

REPORTER OHNE GRENZEN

FÜR INFORMATIONSFREIHEIT

Stellungnahme zum

Medienstaatsvertrag

an die Rundfunkkommission der Länder,

eingereicht am 30. September 2018 von Reporter ohne Grenzen e.V.

Kontakt

Daniel Moßbrucker
Referat für Internetfreiheit
dm@reporter-ohne-grenzen.de
+49 30 60989533-23

Reporter ohne Grenzen e.V.
Potsdamer Straße 144
10783 Berlin

1 Reporter ohne Grenzen	3
1.1 Gegenstand dieser Stellungnahme.....	3
1.2 Empfehlungen im Überblick.....	3
2 Grenzen nationaler Regulierung.....	5
2.1 Relevanz der Informationsintermediäre für die Presse- und Meinungsfreiheit	5
2.2 Internationale vs. nationale Ansätze.....	6
2.3 dominierende Anbieter als Grundversorger	7
3 Kritische Diskussion ausgewählter Vorschläge	8
3.1 Schaffung eigener Rechtsrahmen	8
3.2 Begriff des Medienintermediärs	8
3.3 Legaldefinition des Medienintermediärs	9
3.4 fehlende Legaldefinition des Algorithmus.....	9
3.5 Transparenzvorschriften.....	10
3.5.1 Kennzeichnungspflicht für Social Bots.....	11
3.6 Diskriminierungsfreiheit.....	12
4 Literatur.....	14

1 Reporter ohne Grenzen

Reporter ohne Grenzen e.V. (ROG) ist eine international tätige Menschenrechtsorganisation mit dem Ziel, die Pressefreiheit zu stärken und gegen Zensur zu kämpfen. Die deutsche Sektion mit Sitz in Berlin hat derzeit rund 2.000 Mitglieder. Seit 2012 sind die Folgen des digitalen Wandels für die Pressefreiheit ein Schwerpunkt der Arbeit von Reporter ohne Grenzen in Deutschland. Das Referat für Internetfreiheit kümmert sich unter anderem um eine demokratische Kontrolle geheimdienstlicher Überwachung, eine restriktive Kontrolle für Exporte von Überwachungstechnologie und die Regulierung von Internetdiensten, die der Meinungs- und Pressefreiheit dienen.

1.1 Gegenstand dieser Stellungnahme

Gegenstand dieser Stellungnahme sind die im Arbeitsentwurf zum Medienstaatsvertrag gemachten Vorschläge zur Regulierung der „Medienintermediäre“ (insb. §§ 53c Folgende), weil diese Thematik einen besonderen Schwerpunkt in der Arbeit von Reporter ohne Grenzen darstellt. Sind Medienintermediäre im Sinne des Entwurfs gemeint, wird in dieser Stellungnahme jedoch von „Informationsintermediären“ gesprochen (siehe zur Begründung Abschnitt 3.2). Werden andere Teile des Entwurfs nicht thematisiert, ist dies keineswegs dahingehend zu verstehen, dass sie als unbedenklich anzusehen wären.

1.2 Empfehlungen im Überblick

Reporter ohne Grenzen spricht für die Überarbeitung des Medienstaatsvertrages folgende Empfehlungen aus, die in den Kapiteln 2 und 3 näher begründet werden:

1. **Internationaler Referenzrahmen der Regulierung:** Die Regulierung internationaler Kommunikationsräume erfordert ein Mindestmaß an internationaler Koordination und Rahmensetzung. Diese liegen derzeit nicht vor, weshalb der deutsche Gesetzgeber aufgefordert ist, an der Entwicklung mitzuwirken. Nationale Initiativen dürfen nicht wie der Medienstaatsvertrag regulatorische Alleingänge darstellen, sondern müssen sich in einen übergreifenden Rahmen einfügen und diesen ausdifferenzieren. Das gilt insbesondere für technologische Vorgaben wie die vorgeschlagene Diskriminierungsfreiheit, weniger für Transparenzvorgaben von ADM-Systemen und der Ermöglichung von unabhängiger Forschung.
2. **Anbieter als informationelle Grundversorger begreifen:** Regulatorische Überlegungen müssen berücksichtigen, dass Unternehmen wie Facebook, Google und Twitter mit Teilen ihres Angebots zur informationellen Grundversorgung moderner Gesellschaften beitragen. Bisher sind die Anbieter private Unternehmen, die sich auf eine Art „digitales Hausrecht“ berufen können. Betrachtet man diese Angebote hingegen als Teil der informationellen Grundversorgung, müssten Nutzer beispielsweise ein Recht erhalten, sich dort zu äußern. Ein solcher Schritt müsste der erste sein in einer Kette von Maßnahmen. Dies kann angesichts der Größe der Anbieter nur auf internationaler Ebene geschehen.
3. **Informationsvielfalt der Intermediäre nicht einschränken:** Die Legaldefinition der Medienintermediäre konzentriert sich auf journalistisch-redaktionelle Angebote und verkennt damit die thematische Vielfalt der Informationsintermediäre. Eine allein hierauf gerichtete Regulierung läuft Gefahr, einseitig zu wirken und für die Medien- und Meinungsvielfalt

kontraproduktiv zu wirken. Konkret könnte eine auf journalistisch-redaktionelle Inhalte traditioneller Medienangebote ausgerichtete Regulierung zu einer Benachteiligung von Blogs, kleinen Medien und Einzelmeinungen führen, die nicht wünschenswert sein kann.

4. **Beschränkung auf ADM-basierte Angebote:** In der Legaldefinition des Medienintermediärs fehlt der Verweis, dass die Angebote mittels ADM-Systemen erstellt werden. Diese Einschränkung ist zwingend, um sich von redaktionellen Angeboten abzugrenzen, die im Ergebnis ähnliche Produkte erstellen wie etwa soziale Netzwerke.
5. **Legaldefinition für „Algorithmus“ einführen:** Den Vorschlägen liegt ein Technologie-Verständnis zu Grunde, welches der Komplexität der ADM-Systeme nicht gerecht wird. Dies wird zum Beispiel dadurch deutlich, dass allgemein von der „Funktionsweise der Algorithmen“ gesprochen wird. Es bleibt unklar, was damit gemeint sein soll. Hier muss der Gesetzgeber eine Legaldefinition vorlegen, um etwa die Transparenzvorschriften verwirklichen zu können.
6. **Unabhängige Forschung ermöglichen:** Die Transparenzvorgaben sind im Grundsatz richtig, greifen jedoch zu kurz. Mit den geforderten Angaben werden aktuelle Probleme im Einsatz mit ADM-Systemen nicht aufgegriffen. Grund hierfür ist das einseitige Technologieverständnis: Da die Interaktion der Nutzer mit den ADM-Systemen letztlich ausgeklammert wird, wird diese Seite auch bei den Transparenzvorgaben nicht aufgenommen. Hier gibt es jedoch die wichtigen Fragen. Es ist weniger bedeutsam zu wissen, wie der Facebook-Algorithmus im Grundsatz funktioniert, sondern welche Auswirkungen sein Einsatz in der Interaktion mit Millionen von Menschen auf unser Informationssystem haben. Um dies verstehen zu können, bedarf es unabhängiger Forschung, welche die Anbieter beispielsweise durch Schnittstellen ermöglichen müssen.
7. **Widerspruchsrecht bei und „Ausschalten“ von Social Bots:** Die Kennzeichnungspflicht für von Social Bots erstellte Inhalte reicht nicht aus. Es ist zudem zu fordern, dass Nutzer den Einfluss von Social Bots auf die Gestaltung ihres Newsfeeds gänzlich ausschalten können („Make your own Algorithm“). Außerdem braucht es ein Widerspruchsrecht, falls ein Nutzerkonto eines Menschen fälschlicherweise von einem Betreiber als Social Bot gekennzeichnet worden ist.
8. **Keine Regelung zur Diskriminierungsfreiheit einführen:** Die Initiative zur Diskriminierungsfreiheit von journalistisch-redaktionellen Angeboten sollte verworfen werden. Das Regulierungsziel ist unklar, die Ausgestaltung unpräzise und das Resultat dürfte nicht ein Mehr, sondern ein Weniger an Medien- und Meinungsvielfalt sein.

2 Grenzen nationaler Regulierung

Ehe diese Stellungnahme konkrete Vorschläge des Medienstaatsvertrages kritisch diskutiert, soll zu Beginn auf die Notwendigkeit internationaler Standards hingewiesen werden, die vor (oder zumindest begleitend zu) nationalen Maßnahmen entwickelt werden müssen. Reporter ohne Grenzen beobachtet in seiner täglichen Arbeit, wie vom internationalen Diskurs abgekoppelte Alleingänge einzelner Staaten, wie ihn teilweise auch der vorliegende Entwurf zum Medienstaatsvertrag darstellt, zu einer Bedrohung internationaler Informations- und Diskursräume werden. Nationale Eingriffe in technologische Vorgänge können sich widersprechen und „zerstückeln“ damit die globale Kommunikationsinfrastruktur. Das Internet verliert damit seine Kraft, auch in Ländern mit eingeschränkter Meinungs- und Pressefreiheit eine Technologie für unabhängige Information zu sein. Ferner fehlt der deutschen Bundesregierung wie der hiesigen Zivilgesellschaft gleichermaßen der Referenzrahmen, um Eingriffe in die Meinungs- und Pressefreiheit anderswo zu kritisieren. Wer selbst national agiert ohne internationale Regeln, kann andere nicht für ihre Ansätze kritisieren.

All' dies sind keine Argumente gegen eine nationale Regulierung durch deutsche Behörden. Sie sollen jedoch verdeutlichen, dass ein nationaler Alleingang für die Informationsfreiheit insgesamt nachteilige Effekte haben kann.

2.1 Relevanz der Informationsintermediäre für die Presse- und Meinungsfreiheit

In aktuellen Debatten über die Rolle sozialer Medien spielt das Freiheitspotenzial der Dienste kaum noch eine Rolle. „Hate Speech“, Terrorpropaganda, „Fake News“ oder „Filterblasen“ sind Schlagwörter, mit denen ihre Schattenseiten ins Zentrum gerückt werden. In Deutschland dreht sich diese Debatte insbesondere um das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG). Gerade in Staaten ohne feste demokratische Strukturen führen solche Druckmittel auf Unternehmen tendenziell zu einer Durchsetzung staatlicher Zensur.¹ Dabei bieten soziale Netzwerke und Suchmaschinen gerade dort eine Chance für Medienvielfalt. Auf der Jahreskonferenz des „netzwerk recherche“ im Juni 2018 berichtete der ägyptische Journalist Mohammed Hamama vom Online-Newsportal „Mada Masr“, welches zu den letzten dort verbliebenen kritischen Medien gehört, welche Bedeutung die Informationsintermediäre haben. Weil die Website mittels DNS-Sperren zensiert wird, ist Facebook die einzige Möglichkeit, ein Publikum zu erreichen.

Gewiss sind die Verhältnisse in Deutschland gänzlich andere, doch auch hier stellen die Newsfeeds von Twitter, Facebook und Google News häufig die wichtigsten Distributionskanäle gerade für unabhängige Blogger, hyperlokal-journalistische Angebote oder meinungsstarke Einzelpersonen (sog. Influencer) dar. Sie sind zum Angebot klassischer Medien hinzugetreten und erfüllen eine wichtige Funktion in unserem demokratischen System. Anders gesagt: Sie sorgen für eine früher undenkbare Form der Meinungs- und Medienvielfalt, welche es heute zu bewahren gilt.

Reporter ohne Grenzen Deutschland beobachtet aktuelle Regulierungsvorhaben auf nationaler und internationaler Ebene daher teilweise mit Sorge und versperrt sich gleichzeitig nicht der notwendigen Diskussion über den Umgang mit solchen Informationsintermediären. Die Frage ist weniger, ob reguliert werden muss, sondern durch wen und wie.

¹ Auf internationaler Ebene beteiligt sich Reporter ohne Grenzen unter anderem am Universal Periodic Review der Vereinten Nationen. Hier hat ROG auf die Problematik des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes im internationalen Kontext hingewiesen, was im Schattenbericht der Nichtregierungsorganisationen sowie in der Anhörung Deutschland von diversen Staaten aufgegriffen wurde, siehe URL: <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/un-anhoerung-kritik-aufgreifen/>, abgerufen am: 30.09.2018.

2.2 Internationale vs. nationale Ansätze

Verantwortlich für regulatorische Maßnahmen von Informationsintermediären sollte in Teilen der deutsche Gesetzgeber sein, weil etwa Korrekturen am Netzwerkdurchsetzungsgesetz auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen. Grund hierfür ist die enge Kopplung der Materie an das national ausgestaltete Presse- und Äußerungsrecht. Für die Kontrolle automatischer Entscheidungssysteme, wie sie auch durch den Medienstaatsvertrag angestrebt wird, sind hingegen supranationale Lösungen vorzuziehen. Zumindest bedarf es begleitend zu einer nationalen Regulierung von ADM-Systemen internationaler Standards, die dann national implementiert und ihre Einhaltung kontrolliert werden kann – in Deutschland beispielsweise durch die Landesmedienanstalten. Dies hat insbesondere mit technologischen Funktionsweisen zu tun, die sich im Recht widerspiegeln müssen. Dies wird im Folgenden näher begründet.

Im Ergebnis bedarf es daher durchaus nationaler Regulierung, aber einer, welche die Grenzen der eigenen Möglichkeiten in einem globalisierten Informationssystem kennt und mit international zu schaffenden Ansätzen ineinandergreift. Im Lichte der im Medienstaatsvertrag gemachten Vorschläge heißt dies konkret:

- Technologische Vorgaben und damit einhergehende Regulierungskonzepte für ADM-Systeme müssen auf internationaler Ebene entwickelt werden und im Einklang mit internationalen Vorgaben zur Informations-, Presse- und Meinungsfreiheit stehen. Solche Vorgaben schaffen einen Rahmen, der national näher ausgestaltet werden kann. Bisher existieren erste Ansätze, etwa durch den Europarat², doch diese reichen bei Weitem nicht aus. Hier müssen sich deutsche Akteure, insbesondere die Bundesregierung, auf internationaler Ebene für die Schaffung dieser Standards einsetzen. Konkret könnte in Anlehnung an die „UN Guiding Principles on Business and Human Rights“ ein völkerrechtliches Regelwerk entwickelt werden, welches sich mit Internet-Intermediären befasst.
- Die Überprüfung der korrekten Implementierung der internationalen Vorgaben sollte ebenfalls in internationalen Aufsichtsgremien geschehen, wobei hier auch nationale Aufsichtsbehörden – in Deutschland etwa die Landesmedienanstalten – mitwirken können. Letzteren fielen insbesondere die Aufgabe zu, spezifisch-nationale Eigenschaften des Medien- und Gesellschaftssystems zu berücksichtigen oder Fragen bei der Kontrolle nachzugehen, die im jeweiligen Land von besonderem Interesse sind, etwa die Auswirkungen von ADM-Systemen auf nationale Wahlen. Auch könnten sie Forschung fördern, indem sie die Anbieter bei der Offenhaltung von Schnittstellen überwachen.
- Eng damit verwandt ist die Notwendigkeit von Transparenzvorgaben über die Funktionsweise der ADM-Systeme, wie sie auch die Vorschläge im Medienstaatsvertrag vorsehen. Transparenzvorgaben können im Gegensatz zu technischen Vorgaben sehr wohl im nationalen Rahmen geregelt werden, weil sie nicht in Konflikt stehen mit den Vorgaben anderer Staaten. Anders gesagt: Sie verändern nicht die Technologie anderer Menschen außerhalb Deutschlands, sondern sammeln „nur“ Informationen.

² siehe hierzu unter anderem die im März 2018 verabschiedete Erklärung zur Rolle und Verantwortung von Internet-Intermediären „Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries“, URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680790e14, abgerufen am: 30.09.2018.

- Um das Wissen über die Auswirkungen von ADM-Systemen auf den Meinungsbildungsprozess besser verstehen zu können, bedarf es unabhängiger Forschung. Hierfür müssen Forscher Daten erhalten. Solche Vorgaben können ebenfalls auf nationaler Ebene gemacht werden und der Prozess etwa von den Landesmedienanstalten begleitet werden.

Die im Medienstaatsvertrag entwickelten Ansätze adressieren diese Probleme leider nur teilweise, mit Blick auf die Diskriminierungsfreiheit nach § 53e des Entwurf sind sie sogar gefährliche Präzedenzfälle. Die Vorgaben zur Diskriminierungsfreiheit sind technologisch kaum umsetzbar, für die Zweckerfüllung ungeeignet und reißen sich damit ein in eine Reihe nationalstaatlicher Initiativen, mit denen der Kommunikationsraum Internet sukzessive re-nationalisiert wird (siehe Abschnitt 3.6). Für die internationale Informations-, Presse- und Meinungsfreiheit stellt dies eine gefährliche Entwicklung dar, weil die hinzugewonnenen Freiheiten durch die Globalisierung der Kommunikation wieder beschnitten werden. Hier haben deutsche Gesetzgeber eine internationale Verantwortung, nicht mittels Aktionismus einen Trend zu verstärken, der insgesamt die Freiheitspotentiale der Technologie unverhältnismäßig beschneidet.

2.3 dominierende Anbieter als Grundversorger

Regulatorische Überlegungen müssen berücksichtigen, dass Unternehmen wie Facebook, Google und Twitter mit Teilen ihres Angebots zur informationellen Grundversorgung moderner Gesellschaften beitragen. Sie übernehmen damit auch Aufgaben, die im vordigitalen Zeitalter Massenmedien wie Zeitungen oder Rundfunksender innehatten. Mit dieser Rolle gehen Verpflichtungen einher, denen sie sich stärker als heute stellen müssen.

Bisher sind die Anbieter private Unternehmen, die sich auf eine Art „digitales Hausrecht“ berufen können – und damit zum Beispiel legale Nutzerkommentare auf Basis ihrer Geschäftsbedingungen löschen können. Betrachtet man diese Angebote hingegen als Teil der informationellen Grundversorgung, müssten Nutzer beispielsweise ein Recht erhalten, sich dort zu äußern. Die jüngste Rechtsprechung in Deutschland greift diesen Gedanken auf.³ Mit einer Stellung als informationelle Grundversorger müssten die Anbieter höhere Anforderungen an ihre Löschroutinen sicherstellen, die Verfahren enger an das Justizsystem koppeln und zudem durch öffentliche Gremien kontrolliert werden. Gleichzeitig entstünden verstärkte Transparenzpflichten der Unternehmen, zum Beispiel für die Funktionsweise ihrer Algorithmen – und deren Manipulierbarkeit.

Eine solche rechtliche Neustellung der Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung muss jedoch der Startpunkt sein für regulatorische Maßnahmen. Dies kann angesichts der Größe der Anbieter nur auf internationaler Ebene geschehen. Dieser Rahmen böte die Grundlage für eine nationale Ausgestaltung, etwa in Deutschland durch die Rundfunkkommission und die Landesmedienanstalten. Im Klartext: Mit dem „Medienstaatsvertrag“ mag der Gesetzgeber es gut meinen, geht aber gerade mit Blick auf die „Diskriminierungsfreiheit“ den zweiten Schritt vor dem ersten.

³ Siehe hierzu insbesondere das Urteil des OLG München vom 24.08.2018, welches feststellte, dass Facebook über die eigenen Community Standards die Meinungsäußerungsfreiheit der Nutzer nicht stärker einschränken dürfe als es die Vorgaben nach Art. 5 GG zulassen. Vgl. hierzu URL: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2018-N-20659?hl=true>, abgerufen am 30.09.2018.

3 Kritische Diskussion ausgewählter Vorschläge

Im Folgenden werden einzelne Vorschläge aus dem Entwurf zum Medienstaatsvertrag kritisch diskutiert. Dies erfolgt im Lichte der in Kapitel 1 und 2 gemachten Vorbemerkungen.

3.1 Schaffung eigener Rechtsrahmen

Sinnvoll ist der Ansatz, den Staatsvertrag weiter auszudifferenzieren. Anders als im NetzDG, als der Gesetzgeber soziale Netzwerke (Informationsintermediäre) letztlich 1:1 an die Vorgaben für Intermediäre wie zum Beispiel Hosting-Provider gekoppelt hat, adressiert der Entwurf zum Medienstaatsvertrag die Verschiedenartigkeit digitaler Informationstechnologien. Dies ist zu begrüßen, denn es bedarf eines rechtlichen Rahmens, der auf die Charakteristika der Angebote zugeschnitten ist. Kritikwürdig ist jedoch die jeweilige konkrete Ausdifferenzierung, etwa bei der Legaldefinition des Medienintermediärs (siehe sogleich Abschnitte 3.2 und 3.3).

3.2 Begriff des Medienintermediärs

Für soziale Netzwerke, Suchmaschinen und vergleichbare Angebote ist im Entwurf der Begriff des Medienintermediärs gewählt worden (§ 2 Abs 2 Nr. 13b). Dieser Begriff geht zurück auf ein Gutachten im Auftrag der Landesmedienanstalt NRW (vgl. Paal 2018). Offensichtlich erscheint der Rundfunkkommission der Begriff passend, weil er die Bedeutung der Intermediäre für die Arbeit und Verbreitung von Medien in den Vordergrund stellt. Die im Entwurf vorgeschlagene Legaldefinition begreift einen Dienst als „Telemedium, das *auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter*“ verarbeitet (siehe auch sogleich 3.3).

Paal (2018: 18) hingegen versteht hierunter jeden „telemedialen Dienst, der Nutzern *meinungsbildungsrelevante Inhalte* aufgrund von Auswahlentscheidungen präsentiert“.⁴ Die Verengung im Medienstaatsvertrag auf „journalistisch-redaktionelle Angebote“ ist unverständlich, weil die Legaldefinition die Informationsvielfalt der Dienste nicht widerspiegelt. Es handelt sich vielmehr um Informationsintermediäre (vgl. Schulz & Dankert 2016), auf denen zweifelsfrei auch journalistisch-redaktionelle Angebote mittels ADM-Systemen verarbeitet werden, aber noch Vieles mehr, was der Meinungs- und Medienvielfalt dient. Reporter ohne Grenzen plädiert daher für eine begriffliche Ausweitung im Entwurf zum Medienstaatsvertrag und spricht auch in dieser Stellungnahme von Informationsintermediären.

Hierbei handelt es sich keineswegs um eine rein begriffliche Diskussion: Mit der Legaldefinition wird die Perspektive der Regulierung festgelegt. Eine Konzentration auf journalistisch-redaktionelle Angebote verkennt die thematische Vielfalt der Informationsintermediäre. Eine allein hierauf gerichtete Regulierung läuft Gefahr, einseitig zu wirken und für die Medien- und Meinungsvielfalt kontraproduktiv zu wirken. Konkret könnte eine auf journalistisch-redaktionelle Inhalte traditioneller Medienangebote ausgerichtete Regulierung zu einer Benachteiligung von Blogs, kleinen Medien und Einzelmeinungen führen. Um nicht missverstanden zu werden: Klassische Medien bilden weiterhin eine enorm wichtige Funktion in unserer Gesellschaft und es gilt tatsächlich, ihre Rolle gegenüber den dominierenden Informationsintermediären zu stärken. Aber Pressefreiheit und Medienvielfalt bedeutet heute eben mehr als „journalistisch-redaktionelle Angebote“. Wie die Gatekeeper-Funktion der Medien aus Sicht von Reporter ohne Grenzen gestärkt werden kann, wird in Abschnitt 3.6 unter dem Stichwort „Journalism Trust Initiative“ gezeigt.

⁴ Hervorhebungen jeweils durch Reporter ohne Grenzen.

3.3 Legaldefinition des Medienintermediärs

Der Entwurf definiert einen Medienintermediär wie folgt (§ 2 Abs 2 Nr. 13b):

„Im Sinne dieses Staatsvertrages ist Medienintermediär jedes Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen. [Insbesondere sind Medienintermediäre a) Suchmaschinen, b) Soziale Netzwerke, c) App Portale, d) User Generated Content Portale, e) Blogging Portale, f) News Aggregatoren.]“

Auf die Kritik an der Verengung auf journalistisch-redaktionelle Angebote aus Abschnitt 3.2 wird verwiesen. Es wird daher empfohlen, sich an den Definitionen von Schulz & Dankert (2016: 17) oder Paal (2018: 18) zu orientieren und die Perspektive zu weiten.

Unklar ist, wieso Satz 1 der Legaldefinition darauf verzichtet, eine Beschränkung bei Aggregation, Selektion und Zugänglichkeit mittels technischer Systeme, insbesondere durch ADM-Systeme, vorzunehmen. Falls dies als nicht notwendig erwiesen wird, sei angemerkt, dass heute diverse Medien Newsletter von ihren Chefredakteuren anbieten, in denen sie die wichtigsten Nachrichten des Tages zu einem Gesamtangebot aggregieren. Das Unternehmen piqd hat ferner das Konzept entwickelt, bewusst auf Menschen bei der News-Aggregation zu setzen. Es handelt sich hier um genuin journalistische Prozesse, die mit dem Regulierungsziel offensichtlich nichts zu tun haben. Sie dürfen nicht unter eine unpräzise ausgestaltete Regulierungsvorschrift für „Medienintermediäre“ fallen. Dies gilt insbesondere, um hier keine zusätzlichen staatlichen Vorgaben bei der journalistischen Produktion zu machen und bei den Transparenzvorgaben nicht in das Spannungsfeld mit dem Redaktionsgeheimnis zu geraten. Reporter ohne Grenzen empfiehlt daher, in die Legaldefinition eine solche Beschränkung auf ADM-Systeme vorzunehmen.

Ferner wird empfohlen, die noch in Klammern befindlichen Angebotstypen (z.B. Suchmaschinen) nicht hervorzuheben. Gerade bei der Regulierung technologischer Vorgänge sind entwicklungs offene Formulierungen zu wählen. Auch sind die digitalen Märkte der Anbieter durch starke Netzwerk- und Lock In-Effekte geprägt, weshalb es häufig nur einen echten Anbieter gibt. Eine Verengung der Regulierung auf spezielle Typen birgt die Gefahr des Einzelfallgesetzes. Will der Gesetzgeber hingegen an der Auflistung festhalten, ist auf jeden Fall zu fordern, für jeden der genannten Typen wiederum eine Legaldefinition einzuführen, um Abgrenzung zu ermöglichen.

3.4 fehlende Legaldefinition des Algorithmus

In § 53d Abs. 1 Nr. 2 fordert der Entwurf Transparenz über die „Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen“. Hier macht es sich der Gesetzgeber zu einfach. Es bleibt unklar, was mit „eingesetzten Algorithmen“ gemeint sein soll. Suchmaschinen und soziale Netzwerke stellen komplexe technische Systeme dar, in denen diverse Entscheidungssysteme miteinander agieren. In der Forschung wird bisweilen der Begriff des Automated Decision Making-Systems (ADM-System) gewählt (vgl. etwa Lischka & Stöcker 2017; Zweig 2017), wobei teilweise dieselben Autoren verschiedene Begrifflichkeiten wählen (vgl. Krafft et al. 2018). Dies zeigt, dass noch keine Einigkeit darüber herrscht, was genau betrachtet werden soll. Umso wichtiger ist es, dass eine Regulierung klarstellt, was genau betroffen ist. Will der deutsche Gesetzgeber eingreifen, bedarf es einer begrifflichen Präzisierung.

Dies ist nicht bloß ein juristisches Argument: Facebook hat mit der Aggregation von Nachrichten heute eine Gatekeeper-Funktion übernommen, die in Teilen früher traditionelle Medien innehatten. Es handelt sich also um Entscheidungsprozesse redaktioneller Natur, die heute von Systemen vollautomatisiert durchgeführt werden. Doch diese Systeme agieren nicht autonom, sondern wandeln „nur“ menschliches Verhalten in technische Signale um. Ein Algorithmus ist letztlich nur eine Rechenregel, die sagt, dass gleicher Input immer zum gleichen Output führen muss. Diese

Rechenregeln allein sind nicht von Interesse. Erst ihr Wirken in der Realität entfaltet Relevanz für die Informationsvermittlung (siehe hierzu sogleich Abschnitt 3.5). Sofern Regulierung den Anspruch hat, hier etwaige Problemlagen mittels Transparenzvorschriften erkennen zu können, muss sie sich dieser technologischen Realität stellen. Um die Frage, was mit „Algorithmen“ gemeint sein soll, kommt der Gesetzgeber daher nicht herum.

3.5 Transparenzvorschriften

Der grundsätzliche Ansatz, durch Transparenz bei der Funktionsweise von ADM-Systemen für ein besseres Verständnis zu sorgen, ist richtig und wichtig. Die konkrete Ausgestaltung in § 53d erweist sich jedoch als halbherzig und legt ein problematisches Technologieverständnis offen, welches der Regulierung offensichtlich zugrunde liegt.

Die gemachten Transparenzvorgaben mögen durchaus sinnvoll sein, doch die geforderten Informationen sind von Anbietern wie Facebook, Google und Twitter längst frei verfügbar. Gerade Google dürfte in seinen Angaben zur Funktionsweise der Google-Suche⁵ bereits weit darüber hinausgehen, was der Gesetzgeber hier einfordert. Das Ziel besteht offensichtlich darin, solche Informationen für den Nutzer „auf einen Blick“ schnell bereitzustellen. Dies ist ein lohnenswerter Ansatz und es kann nicht schaden, sich hier nicht auf die Freiwilligkeit der Anbieter zu verlassen. Allerdings: Ist das wirklich das Problem, was wir bei der Transparenz der ADM-Systeme haben? Erhalten wir damit Antworten auf die Fragen, welche in Debatten über „Fake News“ und „Filterblasen“ zu Recht gestellt werden?

Solche offensichtlichen Fragen werden mit diesen vagen Transparenzvorgaben nicht beantwortet werden können. Sollte dies aber nicht das Ziel einer Regulierung sein, nämlich Probleme zu lösen? Diese bestehen nicht darin, dass wir die „zentralen Kriterien“ der News-Aggregation nicht kennen – die stehen alle in den Community Standards der Anbieter. Das Problem besteht darin, dass wir aufgrund der Geschlossenheit der ADM-Systeme nicht verstehen, wie diese *in Wechselwirkung mit menschlichem Verhalten* unsere Gesellschaft beeinflussen. Ein Algorithmus ist kein autonomes System, welches von den Anbietern gesteuert wird und Menschen einseitig inhaltliche Vorgaben macht. Die kommunikationswissenschaftliche Forschung kommt zunehmend zu der Überzeugung, dass ADM-Systeme keine „Filterblasen“ erzeugen, sondern eher bestehende Meinungen verstärken und damit in Teilen gesellschaftliche Teilung verstärken können (vgl. Lischka & Stöcker 2017; Sänglerlaub 2017; Sänglerlaub et. al 2018; Kahne & Bowyer 2018; Pennycook & Rand 2017; zusammenfassend Piore 2018). Dies ist nicht minder problematisch, aber es eine anders gelagerte Fragestellung und bedarf entsprechend einer anderen Regulierung.

Der Gesetzgeber ist daher aufgefordert, durch die eingeführten Transparenzvorschriften solche Informationen bereitstellen zu können. Dies sollte dadurch geschehen, dass unabhängige Forschung ermöglicht wird. Es besteht ein großer Bedarf der Forschung, mit Daten der privaten Anbieter arbeiten zu können, um die gesellschaftlich diskutierten Fragen rund um „Filterblasen“ und „Fake News“ gesichert beantworten zu können. Hier sollte der Gesetzgeber den Mut haben, die Anbieter zur Offenhaltung von Schnittstellen für die Forschung zu verpflichten. Weil hier Datenschutzrisiken für Nutzer aufkommen können und derzeit noch unklar ist, wie genau die Daten für die Forschung zur Verfügung gestellt werden können, kann es hier sinnvoll sein, vor einer gesetzlichen Regulierung gemeinsam mit Wissenschaft und Anbieter geeignete Verfahren zu entwickeln. Diesen Prozess könnten die Landesmedienanstalten initiieren und begleiten. Initiativen wie das „Media Policy Lab“ der Medienanstalt Berlin-Brandenburg sind insofern sinnvolle Initiativen – und die Notwendigkeit des „Data Access“ ist dort beispielsweise in den „10 Thesen für digitale Medienvielfalt“ auch aufgegriffen

⁵ siehe hierzu URL: <https://www.google.com/intl/de/search/howsearchworks/>, abgerufen am 30.09.2018.

worden.⁶ Im Ergebnis gilt es, die Anbieter zur Kooperation mit der Forschung zu verpflichten – ist dies freiwillig nicht möglich, bedarf es gesetzlicher Vorgaben.

3.5.1 Kennzeichnungspflicht für Social Bots

In § 53d Abs. 4 i. V. m. § 55 Abs. 3 wird vorgeschlagen, eine Kennzeichnungspflicht für Social Bots in sozialen Netzwerken einzuführen. Dieser Ansatz ist richtig und sollte im Grundsatz beibehalten werden. Zwei Aspekte sind diesbezüglich jedoch wichtig.

Zunächst bedarf es Widerspruchsmöglichkeiten für Nutzer, wenn ihr Konto fälschlicherweise als Social Bot gekennzeichnet wird. Reporter ohne Grenzen beobachtet immer wieder Fälle, in denen die Accounts von Journalisten fälschlicherweise als Bots identifiziert werden und teilweise auch gelöscht werden. Exemplarisch steht der Fall des türkischstämmigen Kommunikationswissenschaftlers Kerem Schamberger, der binnen Tagen tausende Follower verlor – offensichtlich auch welche, die keine Social Bots waren. Im Ergebnis verlor Schamberger, der die türkische Regierung offen kritisierte, einen Großteil seiner Reichweite. In solchen Fällen müssen Menschen Widerspruchsmöglichkeiten erhalten, um dem Risiko von Kollateralschäden für die Meinungs- und Pressefreiheit entgegenwirken zu können.

Zweitens ist es wichtig, dass Nutzer nicht nur sehen, dass Inhalte von einem Social Bot erstellt worden sind. Die kritische Relevanz von Social Bots für den Meinungsbildungsprozess erfolgt weniger durch produzierte Inhalte, als durch eine Steigerung der Reichweite durch automatisierte Interaktion, wobei dieser Einfluss in Deutschland in der Vergangenheit eher gering war (vgl. Sängler et al. 2018; Grimme et al. 2017; Neudert 2017; Neudert et al. 2017a; Neudert et al. 2017b). In Ihrer Studie für die Landesmedienanstalt NRW haben Stark et al. (2017: 188) jedoch auf das grundsätzliche Problem hingewiesen:

„So zeigt sich das Wirkungspotenzial sozialer Netzwerkplattformen wie Facebook am stärksten in der Einschätzung des Meinungsklimas und damit auch bei der Vorstellung von sozialer Realität im Allgemeinen. Die Befunde der Studie verweisen hier auf mögliche affektive Polarisierungseffekte, die themenspezifisch auftreten und durch die Aufmerksamkeitssteuerung klassischer Medien verstärkt werden können. (...) Den Befunden der Studie zufolge ist an dieser Stelle des Meinungsbildungsprozesses das Einfallstor für einen möglichen Missbrauch durch Social Bots und Falschmeldungen auf Facebook am größten. Denn auf diesem Wege kann interessengeleitete Desinformation nicht nur durch bestimmte Themensetzungseffekte die Medienagenda, sondern auch das Meinungsklima in der Bevölkerung im gewünschten Sinne beeinflussen.“

Was heißt dies für eine Regulierung? Nutzer sollten darauf aufmerksam gemacht werden, wie viele „Likes & Shares“ mittels Automatisierung produziert wurden. Sinnvoll sind auch Möglichkeiten, nach denen Nutzer selbst einstellen können, dass sie gänzlich keine Automatisierung in ihrem Newsfeed haben möchten. Dies hilft, das vermutete Meinungsklima realistischer darzustellen. Diesen Aspekt der Stärkung der Nutzer-Autonomie sollte der Gesetzgeber entsprechend in den Entwurf aufnehmen, wenn der Einfluss von Social Bots geregelt werden soll. Sollte dies aufgrund der rechtlichen Stellung der Informationsintermediäre als rein private Unternehmen (noch) nicht möglich sein (siehe Abschnitt 2.3), sollten zumindest die Landesmedienanstalten mit den Anbietern entsprechende Lösungen entwickeln. Zimmer (2018: 30) greift diese Idee in ihrer Kommentierung des Entwurfs bereits als „Ausblick“ auf:

„Wie wäre es z.B. wenn der Nutzer mit einfachem Klick zwischen einer nichtpersonalisierten und einer personalisierten Ansicht wählen könnte? Oder wenn ihm jeden Morgen die Wahl zwischen unterschiedlich kuratierten Newsfeeds angeboten würde und er sich aktiv für einen entscheiden könnte? Und wäre es nicht echte Vielfalt, wenn er dafür votieren könnte, dass externe Quellen eingebunden werden?“

⁶ siehe hierzu URL: <https://mediapolicylab.de/zehn-thesen-fuer-digitale-medienvielfalt.html>, abgerufen am: 30.09.2018.

3.6 Diskriminierungsfreiheit

Als hochproblematisch erweisen sich die Regelungen zur Diskriminierungsfreiheit gemäß § 53e des Entwurfs. Der Vorschlag führt die Schwächen der bisher schon kritisierten Ansätze – Verengung auf Medienintermediäre, eindimensionales Technologie-Verständnis – auf eindrückliche Weise vor Augen. Unklar bleibt zunächst einmal das Ziel, das hier verfolgt werden soll:

- Soll es möglich werden, dass sich die Süddeutsche Zeitung bei Facebook beschwert, wenn Inhalte aus dem Hause Springer systematisch – oder in Einzelfällen? – mehr Reichweite generieren? Hierfür spricht der Wortlaut des § 53e Abs. 2, der „zugunsten oder zulasten eines bestimmten Inhaltes“ als Kriterium nennt. Kaum vorstellbar, dass dies überhaupt bewiesen werden könnte. Vor allem aber entspringt individuelle Reichweite ja explizit dem Nutzerverhalten und weniger dem ADM-System.
- Soll es möglich werden, dass sich Medien bei Facebook beschweren, wenn journalistisch-redaktionelle Angebote insgesamt weniger Reichweite erhalten? So interpretiert es etwa Zimmer (2018: 25-26). Hiergegeben spricht einerseits der Wortlaut. Andererseits ist auch hier fraglich, wann es sich um eine „unbillige Behinderung“ oder einen fehlenden „sachlich gerechtfertigten Grund“ gehandelt hat. Als Facebook als Maßnahme gegen Falschnachrichten die Reichweite für mediale Inhalte insgesamt gesenkt hat, hat dies nachweislich zu einer geringeren Reichweite von Falschnachrichten geführt – aber als Kollateralschaden eben auch zu einer geringeren Reichweite für Inhalte etablierter Medien. Ist dies ein „sachlich gerechtfertigter Grund“ oder nicht?
- Soll die Diskriminierungsfreiheit journalistisch-redaktionelle Inhalte insgesamt fördern, um mittelbar die Reichweite sogenannter Falschnachrichten einzudämmen? Für diese Konstellation erwiese sich der Ansatz aus mehreren Gründen als offensichtlich ungeeignet: Die Empirie zeigt, dass in Deutschland komplett erfundene Nachrichten praktisch keine ernstzunehmende Rolle spielen, die Diskussion konzentriert sich auf wenige Einzelfälle. Stattdessen führen eher Fehler in etablierten Medien dazu, dass diese in bestimmten Teilen mit einem besonderen Spin „ausgeschlachtet“ werden (Sängerlaub et al. 2018). Dies mag man nicht gut finden – es handelt sich hierbei jedoch regelmäßig eben nicht um strafbare Inhalte, weshalb sich eine staatlich vorgegebene Schlechterstellung solcher Inhalte im Lichte des Artikel 5 GG verbietet. Deutlicher formuliert: Mit welchem Recht sollen tendenziöse, aber legale Inhalte gegenüber Inhalten etablierter Medien systematisch diskriminiert werden?

Egal was im Ergebnis hier bezweckt werden soll: Das zugrundliegende Verständnis der Technologie ist zu trivial. Der Regulierungsvorschlag zeichnet das Bild eines Systems, das vom Unternehmen gelenkt wird und individuelle Nutzer individuell beeinflusst, losgelöst von deren Verhalten. Wie jedoch mehrfach gesagt worden ist, ist das technologische System nur der Mittler, der menschliche Interessen in Relevanz umwandelt. Ein so sehr auf die Technologie fokussierter Ansatz muss scheitern. Nichts ist gewonnen, wenn Unternehmen „am Algorithmus drehen“, um „journalistisch-redaktionelle Angebote“ zu bevorzugen.

Die Forschung kommt zunehmend zu dem Schluss, dass nicht Algorithmen die Menschen in Filterblasen zwingen, sondern dass die ADM-Systeme in gesellschaftlich ohnehin schon polarisierten Teilen verstärkend wirken können (siehe Belege in Abschnitt 3.5 und 3.5.1). Wer diesen Menschen regulatorisch vorschreibt, bestimmte Inhalte, die sie nicht sehen wollen, doch wieder sehen zu müssen, erwirkt im Ergebnis gegenteilige Effekte (vgl. Müller & Denner 2017; Pennycook & Rand

2017). Ohnehin gibt es Hinweise darauf, dass das Meinungsspektrum auf Facebook entgegen dem öffentlichen Eindruck vielfältiger ist als das, was Menschen in der sonstigen Mediennutzung wahrnehmen (vgl. etwa Stark et al. 2017). Für regulatorische Überlegungen heißt dies, dass Medienvielfalt bei Informationsintermediären nur dann gestärkt werden kann, wenn die Sichtbarkeit journalistischer Inhalte *gleichermaßen wie die Autonomie der Nutzer* gegenüber den Informationsintermediären gestärkt wird.

Reporter ohne Grenzen arbeitet gemeinsam mit diversen Medien auf europäischer Ebene derzeit an Ideen, wie dies konkret umgesetzt werden könnte: Mit der „Journalism Trust Initiative“ etwa werden professionelle Kriterien für Journalismus erstellt, denen sich Medien verpflichten. Am Ende könnte eine Art Label stehen, welches den Nutzern signalisiert, dass es sich hier um Inhalte handelt, die im Produktionsprozess diese Standards erfüllt haben. Informationsintermediäre könnten solche Labels aktiv den Nutzern als Orientierung anbieten. Menschen würden damit gewissermaßen ihren Algorithmus selbst gestalten. Das muss jedoch auf freiwilliger Basis geschehen. Meinungsfreiheit heißt auch, solche Angebote nicht rezipieren zu müssen.

Der im Entwurf verfolgte Ansatz zur Diskriminierungsfreiheit hingegen würde Facebook & Co. in eine Rolle drängen, die der Gesetzgeber eigentlich verhindern will: Indem die dominierenden Anbieter dafür sorgen sollen, dass sie „journalistisch-redaktionelle Angebote“ nicht behindern dürfen, müssen die Unternehmen entscheiden, was ein „journalistisch-redaktionelles Angebot“ überhaupt ist. Facebook würde zum „mächtigsten Chefredakteur der Welt“ und die Gatekeeper-Funktion würde zementiert, anstatt sie aufzubrechen. Sollten in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft aber nicht die Medien selbst sich Standards setzen und beim Publikum um Aufmerksamkeit werben, anstatt dass ein Technologiekonzern auf Drängen des Staates entscheidet, was werthaltiger Inhalt ist und was nicht?

4 Literatur

- Grimme, C., Assenmacher, D., Preuss, M., Adam, L., Lütke-Stokdiek, J. (2017): Bundestagswahl 2017: Social-Media-Angriff auf das #kanzlerduell? URL: <http://www.propstop.de/wp-content/uploads/2017/09/bundestagswahl-2017-social-media.pdf>, abgerufen am: 30.09.2017.
- Kahne, J. & Bowyer, B.: Educating for democracy in a Partisan Age: Confronting the Challenges of Motivated Reasoning and Misinformation. *American Educational Research Journal*, Heft 1/2017, S. 3-34.
- Lischka, K., & Stöcker, C. (2017): Digitale Öffentlichkeit. Wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/-Digitale_Oeffentlichkeit_final.pdf, aufgerufen am: 30.09.2017.
- Müller, P. & Denner, N. (2017): Was tun gegen „Fake News“? Eine Analyse anhand der Entstehungsbedingungen und Wirkweisen gezielter Falschmeldungen im Internet. URL: <https://www.freiheit.org/sites/default/files/uploads/2017/06/16/a4fakenews-.pdf>, abgerufen am: 30.09.2017.
- Neudert, L. M. (2017): Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale. *Computational Propaganda Reserach Project*, Paper 7/2017, URL: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf>, abgerufen am: 30.09.2017.
- Neudert, L. M., Kollanyi, B. & Howard, P. (2017a): Junk News und Bots bei der Bundespräsidentenwahl 2017: Was haben Deutsche Wähler auf Twitter geteilt? URL: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/03/German-What-Were-German-Voters-Sharing-Over-Twitter-v9.pdf>, abgerufen am: 30.09.2017.
- Neudert, L. M., Kollanyi, B. & Howard, P. (2017b): Junk News and Bots during the German Parliamentary Election: What are German Voters Sharing over Twitter? URL: http://comprop.oii.ox.ac.uk/wpcontent/uploads/sites/93/2017/09/ComProp_GermanElections_Sep2017v5.pdf, abgerufen: 30.09.2018.
- Paal, B (2018): Intermediäre: Regulierung und Vielfaltssicherung. Rechtsgutachten im Auftrag der Landesmedienanstalt für Nordrhein-Westfalen. URL: https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Foerderung/Forschung/Dateien_Forschung/Paal_Intermediaere_Regulierung-und-Vielfaltssicherung_Gutachten-2018.pdf, abgerufen am: 30.09.2018.
- Pennycook, G. & Rand, D. (2017): Who falls for Fake News? The roles of analytic thinking, motivated reasoning, political ideology, and bullshit receptivity. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3023545, abgerufen: 30.09.2018.
- Piore, Adam (2018, 22. August): Technologists are trying to fix the „filter bubble“ problem that tech helped create. But research shows online polarization isn't as clear-cut as people think. URL: <https://www.technologyreview.com/s/611826/technologists-are-trying-to-fix-the-filter-bubble-problem-that-tech-helped-create/>, abgerufen: 30.09.2018.
- Sängerlaub, Alexander (2017): Deutschland vor der Bundestagswahl: Überall Fake News?! URL: <https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/fakenews.pdf>, aufgerufen am 30.09.2018.
- Sängerlaub, A., Meier, M. & Rühl, W.-D. (2018): Fakten statt Fakes. Verursacher, Verbreitungswege und Wirkungen von Fake News im Bundestagswahlkampf 2017. URL: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_fakten_statt_fakes.pdf, abgerufen am: 30.09.2018.

- Schulz, W. & Dankert, K. (2016): Die Macht der Informationsintermediäre. Erscheinungsformen, Strukturen und Regulierungsoptionen. *URL:* <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/12408.pdf>, abgerufen am: 30.09.2018.
- Stark, B., Magin, M. & Jürgens, P. (2017): Ganz meine Meinung? Informationsintermediäre und Meinungsbildung – Eine Mehrmethodenstudie am Beispiel von Facebook. *URL:* http://lfmpublikationen.lfm-nrw.de/modules/pdf_download.php?products_id=492, abgerufen am: 30.09.2017.
- Zweig, K. (2017). Wo maschinelle Prognosen irren können. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Zimmer, A. (2018): Suchmaschinen und Social Media – Gatekeeper der digitalen Gesellschaft? Regulierung von Intermediären unter Medienvielfaltsgesichtspunkten. In: Digitalisierungsbericht Video 2018. Auch abrufbar unter *URL:* <https://mediapolicylab.de/blog/news-details/suchmaschinen-und-social-media-gatekeeper-der-digitalen-gesellschaft.html>, abgerufen am: 30.09.2018.