

Maximilian Gahntz, Katja T. J. Neumann,
Philipp C. Otte, Bendix J. Sältz, Kathrin Steinbach

Breaking the News?

**Politische Öffentlichkeit
und die Regulierung von
Medienintermediären**



Impressum

02/2021

Friedrich-Ebert-Stiftung

Abteilung Analyse, Planung und Beratung

FES Medienpolitik

Godesberger Allee 149

53175 Bonn

www.fes.de/medienpolitik

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Philipp Kufferath

Autor_innen

Maximilian Gahntz, Katja T. J. Neumann, Philipp C. Otte,

Bendix J. Sältz, Kathrin Steinbach

Redaktion

Dr. Philipp Kufferath

Illustrationen

Nils Kasiske

Gestaltung und Satz

tigerworx Berlin

Verlag

Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

ISBN: 978-3-96250-826-5

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Creative-Commons-Lizenz: CC BY-NC-ND 4.0

Die Texte dieses Werks sind unter der Creative-Commons-Lizenz vom Typ „Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz“ lizenziert. Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, besuchen Sie <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>. Diese Lizenz beinhaltet unter anderem, dass die Texte bei Nennung des/der Autor_innen und dieser Publikation als Quelle ohne Veränderung veröffentlicht und weitergegeben werden dürfen. Ausgenommen von dieser Lizenz sind alle Nicht-Text-Inhalte wie Fotos, Grafiken und Logos.

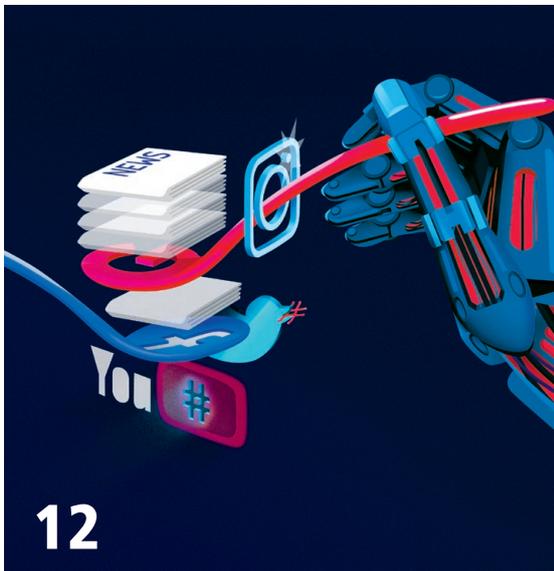
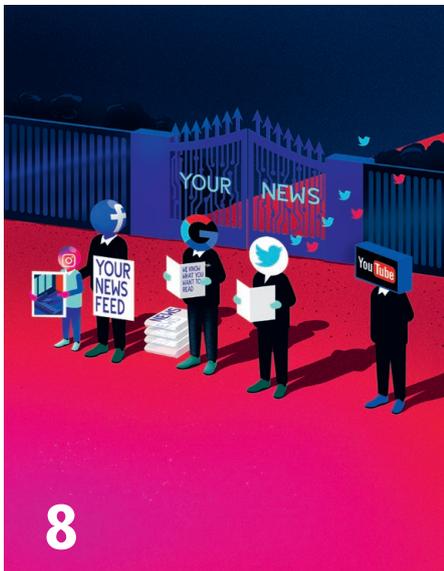
Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Maximilian Gahntz, Katja T. J. Neumann,
Philipp C. Otte, Bendix J. Sältz, Kathrin Steinbach

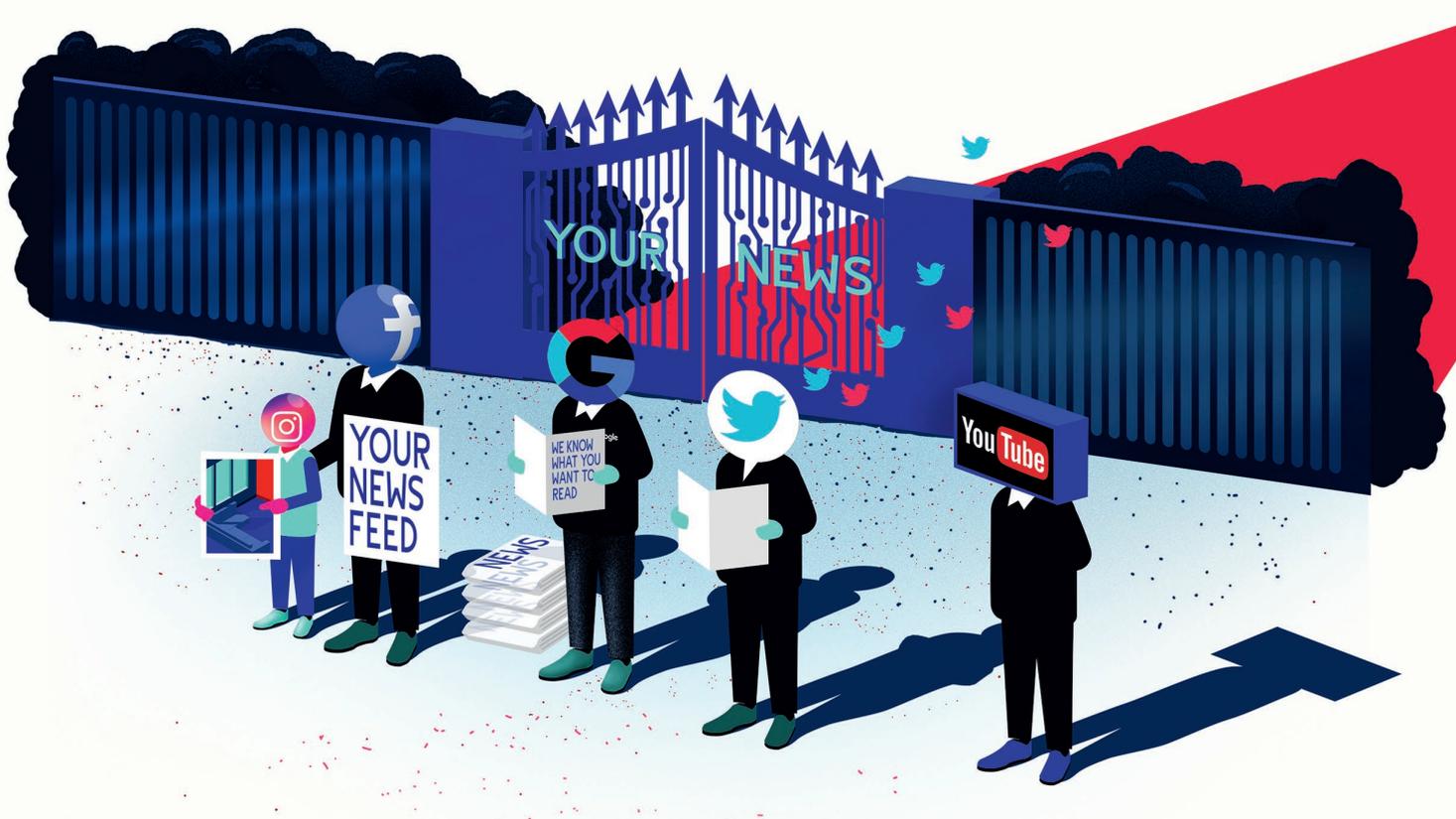
Breaking the News?

**Politische Öffentlichkeit
und die Regulierung von
Medienintermediären**

Inhalt



- 5** **Einleitung**
- 8** **Intermediäre formen politische Öffentlichkeit**
- 12** **Das Ende des Wild Wild Web? Staatliche Regulierung auf dem Vormarsch**
- 18** **Schlussfolgerungen für die deutsche Medienlandschaft**
- 22** **Über die Autor_innen**



Einleitung

Mit dem Aufstieg sozialer Plattformen und Suchmaschinen zu zentralen Akteuren der Medienlandschaft hat sich das Nachrichten- und Informationsverhalten von Bürger_innen in mehrfacher Hinsicht radikal gewandelt. Die Verschmelzung von Kommunikation, Information und Unterhaltung in hybriden, digitalen Räumen hat den Kontext verändert, in dem Nachrichten konsumiert werden. Im Strom nutzergenerierter und professioneller Inhalte tauchen sie oftmals *nebenbei* auf. Hinzu kommen neue Mechanismen von Interaktion und Personalisierung. Indem sich das Angebot von Inhalten auf digitalen Plattformen von Nutzer_in zu Nutzer_in unterscheidet, verändert sich das Konzept von Öffentlichkeit.

In der Folge sind Medienlandschaft und Nachrichtenvermittlung erheblich komplexer geworden.

Im Jahr 2020 gaben in einer Umfrage des *Reuters Institute for the Study of Journalism* der Universität Oxford bereits 37% der Befragten in Deutschland an, soziale Medien als Nachrichtenquelle zu nutzen – ein Anteil, der sich seit 2013 mehr als verdoppelt hat.¹ Zum Vergleich: Printnachrichten werden nur noch von einem Drittel als Nachrichtenquelle genannt. Das Fernsehen bleibt mit 70% zwar die Hauptnachrichtenquelle, das Internet in seiner Gesamtheit liegt 2020 jedoch erstmals gleichauf. Gut ein Viertel der Befragten nutzt Suchmaschinen regelmäßig, um spezifische Themen zu recherchieren.

Vor allem junge Nutzer_innen konsumieren digitale Nachrichtenangebote in zunehmendem Maße nicht mehr über gezielte Aufrufe ausgewählter Medien, sondern mittelbar über Suchmaschinen und personalisierte Newsfeeds.²

Die großen Technologieunternehmen wie *Facebook*, *Google* und *Co.* sind damit zu mächtigen Gatekeepern bei der Informationsvermittlung geworden. Sie setzen etablierte Nachrichtenmedien unter redaktionellen und wirtschaftlichen Druck. Die schiere Menge an Inhalten, die im Internet zirkuliert, macht Sortierungsmechanismen für eine praktikable Nutzung schwer verzichtbar. Im Gegensatz zu traditionellen Medien erfolgt bei solchen **Medienintermediären** (im Folgen-

1 Nic Newman/Richard Fletscher et al.: *Reuters Institute Digital News Report 2020*, Oxford 2020, S. 71.

2 Sascha Hölig/Uwe Hasebrink: *Reuters Institute Digital News Report 2020 – Ergebnisse für Deutschland*, Hamburg 2020, S. 44.

den: Intermediäre) die Auswahl von Inhalten für die Nutzer_innen nicht über einen redaktionellen Prozess, sondern personalisiert mithilfe algorithmischer Systeme. Stehen bei journalistischer Informationsvermittlung in der Regel normative Ziele im Vordergrund, so unterliegt die Inhaltsauswahl bei Intermediären primär wirtschaftlichen Interessen – insbesondere dem Werbegeschäft solcher Plattformen. Während die Auswahl und Aufbereitung von Nachrichten in klassischen Medien wie Zeitungen oder Nachrichtensendungen für alle Konsument_innen gleich ist, sorgen individualisierte Nachrichtenströme zumindest theoretisch für stark differierende Themensetzungen und Einordnungen. Die konkreten Auswahlkriterien und Sortiermechanismen von Empfehlungsalgorithmen bleiben jedoch weitestgehend nicht nachvollziehbar. Das erschwert eine aufgeklärte und selbstbestimmte Nut-

zung. Diese Neustrukturierung digitaler Öffentlichkeit wirft empirische und ethische Fragen über menschliche kognitive Fehleinschätzungen und die Gestaltung einer positiven Medienordnung auf.

In der „Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace“ hieß es 1996 als Antwort auf staatliche Regulierungsinisiativen des noch jungen World Wide Web verheißungsvoll: „Wir erschaffen eine Welt, die alle betreten können ohne Bevorzugung oder Vorurteil bezüglich Rasse, Wohlstand, militärischer Macht und Herkunft. Wir erschaffen eine Welt, in der jeder Einzelne an jedem Ort seine oder ihre Überzeugungen ausdrücken darf, wie individuell sie auch sind, ohne Angst davor, im Schweigen der Konformität aufgehen zu müssen.“³ An die neuen Möglichkeiten der aktiven kommunikativen Teilhabe im Internet waren teils utopische Hoffnungen auf eine Demokra-

tisierung des öffentlichen Diskurses in hierarchiefreien Räumen durch neue, direkte Partizipationsmöglichkeiten geknüpft. Tatsächlich haben sich auch mit dem Aufstieg der Intermediäre und insbesondere der sozialen Medien die Informationskanäle nicht nur vervielfältigt und inhaltlich ausdifferenziert, auch die Kommunikationsrichtung hat sich verändert. In der digitalen Sphäre werden zuvor passive Konsument_innen selbst zu Sendern mit potenziell großem Publikum – man denke etwa an die Nutzung sozialer Medien durch Protestbewegungen während des Arabischen Frühlings oder durch *Occupy Wall Street*.

Die Euphorie um die Neustrukturierung digitaler Öffentlichkeit ist teils harscher Kritik gewichen. Schlagworte wie Filterblasen, Echokammern und Fake News dominieren mittlerweile die Debatten über den Einfluss von Intermediären. Die Bandbreite der Kritik reicht von der Verrohung des öffentlichen Diskurses über die Begünstigung des Aufstiegs populistischer Parteien bis hin zur unmittelbaren Bedrohung für die liberale Demokratie. Der Skandal von 2018 um Cambridge Analytica, der die Nutzung der Daten von Facebook-Nutzer_innen durch Dritte und die möglichen Effekte personalisierter politischer Werbung ans Licht brachte, katapultierte *Facebook* auf die öffentliche Anklagebank und beschädigte sowohl das Vertrauen in diese Plattform als auch den Umgang sozialer Medien mit Daten nachhaltig. Die Diskussion um die gesellschaftliche und politische Rolle sozialer Medien erreichte jüngst in doppelter Hinsicht einen neuen Höhepunkt, als u.a. *Twitter* und *Facebook* im Anschluss an die Erstürmung des Kapitols in Washington die Social-Media-Profile von Donald Trump sperrten. Der US-Präsident hatte das destruktive Potenzial direkter Kommunikation an Millionen von Anhänger_innen demonstriert und die Kontroverse um Macht, Verantwortung und

▶▶ Medienintermediäre

Das Wort Medienintermediäre bezeichnet Online-Plattformen, die „auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter [aggregieren], [selektieren] und allgemein zugänglich [präsentieren]“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 16 Medienstaatsvertrag), also Beiträge von Online-Medien auf ihren eigenen Seiten verlinken oder unmittelbar anzeigen. Entscheidend ist auch, dass der Anbieter die Angebote nicht zu einem Gesamtangebot zusammenfasst.

Zumeist handelt es sich um Dienstleistungen, die unter Einbeziehung von Nutzungsdaten Medieninhalte filtern, sortieren und anzeigen. Neben sozialen Medien wie *Facebook* und *Twitter* gehören hierzu auch die *Google*-Suche und Sprachassistenzsysteme.

3 John Perry Barlow: Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace (1996), in: Karin Bruns/Ramón Reichert (Hrsg.): Reader Neue Medien. Texte zur digitalen Kultur und Kommunikation, Bielefeld 2015, S. 138-140.

Haftung von Intermediären weiter in den Fokus gerückt.

Doch bei dystopischen Narrativen ist, ähnlich wie bei euphorischer Begeisterung, Vorsicht geboten. So sind einige der im Zusammenhang mit Intermediären diskutierten Phänomene weder genuin neu noch lässt sich mit Sicherheit bestimmen, ob sie tatsächlich fundiert sind. Die einschlägige Studienlage ist oft dünn und ambivalent, nicht zuletzt, weil sich die Intermediäre selbst meist der wissenschaftlichen Untersuchung entziehen. Die mangelnde Erforschbarkeit von Effekten auf Nutzer_innen und Medienlandschaft limitiert die Handlungsmöglichkeiten evidenzbasierter Politik. Nachdem Intermediäre seit ihren Anfängen in den 1990er- und 2000er-Jahren in vielerlei Hinsicht unreguliert wachsen und durch Netzwerkeffekte signifikante Marktmacht erreichen konnten, erwägt die Politik nun an verschiedenen Stellen politische Kontrolle wahrzunehmen. Mehrere Regulierungsinitiativen auf nationaler und europäischer Ebene nehmen die Intermediäre in den Fokus, darunter der kürzlich in Kraft getretene Medienstaatsvertrag oder der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Digital Services Act. Bevor diskutiert wird, ob sich die Regulierungsvorhaben der wesentlichen Probleme annehmen und diese zu lösen vermögen, hilft zunächst ein näherer Blick auf Funktionsweise und mögliche Effekte von Empfehlungsalgorithmen auf Medien und Nutzer_innen.

„Wir erschaffen eine Welt, die alle betreten können ohne Bevorzugung oder Vorurteil bezüglich Rasse, Wohlstand, militärischer Macht und Herkunft. Wir erschaffen eine Welt, in der jeder Einzelne an jedem Ort seine oder ihre Überzeugungen ausdrücken darf, wie individuell sie auch sind, ohne Angst davor, im Schweigen der Konformität aufgehen zu müssen.“

Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace, 1996

Intermediäre formen politische Öffentlichkeit



Algorithmen zur Empfehlung und Sortierung bei Intermediären

Für die Empfehlung und Sortierung von Inhalten verwenden Intermediäre **Algorithmen** zur Erkennung von Mustern und zur Vorhersage von Verhalten, basierend auf Beobachtungen vorhergegangener Interaktionen und anderer Daten der Nutzer_innen – insbesondere mithilfe von Methoden aus dem Bereich der *Künstlichen Intelligenz* (KI). Als Datenbasis dienen alle dem Betreiber zur Verfügung stehenden Metadaten wie Standort, IP-Adresse, Seitenaufrufe, Interaktionen (Käufe, Kommentare, Likes usw.), Endgerät oder Daten aus Cookies. Basierend auf diesen Daten entscheiden die Algorithmen der Intermediäre, welche Inhalte bestimmte Nutzer_innen in welcher Reihenfolge zu sehen bekommen.

Diese Praxis führt zu Rückkopplungseffekten. Haben Nutzer_innen in der Vergangenheit häufig mit den Inhalten eines bestimmten Absenders interagiert, so wird dies in Zukunft je nach Algorithmus-Design zu einer stärkeren Präsenz dieser Angebote im persönlichen Feed führen. Auch die Relevanz eines bestimmten Inhalts wird bei überdurchschnittlicher Interaktionsfreudigkeit durch Nutzer_innen entsprechend höher bewertet und mit größerer Wahrscheinlichkeit weiteren Nutzer_innen angezeigt. Dieser Mechanismus kann durch einen weiteren Effekt begünstigt werden: Studien deuten darauf hin, dass Nutzer_innen mit moralisch-emotionalen Inhalten überdurchschnittlich häufig interagieren und diese auch weiterverbreiten. So konnten Forscher_innen für die USA aufzeigen, dass bei Tweets zu den umstrittenen Themen Waffengesetze, gleichgeschlechtliche Ehe und Klimawandel die durchschnittliche Retweetrate mit jedem moralisch-emo-

tionalen Wort deutlich steigt.⁴ Überspitzt formuliert heißt das: je emotionaler die Botschaft, desto höher die Reichweite.

Relevanz ist nicht gleich Relevanz

Was bedeutet es vor diesem Hintergrund, wenn es heißt, dass Plattformen ihre Empfehlungsalgorithmen fortlaufend „optimieren“? Was für Nutzer_innen relevant ist und was nicht, entscheiden Intermediäre bisher im Geheimen. Intermediäre sind nicht in gleichem Maße wie traditionelle Medien rechtlich und normativ gebunden. Letzteren obliegt die Pflicht, einen positiven Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung zu leisten und dabei Vielfalt und Ausgewogenheit der Berichterstattung zu achten. Der wichtige Beitrag des Mediensystems zur liberalen Demokratie ist in der Verfassung verankert und wird in Landespresse- und Landesmediengesetzen sowie im Medienstaatsvertrag geregelt. Journalistische Berichterstattung richtet sich nach berufsethischen Grundsätzen, zu denen u.a. die strikte Trennung von Werbung

und Redaktion gehört. Die Einhaltung des Pressekodex als freiwillige Selbstverpflichtung der Medien wird vom Deutschen Presserat geprüft. Weitere Qualitätskriterien journalistischer Arbeit sind etwa die klare Kennzeichnung von Nachrichten und Meinung und das Prinzip nachrichtlicher Relevanz. Dabei geht es vor allem um die Frage, welche Informationen für Bürger_innen wichtig sind, um souveräne politische Entscheidungen treffen zu können. Bei Intermediären hingegen richtet sich Relevanz nach der Zielsetzung, die Interaktion und Verweildauer der Nutzer_innen im Ökosystem der Plattform zu steigern und damit mittelbar im Sinne des Geschäftsmodells Werbeerlöse zu fördern. Sie treffen für das Design ihrer Empfehlungsalgorithmen grundlegende Entscheidungen, anhand derer sie die Vielzahl von Beiträgen für ihre Nutzer_innen auswählen und sortieren. Die Entscheidungskriterien sind derzeit weder transparent noch nachvollziehbar und entziehen sich weitestgehend der Evaluation durch Nutzer_innen.

Darüber hinaus wird das Ergebnis algorithmischer Kuratierung von Nutzer_innen häufig als vermeintlich objektiv wahrgenommen. Was in den Feed

▶▶ Algorithmen

Algorithmen im engeren Sinne bezeichnen eindeutige Abfolgen von Handlungsanweisungen, die unter gleichen Voraussetzungen stets das gleiche Ergebnis in endlicher Zeit bei endlicher Rechenkapazität ermitteln. Ein Beispiel dafür ist ein Backrezept mit exakten Zutatenmengen und Anweisungen.

Algorithmen im weiteren Sinne bezeichnen auch Verfahren, die Zufallsvariablen (Randomisierung) einsetzen und dabei die Vorhersagbarkeit (Determiniertheit) vermissen lassen, sodass der Algorithmus mit denselben Eingabedaten (Input) nicht immer zum gleichen Ergebnis (Output) kommt. In der Diskussion wird in der Regel die weite Definition des Begriffs verwandt.

4 William J. Brady/Julian A. Wills et al.: *Emotion Shapes the Diffusion of Moralized Content in Social Networks*, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 114 (2017), S. 7313-7318.

gespült wird oder in den Trefferlisten von Suchanfragen oben steht, wird häufig unreflektiert als wahr und als nach vermeintlich objektiven Kriterien relevant eingeordnet. Vielen Nutzer_innen ist das Wirken einer algorithmischen Sortierfunktion dabei gar nicht bewusst.⁵ Kritisch ist dies u.a. dann, wenn Inhalten mit Nähe zu Verschwörungsideologien auf diese Weise zu Legitimation verholfen wird. Dies ist in besonderem Maße kritisch, da Menschen Informationen und Nachrichten häufig nicht rational einordnen, sondern kognitiven Verzerrungen unterliegen. Das verhaltenspsychologische Konzept der Bestätigungsverzerrung (*confirmation bias*) etwa legt nahe, dass Menschen insbesondere denjenigen Aussagen Glauben schenken, die ihren bereits vorhandenen Überzeugungen entsprechen.⁶

Von Echokammern und Filterblasen

Die oben beschriebenen Rückkopplungseffekte und kognitiven Verzerrungen begünstigen mutmaßlich auch das Entstehen der vielzitierten sogenannten **Filterblasen** und **Echokammern** – eng miteinander verwandte Konzepte, die aber in unterschiedlichem Maße speziell die Rolle von Intermediären betreffen (siehe Kasten). Die Konzepte sind in diesem Zusammenhang umstritten: Zum einen gewinnen Echokammern im digitalen Raum zwar neue Relevanz, zugleich handelt es sich aber nicht um ein neuartiges Phänomen. Schon früher fanden sich Menschen in solchen separierten und selbstverstärkenden Informationsräumen wieder oder ha-

▶▶ Filterblase

Das Konzept der Filterblase beschreibt die Hypothese, dass Intermediäre ihren Nutzer_innen aufgrund der Personalisierung durch Empfehlungen eine verengte Realität darstellen. So findet – ohne die Mitwirkung oder gar das Mitwissen von Nutzer_innen – eine Vorauswahl von Inhalten und Informationen statt, mit denen Nutzer_innen (aller Voraussicht nach) übereinstimmen. Es handelt sich hierbei also um eine Dynamik, die aus der spezifischen Funktionsweise von Intermediären und Empfehlungsalgorithmen hervorgehen soll.

▶▶ Echokammer

Eine Echokammer beschreibt dagegen eine Umwelt, in der bestehende Meinungen und Haltungen – in (zunehmender) Ermangelung von widersprechenden Informationen und Standpunkten – immer weiter reproduziert und verstärkt werden. Eine Echokammer kann auch in der analogen Welt und durch bewusste Entscheidungen von Personen entstehen. Sie muss also keine Folge des Entstehens von Filterblasen sein, sondern kann auch Ergebnis anderer sozialer Prozesse sein.

ben diese gar selbst konstruiert, etwa bei einseitiger Auswahl ihrer Nachrichtenquellen oder der Teilnahme am Stammtisch mit politisch Gleichgesinnten. Zum anderen scheinen in beiden Fällen die unterstellten Wirkungen von Intermediären und algorithmischer Inhaltsauswahl zwar plausibel, doch mangelt es nach wie vor an Empirie, die diese untermauert. Vorhandene Studien bleiben sowohl überschaubar als auch inhaltlich ambivalent.⁷

Eine Studie von Forschern der Universität Oxford bspw. untersuchte, inwieweit sich das Publikum unterschiedlicher Print-, Fernseh- und Onlinemedien in verschiedenen Ländern überschneidet.⁸ Die Autoren zeigen auf,

dass es bei Onlinemedien nicht weniger Überschneidungen als offline gibt, ihr Publikum also keinesfalls fragmentierter und in Echokammern gefangen zu sein scheint. Eine Untersuchung derselben Autoren verglich zudem den Medienkonsum von Nutzer_innen aus drei europäischen Ländern und den USA, die angaben, Suchmaschinen als Nachrichtenquelle zu nutzen und jenen, die dies nicht taten. Das Ergebnis: Nutzer_innen, die Suchmaschinen als Nachrichtenquelle nutzen, greifen im Durchschnitt sowohl auf eine höhere Zahl an Quellen zurück als auch auf eine ausgewogenere Auswahl von Quellen auf verschiedenen Seiten des politischen Spektrums.⁹ Eine Untersuchung

5 Siehe u.a. Motahhare Eslami/Aimee Rickman et al: „I Always Assumed that I Wasn't Really that Close to [Her]“: Reasoning about Invisible Algorithms in the News Feed. Human Factors in Computing Systems Conference (CHI).

6 Joshua Klayman: Varieties of Confirmation Bias, in: Jerome Busemeyer/Douglas L. Medin/Reid Hastie (Hrsg.): Decision Making from a Cognitive Perspective, San Diego/New York etc. 1995, S. 385-418.

7 Siehe z. B. Axel Bruns: Filter Bubble, in: Internet Policy Review 8 (2019).

8 Richard Fletcher/Rasmus Kleis Nielsen: Are News Audiences Increasingly Fragmented? A Cross-National Comparative Analysis of Cross-Platform News Audience Fragmentation and Duplication, in: Journal of Communication 67 (2017), S. 476-498.

9 Richard Fletcher/Rasmus Kleis Nielsen: Automated Serendipity, in: Digital Journalism 6 (2018), S. 976-989.

zu *Google*-Suchen nach politischen Inhalten von Nutzer_innen in den USA legt zudem nahe, dass die prominentesten Suchergebnisse für konservative und liberale Nutzer_innen nahezu identisch sind. Dieselbe Studie zeigt zudem auf, dass eine geringe Zahl publizistischer Medien einen Großteil der am weitesten oben gelisteten Suchergebnisse ausmacht und dabei Nutzer_innen auf beiden Seiten des politischen Spektrums erreicht.¹⁰ Eine weitere Studie zeigt auf Basis von Daten zum Medien- und Internetnutzungsverhalten von 200.000 US-Amerikaner_innen, dass eine verstärkte Nutzung etwa von *Facebook* und *Reddit* zu einer höheren Vielfalt aufgerufener Nachrichtenquellen führt.¹¹ Gleichzeitig zeigen die Autoren auf, dass etwa Konservative bei verstärkter *Facebook*-Nutzung deutlich konservativere Nachrichten konsumieren als üblicherweise, während dieser Effekt bei verstärkter Nutzung von *Reddit* – einer populären Plattform zum Teilen, Diskutieren und Bewerten von Inhalten mit global über 400 Millionen aktiven Nutzern – umgekehrt wird. So zeigt sich, dass sich verschiedene Funktionsweisen von Plattformen und Algorithmen stark unterschiedlich auf den Medienkonsum von Nutzer_innen auswirken können.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die kausalen Wirkmechanismen und durch Intermediäre verursachten Effekte auf den Informationskonsum von Nutzer_innen vielschichtiger sind, als in der öffentlichen Debatte häufig angenommen wird. Auch mangelt es an Untersuchungen zu der Frage, ob oder wie solche Mechanismen in verschiedenen Ländern und dementsprechend unterschiedlichen medialen Ökosystemen wirken. So drängt sich die Erkenntnis auf, dass dieses Feld nicht hinreichend erforscht

und es nur bedingt gelungen ist, adäquat die Problemlagen im Verhältnis zwischen Intermediären und digitaler bzw. politischer Öffentlichkeit zu benennen.

Traditionelle Medien verlieren an Macht

Allgemein ist der Informationskonsum der Nutzer_innen eklektischer geworden. Traditionelle Informationsquellen werden durch heterogene digitale Kanäle und Aggregatoren mit neuen Nutzungs- und Kuratierungslogiken ergänzt, bei denen der Konsum von Nachrichten mitunter *nebenbei* erfolgt. Eine Vielzahl an Nachrichteninhalten erscheint heutzutage im Fluss nutzergenerierter unterhaltender oder werblicher Inhalte in hybriden Feeds. Das kann Auswirkungen auf die Meinungsbildung haben, wenn zugespitzte Überschriften und Teaser die Nutzer_innen ohne Kontext, Zeit und Mühe für die Auseinandersetzung mit dem Inhalt treffen.

So beachtlich der Siegeszug des Internets im Medienkosmos auch ist, so zeigen die Zahlen des *Reuters Institute Digital News Report* auch, dass Intermediäre und Onlinemedien den Medienmix *ergänzen* und die traditionellen Informationsquellen nicht verschwinden. Dazu kommt, dass sich Nutzer_innen auch auf den neuen Plattformen an etablierten Medien orientieren.¹² Trotzdem haben klassische Medien bei der Informationsverbreitung nicht nur ihre unangefochtene Rolle als Gatekeeper für die öffentliche Meinungsbildung zugunsten der Intermediäre zumindest ein Stück weit verloren. Vielmehr sind sie selbst in eine Abhängigkeit von Intermediären geraten, wenn es dar-

um geht, Reichweite für ihre monetarisierten digitalen Produkte zu erzielen – und so wirtschaftlich zu bleiben. Als etwa *Facebook* 2016 und 2017 Anpassungen an seinem Newsfeed-Algorithmus zu Gunsten von nutzergenerierten Inhalten und Werbeflächen vornahm, kam es in der Folge teils zu signifikanten Einbrüchen in der Reichweite von Medienanbietern. Sie müssen sich diesen neuen Voraussetzungen anpassen und neue Nachrichtenformate und -produkte zur besseren Verbreitung über Intermediäre entwickeln, um die Reichweite zu stabilisieren und neue Geschäftsmodelle zu erschließen. Neben begrüßenswerten journalistischen Innovationen führt etwa die Optimierung von Inhalten für die sozialen Medien auch bei seriösen Medien teils zu fragwürdigen Anpassungsreflexen. Emotionalisierende oder verkürzende Darstellungen von Sachverhalten in Teasern folgen der weiter oben skizzierten Logik, nach der sich derartige Inhalte losgelöst von nachrichtlicher Relevanz überproportional verbreiten.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass Empfehlungsalgorithmen Realität nicht nur abbilden, sondern sie auch konstruieren. Wenn Empfehlungsalgorithmen die Agenda für politische Berichterstattung setzen, schließt sich der Kreis: Die Relevanzkriterien der Intermediäre nehmen nicht mehr nur Einfluss auf das, was die Nutzer_innen zu sehen bekommen, sie nehmen auch eine nicht unerhebliche Rolle bei der Frage ein, welche Themen die Medien selbst für berichtenswert halten. Zusammengefasst sind die neuen digitalen Distributionskanäle auch für etablierte Medien unverzichtbar geworden und haben Intermediären zu einer Machtposition verholfen.

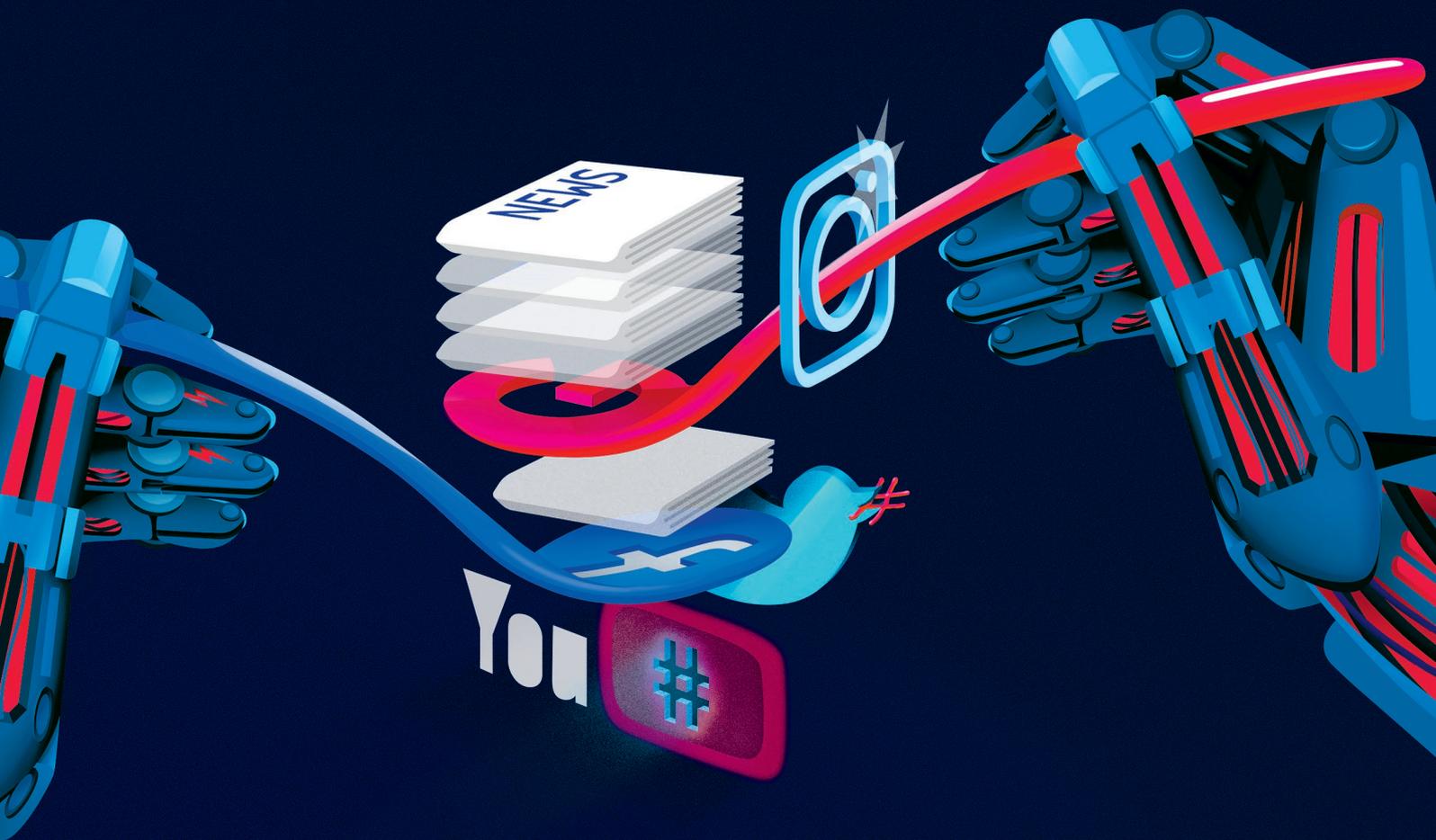
10 Efrat Nechushtai/Seth C. Lewis: What Kind of News Gatekeepers Do We Want Machines to Be? Filter Bubbles, Fragmentation, and the Normative Dimensions of Algorithmic Recommendations, in: *Computers in Human Behavior* 90 (2019), S. 298-307.

11 Brent Kitchens/Steven L. Johnson/Peter Gray: Understanding Echo Chambers and Filter Bubbles: The Impact of Social Media on Diversification and Partisan Shifts in News Consumption, in: *MIS Quarterly* 44 (2020), S. 1619-1649.

12 Jan-Hinrik Schmidt/Sascha Hölig et al.: Nachrichtennutzung und Meinungsbildung in Zeiten sozialer Medien, in: *Informatik-Spektrum* 40 (2017), S. 358-361.

Das Ende des Wild Wild Web?

Staatliche Regulierung auf dem Vormarsch



Eine Demokratie funktioniert nur, wenn sich die Bürger_innen aktiv beteiligen. Eine fruchtbare gesellschaftliche Auseinandersetzung über das politische Zusammenleben erfordert, dass Menschen mit relevanten Informationen und vielfältigen Ansichten in Berührung kommen und jede Interessengruppe am Diskurs teilhaben kann. Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht festgelegt, dass der Rundfunk nicht von einzelnen gesellschaftlichen Akteuren beherrscht werden darf, sondern jede Interessengemeinschaft die Möglichkeit erhalten müsse, im „Gesamtprogrammangebot“ zu Wort zu kommen.¹³ Marktvorgänge allein können umfassende Teilhabe in der Regel nicht garantieren. Die Rechtsordnung muss sicherstellen, dass im Rundfunk – und heute ebenso in der Welt der Online-Medien – als Gesamtheit alle in der Gesellschaft vertretenen Meinungen vorkommen. Dass diese Anforderung durch die Mechanismen der Intermediäre heute teilweise gefährdet erscheint, hat auch der Gesetzgeber erkannt und ist entsprechend tätig geworden. Ein erstes Ergebnis dieser Bemühungen findet sich im Medienstaatsvertrag, der im November 2020 in Kraft trat.

Eine fruchtbare gesellschaftliche Auseinandersetzung über das politische Zusammenleben erfordert, dass Menschen mit relevanten Informationen und vielfältigen Ansichten in Berührung kommen und jede Interessengruppe am Diskurs teilhaben kann.

Regulierung durch den Medienstaatsvertrag

Im weiten Feld ungewisser Problemlagen und möglicher Regulierungsmaßnahmen haben die 16 Bundesländer mit dem Medienstaatsvertrag (MStV) einen ersten Aufschlag gemacht. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger, dem Rundfunkstaatsvertrag, der sich schon dem Namen nach an einen kleineren Kreis von Adressaten richtete, werden nun u.a. auch Intermediäre in den Blick genommen. Zentrale Vorschriften für Intermediäre sind das Transparenzgebot (§ 93 MStV) und das Diskriminierungsverbot (§ 94 MStV).

Transparente Information über Auswahlkriterien

Das Transparenzgebot wurde aus der Befürchtung heraus geschaffen, dass ein vielfältiges Meinungsbild bei den Intermediären gefährdet sei. Die eingängigen Bilder von Filterblasen und Echokammern haben zweifellos auch hier ihren Niederschlag gefunden. Die Transparenzvorschrift verpflichtet Intermediäre zunächst, die Öffentlichkeit

zu informieren, nach welchen Kriterien sie journalistische Inhalte überhaupt in ihr Angebot aufnehmen bzw. durch Nutzer_innen hinzufügen lassen und dort behalten.¹⁴ Falls sie Inhalte aufgrund von Hassrede oder Desinformation gar nicht erst auf ihrer Plattform anzeigen oder auf Hinweis wieder entfernen, müssen die Intermediäre über die entsprechenden Regeln informieren. Die Intermediäre müssen zweitens transparent machen, welche Kriterien maßgeblich darüber entscheiden, dass Nutzer_innen Inhalte an einer bestimmten Stelle oder gar nicht in ihrer Trefferliste oder ihrem Feed zu sehen bekommen.¹⁵ Die Aufnahme von Inhalten in das Angebot bedeutet nicht zwingend, dass diese in personalisierten Feeds oder Trefferlisten auch berücksichtigt werden. Wird ein Newsartikel geteilt, so sieht eine Nutzer_in dies unter Umständen nur nach gezieltem Aufruf des Profils der teilenden Person. Hinzu kommt zuletzt auch eine Erklärung in verständlicher Sprache, wie die Algorithmen des Intermediärs funktionieren. All das bedeutet in der Konsequenz auch, überhaupt darüber informieren zu müssen, dass ein Intermediär Algorithmen nutzt, die darüber entscheiden, welche Inhalte präsentiert werden.

Vage Transparenzpflichten für Intermediäre

Abzuwarten bleibt, ob die Anforderungen an die Transparenzpflicht ausreichend konkret formuliert sind, um wirklich informative Erklärungen der Intermediäre zu erhalten. So müssen die Intermediäre nur die „zentralen“ Kriterien, die über die Auswahl und Präsentation von Inhalten für bestimmte Nutzer_innen entscheiden, veröffentlichen. Ihnen bleibt es damit bis zur sukzessiven Präzisierung durch

13 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 73, 118 (04.11.1986 - 1 BvF 1/84).

14 § 93 Abs. 1 Nr. 1 Medienstaatsvertrag (MStV).

15 § 93 Abs. 1 Nr. 2 MStV.

Gerichte weitgehend selbst überlassen, zu entscheiden, wie viel und was sie preisgeben möchten. Entsprechend inhaltsarm sind Erläuterungen, die sich bereits jetzt bei der *Google*-Suche und auf *Youtube* finden lassen. Ebenso denkbar ist allerdings, dass Intermediäre durch geschicktes Framing ein idealisiertes Bild ihrer eigenen Auswahl-funktionen zeichnen.¹⁶ So könnte ein Intermediär vermeintlich unstrittige Vorteile einer Empfehlungsfunktion

Meinungsbildung erarbeiten möchten, werden grobe Erläuterungen zu den Kriterien nicht ausreichen. Sie wären für fundierte Entscheidungen über den Regulierungsbedarf jedoch dringend notwendig. Allzu detaillierten Informationen steht andererseits das Interesse der Intermediäre entgegen, ihre Geschäftsgeheimnisse zu schützen. Auch soll Manipulation verhindert werden, wie bspw. die gezielte Ausnutzung algorithmischer Regeln, um spezifische

ihnen präsentieren. Die Informationen könnten also zunächst die Informationsasymmetrie aufbrechen. Wissen die Nutzer_innen bspw., dass für ihren Feed bei *Facebook* unter anderem ihr persönliches Surfverhalten entscheidend ist, nehmen sie bestenfalls eine reflektierte Distanz zur Auswahl ein und können sich bewusst entscheiden, ob sie für ihre Nachrichtenauswahl auf zusätzliche Quellen zurückgreifen möchten. Außerdem bekommen die Nutzer_innen der Intermediäre vor Augen geführt, dass ihr Feed keineswegs einer objektiven Instanz entstammt, sondern die Intermediäre nach selbstgewählten Kriterien im eigenen Interesse sortieren.

Am Ende bleibt offen, inwiefern das im Gesetzestext ausdrücklich erklärte Ziel, Meinungsvielfalt bei den Intermediären zu sichern, durch ein Transparenzgebot erreicht werden kann. Ohne konkrete Handlungsmöglichkeiten für Nutzer_innen und Medien wird das Transparenzgebot auch angesichts des breiten Interpretationsspielraums, der bis zu einer gerichtlichen Konkretisierung verbleibt, jedoch gesellschaftlich spürbare Änderungen allenfalls mit Verzögerung herbeiführen. Ergänzend bedarf es der bildungspolitischen Stärkung der Medienkompetenz.

Die Chance einer Informationspflicht liegt darin, Nutzer_innen Mittel an die Hand zu geben, kritisch mit der Medienauswahl umzugehen, die Intermediäre ihnen präsentieren.

überbetonen (z. B. dass Nutzer_innen vor allem „hochwertige“ Ergebnisse sehen sollen), sodass möglicherweise bestehende Bedenken auf Nutzer_innenseite von diesen beiseitegeschoben werden. Konsequenz könnte gar ein verstärkter Glaube an eine vermeintliche Objektivität der Ergebnisauswahl sein, obwohl Algorithmen stets von Menschen programmiert sind und jeglicher Output damit von menschlichen Wertentscheidungen abhängt.

An wen sich die Informationen richten sollen, wird allein aus dem MStV nicht klar, doch ausweislich der Begründung zum MStV sollen vor allem durchschnittliche Nutzer_innen von den Informationen profitieren. Für Wissenschaftler_innen, die konkrete Erkenntnisse über die Auswirkungen der Intermediäre auf die öffentliche

Inhalte überproportional auszuspielen. Wissenschaftliches Erkenntnisinteresse mit den Bedürfnissen der Intermediäre zu vereinen, vermag das Transparenzgebot in seiner aktuellen Form daher nicht.

Mit dem Transparenzgebot geht keine Verpflichtung der Intermediäre einher, den Nutzer_innen Alternativen anzubieten, falls sie den Auswahlkriterien nicht zustimmen. Das Transparenzgebot ist daher weniger als konfrontatives Werkzeug der einzelnen Nutzer_innen gegen einen Intermediär zu verstehen, mithilfe dessen sie die Praxis der Intermediäre aktiv beeinflussen können. Die Chance einer reinen Informationspflicht liegt eher darin, den Nutzer_innen Mittel an die Hand zu geben, um kritisch mit der Auswahl umzugehen, die Intermediäre

Diskriminierungsverbot für Intermediäre

Auch das Diskriminierungsverbot (§ 94 MStV) zielt nach dem Willen der Bundesländer vor allem auf die Meinungsvielfalt. Das Verbot eröffnet Anbietern journalistisch-redaktioneller Angebote sowie den Landesmedienanstalten eine reale Handlungsmöglichkeit: Wenn Intermediäre bestimmte journalistisch-redaktionelle Angebote diskriminieren, können Anbieter und Anstalten einschreiten. Unter die verbotene Diskriminierung fallen dabei

16 Leonie Beining: *Wie Algorithmen verständlich werden. Ideen für Nachvollziehbarkeit von algorithmischen Entscheidungsprozessen für Betroffene*, Berlin 2019, S. 13.

zwei mögliche Verhaltensweisen¹⁷: zum einen, wenn Intermediäre ohne sachlich gerechtfertigten Grund von den Auswahlkriterien, die sie nach dem Transparenzgebot veröffentlichen müssen, „zugunsten oder zulasten eines bestimmten Angebotes systematisch [abweichen]“. Diese Variante des Diskriminierungsverbots zielt also darauf, dass die Intermediäre sich wirklich an die Kriterien halten, die sie selbst aufgestellt haben, und die ungleiche Behandlung durch ihre Kriterien transparent gemacht haben.¹⁸

Die zweite, bedeutsamere Variante verbietet, dass die Auswahlkriterien Angebote „unmittelbar oder mittelbar unbillig systematisch behindern“. Sie stellt die Kriterien der Intermediäre selbst auf den Prüfstand. Hinter dieser Vorschrift steht die Idee, dass ein Anbieter bestimmte Angebote nicht bspw. wegen ihrer politischen Ausrichtung oder der Organisationsform als privates oder öffentlich-rechtliches Medium planmäßig benachteiligen darf.¹⁹ Die Abhängigkeit der Medien von den Intermediären wird dadurch nur bedingt gemildert: Wenn, wie in der Vergangenheit z. B. bei *Facebook* geschehen, ein Intermediär gleichermaßen alle Medien zugunsten privater Beiträge benachteiligt und dadurch ihre Reichweite verkürzt, greift die Norm nicht. Offen bleiben Grenzfälle, bei denen die Mittelbarkeit oder die Unbilligkeit der Behinderung strittig ist: Erreichen emotionalere Beiträge eine größere Reichweite, könnte dies weniger sachlichen Medien zum Vorteil gereichen. Eine mittelbare Behinderung könnte also entstehen, wenn Medien einer bestimmten politischen Orientierung privilegiert werden. Zudem stellt sich die Frage, ob diese Ungleichbehandlung unbillig ist. Dies muss die Rechtsprechung für jeden Fall einzeln entschei-

den. Ein erstes Verfahren wurde gegen *Google* ausgerechnet wegen Bevorteilung eines Angebots der Bundesregierung eingeleitet: Die Trefferlisten für Suchanfragen zu bestimmten Krankheiten enthielten vorrangig Informationen des Bundesgesundheitsministeriums.²⁰

Eine Diskriminierung können Medien aber in jedem Fall nur dann beanstanden, wenn die Intermediäre bestimmte Angebote *systematisch* benachteiligen. Es reicht also nicht aus, dass ein Angebot hin und wieder weniger Erfolgchancen hat, bei Intermediären angezeigt zu werden. Vielmehr müssen die Intermediäre planmäßig dafür sorgen, dass bestimmte Angebote (z. B. solche, die einer bestimmten politischen Ausrichtung entsprechen) immer wieder schlechtere Chancen gegenüber anderen Angeboten haben. Das gerichtsfest nachzuweisen, wird jedoch in der aktuellen Version des MStV zugleich die Hauptschwierigkeit für Medien darstellen.

Marktmacht als entscheidendes Kriterium

Die Vorschrift lässt sich auch als Vorgriff auf eine (bisher nur) befürchtete Zukunft sehen: Sie greift erst dann ein, wenn ein Intermediär besonders hohen Einfluss darauf hat, dass Nutzer_innen die Inhalte von Medien auffinden.²¹ Solange also bspw. die Verbreitung der Beiträge von Online-Zeitungen, Radio- und Fernsehsendern nicht von einem spezifischen Intermediär abhängig ist, soll das Diskriminierungsverbot seine Wirkung noch nicht entfalten. Damit ist die Vorschrift dort anwendbar, wo es nötig ist, aber zugleich möglichst schonend für die Interessen der Intermediäre.

Dass die Bundesländer mit dem Medienstaatsvertrag einen ersten Vorstoß gewagt haben, Leitplanken einzufügen, verspricht neue Bewegung in der Praxis der Intermediäre. Wer einen optimistischen Blick auf die neuen Regeln wirft, kann vor allem aufgeklärtere Nutzer_innen erhoffen, die reflektiert mit den Feeds und Trefferlisten der Intermediäre umgehen. Auch verpflichtet das Diskriminierungsverbot die Intermediäre dazu, ihre Algorithmen so zu gestalten, dass journalistische Angebote gleichermaßen faire Chancen haben, an prominenter Stelle zu erscheinen. Dass die Regeln nicht tiefer eingreifen, mag einige Beobachter_innen ernüchtern, aber angesichts der weiterhin strittigen Faktenbasis über die Wirkmacht der Intermediäre angemessen sein. Diese Basis wird durch die neuen Regeln jedoch voraussichtlich nicht wesentlich verbreitert.

Mögliche zukünftige Regulierungsansätze

Gutachten der Datenethikkommission der Bundesregierung

Einen breiteren Ansatz als der Medienstaatsvertrag wählt die *Datenethikkommission* (DEK) der Bundesregierung: Die DEK sieht in ihrem Bericht aus dem Jahr 2019 neue Partizipationsmöglichkeiten für Nutzer_innen sozialer Netzwerke am gesellschaftlichen Diskurs, aber gleichzeitig ein Risiko für die Demokratie: Sie stellt primär darauf ab, dass privatwirtschaftliche Akteur_innen die Personalisierung von Inhalten unter ökonomischen und nicht meinungsbildenden Gesichtspunkten vornehmen. Dies könne die Vielfalt der bei

17 § 94 Abs. 2 MStV.

18 Kerstin Liesem: Neulandvermessung – Die Regulierung von Medienintermediären im neuen Medienstaatsvertrag, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 64 (2020), S. 377-382.

19 Begründung des MStV, S. 51f.

20 Pressemitteilung der Medienanstalt Hamburg Schleswig-Holstein, 17.12.2020.

21 § 94 Abs. 1 MStV.

den Intermediären präsenten Meinungen einschränken und Nutzer_innen Manipulationen von Seiten der Plattformen und vertretenen Medien aussetzen.

Die DEK nimmt die Betreiber_innen von Plattformen in die Verantwortung im Sinne eines „digitalen Hausrechts“. In Abhängigkeit von Marktmacht und Gatekeeperfunktion befürwortet sie jedoch eine stärkere rechtliche Regulierung, etwa in Form

Voraus für „demokratierelevante algorithmische Systeme“²³, ähnlich wie etwa bei medizinischen Geräten. Auch fordert die DEK gesetzliche Vorgaben zu Transparenz und Vielfalt im Diskurs auf Plattformen, vergleichbar zum Transparenzgebot und Diskriminierungsverbot im MStV. Hinsichtlich der Transparenzanforderungen sieht die DEK etwa vor, dass Intermediäre Einblick in die technischen Mechanismen gewähren sollen, die der Inhaltsaus-

dabei – die entsprechende Marktmacht vorausgesetzt – pluralistische Angebote zu verdrängen. Der so identifizierte Regulierungsbedarf wird allerdings nicht auf konkrete Maßnahmen heruntergebrochen und bleibt so relativ abstrakt. Wie bspw. ein „tendenzfreie[s]“ Informationsangebot aussehen und durch welche Schritte es erreicht werden könnte, wird nicht erläutert.

Abschlussbericht der Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz des Deutschen Bundestags

Die im Jahr 2018 eingesetzte *Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz* des Deutschen Bundestags nimmt in ihrem Abschlussbericht von Oktober 2020 auch zur personalisierten Informationsvermittlung durch Intermediäre Stellung.²⁵ Sie verortet das Problem sehr ähnlich wie die DEK in der Marktmacht einiger Intermediäre, deren Empfehlungssysteme sich an ökonomischen Interessen orientieren und damit einen erheblichen Einfluss auf die demokratische Meinungsbildung ausüben können. Die Kommission weist darauf hin, dass nicht nur die Plattformen, sondern auch die Produzent_innen von Inhalten sich dieser Logik anpassen, so dass die Meinungspluralität unter Umständen schon auf einer vorgelagerten Stufe verengt wird.

In der Gesamtschau zeigt sich die Projektgruppe „KI und Medien“ der Enquete-Kommission im Vergleich zur Datenethikkommission zurückhaltender hinsichtlich eines etwaigen Regulierungsbedarfs: Sie verweist mehrfach auf ein Forschungsdefizit in Bezug auf die Frage, welche Langzeiteffekte eine Personalisierung von Medieninhalten auf die öffentliche Meinungsbildung hat und spricht sich für eine verstärkte interdisziplinäre Forschung aus. Selbst

Nutzer_innen sollten die Möglichkeit haben, dass ihnen Inhalte präsentiert werden, die nicht mithilfe personenbezogener Daten auf sie zugeschnitten sind.

einer „EU-Verordnung für Algorithmische Systeme“. Die DEK empfiehlt also eine Regulierung von algorithmischen Systemen, die über alle Sektoren hinweg und in der gesamten EU greift. Im Hinblick auf soziale Netzwerke hält sie etwa eine Pflicht für möglich, „Nutzern zumindest als zusätzliches Angebot auch einen Zugriff auf eine tendenzfreie, ausgewogene und die plurale Meinungsvielfalt abbildende Zusammenstellung von Beiträgen und Informationen [zu] verschaffen“²². Weiterhin erwägt sie eine Kennzeichnungspflicht für sogenannte Social Bots – Konten in sozialen Netzwerken, die automatisiert kommunizieren und den Anschein erwecken sollen, echten Personen zu gehören – sowie eine Lizenzierung im

wahl und den Empfehlungen zugrunde liegen. In diesem Zusammenhang sieht die DEK die im Medienstaatsvertrag vorgesehenen Transparenzanforderungen als einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Diese Verpflichtung wird sich allerdings erst zukünftig durch die Rechtsprechung konkretisieren.

Insgesamt fordert die DEK, dass der Gesetzgeber „geeignete Maßnahmen treffen [muss], um sicherzustellen, dass im Gesamtangebot die plurale Vielfalt der Meinungen abgebildet sowie die Ausgewogenheit, Neutralität und Tendenzfreiheit in der Informationsgesellschaft gewährleistet ist“²⁴. Die DEK umreißt damit insbesondere den Konflikt, Medieninhalte anhand von ökonomischen Kriterien anzubieten und

22 Gutachten der Datenethikkommission der Bundesregierung, Oktober 2019, S. 209.

23 Gutachten der Datenethikkommission, S. 208.

24 Gutachten der Datenethikkommission, *ibid.*

25 Bericht der Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale, Oktober 2020.

weithin mediatisierte Konzepte wie Filterblasen und Echokammern seien nicht unumstritten.

Angesichts dieser unsicheren Tatsachengrundlage sieht die Enquete-Kommission den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ darin, die Medienkompetenz der Nutzer_innen zu stärken und so bspw. das Bewusstsein dafür zu erhöhen, dass sie personalisierte Informationen erhalten, sowie Intermediäre zu mehr Transparenz zu verpflichten, was den Einsatz von KI angeht: Marktmächtige Intermediäre sollen Schnittstellen bereitstellen, die eine bessere interdisziplinäre Erforschung algorithmischer personalisierter Nachrichtenkanäle und deren Auswirkungen auf die öffentliche Meinungsbildung ermöglichen. Die Transparenzforderung ist hier eher wissenschafts- als nutzungsorientiert. In diesem Kontext verweist die Enquete-Kommission auch auf den Medienstaatsvertrag und die dargestellten Regelungen zur Transparenz von Intermediären. Sie sieht darin einen ersten regulatorischen Ansatz, der jedoch durch Satzungen der Landesmedienanstalten weiter ausdifferenziert werden müsse.

Die Kommission legt im Kontext von personalisierten Medieninhalten den Fokus auf eine langfristige Untersuchung der sozialen und politischen Auswirkungen eines stärker fragmentierten Informationskonsums. Dies scheint insofern sinnvoll, als nicht versucht wird, die Medienlandschaft durch regulatorische Maßnahmen strukturell veralteten Verhältnissen anzupassen. Die Enquete-Kommission möchte in einem ersten Schritt vielmehr die Bedingungen dafür schaffen, die gesellschaftlichen Konsequenzen des heutigen Status quo besser zu verstehen.

Entwurf für einen Digital Services Act der Europäischen Kommission

Konkreter als die vorgeschlagenen Maßnahmen der DEK und der Enquete-Kommission zeichnet sich die Regulierung von Intermediären durch den *Digital Services Act* (DSA) der Europäischen Kommission ab. Diese stellte im Dezember 2020 einen umfassenden Verordnungsentwurf vor, der digitale Dienste rechtlich einhegen und so insbesondere die E-Commerce-Richtlinie aktualisieren soll.²⁶ Erfasst sind auch Intermediäre im Sinne des MStV, wobei der Begriff „intermediary service“ des DSA anders zugeschnitten ist und bspw. auch Internet-Provider umfasst.

Besonders große Plattformen, die monatlich im Durchschnitt mindestens 45 Millionen EU-Nutzer_innen haben, unterliegen besonderen Anforderungen: Im Hinblick auf die Transparenz von Empfehlungsalgorithmen müssen sie die Hauptkriterien der Algorithmen in klarer, zugänglicher und leicht verständlicher Weise in ihren Nutzungsbedingungen darlegen.²⁷ Diese Vorschrift kommt dem Transparenzgebot des MStV sehr nahe: Sie geht insofern weniger weit, als Intermediäre nach dem MStV auch Informationen zur Funktionsweise der Algorithmen bereitstellen müssen. Der geplante DSA soll die Autonomie der Nutzer_innen jedoch in einem wichtigen Punkt stärken: Die Intermediäre müssen zu den personalisierten Empfehlungen mindestens eine Alternative bieten, die nicht auf dem Profiling ihrer Nutzer_innen beruht. Diese sollen also zukünftig die Möglichkeit haben, auszuwählen, dass ihnen Inhalte präsentiert werden, die nicht mithilfe personenbezogener Daten auf die einzelnen Nutzer_innen zugeschnitten sind. Zwischen diesen

Optionen zu wechseln, soll durch ein leicht zugängliches Auswahlmü ermöglicht werden.²⁸

Gleichzeitig stärkt die Kommission den Datenzugang sowohl für Aufsichtsbehörden als auch für Forscher_innen: So können die sogenannten *Digital Services Coordinators* als nationale Aufsichtsbehörden und die Europäische Kommission von großen Plattformen auf Antrag die nötigen Daten erhalten, um Compliance-Prüfungen durchzuführen.²⁹ Zudem sollen unabhängige Forscher_innen mit entsprechender Expertise über einen Antrag der Kommission oder der *Digital Services Coordinators* einen Datenzugang bekommen, wenn sie Forschungsprojekte zu „systemischen Risiken“ dieser Unternehmen realisieren. Zu systemischen Risiken im Sinne des Art. 26 zählen etwa die Verbreitung illegaler Inhalte oder die Einschränkung bestimmter Grundrechte, z. B. der Meinungs- und Informationsfreiheit. Der Katalog systemischer Risiken ist relativ weit, sodass ein entsprechender Datenzugang die Forschung in diesem Bereich nachhaltig vertiefen könnte. Bedauerlich ist hingegen, dass der Zugang auf Wissenschaftler_innen an akademischen Institutionen begrenzt ist und so insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen ausgeschlossen werden. Die Plattformen können außerdem im Rahmen von Art. 31 Abs. 6 geltend machen, nicht über die benötigten Daten zu verfügen, oder sich auf Sicherheitsaspekte sowie die Vertraulichkeit der Information berufen. Über den Datenzugang entscheiden dann letztlich die *Digital Services Coordinators* oder die Kommission. Insgesamt zielt der DSA damit auf eine größere Transparenz der marktmächtigen Plattformen sowohl für die Nutzer_innen als auch für die Aufsichtsbehörden und die Wissenschaft.

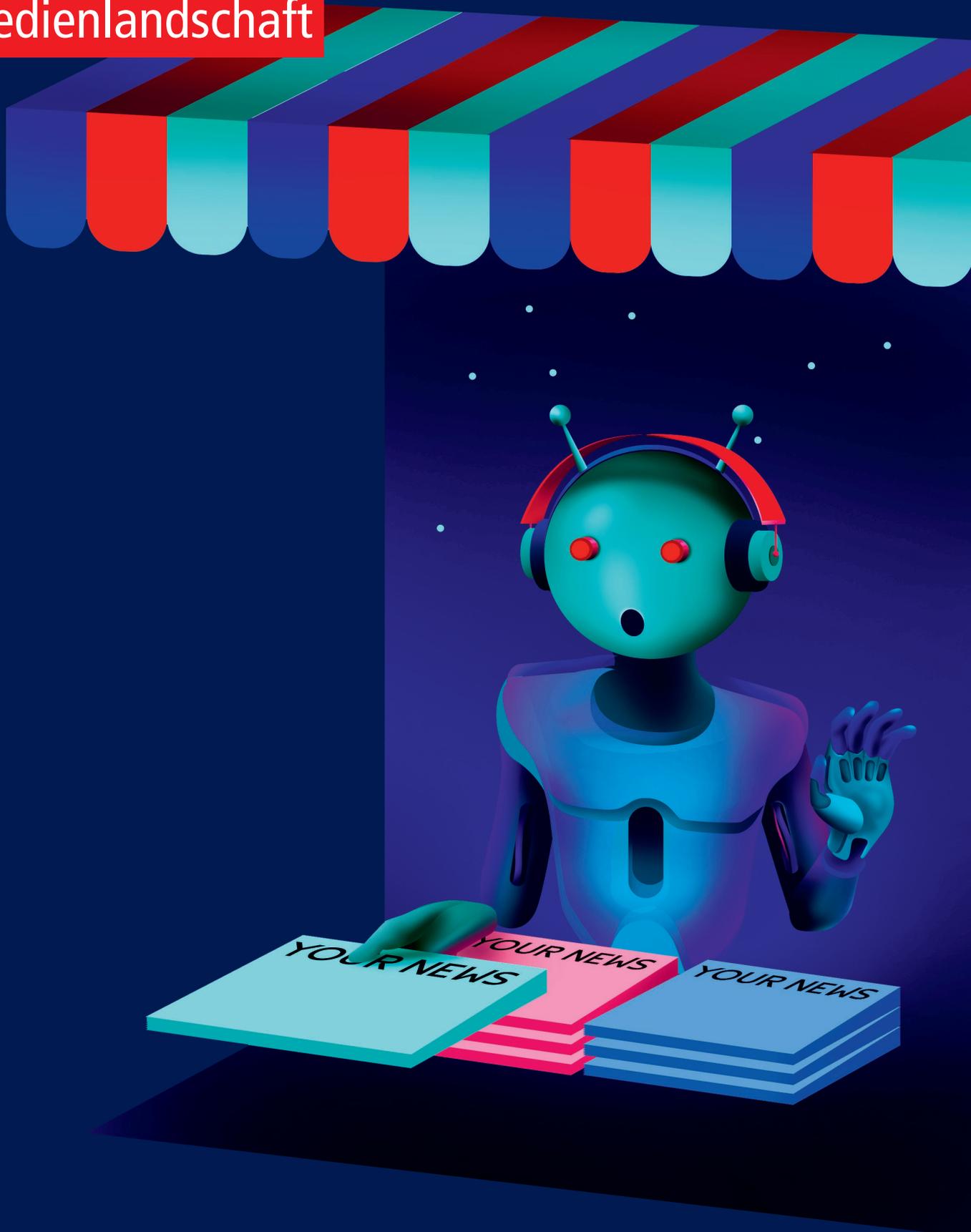
26 [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services \(Digital Services Act\) and amending Directive 2000/31/EC](#), Dezember 2020.

27 Art. 29 Abs. 1.

28 Art. 29 Abs. 2.

29 Art. 31 Abs. 1.

Schlussfolgerungen für die deutsche Medienlandschaft



Die Debatte um die Wechselwirkungen zwischen Intermediären, traditioneller Medienlandschaft und politischer Öffentlichkeit erreicht eine neue Phase. Erkenntnisse aus der empirischen Forschung stellen etablierte Narrative wie jene vom Entstehen von Filterblasen zunehmend infrage. Die Dynamik ist vielschichtiger und kontextabhängig, ein uniformer Trend hin zu einem sich immer weiter verengenden inhaltlichen Spektrum auf den Feeds von Nutzer_innen nur bedingt erkennbar. Vor diesem Hintergrund scheint ein Eingeständnis naheliegend: Über das Zusammenspiel von Intermediären und politischer Öffentlichkeit ist noch zu wenig bekannt. Der Stand der Forschung liefert erste Einblicke, doch es gilt ein tiefgehendes Verständnis der verschiedenen Wirkmechanismen und Probleme zu erlangen.

Dieses Eingeständnis ist nötig, um politischem Aktionismus vorzubeugen und keine überstürzten Lösungen für Probleme voranzutreiben, die in vielerlei Hinsicht noch nicht verstanden sind. Doch nicht alle Initiativen kommen zu früh. Bereits heute werden die Grundlagen dafür geschaffen, die beschriebenen Herausforderungen langfristig zu überwinden. So gilt es erstens, die Au-

tonomie von Nutzer_innen zu stärken. Zweitens muss größere Transparenz seitens der Intermediäre geschaffen werden, um eine bessere Erforschung der durch sie verursachten (bzw. nicht verursachten) Effekte auf Medien, Meinungsbildung und Demokratie zu ermöglichen.

Mehr Transparenz durch Zugang zu Daten schaffen

Der zunehmende Einfluss von Intermediären auf die politische Öffentlichkeit und Demokratie ist ein noch junges Phänomen. Um eine Evidenzbasis für einen angemessenen und zukunfts-festen Ordnungsrahmen zu schaffen und um demokratische Kontrolle der Intermediäre – durch Politik, Gerichtsbarkeit, Wissenschaft und Zivilgesellschaft – sicherzustellen, braucht es daher vor allem eines: Transparenz. Um diese zu schaffen, müssen Intermediäre Einblicke in ihre Funktionsweise und Outputs gewähren. Dies erfordert einen Zugriff auf ihre Daten. Denn diese werden zwar erfasst, doch noch viel zu selten geteilt – teils auch aufgrund berechtigter Bedenken, etwa beim

Datenschutz. Es gilt also, Mechanismen zu schaffen, die einen Datenzugriff durch Dritte ermöglichen und zugleich legitime Bedenken der Intermediäre berücksichtigen. Mittels Programmierschnittstellen sollten Prozesse etabliert werden, über die Aufsichtsbehörden, Forscher_innen und zivilgesellschaftliche Organisationen Zugriff auf anonymisierte Daten erhalten – ähnlich wie im DSA der Europäischen Kommission vorgeschlagen.

Auf diese Weise werden zwei Ziele erreicht: Zum einen könnte der vereinfachte Datenzugang mehr Forschungsaktivität fördern und die Validierung oder Falsifizierung bestehender Hypothesen ermöglichen. Zum anderen könnten Intermediäre besser für schädliche Nebenwirkungen ihrer Produkte und Geschäftsmodelle zur Rechenschaft gezogen werden – unabhängig davon, ob diese ungewollt sind oder wissentlich in Kauf genommen werden.

Die Autonomie der Nutzer_innen stärken

Demokratien trauen ihren Bürger_innen einiges zu. Ihrer starken Rolle im demokratischen Prozess liegt die Annahme zugrunde, dass sie sich frei und selbstständig informieren und eine Meinung bilden können. Voraussetzung hierfür ist auch ein funktionierendes Mediensystem, das Zugang zu glaubwürdigen Informationen und vielfältigen Standpunkten verschafft. Der zunehmende Einfluss von Intermediären in unserem Mediensystem schafft neue Herausforderungen. Sich frei und selbstständig informieren zu können, erfordert – unabhängig von den tatsächlichen Inhalten – auch ein grundlegendes Verständnis davon, weshalb sich welche Inhalte in welcher Reihenfolge in einem Feed oder in Suchergebnissen wiederfinden. Dies gilt insbesondere, je stärker Empfehlungsalgorithmen sich auf Verhaltensdaten jenseits vom „Folgen“ und „Abonnieren“ bestimmter Personen oder Kanäle

Über das Zusammenspiel von Intermediären und politischer Öffentlichkeit ist noch zu wenig bekannt. Der Stand der Forschung liefert erste Einblicke, doch es gilt ein tiefgehendes Verständnis der verschiedenen Wirkmechanismen und Probleme zu erlangen.

Wie soll die Medienlandschaft der Zukunft aussehen? Welche Art politischer Öffentlichkeit ist am besten geeignet, unsere Demokratie zu stärken?

stützen. Das Transparenzgebot des Medienstaatsvertrags ist hierbei ein Schritt in die richtige Richtung, wie auch die im DSA vorgeschlagenen Informationspflichten zu Empfehlungsalgorithmen bei besonders großen Plattformen. Eine mögliche Funktion, um Transparenz für Nutzer_innen zu schaffen, wären zudem etwa ähnliche Erklärungen, wie sie sich bei manchen Plattformen bereits auch direkt bei personalisierten Werbebeiträgen wiederfinden.

Doch Transparenz ist zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für effektive Selbstbestimmung der Nutzer_innen. Letztere erfordert auch ein Mindestmaß an Einflussnahme auf jenen Ausschnitt der Realität, den ein Feed oder Suchergebnisse abbilden. Dieses muss über die Entscheidung hinausgehen, einer Person zu folgen oder einen bestimmten Suchbegriff einzugeben. Personalisierung sollte kein vorrangig passiver, sondern ein aktiver, bewusster Prozess sein. Das umfasst auch die Möglichkeit, sich einer algorithmischen Personalisierung gänzlich zu verweigern, wie ebenfalls im DSA als Wahlmöglichkeit angeregt. Tatsächlich sollten Nutzer_innen in eine solche Personalisierung proaktiv einwilligen (Opt-In). Standardmäßig sollte dagegen eine Sortierung angeboten werden, die etwa chronologisch – wie z. B. von *Twitter* angeboten – oder anhand selbst wählbarer Parameter erfolgt (bspw. nach Anzahl der Likes). Dies ginge über existierende Mechanismen bewusster Personalisierung, etwa das Abonnieren bestimmter Kanäle, hinaus und könnte neue innovative Ansätze hervorrufen. So ist es etwa denkbar, wie bei der Einwilligung in die Nutzung von Cookies seit Inkrafttreten der Datenschutzgrundverordnung, mehrere Abstufungen bei der Persona-

lisierung anzubieten – mit dem Vorteil, dass Intermediäre diese Einstellung nur einmalig abfragen müssten.

Wohin führt der Weg?

Wie soll die Medienlandschaft der Zukunft aussehen? Welche Art politischer Öffentlichkeit ist am besten geeignet, unsere Demokratie zu stärken? Es liegt an Politik und Gesellschaft, diese Fragen zu beantworten. Den Zustand früherer Tage eins zu eins wiederherstellen zu können, ist realitätsfern und sollte auch nicht das Ziel sein. Intermediäre wie soziale Medien oder Suchmaschinen werden auf absehbare Zeit nicht verschwinden – aus gutem Grund. Sie schaffen neue Möglichkeiten für Austausch und Partizipation und können in einer Zeit, in der die Fülle zugänglicher Informationen überwältigend ist, dabei helfen, Informationen auffindbar und sortierbar zu machen. Die diskutierten Risiken, die damit einhergehen, sind zu bewältigen – wenn Intermediäre in einen angemessenen Ordnungsrahmen eingebettet sind und sich demokratischer Kontrolle nicht entziehen können. Die zentrale Herausforderung ist also nicht, die Uhr zurückzudrehen, sondern demokratischen Werten auch in einem drastisch veränderten Mediensystem Geltung zu verschaffen. Das erfordert sowohl Geduld als auch Vorstellungskraft, weder voreiliger Aktionismus noch Sentimentalität sind dabei zielführend. Damit der Wandel der Medienlandschaft sich in einem demokratischen Rahmen vollzieht, müssen bestehende Regulierungen weiterentwickelt werden – mit Umsicht und auf Basis wissenschaftlicher Evidenz.

Über die Autor_innen

Maximilian Gahntz ist Fellow des Mercator Kollegs für internationale Aufgaben und arbeitet zur Regulierung und Governance algorithmischer Systeme. Er hat Public Policy sowie Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Columbia University, der Sciences Po Paris und der Universität Konstanz studiert.

Katja T. J. Neumann arbeitet als Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften (Speyer) am Lehrstuhl von Prof. Dr. Mario Martini. Sie ist ausgebildete Juristin (BLS) und studiert derzeit Informatik an der Universität Hamburg.

Philipp C. Otte beschäftigt sich als Senior Product und Communication Manager bei N24 und WELT mit der digitalen Transformation der Medienbranche. Er hat Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und Universidad Complutense de Madrid studiert.

Bendix J. Sältz arbeitet derzeit als Softwareentwickler beim Ridepooling-Anbieter MOIA. Er hat Volkswirtschaftslehre und Politik- und Verwaltungswissenschaft (Universität Potsdam) und Business Administration (Universität Hamburg) studiert und ist ehemaliger Stipendiat der FES.

Kathrin Steinbach ist Referentin beim Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) im Team „Marktbeobachtung Digitales“. Sie ist ausgebildete Juristin (WWU Münster/Paris II) und hat zur Regulierung algorithmenbasierter Entscheidungen promoviert.

Die Autor_innen engagieren sich digitalpolitisch bei D64 – Zentrum für digitalen Fortschritt e.V.

Die in der Publikation vertretenen Auffassungen der Autor_innen entsprechen nicht unbedingt denen ihrer Arbeitgeber.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden. Als gemeinnützige Einrichtung gestalten wir unsere Arbeit eigenständig und unabhängig. Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u.a. Archiv und Bibliothek

www.fes.de

Bestellung/Kontakt

medienpolitik@fes.de
www.fes.de/medienpolitik



Mit dem globalen Aufstieg der großen Plattformen hat sich unser Informationsverhalten radikal gewandelt. Nachrichten tauchen nun oft nebenbei im individualisierten Newsfeed auf. Mit ihren Empfehlungsalgorithmen fungieren Google, Facebook etc. als mächtige Gatekeeper. Gleichzeitig verändern neue Mechanismen der Interaktion und Personalisierung die öffentliche Kommunikation im Digitalen. Dies kann die Bildung von Filterblasen und Echokammern begünstigen, bietet aber auch neue Möglichkeiten zur zielgerichteten individuellen Auswahl.

Die konzentrierte Marktstellung der Medienintermediäre, die Dynamik von Hassbotschaften und Falschmeldungen sowie die unzureichende Datensicherheit erfordern aber eine rechtliche Einhegung und Regulierung. Die Autor_innen untersuchen hierzu aktuelle Ansätze und benennen Forschungsdesiderate. Sie werfen die Frage auf, wie die Medienlandschaft der Zukunft aussehen könnte und welche politische Öffentlichkeit geeignet ist, unsere Demokratie zu stärken.