Meinungsmacht nicht gerecht. Grundsätzlich können Nutzungsindikatoren (Reichweite bzw. Marktanteil) sicher einen wichtigen Indikator für Meinungsmacht darstellen, indem sie die Verteilung der Medienkontakte mit den Inhalten potenziell meinungsmächtiger Akteure messen. **Allerdings gibt es im Hinblick auf die Indikatoren erhebliches Verbesserungspotenzial, damit der Kern dessen in den Blick genommen werden kann, was in einer Demokratie primär Gegenstand der Regulierung bzw. eines Monitorings von Meinungsmacht sein sollte: die politische Öffentlichkeit. Auch könnte durch leichter durchschaubare und verständliche Indikatoren mehr gesellschaftliche Transparenz im Hinblick auf mediale Machtstrukturen geschaffen werden.**

Neben diesem gibt es aber verschiedene weitere Dimensionen von medialer Meinungsmacht und (Medien- und Meinungs-) Vielfalt, die für eine validere Messung von medialer Meinungsmacht herangezogen werden sollten. **Die alleinige Fokussierung der Meinungsmachtkontrolle auf die TV-Gesamtsehdauer in der Gesamtbevölkerung kann zahlreiche für die gesellschaftliche Meinungsbildung relevante Veränderungen nicht oder nicht hinreichend abbilden.** So bliebe eine stärkere Fokussierung privater TV-Sender auf Nachrichten und politische Information so lange irrelevant für das Ergebnis der Meinungsmachtkontrolle, wie sich diese Veränderungen nicht auf die Gesamtreichweite des Senders auswirken – und dies, obwohl man annehmen kann, dass ein Anbieter die politische Meinungsbildung mit mehr politischen Inhalten stärker beeinflussen kann. Ebenso bliebe eine Entwicklung, bei der sich die Nutzung eines Senders – etwa durch die Etablierung einer spezifischen politischen Linie – immer stärker in einem bestimmten gesellschaftlichen Milieu bzw. einer Teilöffentlichkeit konzentriert, dann irrelevant für die Meinungsmachtkontrolle, wenn sich seine Gesamtreichweite nicht ändert. Man kann also auch unter veränderten Rahmenbedingungen am etablierten Modell der Meinungsmachtkontrolle festhalten, man wird sich damit allerdings immer weiter von den wichtigen Problemen entfernen, denen die Etablierung einer Medienordnung entgegenwirken sollte.

Die weitgehende Fokussierung auf Marktanteile statt auf Reichweiten mag zudem vielleicht einer ökonomischen Betrachtung gerecht werden. Eine publizistische Sicht auf die gesellschaftlichen Problematiken der Medienentwicklung fordert allerdings einen anderen und differenzierteren Blick auf die Nutzung von Anbietern (und Inhalten). So ist im Hinblick auf die demokratische Willensbildung die Analyse von Reichweiten von sehr viel größerem Mehrwert bei der Erforschung von Meinungsmacht, da nur eine Betrachtung von Reichweiten verdeutlicht, welcher Anteil von Menschen überhaupt von medialer Meinungsmacht betroffen ist und welche gesamtgesellschaftliche Relevanz diese Meinungsmacht dann eigentlich hat. Ansonsten könnte man beispielsweise in eine Situation geraten, in der man für eine Mediengattung oder einen Anbieter zwar stabile Marktanteile misst, dieser aber dennoch immer irrelevanter wird, weil der Markt insgesamt schrumpft. In der rückläufigen Bedeutung des linearen Fernsehens als Quelle aktueller Information deutet sich ein solcher Prozess gerade an (vgl. Abbildung 7 oben).

Auch das zunehmende Problem der Nicht-Nutzung von Nachrichtenmedien und die damit einhergehende Abkopplung bestimmter Gruppen vom politischen Diskurs gerät durch die Betrachtung von Marktanteilen nicht in den Blick. Die Verwendung von Reichweiten als Indikator für Meinungsmacht dagegen würde dies quasi nebenbei ändern, indem immer deutlich wird, über welchen Anteil der Bevölkerung man eigentlich spricht, wenn von der Meinungsmacht eines Mediums die Rede ist (z. B. Jandura/Friedrich 2015; Kösters/Jandura 2018). Insgesamt erscheint ein solcher Perspektivwechsel im Sinne der Herstellung gesellschaftlicher Transparenz über mediale Meinungsmacht sinnvoll.

Schließlich wird eine Betrachtung, die allein die Nutzung von Medien durch die Bevölkerung in den Blick nimmt, das gesellschaftliche Einflusspotenzial einzelner Medien nur sehr begrenzt abbilden können. Zumindest für ein Monitoring sollte deshalb auch erwogen werden, Indikatoren für die diskursive Macht von Medien im Sinne ihres Einflusses auf andere Medien und die Politik einzubeziehen. Als Indikatoren für Einflüsse innerhalb des Mediensystems können dabei Zitierungen in anderen Medien oder auch Befragungen von Journalistinnen und Journalisten herangezogen werden, als Indikatoren für Einflüsse auf die Politik Medienreferenzen in Reden und öffentlichen Äußerungen politischer Akteure sowie ebenso Befragungen politischer Akteure (dazu z. B. Reinemann 2003; Fawzi 2014). Dies könnte ein wesentlicher Beitrag in Richtung einer gesellschaftlichen Transparenz medialer Meinungsmacht sein.

E. Der Medienvielfaltsmonitor der Landesmedienanstalten

1. Vorgehensweise

Ziel des Medienvielfaltsmonitors der Landesmedienanstalten ist es, die Vielfalt in der deutschen Medienlandschaft zu beschreiben. Hierfür dient der Medienvielfaltsmonitor als Messinstrument für die Anteile der Medienangebote und Medienunternehmen am „Meinungsmarkt der Medien“ in Deutschland. Dabei soll die „quantitative Meinungsmacht“ der Medien und Unternehmen gemessen werden. Neben dem Fernsehen werden auch Radio, Zeitungen, Zeitschriften und „das Internet“ berücksichtigt. Die Berechnung der Meinungsmacht einzelner Medienunternehmen erfolgt in mehreren Schritten, wobei zunächst getrennt zwei Kennziffern ermittelt werden, die dann in einem dritten Schritt miteinander verrechnet werden (Abbildung 10).

In der **ersten Kennziffer** werden die Reichweiten bzw. Marktanteile einzelner Medienangebote abgebildet werden. Hierfür werden zunächst deren Marktanteile beziehungsweise Reichweiten gattungsspezifisch ermittelt und dann den Medienunternehmen zugeordnet. Dabei geht der Monitor ähnlich vor wie die KEK. Der Marktanteil für das Fernsehen wird über die *Sehdauer des Gesamtprogramms*, für das Radio über die *Hördauer des Gesamtprogramms*, für Tageszeitungen und Zeitschriften über Leser pro Ausgabe und für das Internet über die *Unique Audience* operationalisiert.

Anschließend werden die Marktanteile einzelner Medienangebote dann Konzernen zugeordnet, die Anteile an ihnen besitzen. Basis hierfür sind die Daten der Mediendatenbank der KEK. Die Zuordnung der Angebote zu den Unternehmen wird zunächst nach Mediengattungen getrennt durchgeführt. Durch die volle Zurechnung von Angeboten zu mehreren Unternehmen können Werte über 100 Prozent auf den Teilmärkten entstehen (Abbildung 10). Die Verfahrensweise der Zuordnung orientiert sich dabei an der Handhabung des aktuellen Medienkonzentrationsrechts.²²

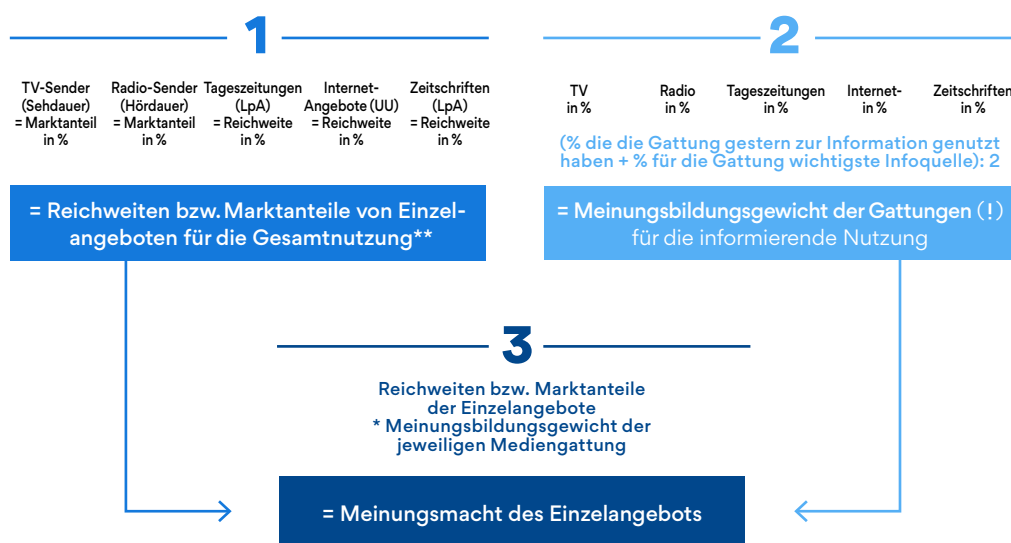
Die **zweite Kennziffer** ist das sogenannte „Meinungsbildungsgewicht“. Es wird für die Mediengattungen Fernsehen, Radio, Tageszeitungen, Zeitschriften und Internet pauschal bestimmt. Auch hier folgt der Monitor dem Vorgehen der KEK. Dies geschieht mit der sogenannten „Mediengewichtsstudie“, einer repräsentativen Befragung, die zwei Indikatoren ermittelt: (1) den Anteil der Menschen, die sich „gestern“ in einer der Mediengattungen über das „Zeitgeschehen“ informiert haben, sowie (2) den Anteil der Menschen, die eine Mediengattung als die subjektiv wichtigste für Informationen über das Zeitgeschehen genannt haben. Dies geschieht mit den folgenden Fragen (Medienvielfaltsmonitor 2020-II):

„Haben Sie gestern ... Tageszeitung gelesen / eine oder mehrere Zeitschriften, Nachrichtenmagazine oder Wochenzeitungen / ferngesehen / Radio gehört / das Internet genutzt ... und dabei Informationen über das Zeitgeschehen in Politik, Wirtschaft und Kultur aus Deutschland und aller Welt wahrgenommen?“

²² Zu den Details siehe Medienvielfaltsmonitor 2020-II (die medienanstalten 2021).

„Wenn Sie sich über das Zeitgeschehen in Politik, Wirtschaft und Kultur aus Deutschland und aller Welt informieren: Welches Medium ist Ihnen da am wichtigsten?“ [Abfrage als Rangfolge (wichtigste und zweitwichtigste Medium) der Gattungen Fernsehen, Radio, Internet, Tageszeitung und Zeitschriften/Nachrichtenmagazine/Wochenzeitungen].

Der Anteil derjenigen, die sich gestern in einer Mediengattung informiert haben, und der Anteil derjenigen, denen eine Mediengattung generell am wichtigsten ist, werden dann nach einer Umprozentuierung der Tagesreichweiten auf 100 Prozent (Umwandlung von Reichweiten in künstliche Marktanteile) addiert und die Summe durch zwei dividiert. Dies ergibt das sogenannte Meinungsbildungsgewicht einer Mediengattung (Abbildung 11).



** Im Falle mehrerer Eigentümer Regelungen über die Anrechnung von Unternehmensanteilen

Abbildung 11: Die Berechnung von Meinungsmacht im Medienvielfaltsmonitor.
Medienvielfaltsmonitor 2020-II (die medienanstalten 2021).

Die entscheidende **dritte Kennziffer** wird dann aus den beiden ersten Kennziffern berechnet. Konkret heißt das, dass die Marktanteile der Unternehmen, die durch die Summierung der Marktanteile einzelner Angebote anhand von Beteiligungsverhältnissen generiert wurden, anhand der Ergebnisse der Mediengewichtungsstudie *gattungsspezifisch* auf Ebene der Medienangebote gewichtet und summiert werden. Das Ergebnis soll die Anteile der Medienangebote und Medienunternehmen mit ihren jeweiligen Medienangeboten am „Meinungsmarkt“ in Deutschland darstellen (hier vereinfacht skizziert)

Anteil des betrachteten Unternehmens am Meinungsmarkt in Deutschland =

$$\sum_{k=1}^5 f(k)$$

Anm.: Laufvariable k (= betrachtete Gattung) startet bei 1 und endet bei 5
1 = Fernsehen, 2 = Radio, 3 = Tageszeitungen, 4 = Zeitschriften, 5 = Internet

$f(k) = (\text{Marktanteile eines Unternehmens in Gattung } k) * [(\text{Marktanteil Nutzung gestern Gattung } k + \text{Marktanteil wichtigstes Informationsmedium Gattung } k)/2]$

2. Kritische Würdigung

2.1 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen

Eine Reihe von Defiziten, die oben im Hinblick auf den Medienstaatsvertrag bzw. das Vorgehen der KEK formuliert wurden, gelten so oder ähnlich auch für den Medienvielfaltsmonitor. Dies ist angesichts der Tatsache, dass Annahmen und Vorstellungen des MStV zentraler Bezugspunkt der Regulierung von Meinungsmacht sind, nicht weiter verwunderlich und spiegelt sich beispielsweise in den grundlegenden (zum Teil eher impliziten) Vorstellungen von individueller und öffentlicher Meinung, individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozessen sowie Meinungsmacht, den Annahmen zum Verhältnis von Meinungs- bzw. Anbietervielfalt und Meinungsmacht oder in der Nicht-Berücksichtigung konkreter Inhalte und ihrer Charakteristika (z. B. politische Relevanz, Ausgewogenheit etc.). **Angesichts der oben diskutierten Probleme, die eine Fokussierung auf Mediengattungen als zentrale Kategorie der Betrachtung mit sich bringt, erscheint aber vor allem problematisch, dass die Differenzierung nach Mediengattungen auch im Medienvielfaltsmonitor nach wie vor zentral ist.**

Daneben ergeben sich jedoch für den Medienvielfaltsmonitor spezifische Schwachpunkte bzw. es treten bestimmte Punkte, die bereits oben kritisiert wurden, nochmals besonders hervor.

2.1.1 Vielfalt bzw. Meinungsvielfalt

Ebenso wie die Konzentrationskontrolle der KEK bezieht sich der Medienvielfaltsmonitor ausschließlich auf die Anbieter-, nicht aber auf die inhaltliche Vielfalt der Angebote. Auch Anteile am „Meinungsmarkt“ können so eigentlich nicht abgebildet werden, wenn man darunter in Anlehnung an die oben genannte Definition von (politischer) Öffentlichkeit die Gesamtheit der vor Publikum kommunizierten Meinungen zu einem Thema versteht. Dafür wären allerdings Analysen von Inhalten notwendig. Dies wiegt umso schwerer, als eine hohe Anbietervielfalt nach den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht nur keine Garantie für inhaltliche Vielfalt ist, sondern eine geringere Anbietervielfalt sogar zu höherer inhaltlicher Vielfalt führen kann. So kann eine Erhöhung der Zahl der Anbieter auch zu einem „more of the same“ führen, beispielsweise wenn ein neuer Anbieter zu dem Schluss kommt, dass er mit einem ähnlichen Angebot einen Teil der Nutzerschaft eines bestehenden Anbieters gewinnen kann – ein Phänomen, das immer wieder auch auf Medienmärkten zu beobachten ist (Hotelling-Theorem, Hotelling 1929, 54). Auch die allmähliche Konvergenz bestehender Angebote kann man in ähnlicher Weise erklären. Auf der anderen Seite kann es z. B. für einen Monopolisten auf einem Medienmarkt ökonomisch rational sein, auf einem politisch vielfältigen Zuschauermarkt auch politisch vielfältige Inhalte anzubieten, während sich eine Konkurrenzsituation negativ auf Ressourcen auswirken und Anreize zu politischer Einseitigkeit bieten kann (z. B. Zerback 2013).

Die Anzahl von Medien im gesamten Mediensystem oder auf einem bestimmten Markt (z. B. regional und lokal) kann also zwar durchaus ein Hinweis auf inhaltliche Vielfalt sein (Hauptindikator; Zerback 2013, 98), da Chancen für inhaltliche Vielfalt prinzipiell erhöht und die Gefahr medienübergreifend einseitiger Berichterstattung reduziert wird. Entscheidend bleibt aber die tatsächliche inhaltliche Verschiedenartigkeit der Medien, für die auch Besitzverhältnisse nur eine Annäherung darstellen (siehe hierzu Stark/Stegmann 2021).

Da inhaltliche Kriterien der Angebote (z. B. Ausgewogenheit, Meinungsvielfalt, Repräsentation von Argumenten in Diskursen) aber gar nicht ermittelt werden, stellt sich also die Frage, ob der Begriff

„Medienvielfaltsmonitor“ wirklich angemessen ist. Denn der Begriff scheint doch zu suggerieren, dass es zumindest *auch* um *inhaltliche* Vielfalt ginge.²³

2.1.2 Meinungsbildungsgewicht

Im Medienvielfaltsmonitor wird der Begriff des „Meinungsbildungsgewichts“ eingeführt. Der Begriff „Meinungsbildungsgewicht“ wird dabei nicht synonym mit dem der „Meinungsmacht“ verwendet, sondern ergibt sich aus den Indikatoren der Tagesreichweite der informierenden Nutzung und der subjektiven Bedeutung einer Mediengattung. Der Begriff ist eingeführt worden, um die einzelnen betrachteten, gattungsspezifischen Marktanteile und auf künstliche Märkte prozentuierte Reichweiten aufeinander beziehen und in einem Gesamtmarktmodell darstellen zu können. Problematisch ist hier, dass die Mittel (gattungsspezifische Marktanteilsdaten und Reichweitendaten) dem Zweck einer Betrachtung von Meinungsmacht im Gesamtmarktmodell untergeordnet werden. Um die gattungsspezifische Nutzungsbetrachtung anhand unterschiedlich ermittelter Indikatoren (teils Marktanteile, teils Reichweiten) in einem Gesamtmarkt darstellen zu können, werden nicht nur Reichweiten als Marktanteile ausgelegt, sondern ein neuer Begriff („Meinungsbildungsgewicht“ von Gattungen) eingeführt, um zu einer Gesamtmarktmodell-Betrachtung zu gelangen. Aus dem Blick gerät dabei, dass eigentlich keine für ein solches Vorgehen adäquaten Daten vorliegen und empirisch nicht belegt ist, dass Urteile auf der Gattungsebene einen sinnvollen Gewichtungsfaktor im Hinblick auf die Meinungsbildung darstellen.

2.2 Empirische Defizite

Auch bezüglich der empirischen Defizite (Operationalisierungen, Indikatoren, Berechnungen) gibt es zahlreiche Ähnlichkeiten zur Kritik, die hier an den Vorgaben des MStV bzw. am Vorgehen der KEK geübt wurde. Aufgrund der besonderen Bedeutung dieser Aspekte sollen diese hier trotz Redundanz auch noch einmal aufgeführt werden. Generell beziehen sich die Kritikpunkte auf die drei wesentlichen Elemente der Berechnung: (1) die Ermittlung der Marktanteile bzw. Reichweiten einzelner Angebote und Unternehmen, (2) die Ermittlung des Meinungsbildungsgewichts für die Mediengattungen sowie (3) die Verrechnung der beiden Größen. Wir strukturieren die Kritikpunkte anhand der einzelnen Kennziffern und ihrer Verrechnung.

2.2.1 Kennziffer 1: Reichweiten bzw. Marktanteile

Indikator Gesamtsehdauer bei TV und Hörfunk

Wie die KEK verwendet auch der Medienvielfaltsmonitor die Gesamtsehdauer zur Berechnung des „Marktanteils“ der verschiedenen Sender. Angesichts des Ziels der Vielfaltssicherung ist dieses Verfahren aus unserer Sicht auch hier ungeeignet, unter anderem weil (1) informierende und unterhaltende, politische relevante und irrelevante Inhalte etc. gleich behandelt werden, (2) von der Gruppe der TV-Vielseherinnen und Vielseher ein deutlich stärkerer Einfluss auf den Marktanteil von

²³ Offen bleiben muss an dieser Stelle die Frage, ob § 59 MStV eigentlich als Vorgabe eines rein außenpluralistischen Modells auf dem privaten TV-Markt zu verstehen ist oder ob § 59 Satz 2 – „Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in den Vollprogrammen angemessen zu Wort kommen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen“ – auch als Vorgabe einer binnenpluralistischen Gestaltung in den Vollprogrammen zu verstehen ist.

Sendern ausgeht als von den Segmenten mit weniger intensiver Nutzung und sich (3) die verschiedenen Gruppen in zahlreichen Merkmalen unterscheiden, sodass die für die Berechnung einflussreiche Gruppe mit intensiver Nutzung nicht als repräsentativ für die gesamte Nutzerschaft oder gar die Gesamtbevölkerung betrachtet werden kann (siehe oben).

Bestimmung von „Meinungsrelevanz“ bei Internetangeboten

Im Medienvielfaltsmonitor werden für das Internet nur „meinungsrelevante“ Angebote berücksichtigt. Meinungsrelevante Angebote müssen dabei drei Kriterien erfüllen, die in Anlehnung an Neidhardt formuliert werden (Gerhards/Neidhardt 1990). Dies sind: „1. ein professioneller Selektionsprozess, d. h. Themenauswahl und Agenda-Setting; 2. ein hoher Grad an Organisation und Institutionalisierung, d. h. kommuniziert wird in spezifischer Aktualität und Periodizität, allgemeine Zugänglichkeit und Verfügbarkeit; 3. asymmetrisch fixierte Hörer- und Sprecherrollen, d. h. Kommunikatoren und Vermittler sind dauerhaft und deutlich von den Publikumsrollen unterschieden“ (BLM 2014, 18).

Bemerkenswerterweise wurden diese Kriterien von Gerhards und Neidhardt (1990) zur Beschreibung journalistisch-redaktioneller Massenmedien der Vor-Internetära verwendet. **Dabei erscheint im Übrigen relativ eindeutig, dass sich Gerhards und Neidhardt sowie Neidhardt in seinen späteren Publikationen stets auf die politische (!) Öffentlichkeit beziehen. Indem diese nun zur Identifikation von meinungsrelevanten Onlineangeboten verwendet werden, werden die Vorstellungen von dem, was Öffentlichkeit ist und wie Meinungsbildung abläuft, implizit aus der alten Medienwelt in die Zeit hybrider Vielkanal-Umgebungen übertragen.**

Dass die genannten Kriterien bei der Auswahl von „meinungsrelevanten“ Inhalten offenbar relativ weit ausgelegt werden, kann man etwa am aktuellen Medienvielfaltsmonitor (2021) und dem Vielfaltsbericht der Medienanstalten (2020, 42) ablesen. Denn neben den Ablegern klassischer Nachrichtenmedien werden Angebote wie „netflix.com“ als Streaming-Angebot von Filmen und Serien oder „chefkoch.de“ als Webportal rund um das Thema Kochen und Backen mit einbezogen. **Entscheidend für die Systematik des Vorgehens ist aber: An die Angebote der anderen Mediengattungen werden diese Kriterien bislang nicht angelegt, was beispielsweise angesichts der Vielzahl von TV-Angeboten, die die genannten Kriterien vermutlich nicht oder nur sehr begrenzt erfüllen, zu einer systematischen Ungleichbehandlung der Mediengattungen führt.**

Nicht-Berücksichtigung von Medienintermediären

Unberücksichtigt bleiben im Medienvielfaltsmonitor bislang die Medienintermediäre. Die Bedeutung von Suchmaschinen, Social Media, Nachrichtenaggregatoren etc. wird zwar auch bislang bereits mitgedacht, aber allein schon deshalb nicht unmittelbar einbezogen, weil die Intermediäre erst seit November 2020 in die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten fallen.²⁴ Diese Angebote bzw. die Kanäle, Accounts etc., die sich etwa auf Social-Media- und Videoplattformen (z. B. YouTube, Facebook, Instagram, TikTok) finden, fallen zum Teil vermutlich auch nicht unter die im Medienvielfaltsmonitor in Anlehnung an die von Gerhards/Neidhardt (1990) verwendete Definition „meinungsrelevanter“ Angebote, weil sie keine journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote

²⁴ So wird die Nutzung einzelner Intermediäre in der Gewichtungsstudie von Kantar bereits mit erhoben, die entsprechenden Befunde werden aber – nicht zuletzt aufgrund der bislang fehlenden Zuständigkeit – bisher nicht in die Überlegungen und Berechnungen des Vielfaltsmonitors einbezogen.

darstellen oder ihre Publikationsfrequenz vom üblichen Muster redaktioneller Angebote abweicht. Vor diesem Hintergrund könnte es sinnvoll sein, die Anlehnung an die Definition von Gerhards/Neidhardt (1990) bei der Identifikation „meinungsrelevanter Angebote“ im Internet zu überdenken.

Ein viel größeres Problem für die Einbeziehung der Social-Media-Plattformen und der dort zu findenden Angebote in den Vielfaltsmonitor dürfte jedoch sein, dass für diese keine mit den anderen Mediengattungen vergleichbaren Daten zu Marktanteilen vorliegen, die mit den Befragungsdaten der Gewichtungsstudie verrechnet werden könnten. Selbst den kommerziellen Anbietern von Marktdaten (z. B. Nielsen, IVW) ist es derzeit aufgrund der mangelnden Kooperationsbereitschaft der großen Plattformbetreiber nicht möglich, unabhängige Daten für die Nutzung einzelner Accounts auf den verschiedenen Social-Media-Plattformen zur Verfügung zu stellen, die den Nutzungsdaten der anderen Internetangebote (Webseiten) vergleichbar wären. Diese Situation wird sich mittelfristig möglicherweise noch zuspitzen, weil der Zugriff auf Nutzungsdaten durch noch strengere Datenschutzregeln weiter erschwert werden dürfte.

Will man also die Nutzung von Accounts bzw. Inhalten auf Social Media systematisch in den Medienvielfaltsmonitor einbeziehen, um einen weiteren Schritt in Richtung einer validen Abbildung aller relevanten Angebote mit medialer Meinungsmacht (Gesamtmarktmodell) zu gehen, dann erscheint es derzeit vor allem eine realisierbare Option zu geben: **Der Medienvielfaltsmonitor müsste sich von der ohnehin problematischen Verrechnung der Befragungsdaten mit den Marktanteilmessungen verabschieden.**

Schließlich sei noch darauf verwiesen, dass Medienintermediäre möglicherweise doch insoweit Teil des Vielfaltsmonitors sind, als die Befragten ja nach der Bedeutung des „Internets“ für Informationen zum Zeitgeschehen gefragt werden und dieser Wert für die Gewichtung der Onlineangebote herangezogen wird. Möglicherweise denkt ein Teil der Befragten bei der Beantwortung dieser Frage auch an Social Media. Wie groß der Anteil dieser Befragten ist und an welche Angebote sie dabei denken, bleibt jedoch offen.

Verrechnung von Marktanteilen und Reichweiten

Wie von der KEK so werden auch vom Medienvielfaltsmonitor Marktanteile (Anteile der Sehdauer eines Angebots an der Gesamtsehdauer aller Angebote) und Reichweiten (Anteile von Menschen, die ein Medium nutzen) miteinander verrechnet. Da die Logik beider Größen eine völlig andere ist, ist eine Verrechnung nicht sinnvoll und sachgerecht. **Sinnvoll wäre beispielsweise die ausschließliche Betrachtung von Reichweiten, auch vor dem Hintergrund der oben diskutierten Problematik, die durch die enormen individuellen Differenzen in den Nutzungsdauern des Fernsehens, aber z. B. auch von Onlinenachrichtenangeboten entsteht.**

Unterschiedliche Grundgesamtheiten bei den Mediengattungen

Die einbezogenen Marktanteile bzw. Reichweiten beziehen sich auf unterschiedliche Grundgesamtheiten. Die TV-Marktanteile auf die deutschsprachige Bevölkerung ab drei Jahren und die Hörfunk-Marktanteile, die Print- und Internet-Reichweiten jeweils auf die deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren (z. B. → Medienvielfaltsmonitor 2020-II, die medienanstalten 2021).

Die Hörfunk-Marktanteile, Print- und Internet-Reichweiten werden außerdem jeweils anhand unterschiedlicher Stichproben ermittelt, deren Selektionskriterien sich notwendigerweise an der empiri-

schen Durchführbarkeit der jeweiligen Messmethode (z. B. CASI, CATI) orientieren müssen. Die Verrechnung von Marktanteilen und Reichweiten ist zudem deshalb höchst problematisch, weil die Grundgesamtheiten der gattungsspezifischen Messungen unabhängig von der hier festgesetzten Definition der Grundgesamtheit und der notwendigen Orientierung der Stichprobenziehung an der empirischen Durchführbarkeit weder identisch noch vergleichbar sein können.

Um beispielsweise für das Fernsehen einen Marktanteil eines Unternehmens gemessen an der Sehdauer ermitteln zu können, wird die Grundgesamtheit zumindest schon einmal auf das TV-Publikum reduziert. Um beispielsweise für Zeitungen Reichweiten verschiedener Anbieter bestimmen zu können, bezieht sich die ma Pressemedien konsequenterweise auf eine Grundgesamtheit, die sich *nicht* auf Zeitungsleser (oder noch weniger TV-Zuschauer) reduziert. Der Medienvielfaltsmonitor greift auf die Reichweitendaten der ma Pressemedien zurück, da keine analogen Daten zur Lese-dauer vorliegen. Die Reichweitendaten der Zeitungen werden deshalb im Medienvielfaltsmonitor analog zur Marktanteilslogik prozentuiert und als „Marktanteil an Leser pro Ausgabe“ bezeichnet.

Damit wird suggeriert, dass es sich bei den Daten für Fernsehen und Zeitungen um vergleichbare Größen handeln würde. Erstens sind Marktanteile unterschiedlicher Märkte aber nicht ohne Weiteres miteinander verrechenbar. Zweitens handelt es sich bei Presse und Internet nicht um echte Marktanteile, sondern um auf einen künstlichen Markt prozentuierte Reichweiten. Das heißt, dass Individuen, die keine Marktteilnehmer sind (also z. B. keine Zeitung lesen), mit in den Markt (im Beispiel der Zeitungsmarkt) einbezogen werden. Drittens folgt daraus, dass ohnehin schon nicht trennscharfe Märkte noch willkürlicher definiert und letztendlich in keiner Weise mehr sinnvoll miteinander verrechnet werden können. Die sich ergebenden Werte sind daher kaum mehr sinnvoll zu interpretieren.

2.2.2 Kennziffer 2: Meinungsbildungsgewicht

Informierende Nutzung

Die Berücksichtigung eines Indikators für die informierende Nutzung ist im Vergleich zum Vorgehen der KEK ein großer und wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Sie zeigt auch, dass die unterschiedslose Berücksichtigung jeglicher Mediennutzung und damit jeglicher Art von Inhalten auch bei den Landesmedienanstalten hinterfragt wird. **Allerdings wird dieser Fortschritt durch die spätere, inhaltlich nicht begründete Verrechnung mit Gesamtreichweiten bzw. Marktanteilen zum Teil wieder zunichtegemacht, da diese wiederum inhaltsunabhängig sind und nicht nur die „informierende Nutzung“ umfassen (siehe oben).** Zumindest wäre eine inhaltliche Begründung zur Rechtfertigung dieses Vorgehens notwendig, um es nachvollziehbar zu machen.

Wichtigste Mediengattung

Zusätzlich zur Reichweite der Gattungen für die informierende Nutzung wird der *Anteil der Befragten* einbezogen, die ein Medium für das wichtigste Informationsmedium halten. **Die innere Logik der Verrechnung dieser beiden Indikatoren erschließt sich nicht unmittelbar, zumal die erzwungene Fokussierung auf ein Medium angesichts der Vielkanal-Umgebung und des tatsächlichen Informationsverhaltens künstlich erscheint.**

Problematisch ist dabei, dass auf diesem Weg ohne eine inhaltliche Begründung die aggregierte Wichtigkeit einer Mediengattung mit ihrer aggregierten Reichweite gewichtet wird. Sinnvollerweise könnte eine solche Gewichtung jedoch nur auf Individualebene stattfinden, indem man die indi-

viduelle Nutzung eines Mediums bzw. einer Mediengattung mit der individuellen Wichtigkeit des jeweiligen Mediums bzw. der Mediengattung verrechnet. **Aber selbst dann stellt sich die Frage, warum man die subjektive Wichtigkeit mit der Dauer der Nutzung gewichten sollte, etwa wenn man Wirkungen prognostizieren will (siehe dazu auch unten, Internet als Mediengattung).**

Internet als Mediengattung

Obwohl sich dieses Vorgehen in Untersuchungen von Mediennutzung weiterhin findet und dies auch von der KEK so gehandhabt wird, ist es nicht sinnvoll, „das Internet“ als Gattung auf dieselbe Stufe zu stellen wie Tageszeitungen, TV etc. Das Internet (bzw. WWW) enthält eine Vielzahl völlig unterschiedlich strukturierter Angebote, die gerade im Hinblick auf ihre Meinungsbildungsrelevanz getrennt betrachtet werden müssen. **Auch angesichts der Medienkonvergenz ist dieses Verfahren problematisch, und zwar insbesondere dann, wenn im späteren Verlauf der Berechnung Kennwerte für „das Internet“ mit Kennziffern für Einzelangebote verrechnet werden.** Die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein inhaltlich sinnvoller Match ergibt, ist hier vermutlich äußerst gering.

Grundidee eines Indikators für einen Meinungsmarkt

Ziel des Medienvielfaltsmonitors ist es, für Unternehmen und Einzelangebote *einen* Wert zu generieren, der deren potenziellen Einfluss auf „den Meinungsmarkt“ widerspiegelt. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob dieser Versuch in einer ausdifferenzierten, komplexen Gesellschaft mit einer medialen Vielkanal-Umgebung, die zahlreiche Teilöffentlichkeiten, divergierende Nutzungsrepertoires und Milieuunterschiede hervorbringt, überhaupt noch sinnvoll sein kann – insbesondere dann, wenn man bedenkt, dass man auch aufgrund der unterschiedslosen Berücksichtigung sämtlicher Inhalte (im TV) nicht sinnvollerweise von einem Meinungsmarkt, sondern von einer Vielzahl von Meinungsmärkten ausgehen muss (siehe oben).

2.2.3 Kennziffer 3: Meinungsmacht

Verrechnung von Kennziffern für Einzelmedien und Mediengattungen

Bei der Berechnung der Meinungsmacht werden die Marktanteile einzelner Angebote bzw. einzelner Unternehmen mit Aggregaturteilen über die Nutzung und subjektive Bedeutsamkeit ganzer Mediengattungen gewichtet. Dies bedeutet im Ergebnis, dass ein und demselben Inhalt je nach Verbreitungskanal eine unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz zugesprochen wird, und zwar nicht aufgrund von Annahmen über unterschiedliche Wirkungsstärken wie bei der KEK, sondern aufgrund von Angaben aller Befragten zur Nutzung und zur subjektiven Bedeutsamkeit einer Mediengattung.

Verrechnung von Marktanteilen und Reichweiten

Bei der Berechnung von Meinungsmacht werden u. a. Reichweiten und Marktanteile verrechnet. Problematisch ist hier erstens, dass die Reichweite im Grunde zweimal in die Berechnung eingeht. Einmal über die Einzelmedien (als Reichweite oder Marktanteil) und einmal als Aggregatangabe zur informierenden Nutzung. Da die Marktanteile für das Fernsehen und den Hörfunk wie bei der KEK auf Basis der Gesamtsehdauer berechnet werden und gerade die privaten TV- und Radiosender einen hohen Anteil an Unterhaltungsinhalten aufweisen, wird darüber hinaus deren Meinungsbil-

dungsrelevanz zumindest in Bezug auf aktuelle politische Themen im Vergleich der Mediengattungen und im Vergleich mit öffentlich-rechtlichen Anbietern deutlich überschätzt. Im Gegensatz dazu wird die Meinungsbildungsrelevanz von Angeboten mit einem hohen Politikanteil (wie dem der Öffentlich-Rechtlichen) eher unterschätzt.

3. Fazit

Der Medienvielfaltsmonitor ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Er vermeidet bzw. reduziert zentrale Schwächen der im MStV vorgegebenen und von der KEK durchgeführten Messung von Meinungsmacht. So soll das Problem, Meinungsmacht mit einem einzigen Kennwert bestimmen zu wollen, dadurch vermieden werden, dass neben der Nutzung von Anbietern auch eine Form der Differenzierung der Inhalte (zur Information) vorgenommen wird. Dieser Einbezug geschieht allerdings nicht durchgehend, sondern wird nur in einem Teil der Studie angewandt. Eine noch stringendere Differenzierung der Inhalte nach ihrer Relevanz für politische und andere Formen der Meinungsbildung sowie die Einbeziehung der Nutzung der Inhalte auf inter- und intrapersonaler Ebene (Reichweiten statt Marktanteile, externe Überschneidungen, Medienrepertoires) wären notwendige Grundlagen eines Versuches, sich dem Konstrukt Meinungsmacht theoretisch und empirisch noch besser zu nähern.

Positiv ist zudem, dass die Gewichtung der Mediengattungen nicht anhand qualitativer, nicht durch wissenschaftliche Befunde gestützter Überlegungen wie bei der KEK, sondern anhand einer Befragung mit zwei Konstrukten (Information und Nutzung) vorgenommen wird. Dieser Verbesserung schließt sich allerdings ein neues Problem an, nämlich, dass es erstens zu einer „doppelten“ Nutzungsmessung kommt und zweitens unterschiedliche Messebenen (Einzelangebote vs. Gattungen) verrechnet werden. Außerdem fehlt eine einheitliche Operationalisierung der Nutzungsmessung: Es werden wie bei der KEK Marktanteile und auf einen künstlichen Markt prozentuierte Reichweiten verwendet. Grund hierfür ist wohl eine aus einer ökonomischen Perspektive als sinnvoll erachtete Fokussierung auf Marktanteile und fehlende Marktdaten für die Gattungen Presse und Internet.

Ein großes methodisches Problem des Medienvielfaltsmonitors ist die fehlende Relation zu einem Gesamtmarkt. Der Medienvielfaltsmonitor geht hier zwar wieder einige Schwächen der KEK an, doch bleibt zu konstatieren, dass die Nutzung der Anbietervielfalt erstens getrennt nach Märkten gemessen wird. Zweitens stellen diese Märkte zum einen gattungsspezifische Märkte dar und zum anderen künstliche Märkte, was die Vergleichbarkeit stark einschränkt. Drittens aber werden diese schwer vergleichbaren Märkte ex-post einem „Gesamtmarkt“ durch bloße Addition zugeordnet.

F. Fazit und Ausblick

1. Grundlegende Probleme der Meinungsmachtkontrolle

1.1 Fehlen einer theoretisch-konzeptionellen Basis

Ein grundlegendes Defizit der Regulierung von Meinungsmacht ist das weitgehende Fehlen einer theoretisch-konzeptionellen Basis. **Zentrale Begriffe, Annahmen und Vorstellungen werden nicht hinreichend explizit gemacht, ebenso zugrunde liegende (implizite) Modelle von Öffentlichkeit, Meinungsbildung und Medienwirkungen.** Nur dadurch ist es beispielsweise zu erklären, dass sich ein Begriff von Meinungsmacht durchgesetzt hat, der ohne einen Bezug zu bestimmten Meinungsobjekten, thematisch-inhaltlich bestimmten Öffentlichkeiten und Medieninhalten auskommt.

1.2 Verharren in nicht mehr zeitgemäßen Vorstellungen von Öffentlichkeit

Die Expansion und die Differenzierung des Mediensystems haben dazu beigetragen, dass die Vorstellung von *einer* Öffentlichkeit kaum mehr zu halten ist; stattdessen muss man regelmäßig von der Existenz von Teilöffentlichkeiten ausgehen, die möglicherweise auch völlig unverbunden nebeneinander existieren. Gemeinsam mit anderen gesellschaftlichen Entwicklungen (z. B. Individualisierung, abnehmende Parteibindungen) hat diese Ausdifferenzierung des Medienangebots auch zu einer zunehmenden Ausdifferenzierung politisch-kommunikativer Milieus geführt, die sich in ihrer Mediennutzung drastisch unterscheiden (z. B. Kösters/Jandura 2018).

Betrachtet man die Förderung gesellschaftlicher Integration und die Verhinderung der kommunikativen Abkopplung bestimmter Milieus als eine Aufgabe, die auch die Medienregulierung im Auge haben sollte, dann wäre auch dies eine Möglichkeit für die Weiterentwicklung eines Monitorings. Denn die Vorstellung *einer* Öffentlichkeit, die sich auch in der Auswahl entsprechender Indikatoren und entsprechender Analysen spiegelt, führt unter Umständen dazu, die Differenzen zwischen verschiedenen Gruppen bzw. Milieus auszublenden – auch wenn zumindest im Medienvielfaltsmonitor z. B. Altersdifferenzen bereits regelmäßig in den Blick genommen werden.

1.3 Fehlende Berücksichtigung von Medienrepertoires und Rezeptionsintensität

Betrachtet man das Problem der Meinungsmacht aus Rezipientensicht, dann dürfte die Meinungsmacht eines Mediums außerdem maßgeblich von drei weiteren Faktoren abhängen, die weder von der KEK noch vom Medienvielfaltsmonitor berücksichtigt werden: erstens von der Größe und Struktur des individuellen Medienrepertoires, zweitens von der Aufmerksamkeit, die relevanten Inhalten geschenkt wird, und drittens vom Vertrauen in die entsprechenden Angebote. So dürfte der Einfluss eines Medienangebots umso größer sein, je weniger weitere Medien zur Information genutzt (Exklusivnutzung

als Extremfall) werden, je mehr Aufmerksamkeit den relevanten Inhalten geschenkt wird und je größer das Vertrauen in die Quelle ist (z. B. Strömbäck et al. 2020).

Da sich die Repertoires an Informationsmedien in der deutschen Bevölkerung gravierend in Größe und Struktur ebenso unterscheiden wie die Aufmerksamkeit für die entsprechenden Inhalte, schränkt dies die Aussagekraft aller Kennziffern ein, die diese Sachverhalte nicht berücksichtigen (z. B. Reinemann et al. 2013).²⁵ Dies trifft sowohl auf die Analysen der KEK wie den Medienvielfaltsmonitor zu.²⁶

1.4 Fehlende Berücksichtigung der Differenz von Angebots- und Nutzungsvielfalt

In den Überlegungen von Gesetzgeber und Rechtsprechung wird nicht zwischen der Angebots- und Rezeptionsvielfalt differenziert, wobei man konzедieren muss, dass sich der Gesetzgeber durchaus dafür entscheiden kann, Regulierung und Monitoring auf das Angebot zu beschränken. Deshalb ist es wichtig, sich klarzumachen, dass eine tatsächlich bestehende Meinungsvielfalt im Angebot vom Publikum nicht unbedingt wahrgenommen und genutzt werden muss, vor allem wenn die Angebote nicht binnenplural strukturiert sind. Gründe hierfür können in der selektiven Auswahl von Angeboten durch das Publikum, aber im Internet auch in der selektiven Sichtbarkeit, Zugänglichkeit und Platzierung algorithmisch gesteuerter Angebote liegen (Stark/Stegmann 2021). Vor allem hier bedarf es besonderer Aufmerksamkeit für die strukturellen Gegebenheiten der Medienplattformen, die eine Nutzung von „meinungsvielfältigen“ Inhalten durch ihre Navigation erst möglich machen.

Betrachtet man es auch als Ziel des Monitorings von Meinungsvielfalt bzw. Meinungsmacht, gesellschaftliche Transparenz über mediale Machtstrukturen herzustellen und in diesem Sinne als eine Art Frühwarnsystem zu fungieren, dann wäre eine regelmäßige Analyse der Meinungsmacht, die Medien in verschiedenen gesellschaftlichen Milieus ausüben, von überragender Bedeutung. Nur so können Gefahren, die aus einer medialen Abkopplung einzelner Milieus unter Umständen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt entstehen, rechtzeitig erkannt werden. Die Polarisierung der US-amerikanischen Gesellschaft kann hier als mahnendes Beispiel dienen (dazu auch Stark/Stegmann 2021).

1.5 Vermischung von Anbieterkonzentration, Meinungsmacht und Medienvielfalt

Grundsätzlich stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Kontrolle von Anbieterkonzentration, Meinungsmachtkontrolle und Sicherung der Medienvielfalt stehen. Da nicht klar ist, ob die Annahmen der Regulierung zu ihrem Zusammenhang wirklich tragfähig sind, wird sich ein weiteres Ar-

²⁵ Ein Indikator für die Beantwortung der letzten Frage könnte auch der prozentuale Anteil an Informationsangeboten an dem gesamten Repertoire an rezipierten Medieninhalten einer Person darstellen. Falls beispielsweise die Fernsehnutzung einer Person zu einem Großteil durch Unterhaltungsangebote geprägt ist und Informationsangebote zu einem Bruchteil, wie zum Beispiel zwei Prozent, vertreten sind, stellt sich die Frage, wie intendiert und bewusst die Mediennutzung informativer Inhalte hier abläuft.

²⁶ Lobigs (unveröffentlicht) argumentiert darüber hinaus mit Blick auf das Internet, dass die monatliche Unique Audience keine konsistente Ermittlung eines Marktanteils ermögliche, da Nutzer häufig mehrere Angebote parallel nutzen. Er schlägt als Alternative die Verwendung des Indikators „Visits“ (nach IVW) vor.

beitpapier im Detail mit dieser Frage beschäftigen. Sicher ist dabei, dass ein echtes Monitoring von inhaltlicher Meinungsvielfalt bislang nicht existiert. Dies ist sicher ein gravierendes Manko, das u. a. dazu führt, dass aktuelle Diskussionen über Medienqualität, Medienkonsonanz und die Leistungen verschiedener Medien oftmals auf einer schmalen bis nicht existenten empirischen Basis geführt werden. Die Etablierung einer Einrichtung zum Medienmonitoring, wie es sie etwa an der Universität Zürich für die Schweiz gibt, wäre daher dringend geboten.²⁷

1.6 Reduktion medialer Meinungsmacht auf Nutzung durch die Bevölkerung

Schließlich wird mediale Meinungsmacht bislang ausschließlich mit Bezug auf Reichweiten bzw. Marktanteile in der Gesamtbevölkerung betrachtet. Gesellschaftlich bedeutsam sind daneben aber auch Einflüsse von Medien auf das Mediensystem und die Politik. Gelingt es einem Medium beispielsweise regelmäßig, mit seinen Themen und Bewertungen nicht nur sein eigenes Publikum zu erreichen, sondern auch die Berichterstattung anderer Medien und die interpersonale Kommunikation weiter Bevölkerungskreise zu bestimmen (z. B. durch Intermedia Agenda-Setting), so ist seine Meinungsmacht sehr viel höher zu bewerten, als wenn dies nicht der Fall ist.

Der zentrale Einfluss von Meinungsführermedien basiert eben nicht in erster Linie auf der Größe ihres Publikums, sondern darin, dass sie z. B. andere Medien oder politische Eliten und Entscheider erreichen. Eine konzeptionelle Differenzierung zwischen einer Meinungsmacht ersten Grades, die sich auf Macht in medialen und politischen Diskursen bezieht, sowie einer Meinungsmacht zweiten Grades, die Stärke und Umfang unmittelbarer Effekte auf Bürgerinnen und Bürger beschreibt, würde dem Rechnung tragen.

Entsprechende Indikatoren wären vergleichsweise gut zu erheben und könnten zusätzliche Informationen zur gesellschaftlichen Meinungsmacht von Medien liefern – und nicht nur die Basis für Eingriffe von Regulierungsbehörden liefern, sondern für die Gesellschaft eine stärkere Transparenz über mediale Machtstrukturen schaffen.

2. Ausblick

Ein künftiges Monitoring von Meinungsmacht sollte alle relevanten Medien beziehungsweise Medieninhalte berücksichtigen und in ein Gesamtmodell integrieren. **Angesichts der Ausdifferenzierung von Publika, Themen und Diskursen in Teilöffentlichkeiten sollte die Fokussierung der KEK auf einen und des Medienvielfaltsmonitors auf zwei hauptsächliche Kennwerte für die Bestimmung von Meinungsmacht überdacht werden.** Zudem vermag eine Erweiterung des Single-Indikator-Ansatzes zu einem **Multiple-Indikator-Ansatz** möglicherweise auch den Einfluss einzelner Medien durch die Differenzierung von Milieus und die Berücksichtigung von Medienrepertoires (externe Überschneidungen, exklusive Nutzung) besser zu erfassen.

²⁷ Weitere Informationen finden sich auf der Webseite des → fög (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft) der Universität Zürich (→ www.foeg.uzh.ch/de.html).

In einem solchen Paradigmenwechsel müsste man sich zwar von der Vorstellung eines Kennwertes verabschieden, hätte aber mit einem auch für eine breitere Öffentlichkeit besser nachvollziehbaren Set an verständlichen Indikatoren die große Chance, mehr gesellschaftliche Transparenz im Hinblick auf mediale Machtstrukturen herzustellen. Die Scheingenauigkeit eines außerordentlich kompliziert berechneten und mathematisch zweifelhaften Kennwertes würde aufgegeben, was zwar in der Folge eine stärkere Notwendigkeit der Abwägung und Bewertung verschiedener Indikatoren erfordern, insgesamt aber zu transparenteren Entscheidungen führen könnte.

Die empirische Messung der jeweiligen Konstrukte sollte einheitlich und so gestaltet sein, dass eine vergleichende Analyse der erhobenen Daten leichter und stringenter möglich ist. Dies wird unter Umständen am ehesten durch eine **Single-Source-Erhebung** gewährleistet, die Probleme bei der Verrechnung eigentlich inkompatibler Daten vermeiden kann. An dieser Stelle sei noch einmal hervorgehoben, dass die Verwendung einheitlicher Indikatoren und Operationalisierungen sowie die Bezugnahme auf die gleiche Grundgesamtheit bei (zum Beispiel nach Gattungen) differenzierten Untersuchungen eine fundamentale Mindestanforderung für das Monitoring und die Kontrolle von Meinungsmacht in einem Hybrid Media Environment darstellt.

Außerdem erscheint eine Differenzierung der betrachteten Angebote nach Inhalten anhand ihrer Relevanz für politische Meinungsbildungsprozesse und eine Berücksichtigung von Inhaltsmerkmalen im Hinblick auf die gesellschaftspolitischen Herausforderungen der Medienentwicklung dringend notwendig. Allein die Fülle der Medienangebote im Internet macht eine thematische Fokussierung zumindest des Meinungsmacht-Monitorings unabdingbar.

Im weiteren Projektverlauf sollen in einem der weiteren Arbeitspapiere konkrete Vorschläge erarbeitet werden, wie ein Monitoring von Meinungsmacht erfolgen kann, das den oben genannten Anforderungen gerecht wird und die bisherigen Defizite möglichst vermeidet.

Literaturverzeichnis

Aalberg, T./Aelst, P./James, C. (2010). Media Systems and the Political Information Environment: A Cross-National Comparison. In: *The International Journal of Press/Politics* 15 (3), 255–271. → DOI: [10.1177/1940161210367422](https://doi.org/10.1177/1940161210367422).

AGF Videoforschung GmbH (2021a). Glossar. Marktanteile. → <https://www.agf.de/service/glossar> [17.06.2021].

AGF Videoforschung GmbH (2021b). Durchschnittliche tägliche Fernsehdauer in Deutschland nach Altersgruppen in den Jahren 2019 und 2020 (in Minuten). → <https://de-statista-com.emedien.ub.uni-muenchen.de/statistik/daten/studie/152389/umfrage/durchschnittliche-fernsehdauer-pro-tag/> [17.06.2021].

Ajzen, I. et al. (2018). The Influence of Attitudes on Behavior. In: Albarracín, D./Johnson, B. T. (Hg.). *The Handbook of Attitudes*. Volume 1: Basic Principles. 2. Aufl. New York/NY, 197–256.

Andreeva, N./Johnson, T. (2019). Cable Ratings 2019: Fox News Tops Total Viewers, ESPN Wins 18–49 Demo as Entertainment Networks Slide. In: *Deadline* 27.12.2019. → <https://deadline.com/2019/12/cable-ratings-2019-list-fox-news-total-viewers-espn-18-49-demo-1202817561/> [17.06.2021].

Beisch, N./Koch, W./Schäfer, C. (2019). ARD/ZDF-Onlinestudie 2019: Mediale Internetnutzung und Video-on-Demand gewinnen weiter an Bedeutung. In: *Media Perspektiven* 9, 374–388. → https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2019/0919_Beisch_Koch_Schaefer.pdf [17.06.2021].

Boomgaarden, H. G. (2014). Interpersonal and Mass Mediated Political Communication. In: Reinemann, C. (Hg.). *Political Communication*. Berlin/Boston, 469–488.

Boomgaarden, H. G./Song, H. (2019). Media Use and Its Effects in a Cross-National Perspective. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 71, 545–571. → DOI: [10.1007/s11577-019-00596-9](https://doi.org/10.1007/s11577-019-00596-9).

Cho, J. et al. (2009). Campaigns, Reflection, and Deliberation: Advancing an O-S-O-R Model of Communication Effects. In: *Communication Theory* 19 (1), 66–88. → DOI: [10.1111/j.1468-2885.2008.01333.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2008.01333.x).

Coronel, J. C./Moore, R. C./deBuys, B. (2020). Do Gender Cues from Images Supersede Partisan Cues Conveyed via Text? Eye Movements Reveal Political Stereotyping in Multi-modal Information Environments. In: *Political Communication* 38 (3), 281–304. → DOI: [10.1080/10584609.2020.1763530](https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1763530).

Cuilenburg, J. van (2005). On Monitoring Media Diversity, Media Profusion, and Media Performance: Some Regulator's Notes. In: *Communications* 30 (3), 301–308.

Curran, J. et al. (2009). Media System, Public Knowledge and Democracy: A Comparative Study. In: *European Journal of Communication* 24 (1), 5–26. → DOI: [10.1177/0267323108098943](https://doi.org/10.1177/0267323108098943).

Dahinden, U./Trappel, J. (2010). Mediengattungen und Medienformate. In: Bonfadelli, H./Jarren, O./Siegert, G. (Hg.). *Einführung in die Publizistikwissenschaft*. 3., vollst. überarb. Aufl. Bern u. a., 462–475.

Dahlem, S. (2001). *Wahlentscheidung in der Mediengesellschaft. Theoretische und empirische Grundlagen der interdisziplinären Wahlforschung*. Freiburg.

die medienanstalten (2013). *MedienVielfaltsMonitor der BLM. Anteil der Medienkonzerne und Medienangebote am Meinungsmarkt. 1. Halbjahr 2013*. → https://www.blm.de/files/pdf1/BLM_MedienVielfaltsMonitor_1_Halbjahr_2013.pdf [17.06.2021].

die medienanstalten (2019a). *Content-Bericht. Forschung, Fakten, Trends*. Berlin. → <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/content-bericht/content-bericht-2018> [17.06.2021].

die medienanstalten (2019b). *MedienVielfaltsMonitor 1. Halbjahr 2019. Anteile der Medienangebote und Medienkonzerne am Meinungsmarkt der Medien in Deutschland*. → https://www.blm.de/files/pdf2/medienvielfaltsmonitor_2019_01.pdf [17.06.2021].

die medienanstalten (2020a). *Medienvielfaltsmonitor 2019-II. Anteile der Medienangebote und Medienkonzerne am Meinungsmarkt der Medien in Deutschland*. → <https://www.slm-online.de/medienanstalten-a-5395.html> [17.06.2021].

die medienanstalten (2020b). *Vielfaltsbericht der Medienanstalten*. → https://www.blm.de/files/pdf2/vielfaltsbericht-2020_n.pdf [17.06.2021].

die medienanstalten (2021). *Medienvielfaltsmonitor 2020-II. Anteile der Medienangebote und Medienkonzerne am Meinungsmarkt der Medien in Deutschland*. → https://www.blm.de/files/pdf2/medienvielfaltsmonitor_2020-ii.pdf [17.06.2021].

Esser, F./Pfetsch, B. (2020). *Political Communication*. In: Caramani, D. (Hg.). *Comparative Politics*. 5. Aufl. Oxford, 336–358.

- Fawzi, N. (2014). Chronisten, Agenda-Setter oder Politikmacher? Der Einfluss der Medien im politischen Prozess. In: Zeitschrift für Politik 61 (4), 437–460. → DOI: **10.5771/0044-3360-2014-4-437**.
- Fraille, M./Iyengar, S. (2014). Not All News Sources Are Equally Informative: A Cross-National Analysis of Political Knowledge in Europe. In: The International Journal of Press/Politics 19 (3), 275–294. → DOI: **10.1177/1940161214528993**.
- Geers, S./Bos, L. (2017). Priming Issues, Party Visibility, and Party Evaluations: The Impact on Vote Switching. In: Political Communication 34 (3), 344–366. → DOI: **10.1080/10584609.2016.1201179**.
- Geiß, S. (2015). Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit. Eine Studie zur Dauer und Intensität von Meinungsbildungsprozessen. Baden-Baden.
- Gerhards, J./Neidhardt, F. (1990). Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit: Fragestellungen und Ansätze. WZB Discussion Paper, No. FS III 90–101. Berlin.
- Gierzynski, A. (2018). The Political Effects of Entertainment Media: How Fictional Worlds Affect Real World Political Perspectives. London.
- Hasebrink, U. (2016). Meinungsbildung und Kontrolle der Medien. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.). Dossier Medienpolitik. → <https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/medienpolitik/172240/meinungsbildung-und-kontrolle-der-medien> [28.02.2021].
- Heindtke, A. (2020). Meinungsbildung und Medienintermediäre. Vielfaltssichernde Regulierung zur Gewährleistung der Funktionsbedingungen freier Meinungsbildung im Zeitalter der Digitalisierung. Baden-Baden.
- Helberger, N./Karppinen, K./D'Acunto, L. (2018). Exposure Diversity as a Design Principle for Recommender Systems. In: Information, Communication & Society 21 (2), 191–207. → DOI: **10.1080/1369118X.2016.1271900**.
- Hindman, M. (2009). The Myth of Digital Democracy. Princeton/NJ.
- Holbert, R./Hill, M./Lee, J. (2014). The Political Relevance of Entertainment Media. In: Reinemann, C. (Hg.). Political Communication. Berlin, 427–446.
- Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. In: Economic Journal 39 (153), 41–57.
- Ingold, A. (2017). Digitalisierung demokratischer Öffentlichkeiten. In: Der Staat 56 (4), 491–533.
- Jandura, O. (2011). Publizistische Chancengleichheit in der Wahlkampfberichterstattung?. In: Publizistik 56 (2), 181–197. → DOI: **10.1007/s11616-011-0112-y**.
- Jandura, O./Friedrich, K. (2014). Quality of Political Media Coverage. In: Reinemann, C. (Hg.). Handbook of Communication Science: Political Communication. Berlin, 351–373.
- Jandura, O./Friedrich, K. (2015). Abkehr von politischen Informationsangeboten. In: Jandura, O. et al. (Hg.). Publizistik und gesellschaftliche Verantwortung. Festschrift für Wolfgang Donsbach. Wiesbaden, 69–82.
- Jandura, O./Udris, L./Eisenegger, M. (2019). Die Medienpräsenz politischer Akteure in Deutschland und der Schweiz. In: UFITA: Archiv für Urheber- und Medienrecht 83 (1), 170–195.
- Jarren, O. (2008). Massenmedien als Intermediäre. Zur anhaltenden Relevanz der Massenmedien für die öffentliche Kommunikation. In: M&K 56 (3–4), 329–346. → DOI: **10.5771/1615-634x-2008-3-4-329**
- Jarren, O./Vogel, M. (2011). „Leitmedien“ als Qualitätsmedien. Theoretisches Konzept und Indikatoren. In: Blum, R. et al. (Hg.). Krise der Leuchttürme öffentlicher Kommunikation. Wiesbaden, 17–29.
- Jungherr, A./Posegga, O./An, J. (2019). Discursive Power in Contemporary Media Systems: A Comparative Framework. In: The International Journal of Press/Politics 24 (4), 404–425. → DOI: **10.1177/1940161219841543**.
- Jürgens, P./Stark, B. (2021). Mapping Exposure Diversity: The Divergent Effects of Algorithmic Curation on News Consumption. Paper accepted for presentation at the 71st Annual International Communication Association Conference, Denver/CO, 27–31 May 2021 (virtual conference).
- Karadas, N. (unveröffentlicht). Politisch inaktiv? Mediennutzungs- und Wahrnehmungseinflüsse auf die politische Partizipation muslimischer Bürger. (Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München, 2021).
- Kepplinger, H. M./Geiß, S./Siebert, S. (2012). Framing Scandals. Cognitive and Emotional Media Effects. In: Journal of Communication 62 (4), 659–681.
- Klausmann, V. (2019). Meinungsfreiheit und Rechtsextremismus. Das antinationalsozialistische Grundprinzip des Grundgesetzes. Baden-Baden.
- Kleinen-von Königslöw, K. (2013). Politische Kommunikation zwischen Information und Unterhaltung: Eine Analysematrix. In: Gonser, N. (Hg.). Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus. Wiesbaden, 35–51.

Kösters, R./Jandura, O. (2018). Politische Kommunikation in heterogenen Lebenswelten. Kommunikationspraxis in politischen Milieus und Bedingungen ihrer Integration. In: SCM – Studies in Communication and Media 7 (2), 129–185. → DOI: **10.5771/2192-4007-2018-2-1**.

Krosnick, J. A. et al. (1993). Attitude Strength. One Construct or Many Related Constructs?. In: Journal of Personality and Social Psychology 65 (6), 1132–1151.

Krüger, U. M. (2019). Profile deutscher Fernsehprogramme 2018 – Tendenzen der Angebotsentwicklung zur Gesamt- und Hauptsendezeit. In: Media Perspektiven 4, 179–202. → https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2019/0419_Krueger_2019-05-09.pdf [17.06.2021].

Lobigs, F./Neuberger, C. (2018). Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen. Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Geschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne. Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). (Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, 51). Leipzig.

Lobigs, F./Neuberger, C. (unveröffentlicht). Digitalstrategien von Medienunternehmen. Die Ausweitung von Onlineaktivitäten und ihre Auswirkungen auf den Meinungsbildungseinfluss von Medienkonzernen. Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK).

Maurer, M./Reinemann, C. (2006). Medieninhalte. Eine Einführung. Wiesbaden.

Maurer, T./Beier, A./Weiß, H.-J. (2020). Ergebnisse der ARD/ZDF-Programmanalyse 2019 – Teil 1. Programmprofile von Das Erste, ZDF, RTL, VOX, Sat.1 und ProSieben. In: Media Perspektiven 5, 246–263. → <https://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/fachzeitschrift/artikel/detailseite-2020/programmprofile-von-das-erste-zdf-rtl-vox-sat1-und-prosieben/> [17.06.2021].

Müller, P./Schulz, A. (2021). Alternative Media for a Populist Audience? Exploring Political and Media Use Predictors of Exposure to Breitbart, Sputnik, and Co. In: Information, Communication & Society 24 (2), 277–293. doi: 10.1080/1369118X.2019.1646778.

Naderer, B./Matthes, J. (2016). Verfahren zur Messung der Werbewirkung und Werbeeffizienz. In: Esch, F.-R./Langner, T./Bruhn, M. (Hg.). Handbuch Controlling der Kommunikation. Grundlagen – Innovative Ansätze – Praktische Umsetzungen. Wiesbaden, 363–383.

Nagel, F./Maurer, M./Reinemann, C. (2012). Is There a Visual Dominance in Political Communication? How Verbal, Visual, and Vocal Communication Shape Viewers' Impressions of Political Candidates. In: Journal of Communication 62 (5), 833–850.

Napoli, P. M. (2011). Exposure Diversity Reconsidered. In: Journal of Information Policy 1, 246–259. → <https://www.jstor.org/stable/10.5325/jinfopoli.1.2011.0246> [17.06.2021].

Neidhardt, F. (1994). Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: Neidhardt, F. (Hg.). Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen, 7–41.

Neidhardt, F. (2007). Öffentlichkeit und öffentliche Meinung. In: Krause, B./Fretwurst, B./Vogelgesang, J. (Hg.). Fortschritte der politischen Kommunikationsforschung. Wiesbaden, 19–34.

Neuberger, C./Lobigs, F. (2010). Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung. Gutachten im Auftrag der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). (Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, 43). Berlin.

Pew Research Center (2020). U.S. Media Polarization and the 2020 Elections: A Nation Divided. Deep Partisan Divisions Exist in the News Sources Americans Trust, Distrust and Rely on. → <https://www.journalism.org/2020/01/24/u-s-media-polarization-and-the-2020-election-a-nation-divided/> [17.06.2021].

Pfetsch, B./Löblich, M./Eilders, C. (2018). Dissonante Öffentlichkeiten als Perspektive kommunikationswissenschaftlicher Theoriebildung. In: Publizistik 63 (4), 477–495. → DOI: **10.1007/s11616-018-0441-1**.

Price, V. (1988). On the Public Aspects of Opinion. Linking Levels of Analysis in Public Opinion Research. In: Communication Research 15 (6), 659–679.

Price, V. (1992). Public Opinion. Newbury Park/CA.

Reinemann, C. (2003). Medienmacher als Mediennutzer. Kommunikations- und Einflußstrukturen im politischen Journalismus der Gegenwart. Köln.

Reinemann, C. et al. (2013). Die Spätereinschneider: Medieneinflüsse auf kurzfristige Wahlentscheidungen. Wiesbaden.

Reinemann, C./Zerback, T. (2013). Grundlagen politischer Kommunikation. In: Schweiger, W./Fahr, A. (Hg.). Handbuch Medienwirkungsforschung. Wiesbaden, 439–462.

- Schlütz, D. (2015). Klassische Methoden der Werbewirkungsforschung. In: Siegert, G. et al. (Hg.). Handbuch Werbeforschung. Wiesbaden, 547–571.
- Schmidt, J.-H. et al. (2017). Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung. (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, 40). Hamburg.
- Schulz, W./Held, T. (2006). Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Schulz, W. (2017). Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht – Dekonstruktion eines medienrechtlichen Schlüsselbegriffs. In: AfP Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht 5, 373–379.
- Schweiger, W. (2007). Theorien der Mediennutzung. Eine Einführung. Wiesbaden. → DOI: [10.1007/978-3-531-90408-5_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90408-5_2).
- Schweiger, W./Fahr, A. (Hg.) (2013). Handbuch Medienwirkungsforschung. Wiesbaden.
- Song, H./Boomgaarden, H. G. (2017). Dynamic Spirals Put to Test: An Agent-Based Model of Reinforcing Spirals Between Selective Exposure, Interpersonal Networks, and Attitude Polarization. In: Journal of Communication 67 (2), 256–281. → DOI: [10.1111/jcom.12288](https://doi.org/10.1111/jcom.12288).
- Stark, B./Stegmann, D. (2021). Vielfaltssicherung im Zeitalter von Medienintermediären: Modelle zur Messung und normative Maßstäbe. Hg. v. bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation. München. → <https://www.bidt.digital/publikation-vielfaltssicherung/> [17.06.2021].
- Steppat, D./Herrero, L. C./Esser, F. (2020). News Media Performance Evaluated by National Audiences: How Media Environments and User Preferences Matter. In: Media and Communication 8 (3), 321–334.
- Stern, K. (2006). Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band IV/1: Die einzelnen Grundrechte. München.
- Strejcek, A. (2010). Die Intensität von Fernsehkonsum und ihr Einfluss auf die Lebenszufriedenheit. Ein quantitativer Vergleich von Wenig- und Vielsehern. Hamburg.
- Strömbäck, J. et al. (2020). News Media Trust and Its Impact on Media Use: Toward a Framework for Future Research. In: Annals of the International Communication Association 44 (2), 139–156. → DOI: [10.1080/23808985.2020.1755338](https://doi.org/10.1080/23808985.2020.1755338).
- Teng, S./Khong, K. W./Goh, W. W. (2015). Persuasive Communication: A Study of Major Attitude-Behavior Theories in a Social Media Context. In: Journal of Internet Commerce 14 (1), 42–64. → DOI: [10.1080/15332861.2015.1006515](https://doi.org/10.1080/15332861.2015.1006515).
- TNS Infratest GmbH (2006). Beurteilung der Rechenmethode der KEK zur Bestimmung von Meinungsmacht als Grundlage für die Ablehnung der Übernahme der ProSiebenSat.1 Media AG durch die Axel Springer AG. Gutachterliche Stellungnahme erstellt durch TNS Infratest GmbH – MediaResearch – im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien. → https://www.blm.de/files/pdf1/gutachten_rechenmethode_kek.pdf [17.06.2021].
- Formala, Z. L./Rucker, D. D. (2007). Attitude Certainty. A Review of Past Findings and Emerging Perspectives. In: Social and Personality Psychology Compass 1 (1), 469–492.
- Valkenburg, P. M./Peter, J. (2013). The Differential Susceptibility to Media Effects Model. In: Journal of Communication 63 (2), 221–243. → DOI: [10.1111/jcom.12024](https://doi.org/10.1111/jcom.12024).
- Volkman, U. (2009). Leitbildorientierte Verfassungsanwendung. In: Archiv des öffentlichen Rechts 134 (2), 157–196.
- Wagner-Havlicek, C. (2020). Messung der Kommunikations- und Werbewirkung. In: Wagner-Havlicek, C./Wimmer, H. (Hg.). Werbe- und Kommunikationsforschung. Methoden – Stärken/Schwächen – Anwendungsbeispiele. Baden-Baden, 17–26.
- Wegener, C. (2001). Informationsvermittlung im Zeitalter der Unterhaltung. Eine Langzeitanalyse politischer Fernsehmagazine. Wiesbaden.
- Wemple, E. (2018). President Trump Is in Constant Contact with Sean Hannity. How Long until He Turns on Him?. In: The Washington Post 14.05.2018. → <https://www.washingtonpost.com/blogs/erik-wemple/wp/2018/05/14/president-trump-is-in-constant-contact-with-sean-hannity-how-long-until-he-turns-on-him/> [17.06.2021].
- Zerback, T. (2013). Publizistische Vielfalt. Demokratischer Nutzen und Einflussfaktoren. Konstanz.

**bidt – Bayerisches Forschungsinstitut
für Digitale Transformation**

Gabelsbergerstraße 4

80333 München

www.bidt.digital