



**Wolfgang Schulz, Keno C. Potthast, Natali Helberger**

---

## **Wissenschaftskommunikation und Social Media zwischen Rechtsschutz und Regulierungsbedarf**

ISBN: 978-939818-95-3 [978-3-939818-95-3]

Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2021

(Wissenschaftspolitik im Dialog : eine Schriftenreihe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften ; 15.2021)

Persistent Identifier: [urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-34469](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-34469)

---

Die vorliegende Datei wird Ihnen von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz zur Verfügung gestellt.



WISSENSCHAFTSPOLITIK  
IM DIALOG

15/2021

Eine Schriftenreihe der  
Berlin-Brandenburgischen  
Akademie der Wissenschaften

WISSENSCHAFTSKOMMUNIKATION UND  
SOCIAL MEDIA ZWISCHEN RECHTSSCHUTZ  
UND REGULIERUNGSBEDARF

Wolfgang Schulz, Keno C. Potthast, Natali Helberger



berlin-brandenburgische  
AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN



Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW)

WISSENSCHAFTSKOMMUNIKATION UND SOCIAL MEDIA  
ZWISCHEN RECHTSSCHUTZ UND REGULIERUNGSBEDARF





**WISSENSCHAFTSKOMMUNIKATION UND  
SOCIAL MEDIA ZWISCHEN RECHTSSCHUTZ  
UND REGULIERUNGSBEDARF**

---

Wolfgang Schulz

Keno C. Potthast

Natali Helberger

WISSENSCHAFTSPOLITIK  
IM DIALOG

15/2021

**Wolfgang Schulz** (\*1963) ist Professor für Medienrecht und Öffentliches Recht, rechtstheoretische Grundlagen an der Universität Hamburg und Direktor des Leibniz-Instituts für Medienforschung Hans-Bredow-Institut (HBI) in Hamburg.  
Kontakt: w.schulz@leibniz-hbi.de

**Keno C. Potthast** (\*1993) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Medienforschung, Hans-Bredow-Institut (HBI) in Hamburg  
Kontakt: k.potthast@leibniz-hbi.de

**Natali Helberger** (\*1970) ist Professorin für Informationsrecht an der juristischen Fakultät der Universität Amsterdam  
Kontakt: N.Helberger@uva.nl

Herausgeber: Der Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Redaktion: Birte Fähnrich und Ute Tintemann

Grafik: angenehme gestaltung/Thorsten Probst

Druck: bud Brandenburgische Universitätsdruckerei und Verlagsgesellschaft Potsdam mbh

© Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2021

Jägerstraße 22–23, 10117 Berlin, www.bbaw.de

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers

ISBN: 978-939818-95-3

## INHALTSVERZEICHNIS

### VORWORT

Peter Weingart .....	7
----------------------	---

### WISSENSCHAFTSKOMMUNIKATION UND IHRE FÖRDERUNG AUS VERFASSUNGSRECHTLICHER PERSPEKTIVE

Wolfgang Schulz und Keno C. Potthast .....	11
1. Fragestellung .....	11
2. Zum Schutz wissenschaftlich produzierten Wissens in der öffentlichen Kommunikation .....	12
2.1. Kommunikationsfreiheiten Art. 5 Abs 1. Grundgesetz (GG) .....	12
2.2. Wissenschaftsfreiheit .....	18
3. Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von (wissenschafts- bezogenen) Kommunikationsinhalten in den Medien .....	20
3.1. Journalismusförderung .....	20
3.2. Gesamtschau .....	30
4. Schlussbetrachtung .....	30
Literatur .....	31

### DIE REGULIERUNG VON SOZIALEN MEDIEN AUS EINER INTERNATIONAL VERGLEICHENDEN PERSPEKTIVE

Natali Helberger .....	35
Einleitung .....	35
Die Regulierung sozialer Medien im internationalen Vergleich .....	37
Europäische Union .....	37
Europarat .....	43
Deutschland .....	44
Frankreich .....	47
Großbritannien .....	52
Einige (kritische) Bemerkungen .....	57
Fragen zu Rahmenbedingungen .....	58
Vergleich der drei nationalen Initiativen .....	59
Diskussion und Ausblick .....	66
Zum Umgang mit Kommunikationsmacht im Medienrecht .....	71
Literatur .....	73



## VORWORT

Falschinformation, Verschwörungstheorien, Wissenschaftskommunikation: Was für die Wissenschaft drei verschiedene Kategorien sind, ist für viele Nutzerinnen und Nutzer in den Social Media nicht mehr ohne Weiteres unterscheidbar. Dies ist nur ein Grund für die weiter wachsende Bedeutung einer qualitativ anspruchsvollen und adressatengerechten Wissenschaftskommunikation auch im Internet, die seit mindestens zwei Jahrzehnten zu einem wichtigen Teil der gesellschaftlichen Kommunikation geworden ist. Wissenschaftskommunikation wird ebenso wie Falschinformation durch Social Media in ihrer Verbreitung amplifiziert und beschleunigt. Angesichts der ökonomischen Krise der traditionellen Massenmedien und des Journalismus werden die Qualitätsstandards in der öffentlichen Kommunikation maßgeblich geschwächt. Allenthalben ist von einer Zeit der ‚Post-Truth‘, der Fake News, der Relativierung oder gar des Verlusts der Wahrheit die Rede. Das mag ebenso übertrieben sein, wie es die anfängliche Euphorie angesichts der unendlich erscheinenden Möglichkeiten der Informierung und Demokratisierung der Öffentlichkeit war. Inzwischen ist im Netz eine Vielzahl von Akteuren sowohl aus ökonomischen als auch aus propagandistischen Interessen engagiert. Im Verlauf haben aber die Internetnutzung und damit die Meinungsmacht der wenigen großen Digitalkonzerne eine beispiellose Konzentration erfahren. Das hat die Einsicht wachsen lassen, dass die durch Online- und Social-Media-Plattformen ausgehenden Risiken für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, wie etwa die Polarisierung und Radikalisierung des politischen Meinungsspektrums, eine Regulierung nicht nur rechtfertigen, sondern erforderlich machen.

Die Politik hat sowohl in Deutschland als auch auf der Ebene der EU zwar lange auf sich warten lassen, inzwischen aber hat sie reagiert. Das 2017 erlassene Netzwerkdurchsetzungsgesetz, das die Verbreitung von Hasskriminalität und persönlichkeitsverletzenden Inhalten verhindern soll, war der erste Schritt einer Regulierung von Social Media. Die Diskussion über das Gesetz, insbesondere über die Verfassungsmäßigkeit neuerlicher Änderungen, ist jedoch nicht beendet. Kritiker verweisen auf Konflikte mit Grundrechten wie der Meinungsfreiheit oder dem Datenschutz. Die Einschätzungen der Folgen der Social Media und der spezifischen Wirkungsweise der Geschäftsmodelle ihrer Betreiber bleiben nicht unumstritten. Regulierungen betreffen sowohl Fragen einer sozialen Technikfolgenabschätzung als auch solche des Rechts.

Die Wissenschaftskommunikation ist von diesen Entscheidungen in besonderer Weise betroffen, denn im Falle der Wissenschaftskommunikation umfasst die soziale Technikfolgenabschätzung auch Fragen danach, welchen Einfluss die Regulierung sozialer Medien auf die freie Meinungsäußerung allgemein und die adäquate, objektive und transparente Kommunikation über wissenschaftliche Inhalte im Speziellen hat.

Gerade demokratische Gemeinwesen bedürfen der Wissenschaft als Institution und des allgemeinen Vertrauens in sie, weil sie verlässliches Wissen bereitstellt, das als letzter Bezug Entscheidungen in Sachfragen und Kompromisse ermöglicht. Betroffen ist sie, wenn Evidenz geringgeschätzt, ihre Kommunikation durch interessierte und persuasive, Aufmerksamkeit beanspruchende, unbegründete Wahrheitsbehauptungen kontaminiert wird.

Die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe „Implikationen der Digitalisierung für die Qualität der Wissenschaftskommunikation“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften legt mit dieser Schrift zwei von ihr in Auftrag gegebene Expertisen vor, die das angerissene Problemfeld speziell aus einer juristischen Perspektive behandeln. Für Wolfgang Schulz und Keno C. Potthast wirft „die aktuelle Diskussion um die Rolle von ‚Falschinformationen‘ bis hin zur Beobachtung einer Entwertung der Wahrheitsdimension in der politischen Kommunikation (Stichwort: ‚Alternative Fakten‘) die Frage auf, wie das gesellschaftliche System in seiner Kommunikationstätigkeit [...] geschützt ist.“ (Schulz/Potthast, S. 10) Ihr „kurzer Durchgang durch die verfassungsrechtlichen Dimensionen der Wissenschaftskommunikation“ zeigt zum einen, dass der Beitrag der Wissenschaftskommunikation zu einem rationalen gesellschaftlichen Diskurs rechtlich nicht speziell geschützt ist, wie überhaupt die „Bedeutung der Wahrheitsdimension für die öffentliche Kommunikation bislang erstaunlich wenig Gegenstand rechtswissenschaftlicher Analysen und gerichtlich zu entscheidender Fälle war“ (Schulz/Potthast, S. 29).

Natali Helberger gibt einen Überblick über die Regulierung der sozialen Medien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien sowie auf EU Ebene. Der Vergleich der Initiativen in den betreffenden Ländern und der EU zeigt, dass sich die Regulierungsdebatten in erster Linie auf die Messung der Medienkonzentration fokussieren. Helberger sieht das eigentliche Problem dagegen darin, die vorgeschlagenen Maßnahmen gegen die Medienkonzentration mit Blick auf die technische Entwicklung kritisch zu hinterfragen und insbesondere die „unterschiedlichen

Arten von Kommunikationsmacht, die die sozialen Medien ausüben“ (Helberger, S. 71), in Betracht zu ziehen.

Beide Expertisen eröffnen ein rechtswissenschaftliches Verständnis der angesprochenen Entwicklung, das in der nächsten Zeit immer wichtiger werden wird. Letztlich müssen die Analysen und Empfehlungen der IAG darauf gerichtet sein, Regulierungen zu orientieren und zu begründen, dabei müssen sie zugleich die rechtlichen Möglichkeiten berücksichtigen. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich die Bedeutung der hier vorgestellten Arbeiten.

*Peter Weingart*

Sprecher der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Implikationen der Digitalisierung für die Qualität der Wissenschaftskommunikation“



## WISSENSCHAFTSKOMMUNIKATION UND IHRE FÖRDERUNG AUS VERFASSUNGSRECHTLICHER PERSPEKTIVE

### 1. FRAGESTELLUNG

Als Wissenschaftskommunikation soll in diesem Beitrag Kommunikation verstanden werden, die Organisationen des Wissenschaftssystems oder Mitglieder dieser Organisationen an Zielgruppen außerhalb des Wissenschaftssystems oder die gesamte Öffentlichkeit richten. Dies kann nicht mehr als eine vorübergehende Arbeitsdefinition sein, denn weder die Zuordnung einer Person oder Organisation zur Wissenschaft noch die der Adressierung an „die“ Öffentlichkeit ist heute zwingend eindeutig gegeben. Das Erkenntnisinteresse dieses Beitrags liegt aber in der verfassungsrechtlichen Einordnung, so dass mit dieser behelfsmäßigen Setzung gearbeitet wird.

Der Beitrag will einen groben Überblick darüber liefern, wie die so verstandene Wissenschaftskommunikation verfassungsrechtlich geschützt ist und welche verfassungskonformen Möglichkeiten der Förderung von Wissenschaftskommunikation bestehen. Die aktuelle Diskussion um die Rolle von „Falschinformationen“ – schon vor, aber auch in der Covid-19-Krise – bis hin zur Beobachtung einer Entwertung der Wahrheitsdimension in der politischen Kommunikation (Stichwort: „Alternative Fakten“) wirft die Frage auf, wie das gesellschaftliche System, das seine Operationen anhand der Differenz wahr/unwahr codiert, in seiner Kommunikationstätigkeit geschützt ist. Im Hinblick auf die Förderungsmöglichkeiten des (Wissenschafts-)Journalismus wird ein Seitenblick auf das hier besonders relevante Europäische Recht geworfen.

## 2. ZUM SCHUTZ WISSENSCHAFTLICH PRODUZIERTEN WISSENS IN DER ÖFFENTLICHEN KOMMUNIKATION

### 2.1. Kommunikationsfreiheiten Art. 5 Abs 1. Grundgesetz (GG)

#### 2.1.1. Schutzdimension

Die Kommunikationsgrundrechte in Art. 5 Abs. 1 GG (Meinungs- und Informationsfreiheit sowie die Freiheit von Presse, Rundfunk und Film) werden in ihrer Bedeutung immer wieder vom Bundesverfassungsgericht als „für die Demokratie schlechthin konstituierend“ betont,<sup>1</sup> auch wenn das Gericht grundsätzlich keine Abstufung der Grundrechte vornimmt.

Die Kommunikationsgrundrechte stehen in der Tradition des liberalen Rechtsstaats.<sup>2</sup> Sie zielen auf die rechtliche Sicherung realer Möglichkeiten subjektiver Entfaltung des Individuums ab.<sup>3</sup> Insofern sind sie – mit Ausnahmen bei den Massenkommunikationsfreiheiten – zuvörderst Abwehrrechte des Bürgers, die die Möglichkeiten staatlicher Intervention konditionieren.<sup>4</sup> Aber auch der soziale Bezug von Kommunikation ist Bestandteil des Konzepts, da Kommunikation als Grundbedingung der Sozialisation des Einzelnen und auch der Selbstorganisation der Gesellschaft und des politischen Prozesses angesehen wird.<sup>5</sup>

Anders als im angloamerikanischen Raum, wo die Erkenntnis des „Richtigen“ auf dem Markt der Meinungen noch immer als leitendes Paradigma gilt, sind die Wurzeln des Verständnisses der Kommunikationsfreiheit in Deutschland in der Tradition von Kant und Hegel eher auf den Prozess der Meinungsbildung und seiner Bedeutung für Demokratie und Persönlichkeitsentwicklung bezogen.<sup>6</sup> Damit einher geht, dass es unter dem Grundgesetz grundsätzlich keine Privilegierung rationaler Argumente beim Schutz der Meinungsfreiheit gibt. Dies zeigt beispielhaft diese Begründungsfigur des Bundesverfassungsgerichts:

1 Bundesverfassungsgericht BVerfGE 7, 198 (208).

2 Starck/Paulus in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 GG, Rn. 1 ff.

3 BVerfGE 109, 279 (310 ff.); BVerfGE 113, 348 (390 ff.); BVerfGE 120, 274 (335 ff.).

4 BVerfGE 7, 198 (204 f.) = NJW 1958, 257 – Lüth; s. hierzu die Anm. Hufen, NJW 2017, 3064; BVerfGE 105, 313 (342 ff.) = NJW 2002, 2543 – Lebenspartnerschaftsgesetz.

5 Japp/Kusche, 2004.

6 Dreier, 2004.

Eine solche Meinungsäußerung ist von Art. 5 Absatz 1 Satz 1 GG grundsätzlich gedeckt. Ob diese Sichtweise sachlich in irgendeiner Weise vertretbar oder sie von vorneherein unberechtigt ist, spielt für den Schutz der Meinungsfreiheit keine Rolle.<sup>7</sup>

Dabei stellte sich für das Gericht die Frage, ob Tatsachenbehauptungen überhaupt unter den Begriff der „Meinung“ in Art. 5 Abs. 1 GG fallen und damit verfassungsrechtlich geschützt sind. Als Argument für einen Schutz wird angeführt, dass sonst auf Fakten basierende Meinungsäußerungen schlechter geschützt wären als solche, die ohne Faktenbezug getätigt werden. Die Mitteilung einer Tatsache ist im strengen Sinne keine Äußerung einer „Meinung“, weil ihr das Element des „Dafür-Haltens“<sup>8</sup> fehlt. Sie ist durch das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit geschützt, weil und soweit sie Voraussetzung für die Bildung von Meinungen ist, welche Art. 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit gewährleistet. Was dagegen nicht zur verfassungsmäßig vorausgesetzten Meinungsbildung beitragen kann, ist nicht geschützt, insbesondere die erwiesenen oder bewusst unwahre Tatsachenbehauptung.<sup>9</sup> Im Bewusstsein ihrer beweisbaren Unwahrheit getätigte Äußerungen fallen aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit heraus (bspw. die Holocaust-Leugnung).<sup>10</sup>

Das ist eine der wenigen Referenzen auf die Bedeutung des rationalen Diskurses in der Rechtsprechung. Die seltene Erwähnung des Rationalitätsaspektes ist allerdings auch nicht überzubewerten, da Gerichte Anlässe – d. h. Fälle – brauchen, die eine Erwähnung der entsprechenden Aspekte erfordern. Bislang hat diese Frage die Rechtsprechung aber wenig beschäftigt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass auf wissenschaftlich generiertem Wissen basierende Äußerungen nicht grundsätzlich einen herausgehobenen Schutz durch Art. 5 Abs. 1 GG genießen. Wissenschaftskommunikation ist nicht grundsätzlich verfassungsrechtlich privilegiert.

7 BVerfG, ZUM-RD 2018, 325, 327.

8 BVerfG, Beschl. v. 27.08.2019 – 1 BvR 811/17.

9 BVerfGE 99, 185 (196 f.); 114, 339 (353).

10 BVerfGE 90, 241 (249).

## 2.1.2. Gewährleistungsdimension

### 2.1.2.1. Gewährleistung bei klassischen Medien

Schon in der verfassungsrechtlichen Diskussion in Weimar wurde erkannt, dass gesellschaftliche Machtträger (etwa Inhaber von Medienmonopolen) die Kommunikationsfreiheit gefährden können und dass der Staat gegebenenfalls tätig werden muss, um die Kommunikationsfreiheit für alle zu sichern.<sup>11</sup> Der Staat wird nicht nur als möglicher Gefährder von Freiheit, sondern auch als ihr Garant gesehen. Diese Garantiefunktion ist in einer Demokratie besonders wichtig, da diese auf eine funktionsfähige, die kommunikative Entfaltung aller Bürgerinnen und Bürger sichernde Kommunikationsordnung angewiesen ist. Zu dem auf Abwehr staatlicher Eingriffe gerichteten Grundrechtsschutz treten daher objektiv-rechtliche Grundrechtselemente hinzu.<sup>12</sup> Dementsprechend haben das Bundesverfassungsgericht und große Teile der Lehre die Kommunikationsfreiheit einem Grundrechtskonzept zugeordnet, das die Einbettung des Grundrechts in das System der verschiedenen verfassungsrechtlichen Zielwerte und Verbürgungen anerkennt.<sup>13</sup> Dies trifft vor allem die Medienfreiheiten.<sup>14</sup>

Vor diesem Hintergrund können der Verfassung objektive Zielwerte unterlegt werden; bei Art. 5 Abs. 1 GG ist dies das Funktionieren einer freien und offenen, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.<sup>15</sup> Wo die Voraussetzungen dafür nicht von selbst entstehen und bestehen, kann es sogar eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates sein, die Voraussetzungen kontrafaktisch abzusichern.

So hat das Bundesverfassungsgericht für den Rundfunk angenommen, dass er der Regulierung bedarf, damit Rundfunkfreiheit realisiert werden und sich am Ziel einer freien und offenen, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung orientieren kann. Staatliche Maßnahmen, diese Orientierung zu gewährleisten, sind nicht nur möglich, sondern verfassungsrechtliche Pflichtaufgabe des (Landes-) Gesetzgebers.<sup>16</sup>

11 Schulz, in: Paschke/Berlit/Meyer, 2020 Art. 5, Rn. 1–4.

12 Vgl. statt vieler Hesse, 1999, Rn. 387.

13 Vgl. BVerfGE 7, 198, 204 f.; 12, 205, 259 ff.; 35, 202, 219 ff.; 52, 283, 296; Hesse, 1999, Rn. 386 ff.; MD-GG/Grabenwarter, GG Art. 5 Rn. 6 ff.

14 Schulz, in: Paschke/Berlit/Meyer, 2020, Art. 5 GG Rn 3.

15 BVerfG, Beschl. v. 25.08.98 – 1 BvR 1435/98.

16 BVerfGE 83, 238.

Diese Annahme einer besonderen Regulierungsbedürftigkeit des Rundfunks ruht auf zwei miteinander verwobenen Argumenten, einem aus dem Bereich der Medienwirkung und einem aus dem Gebiet der Medienökonomie: Im Bereich der Medienwirkung geht das Bundesverfassungsgericht von einem besonderen Wirkungspotential des Rundfunks aus. Diese Vorannahme wird in der Begriffstrias Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft zusammengefasst.<sup>17</sup> Und ökonomisch geht das Gericht davon aus, dass sich die mit dem Wirkungspotenzial des Mediums verbundenen Missbrauchsrisiken nicht allein durch Wettbewerb bändigen lassen.<sup>18</sup> Ein weiterer Rückgriff auf Besonderheiten der Rundfunkmärkte erfolgt beim Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Tendenz zur Konzentration.<sup>19</sup>

Es liegt nicht fern – und wird derzeit auch versucht,<sup>20</sup> – diese Argumentation auf Intermediäre wie Plattformen sozialer Medien zu übertragen. Dies kann allerdings nur verfassungskonform gelingen, wenn deren Funktionslogik soweit verstanden ist, dass sich Risiken und positive Beiträge für die freie und offene Meinungsbildung abschätzen lassen. Grundsätzlich erscheint die Möglichkeit, über soziale Medien zu kommunizieren, als förderlich für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung.

Ein Überstülpen der Rundfunklogik wäre hier weder sachgerecht noch verfassungskonform. Den Ländern gelingt die Ausweitung der Vielfaltsregulierung mit der (geplanten) Einbeziehung von Medienintermediären in diese – allerdings nur teilweise.<sup>21</sup>

### 2.1.2.2. Gewährleistung eines rationalen Diskurses?

So wie die Reaktion auf unzulässige Machtkonzentrationen die Gewährleistung von Bedingungen freier Kommunikation durch den Staat auslösen kann, wäre es auch denkbar, dass andere Risiken für die Meinungsbildung solches Handeln des Staates sinnvoll oder sogar verfassungsrechtlich geboten erscheinen lassen.

17 St. Rspr. vgl. etwa BVerfGE 31, 314 (325); 90, 60 (87); 97, 228 (256).

18 BVerfG, Beschl. v. 26.10.05 – 1 BvR 396/98.

19 Trute in Binder/Vesting, 2018, RStV §26, Rn. 3 ff.

20 Liesem 2020, 377.

21 Schmid/Braam/Mischke, 2020, 19; Dreyer/Schulz, 2019, 12 ff; Liesem, 2020, 377.

Die Risiken, die Falschinformationen auslösen können, sind evident.<sup>22</sup> Besteht hier ein staatlicher Gewährleistungsauftrag?

Besonders naheliegend wäre dies, wenn der vom Grundgesetz geschützte Prozess der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung so zu begreifen wäre, dass er einen rationalen Diskurs voraussetzt. Dies wird etwa bei Modellen demokratischer Legitimation durch rationale Kommunikation insbesondere in Theorien deliberativer Demokratie angenommen.<sup>23</sup> Dass die Differenz von wahr/unwahr einen relevanten Unterschied im Diskurs macht, kann jedenfalls als eine Voraussetzung eines rationalen Diskurses und damit des Legitimationszusammenhangs zwischen Diskurs und Entscheidung angesehen werden.<sup>24</sup> Dies ist unabhängig von der Feststellung, dass im Diskurs selbst eine „politische Wahrheit“ konstruiert wird; etwa dass genug Evidenz vorhanden ist, um den menschengemachten Klimawandel politisch anzuerkennen und zur Grundlage von weiteren Entscheidungen zu machen.

Hier kommt Wissenschaftskommunikation ins Spiel. Wissenschaftlich „produziertem Wissen“ werden besondere Eigenschaften zugeschrieben, ihm wird in besonderer Weise „vertraut“. Die Ansätze zur Erklärung und Begründung für dieses Vertrauen sind vielfältig.<sup>25</sup> Klassisch ist der Verweis auf das für Wissenschaft charakteristische methodische Vorgehen, aktuelle Begründungsvorschläge legen den Schwerpunkt auf die Reputationsökonomie der Wissenschaft und den Anreiz zum beständigen Prüfen der Wissensbestände.<sup>26</sup>

Aus diesem Ableitungszusammenhang könnten dann Gewährleistungsgehalte folgen, die den Staat berechtigen oder sogar verpflichten, die Bedingungen eines rationalen Diskurses kontrafaktisch abzusichern. Die Schwierigkeit ist nur, dass der Verfassung keine bestimmte Demokratietheorie zugrunde gelegt werden kann. Auch wenn sich einige Argumentationsmuster gleichen, ist dem Grundgesetz keine Theorie deliberativer Demokratie unterlegt.

Die verfassungsrechtlich methodisch richtige Herangehensweise wäre daher, im Diskurs der Verfassungsinterpretation auf Spurensuche zu gehen. Finden sich

22 Regenfus, 2018, 2225.

23 Landwehr, 2012.

24 Nida-Rümelin, 2006.

25 Historischer Überblick bei Oreskes, 2019.

26 In diese Richtung Oreskes, 2019.

Hinweise auf die Bedeutung rationaler Diskurse? Eine der wenigen Spuren findet sich etwa explizit in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes:

Demokratie lebt vom Austausch *sachlicher* Argumente; sie zielt auf eine *vernunftgeleitete* Sorge um das gemeine Wohl. (Hervorhebungen der Verfasser)<sup>27</sup>

Es wäre interessant, diese Spurensuche fortzusetzen. Allerdings zeichnet sich ab, dass die Absicherung des Meinungsbildungsprozesses als Rechtfertigung für staatliche Maßnahmen in Frage kommt, aber der Verfassung kein genereller Auftrag zu entnehmen ist, dies zu tun.<sup>28</sup> Grundsätzlich gilt allerdings, dass der Staat die Gefährdungen für die Freiheit und Offenheit des Meinungsbildungsprozesses kontinuierlich zu beobachten hat.<sup>29</sup>

### 2.1.3. Exkurs: Regulierung von Kommunikation als Lösung?

Angesichts der am Anfang kurz dargestellten Herausforderungen ist der Impuls vieler Gutmeinender nachvollziehbar, das Problem von Falschinformationen durch Kommunikationskontrolle lösen zu wollen. Es ist aber an das Diktum des großen Verfassungsrechtlers Ernst-Wolfgang Böckenförde zu erinnern: Die fehlende Garantie einer gesellschaftlichen Basis des Staats, so Böckenförde, „ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er [...] nur bestehen, wenn sich die Freiheit [...] von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert [...]. Es führt kein Weg über die Schwelle von 1789 zurück, ohne den Staat als die Ordnung der Freiheit zu zerstören.“<sup>30</sup>

Mit Blick auf die aktuellen Versuche, auf Radikalisierungen in der Gesellschaft rechtlich durch Kommunikationskontrolle zu reagieren, hat – vom gleichen Grundverständnis her argumentierend, wenn auch eher mit Blick auf Hasskommunikation als auf Falschinformationen – Johannes Masing, bis 2020 Richter am Bundesverfassungsgericht und Berichterstatter für Fragen der Meinungsfreiheit, ausgeführt:

27 BVerwG 10 C 6.16.

28 Wolf, 2019, 821.

29 Beater, 2005, 602.

30 Böckenförde, 1967/1991, 92 (112 f.).

Die Meinungsfreiheit schützt auch verfassungsfeindliche Ideologien. Dies gilt für religiösen Fundamentalismus ebenso wie für den Rechtsextremismus, der nach unserer Geschichte besonders schwer zu ertragen ist. Diesen Ideologien entgegenzutreten ist Aufgabe des freien Diskurses in einer couragierten Zivilgesellschaft, nicht aber des Staates in Form von Verboten. Die Lehre aus Weimar liegt nicht in einer Gesinnungsjustiz gegen die Feinde der Freiheit, sondern in der beseelten Durchsetzung der Freiheit selbst. Hierzu gehört freilich auch die Gewährung von Schutz, wenn extremistische Positionen umschlagen in konkrete Rechtsgutgefährdungen.<sup>31</sup>

Gerade jetzt ist daran zu erinnern, dass das Grundgesetz zuvörderst eine Freiheitsordnung etabliert.

#### **2.1.4. Zwischenfazit**

Im Gefüge von Art. 5 Abs. 1 GG gibt es grundsätzlich keine normativen Gehalte, die eine Privilegierung von Kommunikation vorsehen, die auf wissenschaftlicher Erkenntnis beruht. Es gibt Hinweise darauf, dass zum verfassungsrechtlichen Leitbild der freien und offenen individuellen und öffentlichen Meinungsbildung die Vorstellung eines rationalen Diskurses gehört. Dieser kann vom Staat nicht erzwungen werden. Maßnahmen, die die Voraussetzung dafür sichern, können sich aber auf objektive Gehalte der Kommunikationsfreiheiten stützen.

#### **2.2. Wissenschaftsfreiheit**

Auch bei der Frage, inwieweit Wissenschaftskommunikation in den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG fällt, ist ein Blick auf die Wurzeln dieser Freiheit interessant. Liberale, erkenntnistheoretische und politische Schutzgründe werden traditionell angeführt, letztere bislang weniger prominent.<sup>32</sup> Die Rolle der Wissenschaft für andere Teilsysteme der Gesellschaft oder für diese insgesamt bleibt in der rechtswissenschaftlichen Literatur und der Rechtsprechung schwach beleuchtet. Weiterführendes findet sich allerdings im Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichtes:

<sup>31</sup> Masing, 2012.

<sup>32</sup> Zwirner, 1973; Hoye, 2018; Nettesheim, 2005.

Eine solche Wertentscheidung enthält auch Art. 5 Abs. 3 GG. Sie beruht auf der Schlüsselfunktion, die einer freien Wissenschaft sowohl für die Selbstverwirklichung des Einzelnen als auch für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung zukommt. Diese Wertentscheidung bedeutet nicht nur die Absage an staatliche Eingriffe in den zuvor gekennzeichneten Eigenbereich der Wissenschaft; sie schließt vielmehr das Entstehen des Staates, der sich als *Kulturstaat* versteht, für die Idee einer freien Wissenschaft und seine Mitwirkung an ihrer Verwirklichung ein und verpflichtet ihn, sein Handeln positiv danach einzurichten, d.h. schützend und fördernd einer Aushöhlung dieser Freiheitsgarantie vorzubeugen.<sup>33</sup>

Jeder, der wissenschaftlich tätig ist, genießt daher Schutz vor staatlichen Einwirkungen auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Auch der Vermittlungsprozess und damit Wissenschaftskommunikation im oben definierten Sinne fällt in den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit.<sup>34</sup> Dies schützt vor Eingriffen des Staates in diesen Prozess, da das Grundrecht nur verfassungsimmanente Schranken kennt, ist das Schutzniveau höher als bei anderen Kommunikationsformen.<sup>35</sup> Dies sichert allerdings nicht die Voraussetzungen gelingender Wissenschaftskommunikation.

Die Hochschulentscheidung<sup>36</sup> zeigt bereits, dass die Wissenschaftsfreiheit weit über diesen abwehrrechtlichen Schutz hinaus geht. So verpflichtet das Grundgesetz den Staat zur Sicherung der Freiheit der Wissenschaft von staatlicher Beschränkung, zu gewissen Leistungen die Teilhabe an Bildungseinrichtungen betreffend und zum Schutz, aus dem sich Ansprüche auf eine adäquate Organisation der Forschungseinrichtungen ergeben.

Bei der Beurteilung, was „adäquat“ ist, hat der Staat allerdings einen Einschätzungsspielraum.<sup>37</sup> Er muss nicht jeden Wunsch der Wissenschaft befriedigen. Insofern gibt es keine spezifischen Ansprüche auf die Förderung von Transfer; diese Garantie eröffnet aber die Möglichkeit Förderungsmaßnahmen einzufordern, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern. Die Referenz des Gerichtes auf den „Kulturstaat“ ist bemerkenswert. Folgt man der Wertentscheidung

33 BVerfGE 35, 79.

34 Gärditz in: Maunz/Dürig, Februar 2020, Art. 5 Abs. 3, Rn. 111.

35 BVerfGE 7, 198 (209f.); BVerfGE 71, 162 (175).

36 BVerfGE 35, 79.

37 BVerfGE 111, 333, 355.

des Grundgesetzes, so scheint es, als sei der Staat zur Sicherung seiner eigenen Grundlagen, auch wenn er diese Böckenförde zu Folge nicht garantieren könne,<sup>38</sup> zumindest gegenüber der Wissenschaft als autonomem System zur fördernden Unterstützung verpflichtet. Je bedeutender wissenschaftlich „generiertes Wissen“ für die komplexer werdende Gesellschaft wird, je mehr werden auch Kommunikation und Transfer förderbedürftig.

### **3. MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER FÖRDERUNG VON (WISSENSCHAFTSBEZOGENEN) KOMMUNIKATIONSMEDIEN**

Eine indirekte Möglichkeit, die Verbreitung wissenschaftsbezogener Inhalte zu fördern, ist die Förderung der Medien, die sich auf die Vermittlung dieser Inhalte richten. Auch für die außerwissenschaftliche Diskussion organisatorischer und prozeduraler Fragen jenseits der Inhalte ist die mediale Vermittlungsleistung von besonderer Bedeutung. Dabei wird journalistischen Medien eine wichtige Rolle für die öffentliche, medial vermittelte Kommunikation über Wissenschaft zugeschrieben.

Bei der Unterstützung von Wissenschaftsjournalismus gibt es allerdings – wie bei jeder Medienförderung – rechtliche Fragen zu beachten.

#### **3.1. Journalismusförderung**

Aufgezeigt werden im Folgenden die verfassungs- sowie unionsrechtlichen Grenzen der Journalismusförderung. Auf der materiell verfassungsrechtlichen Ebene wirken insbesondere die Gebote der Inhaltsneutralität, der Staatsferne, der Gleichheitsgrundsatz sowie entgegenstehende Rechte Dritter beschränkend. Daneben schlagen sich kompetenzrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes auf Ausgestaltungsmöglichkeiten von Bund und Ländern nieder. Im Rahmen der Prüfung unionsrechtlicher Grenzen, d. h. mit Bezug auf EU-Recht, stehen die Vorgaben des Beihilferechts im Mittelpunkt der Betrachtung.

38 Böckenförde, 1967/1991, Fn. 30.

### 3.1.1. Der Begriff des Journalismus und Arten der Förderung

Um Möglichkeiten der Förderung von Journalismus eruieren zu können, bedarf es zunächst einer Bestimmung respektive Eingrenzung des Betrachtungsgegenstands. Hierbei zeigt sich bereits die Vielschichtigkeit des Begriffs.

Der Journalismus dient auf der gesellschaftlichen Ebene (Makroebene) funktional der professionellen Fremdbeobachtung verschiedener Gesellschaftsbereiche. Auf der Organisationsebene (Mesoebene) bezeichnet der Begriff das gesamte Berichterstattungswesen in Form von Medienunternehmen und -angeboten, die kontinuierlich journalistische, durch Aktualität, Faktizität und Relevanz gekennzeichnete Kommunikation produzieren. Auf der Akteursebene (Mikroebene) umfasst Journalismus die Tätigkeit von Journalistinnen und Journalisten, d. h. Personen, die journalistische Tätigkeiten als Angestellte oder freiberuflich für journalistische Medien oder funktional-äquivalente Leistungen für die Gesellschaft erbringen. Dabei ist der Journalismusbegriff unabhängig von der jeweils genutzten Publikations- bzw. Übermittlungsform und umfasst eine Vielzahl möglicher Arten des Journalismus wie beispielsweise den Printjournalismus (Zeitung, Zeitschrift), Agenturjournalismus (Nachrichtenagentur), Hörfunkjournalismus, Fernsehjournalismus oder Formen des Online-Journalismus.<sup>39</sup>

Da die Weitläufigkeit des Begriffs für eine rechtliche Betrachtung der Frage nach den Förderungsmöglichkeiten von Journalismus nicht zielführend ist, legt dieser Beitrag ein funktionales Verständnis des Journalismusbegriffs zugrunde: Danach umfasst der Begriff alle Tätigkeiten natürlicher und juristischer Personen, die darauf abzielen, einen Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu leisten und sich dabei an einem Grundstandard berufsethischer Regeln (Wahrheit, Sorgfalt, Unabhängigkeit, Achtung der Rechte Dritter) orientieren.

Neben dem Begriff des Journalismus sei kursorisch auf die Möglichkeiten staatlicher Förderungsmaßnahmen eingegangen. Staatliche Förderung ist in direkte und indirekte Fördermaßnahmen zu unterteilen. Direkte Förderungsmaßnahmen umfassen unmittelbare Formen finanzieller Zuwendung, während indirekte Maßnahmen nur mittelbare Formen der Entlastung vorsehen.

Betreffen Förderungen konkrete Einzelempfänger, so spricht man von einer selektiven (auch spezifischen) Förderung. Sie steht allen Wettbewerbern zu,

<sup>39</sup> Jarren/Donges, 2011, 153 ff.

unterscheidet allerdings zwischen verschiedenen Kategorien. Mit Blick auf den Zeitungsmarkt können beispielsweise Blätter mit einer niedrigeren Auflage höhere finanzielle Zuschüsse erhalten als solche mit einer hohen Auflage.

Sind hingegen ganze Wirtschafts- oder Tätigkeitsbereiche von einer Förderung betroffen, ist von allgemeiner Förderung die Rede. Ihr Ziel ist die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im Gesamten. Im Rahmen der Presseförderung werden allgemeine Förderungen durch die öffentliche Aufgabe der Presse und ihrer Rolle für die Meinungs- und Willensbildung des Volkes gerechtfertigt.<sup>40</sup>

### 3.1.2. Materiell-verfassungsrechtlicher Rahmen

Grenzen der Journalismusförderung ergeben sich bereits aus dem materiellen Verfassungsrecht.

Grundrechtlichen Schutz findet Journalismus in Art. 5 Abs. 1 GG. Während einzelne journalistische Äußerungen in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG fallen,<sup>41</sup> „gewährleistet (die Pressefreiheit) des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als subjektives Recht den im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen Freiheit von staatlichem Zwang; als objektives Recht garantiert es die Freiheit des Pressewesens insgesamt.“<sup>42</sup>

#### 3.1.2.1. Abwehrrechtliche Dimension – Staatsfreiheit und Neutralitätspflicht

Zentraler Gedanke der abwehrrechtlichen Dimension der Pressefreiheit ist der Schutz vor staatlichen Eingriffen und Beeinflussungen. Die mediale Verbreitung von Gedankeninhalten hat frei von staatlichen Beschränkungen zu erfolgen.<sup>43</sup> Dabei kommt es auf die Qualität, Wertigkeit, Relevanz oder geistige Tiefe der Gedankeninhalte – wie oben schon angedeutet – nicht an;<sup>44</sup> auch das Motiv für eine bestimmte mediale Äußerung bleibt unbeachtet, so dass grundsätzlich publizistische und kommerzielle Motive vom Schutzbereich umfasst sind. Ebenso

40 Holtz-Bacha, 1994, 444 ff.

41 Dabei ist nach den Umständen des Einzelfalls zu prüfen, in welchem Kontext und in welcher Funktion die Äußerung getätigt wurde.

42 BVerfGE 77, 346, 354.

43 Bullinger, HbStR VII, § 163 Rn. 9 ff.

44 Starck/Paulus in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 2018, GG Art. 5, Rn. 139.

ist die von staatlichen Vorgaben unbeeinflusste Auswahl einer bestimmten Meinungsrichtung eines Medienprodukts geschützt. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verbietet jegliche Form der inhaltlichen Einflussnahme seitens des Staates (inhaltliche Neutralitätspflicht). Auch die Redaktionsarbeit (Redaktionsgeheimnis)<sup>45</sup> unterliegt dem Schutz der Pressefreiheit vor staatlichen Eingriffen.

Vom persönlichen Schutzbereich sind neben den Verlegerinnen und Verlegern sowie Journalistinnen und Journalisten alle an dem Verbreitungsvorgang beteiligten Personenkreise, also auch etwa technische Dienstleister und Druckerei-angestellte umfasst.<sup>46</sup>

Auf die Möglichkeiten staatlicher Subventionen wirken sich die Gebote der Staatsferne respektive inhaltlichen Neutralität entsprechend beschränkend aus. Jede Form der mit einer Förderung verbundenen inhaltlichen Einflussnahme stellt demnach einen Eingriff in den Schutzbereich dar. Dazu zählen auch thematische Vorgaben und mit finanziellen Anreizen verknüpfte Empfehlungen. Ausdruck der Staatsfreiheit der Presse ist daher auch die Begrenzung staatlicher Anreizsetzung.

### 3.1.2.2. Betroffene Rechte anderer Wettbewerber

Staatliche Förderungen können allerdings nicht nur Eingriffe in die Rechte der Geförderten, sondern auch in die Rechte der nicht oder nicht in gleichem Maße subventionierten Wettbewerber bedeuten. In Betracht kommen dabei insbesondere Rechte aus der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG und der kommunikativen Chancengerechtigkeit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.<sup>47</sup>

Gewährt der Staat einzelnen Wettbewerbern Unterstützung in Form von Beihilfen, ergibt sich aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG ein derivativer Anspruch auf Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb.<sup>48</sup> Daneben ist

45 BVerfGE 100, 313 (365).

46 Vgl. BVerfGE 77, 346, 354.

47 Zu Letzterem vgl. Hoffmann-Riem, 2002, Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 12 ff.; Schulz, 1998, S. 168 ff. (m.w.N.).

48 In Bezug auf die Filmförderung: Sachs/Bethge, Grundgesetz, 2018, GG Art. 5 Rn. 125.

eine wirtschaftliche Besserstellung einzelner Marktteilnehmer dazu geeignet, Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs hervorzurufen.<sup>49</sup>

### 3.1.2.3. Objektiv-rechtliche Dimension

Zu überlegen ist, ob sich aus der objektiv-rechtlichen Dimension der Pressefreiheit Möglichkeiten der Journalismusförderung ergeben könnten. Aus der Garantie der Freiheit des Pressewesens ergibt sich für den Staat die Aufgabe der Funktionssicherung der Presse; falls nötig durch Schaffung einer positiven Ordnung (zur Herleitung am Beispiel des Rundfunks siehe Kap. 2.1.2.1.). Maßnahmen zur Funktionssicherung der Presse scheinen jedenfalls dann notwendig, wenn eine Vielfaltserengung des publizistischen Markts droht. Eine direkte inhaltliche Einflussnahme des Staates ist ihm aufgrund des Grundsatzes der Staatsferne dabei nicht möglich. Zur Vielfaltssicherung durch Gewährleistung einer hohen Zahl pluralistischer journalistischer Angebote können daher verschiedene Ansätze diskutiert werden.

Die Schaffung unmittelbar staatlicher Presseorgane scheidet aus, da die Pressefreiheit grundsätzlich eine Freiheit privater und privatwirtschaftlicher Presse ist.<sup>50</sup> Wegen der unvermeidlichen Staatsnähe wurde auch die Idee einer öffentlich-rechtlichen Presseanstalt in der Literatur scharf kritisiert.<sup>51</sup> Inwieweit sich diese Sichtweise aber im Falle einer Funktionsgefährdung aufrechterhalten ließe, ist in der Literatur seit langer Zeit umstritten.<sup>52</sup>

Hingegen könnten staatliche Subventionen eine Alternative zur Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Presseanstalt sein und dabei gleichzeitig den staatlichen Gewährleistungsauftrag erfüllen. Auch hier wäre die Ausgestaltung allgemeiner und inhaltsneutraler Förderkriterien essenziell, um der Möglichkeit einer staatlichen Einflussnahme vorzubeugen.<sup>53</sup>

49 Vgl. BVerfGE 80, 124 (134).

50 BVerfGE 12, 205 (261); 20, 162 (175); 66, 116 (133); 52, 283 (296).

51 Bullinger, HbStR VII, § 163 Rn. 46; Stammer, 1971, 353; Ehmke, 1969/1991, 77 (116 f.).

52 Vgl. Dittrich, 1971, 120 f.; Herzog in: Kunst/Grundmann, 1966, Sp. 1293; Überlegungen zur Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags auf den Pressebereich finden sich auch bei Ukrow/Cole, 2019.

53 Bullinger, HbStR VII, § 163 Rn. 51.

Bei der Beurteilung, ob eine Gefährdungslage für die Freiheit des Pressewesens besteht, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Bewertungsspielraum zu, welcher sich nach dem Regelungsbereich, der Begrenztheit des entscheidungsbezogenen Wissens und der Eingriffsintensität der Norm bemisst. Nach diesen Kriterien kann der Gesetzgeber beurteilen, ob für die Pressevielfalt eine Gefährdung besteht.

Aus Sicht der Wettbewerber dürfte die Eingriffsintensität in geschützte Rechtsgüter durch die Journalismusförderung nach obiger Darstellung hoch sein. Gerade bei Prognoseentscheidungen, also solchen, die nicht abschließend objektiv überprüfbar sind, muss der Gewissheitsgrad des Gesetzgebers bezüglich seiner Einschätzung entlang der Schwere des in Rede stehenden Grundrechtseingriffs entsprechend höher sein.

Es dürfte daher kaum ausreichen, dass der Gesetzgeber eine Verschärfung der Wirtschaftslage für Presseunternehmen feststellt, die Konzentration muss vielmehr so weit fortgeschritten sein, dass die Restvielfalt keine geistige oder wirtschaftliche Konkurrenzsituation mehr aufzeigt.<sup>54</sup> Eine solche Lage dürfte mit Blick auf den bundesweiten publizistischen Markt derzeit nicht bestehen.

Insoweit könnten sich zwar Förderungsmöglichkeiten des Journalismus aus der objektiv-rechtlichen Dimension der Pressefreiheit ergeben, entsprechende Voraussetzungen scheinen jedoch momentan nicht gegeben.

### 3.1.3. Kompetenzrechtliche Betrachtung

Die Frage nach der Möglichkeit der Förderung von Journalismus ist auch eine kompetenzrechtliche. Dabei liegt die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern,<sup>55</sup> soweit dem Bund keine Kompetenztitel im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 70 Abs. 2 i.V.m. Art. 71, 73 GG oder der konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 70 Abs. 2 i.V.m. Art. 72, 74 GG. zukommen.

<sup>54</sup> Vgl. Dittrich, 1971, 120 f.

<sup>55</sup> GG Art. 30, Art. 70 Abs. 1.

Da für den Bereich der Medienförderung keine ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen des Bundes ersichtlich sind, geht die herrschende Meinung grundsätzlich von einer Kulturkompetenz der Länder aus.<sup>56</sup>

### 3.1.3.1. Kompetenz des Bundes aus dem Recht der Wirtschaft

Ein Kompetenztitel für den Bund könnte sich allerdings im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) ergeben. „Wirtschaft“ ist im Sinn der Norm weit zu verstehen.<sup>57</sup> Umfasst sind die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, insbesondere diejenigen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen.<sup>58</sup> Sollte der Gesetzgeber neben wirtschaftlichen auch noch kulturelle oder andere Zwecke verfolgen, ist für die Bejahung der Bundeskompetenz ausschlaggebend, dass der objektive Regelungsgegenstand in seinem Gesamtzusammenhang ein im Schwerpunkt wirtschaftsrechtlicher ist.<sup>59</sup>

Mit Blick auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgesetzes (BVerfG) zum Filmförderungsgesetz<sup>60</sup> zeigt sich, dass auch eine Bundeskompetenz im Rahmen der Presseförderung zumindest nicht abwegig erscheint. Das BVerfG bejahte die Kompetenz des Bundes für das Filmförderungsgesetz in der Annahme, die qualitative Verbesserung des deutschen Filmes führe zu seinem wirtschaftlichen Erfolg im In- und Ausland. Voraussetzung einer Filmförderung sei daher unter anderem, dass der Film geeignet erscheint, die Wirtschaftlichkeit des deutschen Films zu verbessern.<sup>61</sup>

Überträgt man diese Gedanken auf die Journalismusförderung, ist Folgendes zu konstatieren: Eine Herleitung der Bundeskompetenz für diesen Bereich aus der Filmförderung ist durchaus denkbar. Schwerpunkt der Förderung muss dann allerdings der Journalismus als Wirtschaftsgut sein. Dies wiederum beschränkt

56 Uhle in: Maunz/Dürig, GG, 87. EL (März 2019), Art. 70 Rn. 106.

57 Vgl. Degenhart, in: Sachs/Bethge, 2018, GG Art. 74, Gesetzgebung des Bundes und der Länder, Rn. 44.

58 Uhle in: Maunz/Dürig, GG, 87. EL (März 2019), Art. 70 Rn. 130 f.

59 Uhle in: Maunz/Dürig, GG, 87. EL (März 2019), Art. 70 Rn. 142.

60 BVerfG, NVwZ 2014, 646 ff.

61 Ebd.

die möglichen Bereiche der Förderung auf solche, in denen der Journalismus gewinnorientiert arbeitet.

Für die Arten der Förderung hieße das: Die Förderung müsste eine Reaktion auf eine systematische wirtschaftliche Bedrohungslage sein. Förderungen, die darüber hinaus gehen, müssten den allgemein verbesserten wirtschaftlichen Erfolg zum Ziel haben.

### 3.1.3.2. Kompetenz der Länder

Den Ländern kommt im Bereich der Medienförderung der zentrale Kompetenztitel zu (s. o.). Im Gegensatz zum Bund bedürfen ihre Förderungsmaßnahmen keinen wirtschaftlichen Schwerpunkt.

Dadurch sind die Landesgesetzgeber berechtigt, publizistikmarktbezogene und vielfaltsbezogene Fördermaßnahmen zu etablieren. Jedoch müssen die Förderungen ebenfalls verfassungsrechtlichen Anforderungen (Inhaltsneutralität, Staatsferne, Gleichheitsgrundsatz, Rechte Dritter) genügen und sich im Rahmen europarechtlicher Grenzen (dazu unten) bewegen.

### 3.1.4. Vorgaben nach dem Recht der Europäischen Union

Neben den Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts ergeben sich auch aus dem Unionsrecht Grenzen staatlicher Förderung. Fragen der staatlichen Beihilfe betreffen regelmäßig das europäische Subventionsrecht. Zum Schutz des Binnenmarktes sieht Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein Verbot von Förderungen vor, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Zudem trifft die Mitgliedstaaten eine umfassende Unterrichtungspflicht im Falle geplanter staatlichen Beihilfen.<sup>62</sup> Ferner erwartet die Kommission, dass die Mitgliedstaaten die Fördernotwendigkeit plausibel machen, sowie prozedurale Sicherungen, wie etwa gegen Überkompensation, vorsehen.<sup>63</sup>

62 AEUV Art. 108 Abs. 3.

63 So zu lesen bei Martini, 2015, 821. Zum Begriff der Überkompensation: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD (2013) 53 final/2, 78 ff.

Mit Blick auf nationale, regionale oder lokale journalistische Angebote scheint ein grenzüberschreitender Sachverhaltsbezug und damit auch eine Wettbewerbsverfälschung zumindest äußerst fraglich,<sup>64</sup> da nationale journalistische Erzeugnisse für den internationalen Markt kaum interessant sein dürften, gleichwohl wird das Risiko der Wettbewerbsverzerrung angenommen.<sup>65</sup>

Keiner weiteren Klärung der Vereinbarkeit von Journalismusförderung mit Unionsrecht bedürfte es allerdings, wenn sie unter die Ausnahmetatbestände des Art. 106 Abs. 2 AEUV fielen. Dazu müssten die Presseunternehmen mit der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen betraut sein. Grundsätzlich ist das gerade nicht der Fall.<sup>66</sup> Sollte der Staat jedoch Maßnahmen zur Funktionsfähigkeit der Presse anstreben, käme – wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk – eine Rechtfertigung nach Art 106 Abs. 2 AEUV in Betracht.

Daneben ist zu diskutieren, inwieweit Art. 107 Abs. 3 d) AEUV einschlägig ist. Danach können Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, die die Kultur und den Erhalt des kulturellen Erbes fördern. Sieht man in der Journalismusförderung vor allem eine Kulturförderung, spricht dies zwar unionsrechtlich für die Erfüllung des Ausnahmetatbestandes. Auf der Ebene des nationalen Rechts dürfte das jedoch gegen die Herleitung einer Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sprechen, die, wie bereits ausgeführt, gerade einen Schwerpunkt in der Wirtschaftsförderung in Abgrenzung zur Kulturförderung voraussetzt.

Allerdings sieht auch das Unionsrecht einen Ausnahmetatbestand für die „Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete“ vor, „soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“.<sup>67</sup> Die Unbestimmtheit des Anwendungsbereichs eröffnet einen weiten Spielraum der Vorschrift, so dass auch Journalismusförderung zu Zwecken von Wachstum, Beschäftigung oder gesellschaftlichem Zusammenhalt als legitimer Zweck in Frage kommt.<sup>68</sup>

64 Vgl. Calliess/Ruffert/Cremer, 2016, AEUV Art. 107 Rn. 32–37.

65 Martini, 2015, 821 (823).

66 Martini, 2015, 821 (823).

67 AEUV Art 107 Abs. 3c).

68 Vgl. Martini, 2017, 203 (246 f.).

Da publizistische Medien als wichtige Säule in der demokratischen Grundordnung anzusehen sind, dürfte ihre Förderung auch geeignet sein, diese Grundordnung zu erhalten. Daneben ist auch kein erforderliches, milderes Mittel erkennbar: Staatliche Absatzgarantien könnten marktwirtschaftlichen Wettbewerb zerstören, eine weniger restriktive Pressefusionskontrolle dagegen gerade nicht die erwünschte Vielfalt sichern.<sup>69</sup>

Die Unverhältnismäßigkeit einer Subvention ist dort anzunehmen, wo marktwirtschaftliche Mechanismen vollständig außer Kraft gesetzt oder obsolet zu werden drohen.

Daneben gilt auch auf unionsrechtlicher Ebene<sup>70</sup> das inhaltliche Neutralitätsverbot, das sich strukturell nicht von bereits aufgezeigten verfassungsrechtlichen Vorgaben unterscheidet.

Eine Vereinbarkeit der Journalismusförderung mit dem europäischen Beihilferecht scheint insoweit vor allem mit Blick auf den Ausnahmetatbestand<sup>71</sup> durchaus möglich.

### 3.1.5. Stand der Förderung und Möglichkeiten

Während in vielen Ländern Formen der direkten Förderung verbreitet sind,<sup>72</sup> – und insoweit für eine Vereinbarkeit der Journalismusförderung mit dem unionsrechtlichen Subventionsrecht hindeuten – beschränkt sich die Unterstützung in Deutschland auf indirekte Maßnahmen. So gilt für Zeitungen und andere periodische Druckschriften der reduzierte Umsatzsteuersatz<sup>73</sup> („Verschonungssubvention“).

Weitere mögliche Formen der Förderung seien an dieser Stelle exemplarisch aufgezählt:

69 Vgl. Martini, 2017, 203 (249 f.).

70 Vgl. GRC Art. 11 Abs. 2, Art. 22.

71 AEUV Art. 107 Abs. 3c).

72 Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, 2017.

73 UStG § 12 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Nr. 49 b) der Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 2, 2.

So könnte als weitere indirekte Maßnahme die Erleichterung des Zugangs zu staatlichen Darlehen in Betracht gezogen werden, die zinsfrei oder zu einem günstigen Zinssatz angeboten werden. Auch die zu früheren Zeiten schon existierende Preisprivilegierung bei der Postzustellung von publizistischen Zeitungen und Zeitschriften<sup>74</sup> stellt eine Förderungsmöglichkeit dar.

Ebenso eignen sich staatliche Angebote zur Unterstützung beruflicher Ausbildung und Weiterbildung (Ausbildungsfonds) oder die Verleihung von Preisen und Auszeichnungen im Bereich des Journalismus als Förderungsmaßnahmen.

### **3.2 Gesamtschau**

Eine Förderung von Journalismus, also auch Wissenschaftsjournalismus, ist verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich; durch die Gebote der Staatsferne, der inhaltlichen Neutralität und des Gleichheitsgrundsatzes ist eine solche jedoch recht strikt gerahmt. In kompetenzrechtlicher Hinsicht obliegt die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich den Ländern, wenngleich eine Bundeskompetenz über das Recht der Wirtschaft<sup>75</sup> durchaus konstruierbar ist. In letzterem Falle müssten die Subventionen sich jedoch durch einen wirtschaftlichen Förderungsschwerpunkt auszeichnen. Unionsrechtlich scheinen Ausnahmen vom Beihilfeverbot insbesondere nach Art. 107 Abs. 3c) AEUV im Bereich der Journalismusförderung durchaus möglich.

## **4. SCHLUSSBETRACHTUNG**

Der kurze Durchgang durch die verfassungsrechtlichen Dimensionen der Wissenschaftskommunikation macht zunächst deutlich, dass sich wenig rechtliche Unterstützung für eine Position findet, die die Besonderheit dieser Kommunikation wegen ihres Beitrages zu einem rationalen Diskurs postuliert. Allerdings zeigt sich auch, dass die Frage der Bedeutung der Wahrheitsdimension für die öffentliche Kommunikation bislang erstaunlich wenig Gegenstand rechtswissenschaftlicher Analysen und gerichtlich zu entscheidender Fälle war. Zudem zeigt sich, dass das Grundgesetz die Ordnung eines freiheitlichen Staates aufspannt, dessen Reaktion auf problematische Kommunikation grundsätzlich nicht in

74 § 6 PostZtgO a.F.

75 GG Art. 74 Abs. 1 Nr. 11.

Kommunikationskontrolle und -verboten besteht, sondern der eine starke Zivilgesellschaft voraussetzt, die die Regeln des öffentlichen Gesprächs beständig aushandelt und deren Funktionieren der Staat selbst nicht garantieren kann.

Was die Möglichkeit angeht, Wissenschaftskommunikation durch Förderung von Wissenschaftsjournalismus zu unterstützen, setzen das Grundgesetz und das europäische Beihilferecht zwar enge Grenzen, insbesondere indirekte; nicht-selektive und durch empirische Befunde begründete und begrenzte Fördermaßnahmen erscheinen aber durchaus möglich und angesichts der aktuellen Herausforderungen der weiteren Diskussion wert.

## LITERATUR

Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, 2013. Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, SWD 53 final/2, [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/new\\_guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_de.pdf)

Beater, A., 2005. Informationsinteressen der Allgemeinheit und öffentlicher Meinungsbildungsprozess. Inhaltliche und prozedurale Kriterien aus zivilrechtlicher Sicht. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 49(8-9), 602–611.

Binder, R., Vesting, T., 2018. Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. München.

Böckenförde, E.-W., 1967. Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisierung, in: Böckenförde, E.W., Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. Frankfurt am Main 1991.

Bullinger, M., 2009. § 163 Freiheit von Presse, Rundfunk, Film, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VII: Freiheitsrechte (HbStR VII), 3. Aufl. Heidelberg.

Calliess, C., Ruffert, M., Cremer, H.-J., 2016. EUV/AEUV, 5. Aufl. München.

Dittrich, N., 1971. Pressekonzentration und Grundgesetz. Ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Konzentrationsvorgänge im Bereich der Presse. München.

Dreier, H., 2004. Kants Republik. Juristen Zeitung 59(15–6), S. 745-804, [https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100/Elektronische\\_Texte/JZ\\_2007\\_745-756.pdf](https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100/Elektronische_Texte/JZ_2007_745-756.pdf)

- Dreyer, S., Schulz, W. 2019. Stellungnahme zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder. Hamburg vom Juli 2019, 9. August 2019, [https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q\\_HBI\\_Stellungnahme2MStV.pdf](https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q_HBI_Stellungnahme2MStV.pdf)
- Ehmke, H., 1969. Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Pressewesens, in: Ehmke, H. (Hrsg.), Festschrift für Arnold Arndt zum 65. Geburtstag. Frankfurt am Main, 77–118.
- Gärditz, K., 2020. Kommentierung des Art. 5 Abs. 3, in: Maunz, T., Dürig, G., Grundgesetz-Kommentar (20. EL). München.
- Hesse, K., 1999. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. München.
- Hoffmann-Riem, W., 2002. Kommunikationsfreiheiten. Baden-Baden.
- Holtz-Bacha, C., 1994. Presseförderung im westeuropäischen Vergleich, in: Bruck, P. A. (Hrsg.), Medienmanager Staat. Von den Versuchen des Staates, Medienvielfalt zu ermöglichen. Medienpolitik im internationalen Vergleich. München, 443–567.
- Hoye, W. J., 2018. Wissenschaftsfreiheit, in: Hoye, W. J., Die verborgene Theologie der Säkularität. Wiesbaden, 111–140.
- Japp, K. P., Kusche, I. 2004. Die Kommunikation des politischen Systems. Zeitschrift für Soziologie 33(6), 511–531.
- Jarren, O., Donges, P., 2011. Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Wiesbaden.
- Kunst, H., Grundmann, S., 1966. Evangelisches Staatslexikon. Berlin.
- Landwehr, C. 2012. Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation. Theorien deliberativer Demokratie, in: Lembcke, O., Ritz, C., Schaal, G. S. (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1. Normative Demokratietheorien. Wiesbaden, 365–385.
- Liesem, K., 2020. Neulandvermessung – die Regulierung von Medienintermediären im neuen Medienstaatsvertrag. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 377–382.
- Martini, M., 2015. Die Presseförderung im Fadenkreuz des Unionsrechts. EuZW, 821–827.
- Martini, M., 2017. Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels: Presseförderung zwischen Vielfaltssicherung und europäischem Beihilferecht, in: Hill, H., Kugelmann, D., Martini, M. (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt. Baden-Baden, 203–294.
- Masing, J., 2012. Meinungsfreiheit und Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung. Juristenzeitung 67(12), 585–592.

- Maunz/Dürig, 2019. Grundgesetz-Kommentar, 87. EL (März 2019). München.
- Maunz/Dürig, 2020. Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL (Februar 2020). München.
- Nettesheim, M., 2005. Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit. DVBl, 1072–1082.
- Nida-Rümelin, J., 2006. Demokratie und Wahrheit. München.
- Oreskes, N., 2019. Why trust science? Princeton und Oxford.
- Paschke, B., Berlit, W., Meyer, C., 2020. Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht. Baden-Baden.
- Regenfus, T., 2018. Informationsbeschaffung und Rechtsfolgen falscher Information. Neue Juristische Wochenzeitung 71(2), 2225.
- Sachs, M., Bethge, H., 2018. Grundgesetz, 8. Aufl. Baden-Baden.
- Schmid, T., Braam, L., Mischke, J., 2020. Gegen Meinungsmacht – Reformbedürfnisse aus der Sicht eines Regulierers. MMR 1/2020, 19–23.
- Schulz, W., 1998. Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung. Baden-Baden.
- Stammler, D., 1971. Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution. Berlin.
- Ukrow, J., Cole, M. D., 2019. Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt. Saarbrücken.
- v. Mangoldt, H., Klein, F., Starck, C., 2018. Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. Baden-Baden.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, 2017. Öffentliche Förderung journalistischer Informationsmedien in ausgewählten Ländern (WD10-3000-064/16). Berlin.
- Wolf, S., 2019. Staatsferner Rundfunk trotz staatlicher Stiftungsarbeit? – Die Dessauer Bauhausbühne als Schauplatz eines strukturellen Verfassungskonflikts. Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 20, 821–831.
- Zwirner, H., 1973. Zum Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit. Archiv des öffentlichen Rechts 98(3), 313–339.



## **DIE REGULIERUNG VON SOZIALEN MEDIEN AUS EINER INTERNATIONAL VERGLEICHENDEN PERSPEKTIVE**

### **EINLEITUNG<sup>1</sup>**

Soziale Medien sind wichtige Treiber der Veränderung öffentlicher Kommunikation.<sup>2</sup> Die Expansion des Internets, die steigende Emanzipation der Nutzer in der Rolle als Ersteller, Sprecher und Distributoren von Informationen sowie die Globalisierung von Kommunikationskanälen begünstigte die Positionierung sozialer Medien als Informationsvermittler. Die Rolle von sozialen Medien besteht darin, soziale Interaktionen online zu hosten, zu kuratieren und zu aggregieren. Sie organisieren nicht nur die Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern untereinander, sondern auch zunehmend zwischen diesen, Unternehmen und Regierungen. Soziale Medien mögen als unscheinbare Studierendenprojekte begonnen haben. Heute haben sich jedoch zumindest einige von ihnen zu privat kontrollierten Megasphären entwickelt.

Das Internet und die sozialen Medien haben die öffentliche Kommunikation in vielerlei Hinsicht liberalisiert. Sie ermöglichen völlig neue Formen des zivilen Engagements, des Zugangs zu Informationen, der Bildung, Kreativität und sogar der politischen Entscheidungsfindung.<sup>3</sup> Die Freisetzung ungefilterter Kommunikation im Internet hat jedoch auch Herausforderungen und den Missbrauch von Kommunikationsfreiheiten mit sich gebracht. Das Internet ist nicht nur ein Ort, an dem Bürger nach Informationen suchen, einkaufen, lernen, sich politisch oder sozial engagieren oder mit ihrer Regierung kommunizieren. Es ist auch ein Ort, wo Nutzer Hassreden oder jugendgefährdende Inhalte publizieren, Angst und Terrorismus verbreiten, die öffentliche Meinung manipulieren, betrügen, lügen und schikanieren. Das Internet kann nicht nur das Beste, sondern auch das Schlechteste aus dem Menschen hervorbringen. Soziale Medien

<sup>1</sup> Bei diesem Text handelt es sich um eine Übersetzung der für die IAG „Implikationen der Digitalisierung für die Qualität der Wissenschaftskommunikation“ angefertigten englischsprachigen Expertise von Natali Helberger ins Deutsche. Bei der Textbearbeitung wurden Zitate und Referenzen ebenfalls übersetzt und orientieren sich damit am englischsprachigen Original. Gesetzestexte finden sich teilweise in der inoffiziellen Übersetzung. Die Quellenangaben referenzieren die Originalquellen. Die Forschung für diesen Beitrag wurde im Mai 2020 abgeschlossen.

<sup>2</sup> Webster, 2010.

<sup>3</sup> Neuberger et al., 2019.

spielen in diesem Zusammenhang, ob gewollt oder nicht, eine zentrale Rolle als Aggregatoren, Vermittler, Verteiler und Moderatoren.

Das Internet stellt die Regulierungsbehörden vor völlig neue Herausforderungen. Zu diesen gehören nach Schulz (2018) die schiere Menge sowie Schnelligkeit und Viralität von Informationen, die Anonymität und geschwächte soziale Kontrolle sowie der globale Charakter und Reichweiten über nationale Regierungsbehörden und Befugnisse hinaus. Zudem verweist er auch auf das Aufkommen neuer Formen von Straftaten im Zusammenhang mit dem Internet, auf die unsere Gesetze und Vollzugsbehörden noch nicht vorbereitet sind.<sup>4</sup>

Viele dieser Probleme, die das Internet und insbesondere die sozialen Medien mit sich bringen, werden von den Nutzerinnen und Nutzern selbst verursacht. Dennoch richtet sich die Aufmerksamkeit der Regierungsbehörden auf die sozialen Medien selbst. Das liegt daran, dass es die Online-Vermittler sind, die von dem Ausmaß sozialer Interaktionen im Internet profitieren, unabhängig davon, ob diese gut oder schädlich sind. Auch pragmatische Gründe spielen eine Rolle. Es ist leichter einen zentralen Akteur zu regulieren statt Myriaden (anonymer) Nutzerinnen und Nutzern. Soziale Medien kontrollieren machtvolle Tools, um Online-Kommunikation sowie deren Nutzer zu organisieren und zu disziplinieren.<sup>5</sup> Schließlich gehören die führenden Social-Media-Plattformen wie Facebook und YouTube zu den Unternehmen, die bei der Entwicklung von KI und Algorithmen weltweit führend sind. Diese Algorithmen sind sowohl Teil des Problems als auch der Lösung.

In den letzten Jahren wurde ein breites Spektrum an Regulierungsinitiativen ergriffen, um eine Vielzahl von Anliegen anzugehen, darunter rechtliche (wie die Einhaltung von Datenschutzgesetzen, Verbraucher- und Urheberrecht), wirtschaftliche (mit Blick auf Plattformen als mächtige wirtschaftliche Konkurrenten), politische und demokratiebezogene (z. B. im Bereich der Bekämpfung von Fake News und antidemokratischen Formen des politischen Microtargeting, einschließlich schädlicher und ungesetzlicher Inhalte in Form von Fehl- und Desinformationen) bis hin zu geopolitischen Anliegen (unter anderem mit Blick auf die wachsende Abhängigkeit Europas von außereuropäischen Plattformen zur Organisation des Internets).

4 Schulz, 2018.

5 Saurwein et al., 2017; Schulz et al., 2016; Welbers und Opgenhaffen, 2018.

Es würde den Rahmen dieser Expertise weit übersteigen, all diese Aspekte zur Regulierung von sozialen Medien zu diskutieren. Stattdessen möchte ich mich im Folgenden auf ein Thema fokussieren, das in der politischen Debatte in Europa derzeit im Vordergrund steht und Gegenstand mehrerer laufender Regulierungsinitiativen und Gesetzgebungsverfahren ist. Dieser Bericht konzentriert sich auf regulative Initiativen, die darauf abzielen, Plattformen für die Moderation von Online-Inhalten zur Verantwortung zu ziehen.<sup>6</sup> In diesem Rahmen lassen sich eine Reihe von Initiativen beobachten, die sowohl auf einem nationalen Level (etwa in den Niederlanden, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Österreich, Australien, Kanada, USA, Schweden<sup>7</sup>) als auch auf einem regionalen sowie internationalen Level (inklusive der Europäischen Kommission und dem Europarat) zu verorten sind. Diese Expertise konzentriert sich dabei insbesondere auf die drei Länder Deutschland, Großbritannien und Frankreich. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie in der europäischen Debatte zur Regulierung von sozialen Medien jenseits des gegenwärtigen E-Commerce-Paradigmas eine führende Rolle spielen. Zusätzlich werde ich kurz den aktuellen Stand der Debatte der Europäischen Union und des Europarates ausführen.

## DIE REGULIERUNG SOZIALER MEDIEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

### Europäische Union

Auf der Ebene der Europäischen Union hat die europäische E-Commerce-Richtlinie für lange Zeit den dominanten Ansatz zur Regulierung von sozialen Medien vorgegeben. Social-Media-Plattformen fallen anerkanntermaßen unter Artikel 14 der E-Commerce-Richtlinie und profitieren als solche von der Haftungsbefreiung der Richtlinie für Online-Vermittler.<sup>8</sup> Konkret bedeutet dies, dass Plattformen in erster Linie *nicht* für die von Dritten hochgeladenen und geteilten Inhalte verantwortlich sind, solange die Plattformen „keine tatsächliche Kenntnis über illegale Aktivitäten und Informationen haben und sich der Tatsachen oder Umstände, aus denen die illegalen Aktivitäten und Informationen

<sup>6</sup> Wardle und Derakhshan unterscheiden zwischen „[m]is-information when false information is shared, but no harm is meant“, [d]is-information is when false information is knowingly shared to cause harm“ und “[m]al-information is when genuine information is shared to cause harm, often by moving information designed to stay private into the public sphere.“ Wardle und Derakhshan, 2017, S. 5.

<sup>7</sup> Im Überblick vgl. Funke, 2019.

<sup>8</sup> Hoboken et al., 2018.

hervorgehen, nicht bewusst sind“.<sup>9</sup> Sobald sie jedoch über tatsächliches Wissen oder Bewusstsein verfügen, müssen sie handeln und diese „zügig entfernen oder den Zugang zu den Informationen sperren“.<sup>10</sup>

Mit der zunehmenden Größe und dem damit einhergehenden Einfluss einiger Vermittlungsdienste ist es seit einigen Jahren zu einer steigenden Besorgnis gekommen. Insbesondere wurde der gültige Rechtsrahmen als unangemessen bewertet, um Probleme mit schädlichen und rechtswidrigen Inhalten anzugehen. Es gab auch zunehmend Bedenken hinsichtlich der wachsenden Macht von Social-Media-Plattformen zur Steuerung der Online-Kommunikation.<sup>11</sup> In den vergangenen Jahren gab es in Brüssel erhebliche Aktivitäten zur Regulierung sozialer Medien. Die Mitteilung „Illegale Inhalte online bekämpfen. Auf dem Weg zu einer größeren Verantwortung von Online-Plattformen“<sup>12</sup> war ein erster Schritt, um Leitfäden für Online-Plattformen, zuständige Behörden und Benutzer festzulegen, um illegale Inhalte schnell und effizient aufdecken zu können. In der Mitteilung wurde besonderer Nachdruck auf die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Plattformen und den zuständigen nationalen Behörden, Transparenzmaßnahmen sowie anderen freiwilligen proaktiven Maßnahmen gelegt, wobei die Kommission klarstellte, dass „die Ergreifung solcher freiwilligen, proaktiven Maßnahmen nicht automatisch dazu führt, dass die Online-Plattform den Vorteil der in Artikel 14 der E-Commerce-Richtlinie vorgesehenen Haftungsbefreiung verlieren.“<sup>13</sup> Ein besonderer Schwerpunkt des Dokuments liegt auf der Entwicklung technologischer Lösungen, um illegale Inhalte anzufechten. Das umfasst auch Mechanismen für vertrauenswürdige Anbieter und Nutzer sowie die Entwicklung automatisierter Erkennungs- und Filtertechnologien, die die Kommission als „immer wichtigeres Instrument im Kampf gegen illegale Online-Inhalte“ ansieht.<sup>14</sup> Ein Jahr später knüpfte die Kommission an die anfängliche Strategie an, die sie in ihrer Mitteilung

9 Art. 14 (1)(1) of Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('E-Commerce Directive'), OJ L 178, 17.7.2000, S. 1–16.

10 Art. 14(2) E-Commerce Directive.

11 Für einen Überblick über die Diskussion und die verschiedenen offenen Rechtsfragen vgl. Hoboken et al., 2018. Zum Phänomen der Inhaltsmoderation in Online-Plattformen vgl. z. B. Gillespie, 2018.

12 European Commission (2017). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic, and Social Committee and the Committee of the regions, Tackling Illegal Content Online Towards an enhanced responsibility of online platforms. Brussels, 28.9.2017, COM(2017) 555 final.

13 Ebd., S. 10.

14 Ebd., S. 13.

„Bekämpfung der Online-Desinformation: ein europäischer Ansatz“<sup>15</sup> mit konkreten Leitlinien dargelegt hat. Im selben Jahr verabschiedete die Europäische Kommission ihren Verhaltenskodex zur Desinformation. Dieser war das Ergebnis von Gesprächen mit führenden sozialen Medien, Werbetreibenden und der Werbeindustrie.<sup>16</sup> Beworben wurde der Kodex als „erstes weltweites selbstregulierendes Normenpaket zur freiwilligen Bekämpfung der Desinformation“.<sup>17</sup> Der Mitteilung über die Bekämpfung der Online-Desinformation folgte im Dezember 2018 ein Aktionsplan gegen Desinformation, in dem die Europäische Kommission ein Schnellwarnsystem einführte, um kontinuierlich und in Echtzeit Warnungen zu Desinformationskampagnen (auch im Hinblick auf die damals bevorstehenden Wahlen zum EU-Parlament)<sup>18</sup> bereitzustellen und zu koordinieren. Zudem kündigte sie regulatorische Maßnahmen für den Fall an, dass sich die Umsetzung des Verhaltenskodex als unbefriedigend erweisen sollte.<sup>19</sup>

Expertenausschüsse spielen in der Herangehensweise an die Steuerung von sozialen Medien eine wichtige Rolle für die Kommission, wie beispielsweise der Beschluss zur Einrichtung eines Observatoriums für die Plattformwirtschaft veranschaulicht.<sup>20</sup>

15 European Commission (2018). Tackling online disinformation: a European approach. Communication from the Commission, (COM (2018) 236 final.

16 Vgl. den Bericht zu ersten Ergebnissen: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/first-results-eu-code-practice-against-disinformation>

17 European Commission. Tackling online disinformation. Press notice. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation>

18 Vgl. auch European Commission (2018a). Free and fair European elections. Fact sheet, Brussels, 12. September 2018; European Commission (2018b). Protecting Europeans' personal data in elections. Fact sheet, Brussels, 12. September 2018; European Commission (2018c). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council of Europe, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, Securing free and fair European elections A Contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19.–20. September 2018, COM/2018/637 final;

European Commission (2018d). Commission Recommendation of 12.9.2018 on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament, Brussels, 12.9.2018, C (2018) 5949 final;

European Commission (2018e). Joint Communication of the European Parliament, the European Council, the European Economic, and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan against Disinformation. Brussels, 5.12.2018, JOIN(2018) 36 final, S. 9.

19 European Commission (2018, S. 9).

20 COMMISSION DECISION of 26.4.2018 on setting up the group of experts for the Observatory on the Online Platform Economy, Brussels, 26.4.2018, C(2018) 2393 final. For the members of the Observatory, visit: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/expert-group-eu-observatory-online-platform-economy>

Die Besetzung einer entsprechenden Expertengruppe wurde durch die Beobachtung motiviert, dass „die Geschwindigkeit und der grundlegende Charakter des technologischen Wandels in der Online-Plattformwirtschaft und die Breite dieser Themen“ eine fachkundige Überwachungsmaßnahme für eine verstärkte evidenzbasierte Politikgestaltung erfordern.<sup>21</sup> Die Aufgabe der Gruppe besteht darin, „Beratung und Fachwissen über die Entwicklung der Online-Plattformwirtschaft bereitzustellen, insbesondere in Bezug auf potenziell schädliche Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Anbietern von Online-Vermittlungsdiensten und Online-Suchmaschinen einerseits und in der Union ansässigen Unternehmen andererseits, die diese Online-Dienste nutzen oder zu nutzen beabsichtigen, um ihre Waren oder Dienstleistungen Verbrauchern in der Union anzubieten“.<sup>22</sup> Der Aufgabenbereich der Gruppe konzentriert sich vornehmlich auf wirtschaftliche Aspekte. Dabei ist es wichtig zu bedenken, dass soziale Medien in erster Linie wirtschaftliche Akteure sind. Ihre wirtschaftlichen Anreizstrukturen sind wichtige Faktoren für die Verbreitung von Fehl- und Desinformationen sowie für die Verbreitung von politischem Microtargeting.<sup>23</sup>

Parallel dazu setzte die Kommission 2018 eine weitere Expertengruppe ein, die sogenannte High-Level-Expertengruppe für Fake News und Desinformation.<sup>24</sup> Die im Januar aufgestellte Gruppe übermittelte bereits im März ihren Abschlussbericht mit dem Titel „Ein mehrdimensionaler Ansatz zur Desinformation“.<sup>25</sup> Ein wichtiger Beitrag des Berichts besteht in dem Hinweis, dass Desinformation nicht problemlos und eindimensional begegnet werden kann. Stattdessen charakterisiert die Expertengruppe Desinformation als ein „facettenreiches, sich entwickelndes Problem, welches nicht nur auf eine einzige Ursache zurückzuführen ist. Deshalb gibt es also nicht nur eine einzige Lösung.“<sup>26</sup> Der Bericht unterscheidet zwischen kurzfristigen und langfristigen Lösungen (Erhöhung der sozialen Widerstandsfähigkeit und eines stabilen Überwachungsrahmens). Dementsprechend ist der multidimensionale Ansatz des Berichts nicht ausschließlich oder hauptsächlich auf Plattformen ausgerichtet wie zuvor viele andere Initiativen in diesem Bereich. Stattdessen richtet er sich auf ein breites Feld von Interessengruppen: Nutzer, Werbetreibende aber auch die Wissenschaft sowie

21 Ebd., S. 6.

22 Art. 2(a) Decision, ebd.

23 Hoboken et al., 2018, S. 16.

24 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/experts-appointed-high-level-group-fake-news-and-online-disinformation>

25 High-Level Group on Fake News and Online Disinformation, 2018.

26 Ebd., S. 5.

Nachrichtenmedien. Der Bericht befasst sich zudem mit weiteren Problemen politischer Intervention, darunter Transparenz (einschließlich des Datenzugriffs), Förderung der Medien- und Informationskompetenz, technische Hilfsmittel für Nutzerinnen und Nutzer sowie Journalistinnen und Journalisten zur Bekämpfung von Desinformation, Sicherung der Vielfalt und Nachhaltigkeit des europäischen Systems der Nachrichtenmedien, Betonung der gesellschaftlichen Rolle der Forschung zu Auswirkungen von Desinformation sowie von privaten und öffentlichen Akteuren ergriffene Maßnahmen.

Parallel dazu gab es in den vergangenen Jahren einen starken regulatorischen Druck, den sozialen Medien mehr Verantwortung aufzuerlegen. Die revidierte Audiovisual Media Services Directive (AVMSD),<sup>27</sup> die neue Richtlinie zu Urheberrecht und verwandten Rechten<sup>28</sup> sowie die vorgeschlagene Richtlinie über terroristische Online-Inhalte<sup>29</sup> befassen sich zentral mit der Rolle, die Plattformen bei der Verbreitung rechtswidriger oder schädlicher Inhalte einnehmen. Die AVMSD gilt für soziale Medien dann, wenn sie Videoinhalte Dritter auf ihren Plattformen anzeigen und sich somit als Video-Sharing-Plattform ausweisen.<sup>30</sup> Wenn soziale Medien unter die AVMSD fallen, müssen sie „geeignete Maßnahmen“ ergreifen, um Minderjährige vor schädlichen Inhalten und alle Nutzerinnen und Nutzer vor Hate Speech zu schützen.<sup>31</sup> Artikel 3 der Richtlinie zu terroristischen Online-Inhalten formuliert eine neue Sorgfaltspflicht für Hosting-Provider, indem sie sie auffordert, „geeignete, angemessene und verhältnismäßige Maßnahmen im Einklang mit dieser Verordnung gegen die Verbreitung terroristischer Inhalte zu ergreifen und die Nutzer vor solchen Inhalten zu schützen.“ Dies beinhaltet die Verpflichtung, „proaktive Maßnahmen zum Schutz ihrer Dienste vor der Verbreitung terroristischer Inhalte“ unter Verwendung automatisierter Instrumente zu ergreifen (Art. 6).<sup>32</sup> Automatisierte Tools spielen im Bereich des Urheberrechts eine herausragende und kontroverse Rolle in der Richtlinie über den digitalen Binnenmarkt. Unter anderem verlangt die Richtlinie von den sogenannten „Online-Anbietern von Inhaltsdiensten, sich nach besten Kräften zu bemühen, die Unverfügbarkeit bestimmter Themen und Inhalte zu

27 Directive (EU) 2018/1808, 14.11.2018 amending Audiovisual Media Services Directive ('AVMSD Directive')(2010/13/EU), OJ L 303, 28. 11.2018, 69.

28 Directive (EU) 2019/790, 17.4.2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC, OJ L 130, 17.5.2019, 92 ('DSM Directive').

29 Proposal for a Regulation on preventing the dissemination of terrorist content online (COM(2018)0640), 12.9.2018.

30 Art. 28a AVMSD.

31 Art. 28b AVMSD. Für eine Diskussion vgl. Van Drunen, 2020.

32 Für eine ausführliche Diskussion vgl. Caiola, 2017.

gewährleisten, für die die Rechteinhaber den Anbietern dieser Dienste die relevanten und notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt haben.“<sup>33</sup>

Für jede dieser drei Richtlinien stellt sich jetzt noch die Frage, inwiefern sie mit den Artikeln 14, dem Ansatz einer streng begrenzten Haftung des Online-Vermittlers, und 15, dem Verbot allgemeiner Kontrollpflichten, der E-Commerce-Richtlinie kompatibel sind.<sup>34</sup> Die Richtlinien gehen auf unterschiedliche Weise mit diesem potenziellen Widerspruch um. Beispielsweise wurde in der AVMSD-Richtlinie explizit festgelegt, dass sich solche Verantwortlichkeiten „auf die Organisation selbst und nicht auf die Inhalte als solche beziehen sollten“,<sup>35</sup> so dass sich diese Plattformen weiterhin an Artikel 14 der E-Commerce-Richtlinie orientieren können. Mit der geplanten Digitale-Dienste-Regelung, die die Kommission im Dezember 2020 im Entwurf vorzulegen geplant hat, wird eine Überarbeitung der E-Commerce-Richtlinie erwartet sowie neue Ex-ante-Verpflichtungen für Plattformen-Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der geplanten Revision des europäischen Wettbewerbsrechts, der Europäischen Datenstrategie und den Plänen zur Regulierung von bestimmten Formen von KI gesehen werden müssen.<sup>36</sup>

Weniger bekannt ist die P2B-Verordnung der Kommission für Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer.<sup>37</sup> Diese Verordnung ist ein direktes Resultat der breit angelegten Konsultation von Plattformen, die die Kommission in den Jahren 2015/2016 durchgeführt hat.<sup>38</sup> Die Richtlinie ist eine von wenigen Regulierungen, die nicht auf die B2C-Beziehung zwischen Plattformen und ihren (nicht-professionellen) Nutzern fokussiert ist. Es ist auch eine der ersten (d. h. nicht sektorenspezifischen) Verordnungen, die eine Verpflichtung zur Transparenz für

33 Art. 17 (4)(b) DSM Directive. Für eine umfassende Diskussion vgl. Quintais, 2020.

34 Vgl. z. B. Kucerawy, 2019.

35 Recital 48 AVMSD.

36 Europäische Kommission (2020), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz), Brüssel, 25.11.2020, COM(2020) 767 final.

37 Regulation (EU) 2019/1150, 20.6.2019, on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services (P2B-Regulation), OJ L 186, 11.7.2019, 57.

38 European Commission (2015). Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy, 24 September 2015-6 January 2016 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries-data-and-cloud>. Vgl. auch European Commission (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe, COM/2016/0288 final.

Ranking- und Suchalgorithmen eingeführt hat. In Artikel 5 wird Transparenz für die wichtigsten Parameter, die ausschlaggebend für eine Rangfolge sind, sowie für die Begründung der relativen Bedeutung dieser Hauptparameter im Vergleich zu anderen Parametern gefordert. Artikel 7 verlangt Transparenz gegenüber allen Vorgängen, eine differenzierte Behandlung von angebotenen Waren und Dienstleistungen sowie eine Offenlegung der kommerziellen und rechtlichen Überlegungen, die hinter diesen Differenzierungen stehen.

## Europarat

Der Europarat hat eine lange Tradition in der Herausgabe von Leitlinien und in der Auslegung von Grundrechten im Hinblick auf neu entwickelte Medientechnologien. In jüngster Zeit hat sich der Europarat den Implikationen von Algorithmen, KI und datengesteuerten Plattformen für die Grundrechte zugewandt. Am wichtigsten ist in diesem Zusammenhang die Empfehlung zu den Funktionen und Verantwortungsbereichen von Internet-Intermediären.<sup>39</sup> In dieser Empfehlung formuliert der Europarat auch Richtlinien zu regulatorischen Eingriffen, die nicht mit den Menschenrechtsverträgen vereinbar sind. Im Mittelpunkt der Empfehlung steht die Prämisse, dass Staaten sowohl negative Verpflichtungen (nicht in Grundrechte einzugreifen) als auch positive Verpflichtungen haben (ein Umfeld zu schaffen, das der Verwirklichung von Grundrechten dient).

„Aufgrund der horizontalen Effekte auf Menschenrechte, dem Schutz des Einzelnen vor Handlungen privater Parteien“ können Menschenrechtsgesetze auch Verpflichtungen für Internet-Vermittler schaffen, „indem sie die Einhaltung der gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen sicherstellen“.<sup>40</sup> Dementsprechend unterscheidet die Empfehlung zwischen Verpflichtungen für Staaten und Verpflichtungen für Vermittler. Unter den Verpflichtungen für Staaten werden Pflichten im Hinblick auf Rechtssicherheit und Transparenz, Achtung des Schutzes personenbezogener Daten und der Privatsphäre sowie verfahrensrechtliche Schutzmaßnahmen erwähnt. Am bemerkenswertesten sind wohl die ausführlichen Schutzmaßnahmen für die Sicherung der Meinungsfreiheit, welche Staaten bei der Regulierung von Informationsvermittlern als Moderatoren von diversen Inhalten berücksichtigen sollen.

39 Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to Member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries, adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies.

40 Ebd., para. 6.

Eine zentrale Empfehlung gegenüber Intermediären wie Social-Media-Plattformen begründet „der große Einfluss und potenzielle Schaden für Objekte des Rechtsschutzes. Je höher der Einfluss der Intermediäre auf die Ausübung von Menschenrechten ist, desto höher sind die Vorsichtsmaßnahmen, die der Vermittler bei der Entwicklung und Anwendung seiner Arbeits- und Einsatzbedingungen erbringen sollte. Gemeinschaftsstandards und Ethikrichtlinien sollten angewendet werden, um die Verbreitung von missbräuchlicher Sprache und Bildern, Hass und Anstiftung zur Gewalt zu verhindern.“<sup>41</sup> In anderen Worten setzt der Europarat auch Menschenrechtsstandards für Online-Intermediäre als private Beteiligte an, um ihre Aktivitäten zu lenken.<sup>42</sup> Eine weitere Empfehlung lautet, dass jegliche Maßnahmen für den beschränkten Zugang, die Sperrung oder die Entfernung von Inhalten, mit den am wenigsten restriktiven Mitteln transparent und nicht diskriminierend ausgeführt werden sollten.<sup>43</sup>

## Deutschland

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken“ – dem NetzDG vom 1. September 2017 hat Deutschland eine Welle von Regulierungsinitiativen in Europa angestoßen. Kern des Gesetzes ist das Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden.<sup>44</sup> Ein wichtiger Grund, weshalb das NetzDG soviel internationale Aufmerksamkeit erhalten hat, ist der drastische Umfang der Geldstrafen (bis zu 50 Millionen Euro für gezielte Verstöße), die die Richterinnen und Richter in Verbindung mit der sehr kurzen Zeitspanne zur Bearbeitung von Beschwerdeverfahren verhängen können. Diese beträgt 24 Stunden bei offensichtlich rechtswidrigen Inhalten und sieben Tage für weniger offensichtliche Fälle mit rechtswidrigem Inhalt. Die Kombination dieser sehr kurzen Fristen mit den drastischen Geldbußen sowie die Tatsache, dass die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Inhalts nur in sehr wenigen Fällen eindeutig ist, hat Expertinnen und Experten dazu veranlasst, das NetzDG mit den verfassungsmäßigen Bestimmungen zur Meinungsfreiheit als potenziell in Konflikt stehend zu erklären.<sup>45</sup>

41 Ebd., Kapitel 2.1.2.

42 Für eine kritische Analyse der horizontalen Wirkung gegenüber den Plattformen vgl. Brkan, 2019.

43 Ebd., Kapitel 2.3.1.

44 Schulz, 2018, S. 5.

45 Vgl. Citroen, 2017; Gersdorf, 2017; Schulz, 2018; Tworek und Leerssen, 2019.

Die Furcht vor einer Überblockierung und Privatisierung der Strafverfolgung ist real, auch wenn diese nach einer ersten Analyse von Transparenzberichten noch nicht bestätigt wurde.<sup>46</sup> Auch die mangelnde Vereinbarkeit des NetzDG mit der E-Commerce-Richtlinie, insbesondere im Hinblick auf Artikel 15, der allgemeine Kontrollpflichten verbietet, und das übergeordnete Ziel der Richtlinie, fragmentierte nationale Lösungen zu verhindern, wurden kritisiert.<sup>47</sup>

Soziale Medienbetreiber haben auf das NetzDG reagiert, indem sie neue Mechanismen zur Kennzeichnung von Inhalten für die Nutzerinnen und Nutzer eingeführt oder bereits bestehende angepasst haben. Mittlerweile sind die ersten Transparenzberichte vorgelegt worden.<sup>48</sup> Darüber hinaus haben die regulierten Unternehmen als Antwort auf das NetzDG Kooperationen mit externen Prüforganisationen veranlasst wie der freiwilligen Selbstkontrolle für Multimedia-Diensteanbieter (FSM), mit der z. B. auch Facebook und Google kooperieren. Interessanterweise kamen erste Auswertungen der Transparenzberichte zu dem Schluss, dass das NetzDG vor allem ein „Nutzerrichtlinien-Vollzugsgesetz“ ist.<sup>49</sup> In Deutschland operierende soziale Medien haben eine parallele Beschwerdestrategie im Falle der Verletzung des (nationalen) NetzDG und der (globalen) Nutzerrichtlinien entwickelt.

Wie eine erste Analyse der deutschen Transparenzberichte ergab, überstieg die Zahl der auf Gemeinschaftsregeln basierenden Beschwerden bei weitem die der auf das NetzDG bezogenen.<sup>50</sup>

2019 wurde nach langwierigen Verhandlungen eine weitere Regulierungsinitiative verabschiedet: der Vorschlag für den Medienstaatsvertrag. Das deutsche Medienrecht hat eine lange Tradition, medienrechtliche Anforderungen auch auf Plattformen auszudehnen (beginnend bei Pay-TV-Plattformen in den 1990er Jahren, später folgten Regulierungen zu Videoplattformen). Mit dem Gesetz wird nun zum ersten Mal eine neue Kategorie sogenannter „Medienintermediäre“ in das deutsche Medienrecht aufgenommen. Medienintermediäre sind Dienste die „journalistisch-redaktionelle Inhalte Dritter aggregieren, auswählen und

46 Echikson und Knodt, 2018. Aber vgl. auch für eine kritische Analyse der ersten beiden Runden der Transparenzberichte und den Mangel an Informationen, die eine gründliche Bewertung der Auswirkungen des Gesetzes unmöglich machen würden: Heldt, 2019.

47 Schulz, 2018; Spindler, 2017.

48 Für eine erste kritische Analyse vgl. Echikson und Knodt, 2018.

49 Tworek und Leersen, 2019, S. 7.

50 Heldt, 2019; Tworek und Leerssen, 2019.

öffentlich zugänglich machen, ohne diese Inhalte zu einem eigenen Dienst zu bündeln“.<sup>51</sup> Diese Kategorie der „Medienintermediäre“ könnte potenziell ein recht vielfältiges und weitreichendes Spektrum von Online-Diensten abdecken, darunter Suchmaschinen, Social-Media-Dienste, App-Portale, Portale für nutzergenerierte Inhalte, Blogging-Portale und Nachrichtenaggregatoren.

Im Mittelpunkt der Verpflichtungen des neuen Medienstaatsvertrags für Medienvermittler steht eine Nichtdiskriminierungsklausel. Sie ist ähnlich formuliert wie die bereits existierenden Regeln gegen Diskriminierung auf Videoplattformen; jedoch ist sie enger gefasst und bezieht sich ausdrücklich auf die Verwirklichung der Ziele der Medienvielfalt: Um Medienvielfalt zu realisieren, dürfen Medienvermittler journalistisch-redaktionelle Inhalte, deren Wahrnehmbarkeit sie maßgeblich beeinflussen können, nicht diskriminieren.<sup>52</sup> Im zweiten Paragraphen wird Diskriminierung als eine Situation definiert, in der Medienintermediäre von den Auswahlkriterien abweichen, denen sie nach Artikel 93 zum Vor- oder Nachteil eines bestimmten Inhaltsangebots unterliegen.

Es würde den Umfang dieses Berichts übersteigen, eine kritische Diskussion zur Beziehung zwischen Nichtdiskriminierung und der Verwirklichung der Medienvielfalt zu führen.<sup>53</sup> Im Gegensatz zu Videoplattformen unterliegen Medienintermediäre nicht der Verpflichtung, eine Auswahl an Algorithmen, Anpassungsmöglichkeiten, Prioritäten der öffentlichen Ausstrahlung oder Suchfunktionen anzubieten.

Der überarbeitete Medienstaatsvertrag verhängt zudem neue Verpflichtungen zur Transparenz für Videoplattformen (wie z. B. Netflix) als auch für die sogenannten Medienvermittler (zu denen auch soziale Medien gehören). Plattformen als auch Medienintermediäre müssten die Auswahlkriterien offenlegen, nach denen Inhalte sortiert und präsentiert werden.<sup>54</sup> Diese Offenlegungen müssen in leicht erkennbaren, direkt zugänglichen und ständig verfügbaren Formaten erfolgen. Interessanterweise sollen im Falle der Verpflichtung zur Transparenz für Medienintermediäre diese explizit der Verwirklichung von Medienvielfalt dienen. Soziale Medien müssen auch die Art und Weise offenlegen, nach der diese Kriterien gewichtet werden, wie der Algorithmus funktioniert

51 Art. 2 Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland.

52 Art. 94 (1) Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland.

53 Für eine vertiefte Diskussion vgl. Helberger et al., 2019.

54 Artikel 85 und 93 Mediendienstestaatsvertrag.

sowie die Zugangsbedingungen zur Plattform. Seltsamerweise müssen nur Videoplattformen und nicht Medienvermittler die Nutzerinnen und Nutzer darüber informieren, wie diese die Auswahl anpassen und personalisieren können, sowie die Gründe dafür darlegen, die inhaltliche Empfehlungen veranlassen. Medienvermittler müssen auf Anfrage den zuständigen Behörden alle „notwendigen Unterlagen“ offenlegen.<sup>55</sup>

## Frankreich

Mit dem französischen Gesetz zum „Kampf gegen die Manipulation des Informationsrechts zur Bekämpfung von Fake News“,<sup>56</sup> hat Frankreich ein neues Kapitel zum Umgang mit falschen Informationen, aufgeschlagen.<sup>57</sup> Besonders im französischen Presse-<sup>58</sup> und Wahlgesetz<sup>59</sup> bestand dazu für die Presse und die politischen Parteien bereits eine längere Tradition.

Einige Schlüsselemente der Gesetzesänderung sind Verpflichtungen zur Transparenz, ein (umstrittenes) neues Gesetz zur Beseitigung von Fake News sowie Verpflichtungen für die Plattformen,<sup>60</sup> Vorsichtsmaßnahmen zur Bekämpfung von Fehlinformationen zu ergreifen.

Am bemerkenswertesten sind wohl die neuen Bestimmungen, die das französische Wahlgesetz<sup>61</sup> aufgenommen hat, unter die die folgenden Aspekte fallen.

55 Artikel 95 Mediendiensteestaatsvertrag.

56 Loi n° 2018-1202 du 22.12.2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

57 Craufurd Smith, 2019, S. 53.

58 Art. 24 des Französischen Presserechts von 1881, wie geändert im Artikel 6 des „Law of 21 June 2004 concerning trust in the digital economy“; seitdem auch anwendbar auf Online-Medien.

59 Article L. 97.

60 Definiert als jede natürliche oder juristische Person, die der Öffentlichkeit auf professioneller Basis, entgeltlich oder unentgeltlich einen Online-Kommunikationsdienst anbietet: 1) Klassifizierung oder Referenzierung von Inhalten, Waren oder Dienstleistungen, die mit Hilfe von Computeralgorithmen von Dritten angeboten oder online gestellt werden, oder 2) die Zusammenführung mehrerer Parteien im Hinblick auf den Verkauf von Waren, die Erbringung einer Dienstleistung oder den Austausch oder die gemeinsame Nutzung von Inhalten, Waren oder Dienstleistungen. (Inoffizielle Übersetzung), Art. L. 111-7 du code de la consommation.

61 Article L 163.1–3 Code Electoral.

## Transparenzverpflichtungen für Nutzer

Bis zu drei Monate vor einer Parlamentswahl und bis zum Wahlgang sind Online-Plattformen dazu verpflichtet, Wählerinnen und Wähler fair, klar und transparent über die Identität einer politischen Partei zu informieren, die „die Förderung von Informationsangeboten im Zusammenhang mit einer Debatte von allgemeinem Interesse“ in Auftrag gegeben hat. Die politische Partei muss zudem offenlegen, in welchem Kontext die Daten der Wähler verarbeitet werden. Außerdem sollten die Nutzerinnen und Nutzer über Art, Herkunft und Methode der Verbreitung ideologischer Inhalte informiert werden.<sup>62</sup> Die allgemeine Öffentlichkeit hat ferner das Recht, Informationen über die Höhe der Aufwendungen für politische Werbung zu erhalten, die an Social-Media-Anbieter gezahlt werden. Dies soll in Form eines öffentlichen Verzeichnisses geschehen. Online-Plattformen sind dazu angehalten, allgemeine Statistiken über ihre Empfehlungsalgorithmen zu veröffentlichen, die für jeden Beitrag den Anteil des direkten und indirekten Zugriffs enthalten.<sup>63</sup> Es ist erwähnenswert, dass diese Transparenzverpflichtungen nur in der Zeit unmittelbar vor den Wahlen gelten und dass die Menge an legal angefragten Informationen zu Eintragungen in das öffentliche Register zu Werbeaufwendungen begrenzt ist.

## Ein neues Zivilverfahren zur Entfernung von Fake News

Das Gesetz hat auch ein neues, stark diskutiertes Zivilverfahren geschaffen, demzufolge politische Parteien, Kandidatinnen und Kandidaten und sogar interessierte Einzelpersonen eine gerichtliche Verfügung beantragen können, um Übermittlungen zu verhindern, die „sachlich ungenau oder irreführend“ sind. Voraussetzung ist, dass diese Botschaften „geeignet sind, die Wahrhaftigkeit des bevorstehenden Wahlgangs zu beeinflussen“ und „absichtlich, künstlich oder automatisch und massiv über einen öffentlichen Online-Kommunikationsdienst verbreitet werden.“<sup>64</sup> Die Richterin/der Richter entscheidet innerhalb von 48 Stunden. Die Entscheidungen können angefochten werden. Diese Regeln sind nicht auf Social-Media-Plattformen beschränkt, sie können beispielsweise auch für Chatbots und andere Formen der algorithmisch vermittelten

62 Art. 11 loi n° 2018-1202 du 22.12.2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

63 Art. 14 loi n° 2018-1202 du 22.12.2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

64 New Art. L. 163-2.-I. Code Electoral.

Massenkommunikation sowie traditionelle Medien gelten. Im Unterschied zum deutschen NetzDG, sind es beim französischen Recht nicht Plattformen, sondern Richterinnen und Richter, die entscheiden, ob (ideologische) Beiträge entfernt werden müssen. Angesichts der erheblichen ECHR-Kritik (Artikel 10) gegenüber dem NetzDG (siehe oben) sehen Expertinnen und Experten im französischen Ansatz die Meinungsfreiheit stärker berücksichtigt.<sup>65</sup> In Anbetracht der Tatsache, dass die Antragstellenden (empirisch) nachweisen müssen, dass die Verbreitung falscher Informationen Auswirkungen auf die Wahlentscheidung haben wird, würden nur sehr wenige Aussagen Gegenstand einer Anordnung werden, argumentiert Craufurd Smith.<sup>66</sup> Dennoch entging auch der französische Ansatz nicht der ECHR-Kritik nach Artikel 10; im Fokus stand dabei die Überprüfung des Inhalts der politischen Botschaften selbst.<sup>67</sup>

Darüber hinaus sind Online-Plattformen dazu verpflichtet, Maßnahmen gegen die Verbreitung von Falschinformationen zu ergreifen, welche die öffentliche Ordnung oder die Wahrhaftigkeit einer Wahl gefährden könnten. Die Nutzerinnen und Nutzer haben dabei die Möglichkeit, Inhalte zu melden. Weitere Maßnahmen, die Online-Plattformen treffen müssen, beinhalten die Verbesserung der Transparenz ihrer Algorithmen sowie der Kampf gegen Bot-Accounts.<sup>68</sup> Erwähnenswert sind auch die Verpflichtungen zur Förderung von Beiträgen, welche maßgeblich aus zuverlässigen Quellen wie Presseagenturen sowie audiovisuellen Kommunikationsdiensten (Rundfunk)<sup>69</sup> stammen, sowie die Verpflichtung, in Medien- und Informationsbildung zu investieren.<sup>70</sup> Die französische Medienaufsichtsbehörde CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) hat die Aufgabe, zusätzliche Leitlinien zu erteilen sowie der Überwachungspflicht nachzukommen, wenn dies als notwendig empfunden wird.

Immer noch ausstehend ist die französische Version des NetzDG, das sogenannte Avia Recht,<sup>71</sup> das Plattformanbieter wie in Deutschland dazu verpflichtet, Inhalte

65 In diesem Sinne vgl. Craufurd Smith, 2019.

66 Ebd., S. 70.

67 Vgl. beispielsweise Vilmer et al., 2018 und Craufurd Smith, 2019 zur bewegten regulatorischen Geschichte des Vorschlags.

68 Art. 11 loi n° 2018-1202 du 22.12.2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

69 Ebd., No. 2.

70 Ebd., No. 6.

71 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/ta/ta0310.pdf>

mit Hate Speech innerhalb von 24 Stunden zu entfernen.<sup>72</sup> Der Gesetzentwurf stieß auf vehemente Kritik, nicht zuletzt von der Europäischen Kommission. Bedenken bestehen vor allem hinsichtlich des Verhältnisses des Gesetzes zur E-Commerce-Richtlinie und möglicher Überschneidungen mit dem geplanten Digitaldienstgesetz.<sup>73</sup>

### Eine neue französische Vision zur Regulierung Sozialer Medien

Zusätzlich zu diesen und einigen weiteren (geplanten) Gesetzen bezüglich sozialer Medien (einschließlich des Vorschlags, Online-Plattformen zu besteuern)<sup>74</sup> sowie einem modernisierten Rahmen für den Verbraucherschutz<sup>75</sup> hat Frankreich auch an der Entwicklung eines allgemeineren Ansatzes zur Regulierung sozialer Medien gearbeitet. Dieses Projekt ist das Ergebnis einer Kooperation zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Ministerien und Facebook. Der Fokus dieses neuen Ansatzes liegt vor allem auf sozialen Medien, die als „neue Form von Medien, bei denen eine Veröffentlichung ohne vorherige Auswahl der Autorinnen und Autoren oder Inhalte und ohne jegliche journalistische Vermittlung“<sup>76</sup> definiert werden. Die französische Regierung gibt ausdrücklich an, dass viele Probleme in den sozialen Medien „von Einzelpersonen oder organisierten Gruppen hervorgerufen werden“ und dennoch „die führenden sozialen Netzwerke wie Facebook, YouTube, Twitter und Snapchat (um nur die Größten zu nennen) nicht angemessen darauf reagieren. Durch ihre Anordnung veröffentlichter Inhalte und ihrer Moderationspolitik sind soziale Medien in der Lage, direkt gegen die schlimmsten Missbräuche vorzugehen, sie zu verhindern oder auf sie zu reagieren und dadurch den Schaden für den sozialen Zusammenhalt zu begrenzen.“<sup>77</sup> Die allgemeine Prämisse des Berichts lautet, dass der Prozess der Selbstregulierung wertvoll, aber dennoch nicht zufriedenstellend ist. Es fehlen messbare Auswirkungen und Transparenz, zudem gibt es nur sehr begrenzte Möglichkeiten für die französische Regierung, Einfluss und Beaufsichtigung

72 Eine englische Version des Entwurfs findet sich unter <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2019&num=412&mLang=EN>

73 Berthélémy, 2019.

74 <https://www.theguardian.com/business/2018/mar/21/facebook-google-and-amazon-to-pay-fair-tax-under-eu-plans>, <https://www.pinsentmasons.com/out-law/news/france-introduces-increased-vat-obligations-for-online-platforms>

75 LOI n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique 0.

76 Desmaris (Rapporteur) et al., 2019, S. 8.

77 Ebd., S. 2.

auszuüben. Deshalb hat sich die französische Regierung vorgenommen, Plattformen selbst stärker zur Verantwortung zu ziehen.

Der Bericht fordert eine differenzierte Strategie zwischen den Mitgliedsstaaten und der EU. Gemäß dem Bericht wird eine Koordination auf EU-Ebene benötigt, nach der generelle regulatorische Rahmenbedingungen geschaffen werden können, die mit dem Ansatz des Telekommunikationsgesetzes vergleichbar sind. Dies soll zum Ziel haben, Fragmentierung und ein Übermaß an Regulierungen auf nationaler Ebene zu verhindern, aber dennoch Verhandlungen mit den Plattformen durch die nationalen Regierungen zuzulassen. Ähnlich wie in Deutschland geht auch der französische Ansatz differenziert vor: Er bezieht sich nur auf die Dienste, die aufgrund ihrer Größe den meisten Einfluss besitzen und deshalb als große Gefahr im Hinblick auf ihren potenziellen Einfluss und ihre missbräuchliche Nutzung angesehen werden.<sup>78</sup> Die französische Strategie umfasst fünf Säulen:

Die **erste Säule** stellt die öffentliche (nationale) Ordnungspolitik mit weit gefassten Zielen dar, welche die individuellen Freiheiten und die unternehmerische Freiheit garantiert. Der französische Ansatz hat zum Ziel, eine (weiter gefasste) nationale Regulierung der sozialen Medien zu entwickeln und öffentliche Werte wie Vielfalt und die Beseitigung von Zugangsbarrieren zu realisieren.<sup>79</sup>

Die **zweite Säule** besteht aus einer konkreten präskriptiven Regulierung, welche sich auf die Rechenschaftspflicht der sozialen Medien bezieht und von einer unabhängigen Verwaltungsbehörde umgesetzt wird. Ein zentraler Bestandteil der Regulierung ist neben Transparenz und organisatorischen Verpflichtungen eine allgemeine Fürsorgepflicht gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern des Netzwerks. Soziale Medien verpflichten sich zur Rechenschaft, wenn Nutzende durch andere Nutzende Missbrauch erfahren oder Dritte versuchen, die Plattform zu manipulieren. Die Verpflichtung der Bereitstellung von Mitteln ermöglicht es öffentlichen Behörden einzugreifen, wenn Plattformen dem derzeit freiwilligen Ansatz zur Schaffung von „Vertrauens- und Sicherheitssystemen“ nicht nachkommen.

Die **dritte Säule** soll einen breit gefassten, informierten politischen Dialog umfassen, der transparent zwischen der Regierung, der Regulierungsbehörde,

<sup>78</sup> Ebd., S. 17.

<sup>79</sup> Ebd., S. 19.

den Plattformakteuren und der Zivilgesellschaft geführt wird. Dieser Dialog soll von der Regierung organisiert werden.

Die **vierte Säule** steht für die Schaffung einer unabhängigen administrativen Autorität, welche in Partnerschaft zu anderen Staatsorganen steht und mit der Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft zusammenarbeitet. „Sie wäre der Regulator der Rechenschaftspflicht für die großen Social-Media-Plattformen, indem sie die Verpflichtungen zur Transparenz der Inhaltsanordnungs- und Moderationssysteme sowie die Sorgfaltspflicht gegenüber ihren Mitgliedern kontrolliert. Sie ist weder der Regulator der sozialen Vermittlungsdienste noch der Regulator der auf ihnen veröffentlichten Inhalte. Sie ist nicht für alle individuellen Inhalte zuständig. Sie kooperiert mit anderen staatlichen Behörden, welche der staatlichen Autorität und den Justizbehörden unterliegen.“<sup>80</sup> Diese Autorität ist mit Zugangsrechten und administrativer Sanktionsgewalt ausgestattet. Sie würde jedoch auch ein gesetzliches Mandat und Kompetenzen erhalten, um die Verbindung zur akademischen Forschung herzustellen und den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern den Zugang zu Daten zu ermöglichen.

Die **fünfte Säule** bildet schließlich die europäische Zusammenarbeit, die die Mitgliedsstaaten in ihrem Umgang mit den globalen Plattformen stärkt und die die Risiken der Umsetzung in den Staaten verringert. In der französischen Vision besteht die Rolle Europas darin, eine europäische Rahmenregulierung bereitzustellen und Mitgliedsstaaten bei ihren Verhandlungen mit Plattformen und der Kooperation mit nationalen Initiativen zu unterstützen.

## Großbritannien

Auch in Großbritannien gibt es eine lebhaftere Diskussion über die Regulierung von sozialen Medien. Als Folge der Brexit-Kampagne führte die britische Datenschutzbehörde ICO (Information Commissioner's Office) im Jahr 2018 eine Studie zur Datenanalyse und zum Microtargeting politischer Online-Werbung durch. Der Bericht „Zerrüttete Demokratie? Persönliche Informationen und politische Einflussnahme“<sup>81</sup> beleuchtet die Risiken des Missbrauchs persönlicher Daten im Zusammenhang mit digitalen Kampagnen. Der Bericht gibt unterschiedliche

<sup>80</sup> Ebd., S. 23.

<sup>81</sup> Information Commissioner Office (ICO), 2018.

Empfehlungen, wie Medienkompetenz, Kooperationen, Transparenz und die Einhaltung des Datenschutzes verbessert werden können. Eine Schlussfolgerung lautet, dass die britische Regierung „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ einen gesetzlichen Verhaltenskodex für die Verwendung persönlicher Informationen in politischen Kampagnen einführen sollte. Bislang gibt es nach Kenntnis der Autorin keine konkreten Pläne für einen solchen Kodex.<sup>82</sup>

Zur selben Zeit hat der Sonderausschuss „Digitales, Medien und Sport“ (DCMS) eine Untersuchung zu Fake News sowie zur Nutzung persönlicher Daten in politischen Kampagnen durchgeführt. Dieser Bericht wurde im Februar 2019 veröffentlicht. Der DCMS rief zudem das sogenannte „Centre for Data Ethics and Innovation“ (CDEI) ins Leben – ein unabhängiges Beratungsunternehmen, das die britische Regierung in Fragen des ethischen und innovativen Einsatzes von Daten und zur Künstlichen Intelligenz berät.<sup>83</sup> Das CDEI ist dazu beauftragt, mit der Wissenschaft und gesellschaftlichen Akteuren zusammenzuarbeiten und hat damit begonnen, erste Untersuchungen zu ethischen Fragen, die durch digitale Technologien aufgeworfen werden, zu veröffentlichen. Dies umfasst Deep Fakes, KI und intelligente Systeme.<sup>84</sup>

Anders als in Frankreich hat die öffentliche und politische Debatte in Großbritannien noch nicht zu konkreten Gesetzesvorschlägen geführt. Ausgelöst durch den DCMS-Bericht und den Missbrauch von Freiheiten im Internet im neuseeländischen Christchurch im April 2019 legte Großbritannien jedoch seine eigenen ehrgeizigen Pläne für ein „neues System der Rechenschaftspflicht und Aufsicht für Technologieunternehmen vor, welches weit über die Selbstregulierung hinausgeht“<sup>85</sup> – in einem weltweit ersten Versuch, ein umfassendes Spektrum für Online-Schäden auf einheitliche und kohärente Weise zu beseitigen. Inzwischen sind die Konsultationen abgeschlossen. Im Gegensatz zum französischen und deutschen Ansatz verfolgt das White Paper einen weitaus umfassenderen Ansatz und schlägt vor, ein (außergewöhnlich) breites Themenfeld von Problemen zu behandeln. Dies beinhaltet Themen zur nationalen Sicherheit und terroristischen

82 Im November 2018 veröffentlichte die Advertising Standards Authority ihre Strategie „More Impact Online“, die darauf abzielt, den Schutz der Verbraucher im Internet in den nächsten fünf Jahren in den Mittelpunkt ihrer Arbeit zu stellen, und sie verpflichtet sich, beispielsweise den Einsatz von maschinellem Lernen und KI zur Verbesserung der Regulierung zu untersuchen (Advertising Standards Authority, 2018). Auch die Wettbewerbs- und Marktbehörde erwägt weitere Maßnahmen.

83 <https://www.gov.uk/government/organisations/centre-for-data-ethics-and-innovation>

84 Ebd.

85 Department for Digital Culture, Media and Sport, 2019.

Inhalten, Fehlinformationen und Filterblasen sowie Cybermobbing und Cyberkriminalität. Anders als das deutsche NetzDG, das gegen offenkundig rechtswidrige Inhalte vorgeht, soll die britische Regulierung auch gegen weniger gut gesetzlich definierte Bedrohungen wie Cybermobbing, Bedrohungen und Fehlinformationen vorgehen. Dieser breite Ansatz in Kombination mit den weitreichenden Befugnissen der neuen Regulierungsbehörde erntete erhebliche Kritik von Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten sowie Rechtsexpertinnen und -experten.<sup>86</sup> Angesichts des breiten Anwendungsbereichs des Ansatzes, der Themen über die nationale Sicherheit bis hin zum Cybermobbing abdecken muss, sind mögliche Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit besonders virulent. Diese Sorge spricht das White Paper zwar an, löst sie jedoch nicht: „Wir sind uns darüber im Klaren, dass die Regulierungsbehörde nicht dafür verantwortlich sein wird, Wahrheit und Richtigkeit online zu überwachen.“<sup>87</sup> Auch die Frage, welche Schutzmaßnahmen konkret umgesetzt werden sollen, bleibt offen.

Kern des vorgeschlagenen Regulierungsrahmens ist die Auferlegung einer *neuen gesetzlichen Fürsorgepflicht*. Insofern ist der britische Ansatz mit dem französischen grundsätzlich vergleichbar; der Geltungsbereich für die Fürsorgepflicht ist in Großbritannien jedoch viel breiter gefasst. In der britischen Version sollen Unternehmen die Verantwortung für die Sicherheit ihrer Nutzerinnen und Nutzer tragen. Sie werden verpflichtet, gegen Schäden vorzugehen, die durch Inhalte oder Aktivitäten auf ihren Diensten verursacht wurden.<sup>88</sup> Was exakt die Fürsorgepflicht beinhaltet, muss jedoch noch von der neuen Regulierungsbehörde spezifiziert werden. Bereits genannte mögliche Bestandteile sind die Sicherstellung der von der Regulierungsbehörde festgelegten Standards und die wirksame Durchsetzung der Verhaltensregeln. Zudem soll verhindert werden, dass terroristische Inhalte den Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung gestellt werden. Weitere Vorschläge beinhalten u. a. sofortiges, transparentes und effektives Handeln nach Meldungen von Nutzenden, die Unterstützung von Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden aber auch die Anhörung von Geschädigten.

Der Umfang dieses Instruments ist weitergefasst als die französische Initiative. Es muss auf alle „Unternehmen [angewendet] werden, die den Nutzern erlauben, Inhalte zu generieren oder untereinander online zu teilen“. Unabhängig

<sup>86</sup> Article 19, 2019; Edri, 2019.

<sup>87</sup> Department for Digital Culture, Media and Sport, 2019, S. 36.

<sup>88</sup> Ebd., S. 16–19.

von ihrer Größe umfasst dies soziale Medien, Diskussionsforen aber auch Nachrichtendienste und Suchmaschinen, Start-ups, Bildungseinrichtungen, zivilgesellschaftliche Organisationen und sogar traditionelle Medien.

Die britische Strategie hat wie die französische einen mehrstufigen Geltungsbereich, jedoch mit konkreteren Angaben, u. a. zu Grenzwerten, die bei zwei Millionen registrierten Nutzerinnen und Nutzern liegen. Die Regierung verfolgt einen risikobasierten Ansatz, welcher sich am Umfang und der Schwere der Risiken orientiert, die bestimmte Dienste mit sich bringen.<sup>89</sup> Wegen Datenschutzbedenken werden manche Überwachungsverpflichtungen nicht auf private Kanäle angewendet,<sup>90</sup> wobei nicht näher festgelegt wird, wie diese privaten Kanäle definiert werden. Wie der französische Ansatz plant auch der britische eine Abkehr vom „Herkunftslandprinzip“ hin zu einem „Bestimmungslandprinzip“, so dass die Gesetze auch auf nicht-britische Unternehmen angewendet werden können, die britische Verbraucher bedienen.<sup>91</sup>

Der neue Rahmen für die Rechenschaftspflicht muss von einer Regulierungsbehörde mit strengen Transparenz- und Durchsetzungsrechten überwacht und geltend gemacht werden. Dazu gehört die Möglichkeit zur Verhängung von Geldstrafen, zur Haftbarmachung höherer Führungskräfte und zum Blockieren von Websites. Zu den Verpflichtungen dieser neuen Behörde zählen die Überprüfung von Unternehmen hinsichtlich ihrer Bemühungen, Schäden zu beseitigen und interne Prozesse für eine kontinuierliche Verbesserung anzupassen.<sup>92</sup> Zudem soll sie Leitlinien veröffentlichen. Ausgehend vom White Paper ist der Rahmen dieser Leitlinien sowohl umfassend als auch ehrgeizig. Beispielsweise soll die neue Behörde umfassende Leitlinien für „die Förderung vielfältiger Nachrichteninhalte herausgeben, um gegen sogenannte ‚Echo Chambers‘ vorzugehen, bei denen Menschen nur Informationen ausgesetzt sind, die bereits ihre eigenen Ansichten stärken.“ Neben der Frage, wie Social-Media-Unternehmen zur Förderung der Vielfalt beitragen können und sollten, stellt die Frage, was Diversität bedeutet und wie sie in die algorithmische Gestaltung einbezogen werden kann, Regierungsbehörden vor eine komplexe Herausforderung.<sup>93</sup> Ähnliches gilt für „die Verbesserung der Transparenz von politischer Werbung sowie die Hilfe bei der Erfüllung aller

89 Ebd., S. 31.

90 Ebd., S. 33.

91 Ebd., Abschnitt 6.9.

92 Ebd., Abschnitt 7.4.

93 Helberger, 2019.

Anforderungen an das Wahlrecht“. Obwohl es bislang kaum explizite Anforderungen an Transparenz für politische Online-Werbung in Großbritannien wie auch in Europa<sup>94</sup> gibt, ist die Frage nach sinnvollen Lösungen Gegenstand vieler lebhafter Debatten,<sup>95</sup> bei denen Unklarheiten zur Durchführbarkeit und Wirksamkeit im Fokus stehen.<sup>96</sup>

Bislang ist auch noch unklar, wer sich mit der Regelung dieser Fragen befassen und ob es sich dabei um eine bereits bestehende oder eine neu zu schaffende Aufsichtsbehörde handeln soll. Ziel ist jedoch, dass diese Aufsichtsbehörde mittelfristig (indirekt) durch Gebühren oder Abgaben der privaten Unternehmen, die sie überwacht, finanziert werden soll.<sup>97</sup>

Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Expertise ist davon auszugehen, dass die Aufsichtsbehörde eine zentrale Rolle und einen sehr großen Ermessensspielraum haben wird, wenn es darum geht, über die Maßnahmen einzelner Unternehmen und angemessene Reaktionen der Aufsichtsbehörde zu entscheiden. Das gilt auch für Entscheidungen über nicht gesetzlich verbotene Aktivitäten und ihr Gefahrenpotenzial. Interessant ist zudem die „rechtliche Verpflichtung zur Innovation“: Dem Regulierer sollen gesetzliche Verpflichtungen auferlegt werden, um Innovationen zu berücksichtigen, indem einerseits keine (technisch oder anderweitig) unmöglichen Forderungen gestellt und andererseits neue innovative Lösungen entwickelt werden. Dies soll beispielsweise durch sogenannte regulatorische „Sandboxes“ (Freiräume, um mit neuen regulierungstechnischen Ansätzen zu experimentieren) oder durch die (Mit-)Schaffung technischer Lösungen bei Problemen im Zusammenhang mit schädlichen Inhalten umgesetzt werden.

Die geplante Behörde soll zudem mit weitreichenden Transparenzrechten ausgestattet sein. Dazu gehört die Möglichkeit, spezifische Informationen im Rahmen von Überprüfungen anzufordern. Die Behörde wird außerdem berechtigt sein, Jahresberichte von Unternehmen zu verlangen und diese zu veröffentlichen. Im Zusammenhang mit diesen Transparenzberichten kann die Behörde zudem Beweise verlangen, die darüber Aufschluss geben, ob und wie das Unternehmen die rechtlichen Anforderungen umgesetzt hat. Zudem können diese Berichte

94 European Audiovisual Observatory, 2017.

95 Leerssen et al., 2019.

96 Ebenso, vgl. z.B. Theil, 2019.

97 Department for Digital Culture, Media and Sport, 2019, Abschnitt 37.

Informationen über die Verfahren zur Meldung illegaler und schädlicher Inhalte, die Anzahl dieser Meldungen und die Anzahl der Nachverfolgungen und ergriffenen Maßnahmen enthalten.

Außerdem kann die Behörde weitere Informationen über die Schutzmaßnahmen verlangen, die zur Sicherheit fundamentaler Rechte angefordert wurden. Diese können Aufschluss darüber geben, welche Entscheidungen getroffen wurden, um Inhalte zu entfernen und ob diese Sperrungen und/oder die Auflösung von Konten berechtigt waren. Dies gilt insbesondere, wenn automatisierte Tools verwendet wurden und Nutzerinnen und Nutzer über einen wirksamen Rechtsweg verfügen.

Wie in Frankreich sieht auch die britische Vision eine besondere Rolle für die Wissenschaft vor. Einerseits muss die neue Regulierungsbehörde die Forschung dabei unterstützen, Zugang zu Daten von Unternehmen für unabhängige Forschungen zu erhalten.<sup>98</sup> Andererseits muss der Ansatz des neuen Regulierers „evidenzbasiert“ sein. Dabei spielt Forschung, entweder auf Initiative des Regulierers oder auf eine andere Weise, eine wichtige Rolle.<sup>99</sup>

## **EINIGE (KRITISCHE) BEMERKUNGEN**

Drei europäische Länder stehen miteinander in Konkurrenz, wenn es um die Regulierung sozialer Medien geht: Deutschland, Frankreich und Großbritannien möchten jeweils den Ton angeben. Deutschland war eines der ersten Länder, das mit seinem NetzDG Maßnahmen ergriffen hat und über das vorherrschende Regulierungsparadigma der E-Commerce-Richtlinie hinausgegangen ist. Das NetzDG hat keine wesentlich neuen Regulierungsprinzipien oder -ansätze hinzugefügt. Stattdessen hat es das E-Commerce-Regime effektiver gemacht. Das NetzDG gab aber auch den Startschuss, die Regulierung von sozialen Medien neu zu überdenken.

Die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft haben schon seit geraumer Zeit festgestellt, dass die großen Plattformen viel mehr als nur neutrale Hosts in der traditionellen Lesart der E-Commerce-Richtlinie sind. Die Anzeichen dafür, dass soziale Medien eine immer wichtigere Rolle für die (europäische) Gesellschaft bilden,

<sup>98</sup> Ebd., sec. 24.

<sup>99</sup> Ebd., sec. 5.13.

häufen sich. Das zeigen Debatten zum Umgang mit Fake News, zur Instrumentalisierung sozialer Medien für terroristische Zwecke, zu ihren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit traditioneller Medien und zu ihrer Rolle bei Wahlkämpfen.

In den letzten Jahren wurde eine Reihe von Regulierungsinitiativen hervorgebracht, um Anbieter sozialer Medien selbst stärker in die Verantwortung zu nehmen. Innerhalb von kurzer Zeit hat die Europäische Kommission eine beeindruckende Zahl an Leitfäden hervorgebracht, Versuche der Ko-Regulierung unternommen, hochrangige Expertengruppen einberufen und andere Initiativen aufgesetzt. Mit der Ankündigung der Von-der-Leyen-Kommission, die E-Commerce-Richtlinie zu überarbeiten und eine neue Regelung für digitale Dienste zu erlassen, hat die Europäische Kommission ihre Absicht bekundet, über die bloße Selbstregulierung hinauszugehen und einen Katalog eigener Regulierungsmaßnahmen in Betracht zu ziehen. Gleichzeitig gab es 2019 eine Reihe weiterer Initiativen auf nationaler Ebene, darunter Frankreich mit seinem sogenannten „Facebook-Experiment“ zur Schaffung nationaler Rahmenbedingungen für die Disziplinierung von Social-Media-Anbietern, das britische White Paper zu gefährlichen Inhalten und Deutschlands neue Regeln für Social-Media-Plattformen im überarbeiteten Medienstaatsvertrag. Neben diesen war die Regulierung sozialer Medien auch in anderen Ländern von zentraler Bedeutung, darunter in den Niederlanden. Jedoch gehen diese drei Länder, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, über ihre nationalen Zuständigkeitsbereiche hinaus. Sie haben entweder explizit (Großbritannien) oder implizit (Deutschland) erklärt, dass sie bestrebt sind, eine führende Rolle bei der Entwicklung eines neuen Ansatzes für die Rechenschaftspflicht für Social-Media-Plattformen einzunehmen. Die Beratungen finden in allen drei Ländern immer noch statt und werden voraussichtlich die europäische Debatte zum neuen Digitaldienstgesetz beeinflussen.

### **Fragen zu Rahmenbedingungen**

Es ist erwähnenswert, dass viele der Initiativen, die darauf zielen, den Plattformen eine größere Rechenschaftspflicht aufzuerlegen, von Argumenten der nationalen Sicherheit geleitet werden. Dieser Trend ist unter dem Gesichtspunkt der Grundrechte nicht unproblematisch. Bei Plänen, die in die Meinungsfreiheit eingreifen, müssen die Staaten legitime Anliegen und dringende soziale Bedürfnisse

gegeneinander abwägen (Art. 10, § 2 ECHR). In einer Situation, in der die nationale Sicherheit in Gefahr ist, kann diese Erwägung in einem ganz anderen Gleichgewicht stehen als in einer Situation, bei der es „nur“ um Fragen des Verbraucherschutzes geht. Entsprechend sind sogenannte Omnibus-Regelungen, wie sie in Großbritannien vorgesehen sind, insbesondere dann problematisch, wenn sie nicht zwischen der Tragweite potenzieller Schäden unterscheiden können. Die Instrumentalisierung sozialer Medien als Waffe durch illegale Akteure wie Terroristen, Kinderschänder und Cyber-Kriminelle erfordert andere regulatorische Maßnahmen als die Nutzung von sozialen Medien für kommerzielle Zwecke. Aus einem ähnlichen Grund ist die Verknüpfung des Problems der Fake News mit politischem Microtargeting in vielen der Grundsatzdokumente problematisch. Das eine beschäftigt sich mit Missbrauch und das andere setzt sich mit der potenziell legitimen Nutzung der Redefreiheit auseinander. Die Besorgnis über die gegenwärtige „rhetoric of danger“ wird beispielsweise auch von der Menschenrechtsgruppe Artikel 19<sup>100</sup> und dem UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit geteilt. Sie warnen davor, dass „dies genau die Art von Kommunikation ist, die auch in autoritären Milieus verwendet wird, um legitime Debatten einzuschränken“.<sup>101</sup>

## Vergleich der drei nationalen Initiativen

Die britische, französische und deutsche Herangehensweise unterscheiden sich in einer Reihe von Punkten. Obwohl ein umfassender Vergleich der verschiedenen nationalen Methoden den Rahmen und den Umfang dieser Expertise sprengen würde, gibt es einige (kritische) Beobachtungen, die auf die Notwendigkeit weiterer Debatten und/oder Forschung hinweisen können.

## Top-down versus kooperative Ansätze

Während in Großbritannien und Deutschland vorrangig mit dem Top-down-Ansatz gearbeitet wurde (die Regulierungsbehörde zieht die Plattformen in eine größere Verantwortung), ist es interessant zu sehen, dass die französische Initiative auf eine ko-kreative Strategie und auf eine enge Zusammenarbeit mit

100 Article 19, 2019.

101 Vgl. Pomerantsev, 2019.

Facebook setzt.<sup>102</sup> Deutschland legt mit seinem NetzDG fest, dass die Hauptlast für die Einhaltung von Vorschriften bei den sozialen Medien selbst liegt. In erster Linie sind es die sozialen Medien, die die Legalität der Beiträge und die Angemessenheit möglicher Folgemaßnahmen beurteilen müssen. Dies ist ein Ansatz, der Bedenken über die zunehmende Abhängigkeit von sozialen Medien bei der Überwachung des Internets ausgelöst hat.<sup>103</sup> Im Gegensatz dazu entscheidet in Frankreich ein Richter/eine Richterin, welche Inhalte gelöscht werden sollen, und in Großbritannien ist beabsichtigt, diese Aufgabe einer (neuen) Regulierungsbehörde zu übertragen.<sup>104</sup> Insofern distanzieren sich Großbritannien und Frankreich eindeutig von einem Bottom-up-Ansatz und messen den öffentlichen Behörden eine bedeutendere Rolle bei.

### **Spezifische versus Omnibus-Regime**

Im Unterschied zum deutschen Ansatz, eine zielgerichtete, eng umgrenzte Initiative zu entwickeln, versuchen der französische und auch der britische Ansatz, ein neues Konzept der Sorgfaltspflicht für soziale Medien durchzusetzen. Der britische Ansatz ist der breiteste und umfassendste Ansatz. Der große Anwendungsbereich des britischen White Papers war jedoch auch Gegenstand einiger Kritik. Es ist wahrscheinlich richtig, dass für eine wirksame Durchsetzung der Regulierung von sozialen Medien deren gesellschaftliche und wirtschaftliche Rolle umfassender mitgedacht werden muss.<sup>105</sup> Dennoch kann man argumentieren, dass die Sorgfaltspflicht nicht auf eine „Regulierung für alles“ hinauslaufen sollte. Ein solcher Ansatz würde ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Durchführbarkeit, Verhältnismäßigkeit und Vereinbarkeit mit den Menschenrechten nach sich ziehen.

### **Herkunfts- versus Bestimmungsland-Prinzip**

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der internationalen Ausrichtung ist eine Abweichung vom traditionellen Herkunftsland-Prinzip festzustellen, welches auch in der ursprünglichen E-Commerce-Richtlinie enthalten ist. Im

102 Wie bereits aus dem Titel des Zwischenberichts hervorgeht: „Regulation of social media – Facebook experiment“ (Desmaris (Rapporteur) et al., 2019).

103 Gersdorf, 2017; Schulz, 2018.

104 Vgl. Craufurd Smith, 2019, S. 78.

105 Dijck et al., 2019, S. 4.

französischen Ansatz wird dies sehr deutlich gemacht, indem vorgeschlagen wird, das Herkunftsland-Prinzip durch das Bestimmungsland-Prinzip zu ersetzen.<sup>106</sup> Auch im britischen Ansatz wird über die Möglichkeit diskutiert, Unternehmen zu regulieren, die nicht im Vereinigten Königreich ansässig sind, sondern vollständig im Ausland operieren.<sup>107</sup> Diese Vorschläge scheinen einem allgemeinen Trend zu folgen, die extraterritoriale Anwendung europäischer Vorschriften auf nichteuropäische Unternehmen auszudehnen, wie es beispielsweise in der GDPR schon geschehen ist.<sup>108</sup>

### Alte und neue Regulierungsbehörden

Insbesondere auf der Ebene der Europäischen Kommission, Frankreichs und Großbritanniens werden Forderungen nach der Schaffung einer (neuen) Regulierungsbehörde immer lauter. Erneut unterscheiden sich die Ansätze in Bezug auf die Finanzierung, aber es scheint eine wachsende allgemeine Übereinstimmung darüber zu geben, dass ein solch spezialisiertes Aufsichtsorgan benötigt wird. Es scheint auch Einigkeit darüber zu bestehen, dass zur Unterstützung eines solchen Akteurs (umfangreiche) Transparenzrechte in Verbindung mit der Möglichkeit, (erhebliche) Sanktionen zu erheben, erforderlich sind. Die Fähigkeit, signifikante Sanktionen zu verhängen, war auch eines der charakteristischen Merkmale des deutschen NetzDG. Jedoch sind die Durchsetzung des NetzDG wie auch die Bestimmungen des neuen Staatsvertrages auf bestehende Behörden angewiesen. Was jedoch bei allen Vorschlägen für eine neue Regulierungsbehörde weniger klar ist, ist die Frage, wie sich eine solche neue Regulierungsbehörde zu den bereits bestehenden Behörden und deren Kompetenzen verhält, wo es zu Überschneidungen kommt und wie ein Wildwuchs von neuen Behörden (einschließlich der damit verbundenen Kosten und Gefahren für Transparenz und Vorhersehbarkeit) verhindert werden kann.

Social-Media-Plattformen überschneiden sich in verschiedenen Bereichen mit dem sozialen, ökonomischen und politischen Leben.<sup>109</sup> Sie berühren daher ein breites Spektrum von Rechtsgebieten, darunter das Medienrecht, Verbraucherrecht, Telekommunikationsrecht, Wettbewerbsrecht, Datenschutz, Wahlgesetze

<sup>106</sup> Desmaris (Rapporteur) et al., 2019.

<sup>107</sup> Department for Digital Culture, Media and Sport, 2019, sec. 39.

<sup>108</sup> Azzi, 2018.

<sup>109</sup> Dijck et al., 2019, S. 4.

usw. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Schwierigkeit des Umgangs mit sozialen Medien ihren Ursprung in einem Mangel an Kompetenz oder gar Fachwissen der Regulierungsbehörden hat oder eher das Ergebnis einer zu starren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen verschiedenen Behörden ist. In der vernetzten Welt der Plattformen werden diese Grenzen immer unschärfer. Ein Beispiel für die Regulierung von politischem Online-Microtargeting auf Plattformen ist hier aufschlussreich. Politisches Online-Microtargeting fällt potenziell in den Zuständigkeitsbereich von mindestens drei, in einigen Ländern sogar von vier Regulierungsbehörden. Dazu zählen 1) die Medienregulierungsbehörde, die die Einhaltung von Wahlvorschriften von Medien überwacht, 2) die Marktregulierungsbehörde, da das politische Online-Microtargeting aus Sicht der Plattformen in erster Linie „nur eine andere Form“ des kommerziellen Microtargeting ist, 3) die Regulierungsbehörde für den Datenschutz, da Microtargeting auf der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten beruht, und 4) wo vorhanden, eine Wahlbehörde, die die Einhaltung der allgemeinen Wahl- und Parteienfinanzierungsgesetze überwachen soll. Initiativen wie in den Niederlanden, wo sich die Medienregulierungs- und die Marktregulierungsbehörde zusammengetan haben, um das Problem der Filter-Bubbles zu lösen,<sup>110</sup> sind Beispiele für kooperatives Handeln einerseits und für die Schwierigkeiten solcher Veränderungsprozesse andererseits.

### **Die Notwendigkeit von mehr Transparenz**

Wenn es in der gesamten Debatte zur Regulierung von sozialen Medien eine besonders umstrittene Frage gibt, dann die nach der Notwendigkeit von mehr Transparenz. Die Tatsache, dass Regulierungsbehörden, Bürgerinnen und Bürger, die Justiz, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie die Zivilgesellschaft Informationen benötigen, um die Funktionsweise und die Auswirkungen von Plattformen sowie die Arbeitsweise von Algorithmen, die das eigentliche Wesen dieser Plattformen definieren, überwachen und bewerten zu können, ist unumstritten. Klar ist jedoch auch, dass die Informationsansprüche den Umfang der Informationen übersteigen, die die führenden sozialen Medienplattformen bereit sind zu teilen.

Deutschlands NetzDG hat Transparenzberichte und detaillierte Transparenzvorschriften für den Umgang mit Beschwerden über unzulässige Inhalte auf

<sup>110</sup> ACM, 2017.

Social-Media-Plattformen eingeführt. Laut dem Medienstaatsvertrag müssen soziale Medien auch Informationen über die Maßstäbe teilen, die den Zugang zu Informationen sowie deren Aggregation, Auswahl und Informationsdarstellung bestimmen. Während sich die zuletzt genannte Verpflichtung sowohl an die Regulierungsbehörden als auch an Medienunternehmen wendet, richten sich die Transparenzverpflichtungen unter dem NetzDG an die Öffentlichkeit und sind wahrscheinlich für Regulierungsbehörden, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die Zivilgesellschaft und interessierte Einzelpersonen am relevantesten.

Dabei wird auch gleich die Schwierigkeit verdeutlicht, Anforderungen an Transparenz zu konkretisieren: Unterschiedliche Akteure wie Regulierungsbehörden, Nutzerinnen und Nutzer, die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft benötigen möglicherweise verschiedene Typen von Informationen, um das Verhalten und die Auswirkungen von sozialen Medien beobachten zu können. Man könnte daher einwenden, dass eher ein „Transparenzverfahren“ erforderlich ist als bereits festgelegte Listen mit detaillierten Informationsanforderungen. In ähnlicher Form möchte Großbritannien eine „Kultur der Transparenz“<sup>111</sup> schaffen, wobei der geplanten Behörde eine zentrale Rolle als Transparenzvermittler zukommen soll.

### Zunehmende Abhängigkeit von Technologie und Algorithmen

Angesichts der Menge an Beiträgen, die jeden Tag hochgeladen, geteilt und ausgetauscht werden, wird deutlich, dass das traditionelle Konzept, nach dem Gerichte die Rechtmäßigkeit von Inhalten allein beurteilen können, schwer aufrechtzuerhalten ist.<sup>112</sup> Insbesondere einige der jüngeren europäischen politischen Initiativen verweisen explizit auf die Rolle von KI und Algorithmen bei der Verwirklichung von Regulierungszielen und der Prüfung der Einhaltung gesellschaftlicher Werte. Dies gilt sowohl für die neue Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie (AVMSD), die Videoplattformen dazu verpflichtet, „geeignete Maßnahmen“ einschließlich technischer Maßnahmen (28b, 39 AVMSD) zu ergreifen, als auch für die Urheberrichtlinie<sup>113</sup> und die vorgeschlagenen Richtlinien zu ter-

111 Department for Digital Culture, Media and Sport, 2019, sec. 23.

112 Schulz, 2018, S. 3.

113 Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, L 130/92, 17.06.2019.

roristischen Online-Inhalten. Der französische Ansatz spricht von „accountability by design“ und die neu eingeführte Sorgfaltspflicht impliziert die „Schaffung eines ‚Vertrauens- und Sicherheitssystems‘ oder eines ‚Moderationssystems‘“.<sup>114</sup> Auch das britische White Paper fordert die Unternehmen zur Zusammenarbeit mit der Regierung und anderen Akteuren wie Industrieverbänden, weiteren Regulierungsbehörden und der Zivilgesellschaft auf, um „in die Entwicklung von Sicherheitstechnologien zu investieren, damit die Last für die Nutzer verringert wird und sie auch online sicher bleiben.“<sup>115</sup>

Weit weniger Aufmerksamkeit wird bei all diesen Initiativen der Frage gewidmet, wie genau die Technologie die menschliche Entscheidungsfindung in Bereichen der Beseitigung von Hassreden, der elterlichen Kontrolle, der Identifizierung von rechtswidrigen Inhalten oder bei Verstößen gegen Gemeinschaftsleitlinien ersetzen soll. Genauso offen sind die verfahrensrechtlichen Garantien, die vorhanden sein müssen. Die Fehlergrenze, die gesellschaftlich noch akzeptiert werden kann, und die notwendigen Routinen und Verfahren zur Verbesserung von Prozessen müssen noch definiert werden. Insofern hat der Europarat einen wichtigen Beitrag geliefert, indem er Bedingungen formuliert hat, damit automatisierte Verfahren weiterhin mit den Grundrechten vereinbar sind. Seine Empfehlungen sollten den Beginn einer Diskussion über verfahrenstechnische und inhaltliche Fairness beim Einsatz derartiger Technologien in der Medienpolitik bilden. Die Auslagerung eines Teils der von der Technologie geschaffenen Probleme auf die neue Technik ist keine neuartige Idee<sup>116</sup> und wahrscheinlich unvermeidlich. Wenn wir jedoch noch nicht einmal die Herausforderungen von KI und Algorithmen für unsere Informationsgesellschaft vollständig verstehen, wie können wir dann sicherstellen, dass wir diese Technologie als Teil einer Lösung verstehen und kontrollieren können? In dieser Hinsicht ist der britische Ansatz, den Regulierungsbehörden aktiv eine Innovationspflicht aufzuerlegen und technische Lösungen nicht als selbstverständlich, sondern als Ergebnis eines gemeinsamen Gestaltungsprozesses von Regierungen, Wissenschaft, Plattformen und anderen Akteuren zu betrachten, ein Schritt in die richtige Richtung.

114 Desmaris (Rapporteur) et al., 2019, S. 21.

115 Department for Digital Culture, Media and Sport, 2019, secs. 42–52.

116 Vgl. bereits Lessig, 1999; Reidenberg, 1997.

## Rolle und Verantwortung der Nutzer

Alle bisher besprochenen Initiativen konzentrieren sich auf die Rolle und Verantwortung von Plattformen. Dies ist nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass ihr Ziel darin besteht, die soziale und rechtliche Verantwortlichkeit der Plattformen gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern und deren hochgeladenen und geteilten Inhalten zu definieren und zu konzeptualisieren. Allerdings ist ein konstituierendes Merkmal von Social-Media-Plattformen, dass sie ein Konstrukt der Gesellschaft sind, in der sie letztlich auch funktionieren.<sup>117</sup> All die diskutierten Initiativen bestätigen mehr oder weniger explizit, dass die Probleme, die sie zu lösen versuchen, oft nicht von den Plattformen selbst, sondern von (böswilligen) Nutzerinnen und Nutzern der Plattformen verursacht werden. Dennoch wird bei keiner der diskutierten Initiativen die Verantwortung derjenigen, die die Plattformen missbrauchen oder sogar zur „Waffe“ umwandeln, weitergehend diskutiert. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet der britische Bericht, der eine Reihe von nationalen Initiativen zur Stärkung der Polizeikräfte zur Bekämpfung von Bandenaktivitäten, zur Unterbindung von anonymen (Online-) Missbräuchen aber auch zur Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften, z. B. im Strafrecht, aufzeigt. Verwiesen wird dabei auch auf Lücken bei der Bekämpfung (individueller oder organisierter) Missbrauchs. Zu erörtern, welche (Regulierungs-)Ansätze nötig sind, um einzelne und organisierte Akteure für den Missbrauch sozialer Medien in einer Weise zur Rechenschaft zu ziehen, die mit den Grundrechten und der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sind, würde den Rahmen der Expertise übersteigen.

Der Punkt, den ich hier hoffentlich verdeutlichen kann, ist jedoch der Folgende: Auch wenn es aus ordnungspolitischer Sicht attraktiv und auch weitaus wirksamer erscheinen mag, sich auf eine begrenzte Zahl zentraler Akteure (die Social-Media-Unternehmen) zu konzentrieren und ihre Rechenschaftspflicht festzulegen, ist es wichtig, sich vor Augen zu führen, dass die Realität weitaus komplexer ist. Die digitale Realität besteht aus einer Mischung aus proprietärer, kommerziell betriebener Kontrolle über leistungsstarke Algorithmen, die eine unübertroffene Informationsvielfalt abbilden, und aus einer wirtschaftlichen Dynamik, die diese Plattformen in der Gesellschaft freisetzt. Insofern, und wie bereits zuvor dargelegt, kann die Verwirklichung gesellschaftlicher Werte nicht allein dadurch erreicht werden, dass die Verantwortung einem zentralen Akteur zugewiesen wird (wie es bei den meisten der aufgeführten Initiativen der Fall

<sup>117</sup> Coyle, 2018.

ist). Die Folgen des unverantwortlichen Handelns Einzeliger (z. B. die Verwendung von automatisierter Inhaltsmoderation) sollte nicht unbedacht auf alle (unbeteiligten) Nutzerinnen und Nutzer umgelegt werden. Mit anderen Worten: Es ist davor zu warnen, dass Maßnahmen gegen die unzulässige oder antidemokratische Nutzung sozialer Medien durch Einige zu unverhältnismäßigen und die Meinungsfreiheit einschränkenden Maßnahmen für alle führen. Des Weiteren ist es zu einfach, nur die Plattformen zur Verantwortung zu ziehen. Stattdessen muss die Verantwortung das Resultat der dynamischen Interaktion zwischen Plattformen, Nutzenden und öffentlichen Institutionen sein („kooperative Verantwortung“).<sup>118</sup> Die zentrale Idee der kooperativen Verantwortung ist, dass sich Plattformen, Regierungen und (Laien-/Berufs-Nutzerinnen und -Nutzer) a) auf eine angemessene Arbeitsteilung hinsichtlich der Verantwortung für ihre Rolle im öffentlichen Raum einigen, und b) nicht nur Verantwortung für die Erfüllung ihres Anteils an der Bewältigung eines Problems übernehmen, sondern auch die Bedingungen dafür schaffen, dass auch andere Akteure in ihre Verantwortung treten können.<sup>119</sup> Obwohl soziale Medien zweifellos eine zentrale Rolle spielen und gesellschaftliche Verantwortung tragen, gibt es keine einfache Lösung für ein Problem, welches zumindest in einigen Teilen gesellschaftlich fundiert ist. Dies führt mich zu meinem nächsten Punkt, der den derzeitigen Ansatz der Rechenschaftspflichtregelungen für Plattformen kritisch reflektiert.

## DISKUSSION UND AUSBLICK

Ein gemeinsames Merkmal aller hier diskutierten Initiativen und der Debatten über die Regulierung von sozialen Medien ist die allgemeine Perspektive der Plattformen als Vermittler von Inhalten Dritter. Die jüngsten französischen und britischen Initiativen sind gute Beispiele hierfür: Der französische Report definiert soziale Medien ausdrücklich nach ihrer Fähigkeit, „von Nutzern produzierte Inhalte an alle oder an einige der anderen Nutzer dieses Netzwerks zu verbreiten“.<sup>120</sup> In ähnlicher Form adressiert das britische White Paper „Unternehmen, die es Nutzern ermöglicht, nutzergenerierte Inhalte gemeinsam zu teilen oder zu nutzen oder miteinander online zu interagieren“.<sup>121</sup> Diese und vergleichbare Initiativen wie beispielsweise das NetzDG, aber auch die überarbeitete

<sup>118</sup> Helberger et al., 2018.

<sup>119</sup> Ebd.

<sup>120</sup> Desmaris (Rapporteur) et al., 2019, S. 7.

<sup>121</sup> Department for Digital Culture, Media and Sport, 2019, sec. 29.

AVSMD, die Urheberrichtlinie und die Terrorismusrichtlinie sowie die Europäische Regelung digitaler Dienste ist auf Plattformen ausgerichtet. Viele der existierenden Regulierungsansätze zielen darauf ab, die gesellschaftliche und rechtliche Verantwortung der Plattformen zu erweitern und sie letztlich mit der Lösung einiger der zentralen Probleme zu beauftragen, die die digitale Gesellschaft plagen.

Der wachsende Trend, den Plattformen die Verantwortung zu übertragen, hat jedoch zwei Seiten. Indem soziale Medien zu zentralen Problemlösungsinstitutionen des digitalen Zeitalters gemacht werden, besteht der *erste Teil des Problems* darin, dass sich digitale Gesellschaften in eine sich selbst *verstärkende Spirale der Abhängigkeit* begeben. Die Entscheidung, über Online-Beiträge zu bestimmen und diese zu überwachen, entzieht sich den Regulierungsbehörden mehr und mehr und fällt den sozialen Medien zu. Dort regeln Algorithmen online die Verbreitung der Beiträge. Soziale Medien werden dazu aufgefordert, ihre Tools zur Entfernung schädlicher oder ungesetzlicher Beiträge kontinuierlich zu verbessern. In diesem Prozess sind sie dazu gezwungen, in den Aufbau von einzigartiger (und geschützter) Technologie und von Wissen zu investieren, um das Internet zu überwachen. Damit werden die sozialen Medien bei der Verwaltung des Internets zu unausweichlichen Partnern und Exekutivorganen von Regierungen. Bedingt durch die Komplexität und Undurchsichtigkeit ihrer Prozesse sowie den proprietären Charakter ihrer Expertise, nimmt die Informationsasymmetrie zwischen Technologien, Regierungen, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft zu. Die Regierungen haben nur noch begrenzte Möglichkeiten, diesen Prozess zu beeinflussen oder gar zu kontrollieren. Der Preis für die steigende Abhängigkeit von einigen wenigen Social-Media-Plattformen ist hoch.

Warum ist diese steigende Abhängigkeit von sozialen Medien zur Steuerung von Online-Kommunikation problematisch? Dies bringt uns *zum zweiten Teil des Problems*: Bestehende Regelungen stärken die *Kommunikationsmacht der sozialen Medien*.

Neuberger definiert Kommunikationsmacht als die Fähigkeit, Prozesse der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu beeinflussen.<sup>122</sup> Der Ursprung für die Kommunikationsmacht der traditionellen Medien entstammte einer Kombination aus Kontrolle über eine Kommunikationsplattform und der Fähigkeit, eine

122 Neuberger, 2018, S. 56.

Agenda zu erstellen und festzulegen.<sup>123</sup> Soziale Medien kontrollieren ebenso eine (globale) Kommunikationsplattform und haben die Fähigkeit zum Agenda-Setting. Die Art und Weise, wie ihre Geschäfts- und Vertriebsmodelle strukturiert sind, führt zudem zu einer wachsenden Abhängigkeit traditioneller Medien von den Plattformen.<sup>124</sup> Darüber hinaus verfügen die sozialen Medien über die notwendigen Daten, algorithmischen Tools und die Infrastruktur, um eine neue Dimension der gezielten, aktiven Kommunikation zu erreichen.<sup>125</sup> Im Zentrum der Kommunikationsmacht von Plattformen steht weniger die Fähigkeit, eigene Inhalte zu produzieren (was sie zwar tun, der größte Teil wird jedoch immer noch von Dritten erstellt und hochgeladen), sondern die Aufmerksamkeit auf die Inhalte Dritter zu lenken. Es ist wichtig, die Verbindung zwischen Kommunikationsmacht und politischer Macht zu verstehen. Wie Beierwaltes erklärt, ist „[die] demokratische Kommunikation [...] der ‚Kitt‘, der eine demokratische Gesellschaft in ihrem Innersten zusammenhält und damit zugleich stabilisiert.“<sup>126</sup> Laut Garton Ash sind „alte und neue Medien das wichtigste Mittel, das wir haben, um eine öffentliche Atmosphäre zu schaffen und Selbstverwaltung zu praktizieren“.<sup>127</sup> Es gibt keine Demokratie ohne Kommunikation. Diejenigen, die öffentliche Kommunikation verwalten und kontrollieren, verfügen über politische Macht.<sup>128</sup> Dies galt bereits für die traditionellen Medien und ist der Grund, weshalb diese im Vergleich zu anderen Branchen schon immer einer verstärkten gesellschaftlichen Verantwortung und Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit unterworfen waren.<sup>129</sup> Und das trifft auch auf die führenden sozialen Medien zu. Um den Medienwissenschaftler Martin Moore zu zitieren: „Der Einsatz ihrer Macht, Aufmerksamkeit zu erregen, um ihre eigenen Ansichten und Dienste zu fördern, [...] kann ihnen eine politische Macht verleihen, die mit der eines Rundfunksenders vergleichbar ist. Der Unterschied ist jedoch, dass in vielen Demokratien die Sendeanstalten in dem, was sie senden können, und den politischen Ansichten, die sie zum Ausdruck bringen können, eingeschränkt sind.“<sup>130</sup> Neuberger argumentiert im Rahmen einer Studie für die

123 Gillespie, 2018.

124 Neuberger, 2018, S. 63.

125 Moore, 2016.

126 Beierwaltes, 2002, S. 55.

127 Garton Ash, 2016, S. 183.

128 Vgl. Garton Ash zur Erklärung, wie Pressebarone ihren Einfluss nutzen, um die öffentliche Debatte zu gestalten und Politiker zu lobbyieren, Garton Ash, 2016, S. 189, 192; Livingstone und Lunt, 1994.

129 Garton Ash, 2016, S. 189.

130 Moore, 2016, S. 29.

deutsche KEK, dass „im Internet die kommunikative Macht (teilweise) von den alten Medien auf die neuen Informationsvermittler, wie z. B. sozialen Medien, übertragen wird“.<sup>131</sup> Dies macht soziale Medien zu Plattformen für die Ausübung der Kommunikationsmacht durch Andere.

Dass soziale Medien daneben auch selbst politische Akteure sind, ist ein Gesichtspunkt, der in der Debatte zur Rechenschaftspflicht von Social-Media-Plattformen noch recht unterpräsentiert ist. Bewertet man die laufenden Initiativen in Europa aus dieser Perspektive, stellen sich Fragen nach den mittel- bis langfristigen Auswirkungen der derzeitigen Ansätze. Ob es sich um das NetzDG, die französische Strategie oder das britische White Paper handelt, alle diese regulatorischen Initiativen formalisieren die (selbst deklarierte) Rolle der sozialen Medien als Wächter über die Rechtmäßigkeit und Zivilisiertheit der Beiträge Anderer. Plattformen haben die Aufgabe, gesellschaftliche Werte zu schützen und die öffentlichen Gesetze in ihren Diensten durchzusetzen. Diese Strategie stärkt die Kommunikationsmacht der sozialen Medien und damit auch die politische Macht der Plattformen, anstatt diese zu dämpfen.

Der Perspektivwechsel von Plattformen als Sprachrohr Anderer zu Plattformen als aktiven Nutzern von Kommunikationsmacht wirkt sich auch auf die Einschätzung der mittel- bis langfristigen Auswirkungen der derzeit diskutierten politischen Lösungsansätze zur Regulierung des politischen Microtargeting aus. Frankreich und Großbritannien (aber auch die Niederlande) arbeiten an Regelungen, um politische Online-Werbung einer stärkeren öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen. Viele dieser Initiativen konzentrieren sich in erster Linie darauf, den politischen Parteien zusätzliche Verpflichtungen aufzuerlegen (wie in den Niederlanden). Einige dieser Initiativen zielen auf Plattformen und ihre Rolle als Vermittler politischer Zielsetzungen.<sup>132</sup> In Frankreich sind die Plattformen dazu verpflichtet, die Identität der Parteien, die politische Werbung schalten, sowie die Höhe der Werbekosten zu veröffentlichen (siehe oben). Die aktuellen Anzeigenarchive enthalten in unterschiedlichem Maße (je nach Plattform) Informationen über die von politischen Werbetreibenden gewählten Zielkriterien und/oder grundlegende Zielgruppenstatistiken über die eigentliche Zielgruppe.<sup>133</sup> In keinem der aktuellen Gesetzesvorschläge gibt es meines Wissens Maßnahmen, die mehr Transparenz über die Kriterien erfordern, nach denen soziale Medien Werbeplatz verkaufen

131 Neuberger, 2018, S. 62.

132 Hoboken et al., 2019.

133 Leerssen et al., 2019.

und festlegen, welche politische Werbung priorisiert wird. Es fehlen auch Regeln bzw. Standards, die verhindern, dass Medienplattformen ihre eigene politische Macht nutzen, um bestimmte (politische) Standpunkte durchzusetzen.<sup>134</sup> Auch hier werden die sozialen Medien in erster Linie in ihrer Rolle als Moderatoren über die Inhalte Dritter angesprochen und nicht als aktive Akteure in einem politischen Prozess.

Schließlich befasst sich keine der hier beschriebenen Initiativen mit dem, was wahrscheinlich der wahre Kern der Probleme im Zusammenhang mit Fake News und der Verbreitung unrechtmäßiger Inhalte ist. Dieser besteht darin, dass es neue Medienakteure mit großem Einfluss gibt. Der Ursprung ihres Einflusses liegt in ihrer Kommunikationsmacht. Dies ist auch der Grund, weshalb der Missbrauch dieser Netzwerke so weitreichende Folgen für die Qualität und Sicherheit der öffentlichen Ordnung haben kann. Das Problem der Fake News ist so alt wie die Medien selbst. Aber das Ausmaß des Problems ist neu.<sup>135</sup> In der Vergangenheit gab es einige Vorschläge, führende Social-Media-Plattformen „aufzubrechen“. Solche Maßnahmen, die in erster Linie durch kartell- und wettbewerbsrechtliche Argumente motiviert sind,<sup>136</sup> können einen Teil der wirtschaftlichen Macht einschränken, den die Social-Media-Plattformen besitzen. Das allgemeine Wettbewerbsrecht ist jedoch nur in begrenztem Umfang in der Lage, Fragen der Konzentration von Kommunikationsmacht zu regeln.<sup>137</sup> Eine Trennung, z. B. nach dem Vorbild der Trennung Facebooks von WhatsApp und Instagram, ändert nichts an der Tatsache, dass Facebook für jedes dieser Medien weiterhin eine (globale) Kommunikationsplattform bietet. Facebook ist weiterhin fähig, eine Agenda zu kuratieren und festzulegen, sowie Daten, algorithmische Tools und Infrastrukturen auf eine neue Ebene der zielgerichteten aktiven Steuerung zu heben. Es ist unwahrscheinlich, dass die Pläne der Europäischen Kommission zur Revision der wettbewerbsrechtlichen Regeln hieran viel ändern werden. Insofern, und dies ist das letzte Argument, welches ich hier vorbringen möchte, ist es höchste Zeit, dass wir anfangen, aus einer langen medienrechtlichen Tradition der Regulierung von Kommunikationsmacht zu lernen.

134 Vgl. für eine ähnliche Perspektive Stigler Centre for the Study of the Economy and the State, 2019, S. 8.

135 Wardle und Derakhshan, 2017, S. 10.

136 <https://www.bbc.com/news/technology-30228279>

137 Stigler Centre for the Study of the Economy and the State, 2019, S. 7.

## Zum Umgang mit Kommunikationsmacht im Medienrecht

Medienrecht und -politik regeln traditionell nicht nur die Bedingungen, nach denen Medien und Nutzende ihre Funktion ausüben und von den Gewährleistungen der Meinungsfreiheit profitieren können. Eine weitere wichtige Aufgabe der Medienregulierung war schon immer, auch die politische Macht der Medien zu kontrollieren. Um den einflussreichen Grundrechts- und Medienrechtsexperten Edwin Baker zu zitieren: „[Ein] Land ist nur insoweit demokratisch, wie die Medien und die Wahlen, strukturell egalitär [...] sind. So schlage ich vor, dass die beste institutionelle Interpretation dieser demokratischen Vision der öffentlichen Ordnung eine egalitäre Verteilung der Kontrolle ist [...]. Dies ist ein demokratisches Verteilungsprinzip für kommunikative Macht – eine Behauptung, dass Demokratie eine ebenso breite wie praktische Machtverteilung innerhalb des öffentlichen Diskurses impliziert.“<sup>138</sup> Die Ausbreitung der kommunikativen Macht ist eng mit der Verwirklichung der Medienvielfalt als zentralem Wert in Medienrecht und -politik verbunden und eine Voraussetzung hierfür.

Wenn man versteht, dass Plattformen mehr als bloße Dienstleister und Vermittler von Beiträgen Anderer sind, sondern vielmehr aktive Mächte in einer Demokratie, und dass der Ursprung dieser Macht in der Art und Weise liegt, wie sie die Kommunikationsplattform, das Agenda-Setting und den Zugang zur Zielgruppe kontrollieren, ergibt sich ein größeres Bild. Die nachfolgende Frage ist, um mit den Worten Bakers zu sprechen: Können wir angesichts der Rolle und der kommunikativen Macht, die soziale Medien heute haben, immer noch davon ausgehen, dass die Medien ebenso wie Wahlen, strukturell egalitär und politisch hervorstechend sind? Oder müssen wir die Art überdenken, wie die kommunikative Macht innerhalb der digitalen Demokratie verteilt wird?

Traditionell bestehen die Instrumente des Medienkonzentrationsrechts aus einer Mischung von Antimonopol- und Cross-Ownership-Regeln, Transparenzverpflichtungen und der Existenz einer Behörde, die berechtigt ist, Besitzkonzentration aktiv zu überwachen. Dies ist mit der Möglichkeit von Maßnahmen zur Begrenzung und Diversifizierung der Kommunikationsmacht verbunden. Wenn es darum geht, die Kommunikationsmacht der sozialen Medien zu adressieren, sind diese Regeln in ihrer gegenwärtigen Form nur von begrenztem Nutzen. Der Grund ist, dass sie sich vornehmlich auf die traditionellen Medien fokussieren und die Ursprünge der Kommunikationsmacht von Social-Media-Plattformen nur

<sup>138</sup> Baker, 2006.

unzureichend berücksichtigen. Es gab jedoch einige Forderungen, die Regeln zur Medienkonzentration zu überdenken. In den USA kam der Stigler-Bericht zu dem Schluss, dass eine „Politik zur Verringerung der ‚politischen Konzentration‘“ notwendig sei. In Deutschland sind Vorschläge für ein sogenanntes „Gesamtmarktmodell“<sup>139</sup> gemacht worden. Auch in Großbritannien hat das Office for Communications (OFCOM) über Kriterien zur Messung der Empfangsvielfalt nachgedacht, jedoch sind dies bisher nur die ersten Sondierungsinitiativen.<sup>140</sup> Die meisten Vorschläge sind an der Frage gescheitert, wie neue Modelle zur Messung der Medienkonzentration in digitalen Märkten entwickelt werden können. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Grundgedanke hinter den Regeln für Medienkonzentration wichtiger denn je ist: Kommunikative Medienmacht zu verteilen, politische Machtkonzentrationen zu vermeiden und Vielfalt zu fördern.

Während sich bisher ein Großteil der Diskussion auf die Notwendigkeit konzentriert hat, neue Modelle zur Messung der Medienkonzentration zu entwickeln, besteht die eigentliche Forderung darin, mögliche Abhilfemaßnahmen gegen die Medienkonzentration kritisch zu hinterfragen. Anders als in Situationen der Medienkonzentration in traditionellen Medienmärkten ist der Zugang zu Inhalten auf Plattformen nicht das Problem. Stattdessen liegt das Problem darin, wie der Algorithmus die Aufmerksamkeit für Beiträge (und damit den Zugang zu Nutzerinnen und Nutzern) lenkt. Anstatt den Besitz verschiedener Rundfunkanstalten und Cross-Media zu messen und zu begrenzen, könnte die Überwachung der Kommunikationsmacht eher eine kritische Prüfung der kontinuierlichen vertikalen Integration zwischen Plattformen, Recommender-Algorithmen und der Bereitstellung von Beiträgen erfordern. Ein modernes Medienkonzentrationsrecht könnte aber auch das Problem der Akquisition von (europäischen) Medienunternehmen und Start-ups in Betracht ziehen. Schließlich könnte man auch einwenden, dass ein solches Medienkonzentrationsgesetz Hand in Hand mit Initiativen zur Anregung des Aufbaus alternativer Plattformen und zur Förderung der Innovation in den traditionellen Medien gehen sollte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Initiativen, die den sozialen Medien mehr Verantwortung für die Inhalte Dritter auferlegen, mit Maßnahmen einhergehen müssen, die die Kommunikationsmacht im breiteren Mediensystem verteilt. Die lange Tradition des Medienrechts und der Medienkonzentrationsregeln können hier als Inspiration dienen. Angesichts der unterschiedlichen Arten von

<sup>139</sup> Bund-Länder-Kommission, 2016; Hasebrink, 2003; Schulz, 2017.

<sup>140</sup> Vgl. auch Craufurd Smith und Tambini, 2012; Ofcom, 2012.

Kommunikationsmacht, die die sozialen Medien ausüben, sind jedoch neue Abhilfemaßnahmen und Maßnahmen zur Ermittlung und Begrenzung der Medienkonzentration erforderlich.

## LITERATUR

- ACM, 2017. Toezichhouders doen onderzoek naar gevolgen digitalisering op medialandschap 20-12-2017. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/toezichhouders-doen-onderzoek-naar-gevolgen-digitalisering-op-medialandschap>
- Advertising Standards Authority, 2018. More Impact Online, <https://www.asa.org.uk/resource/more-impact-online.html>
- Article 19, 2019. Response to the Consultations on the White Paper on Online Harms, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2019/07/White-Paper-Online-Harms-A19-response-1-July-19-FINAL.pdf>
- Baker, C. E., 2006. Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters. Cambridge.
- Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810992>
- Beierwaltes, A., 2002. Demokratie und Medien. Baden-Baden.
- Berthélémy, C., 2019. France's law on hate speech gets a thumb down, <https://edri.org/frances-law-on-hate-speech-gets-thumbs-down/>
- Brkan, M., 2019. Freedom of Expression and Artificial Intelligence: On Personalisation, Disinformation and (Lack Of) Horizontal Effect of the Charter, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3354180>
- Caiola, A., 2017. The European Parliament and the Directive on combating terrorism. ERA Forum 18, 409–424.
- Citroen, D., 2017. Extremist Speech, Compelled Conformity, and Censorship Creep. Notre Dame Law Review 93, 1035–1071.
- Coyle, D., 2018. Platform Dominance. The Shortcomings of Antitrust Policy. In: Moore, M. and Tambini, D. (Eds). Digital Dominance: The Power of Google, Amazon, Facebook and Apple. New York, 50–71.
- Craufurd Smith, R., 2019. Fake news, French law and democratic legitimacy: lessons for the United Kingdom? Journal of Media Law 11(1), 52–81, <https://doi.org/10.1080/17577632.2019.1679424>
- Craufurd Smith, R., Tambini, D., 2012. Measuring media plurality in the United Kingdom: policy choices and regulatory challenges (EUI Working Papers No. EUI Working Paper RSCAS 2012/36), <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/23314>

- Department for Digital Culture, Media and Sport, 2019. Online Harms White Paper, <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper>
- Desmaris (Rapporteur), S., Dubreui, P., Loutrel, B., 2019. Creating a French framework to make social media platforms more accountable: Acting in France with a European vision (Mission Report submitted to the French Secretary of State for Digital Affairs).
- Dijck, J. van, Nieborg, D., Poell, T., 2019. Reframing platform power. *Internet Policy Review* 8(2), <https://doi.org/10.14763/2019.2.1414>
- Echikson, W., Knodt, O., 2018. Germany's NetzDG: A key test for combatting online hate (CEPS Research Report), <https://www.ceps.eu/ceps-publications/germanys-netzdg-key-test-combatting-online-hate/>
- Edri, 2019. Content regulation – what's the (online) harm? <https://edri.org/content-regulation-whats-the-online-harm/>
- European Audiovisual Observatory, 2017. Media coverage of elections: the legal framework in Europe (Iris Special), <https://rm.coe.int/16807834b2>
- Funke, D. 2019. A Guide to Anti-misinformation Actions around the World. Poynter (8 January 2019) <https://www.poynter.org/fact-checking/2019/a-guide-to-anti-misinformation-actions-around-the-world/>
- Garton Ash, T., 2016. *Free Speech. Ten Principles for a Connected World*. London.
- Gersdorf, H., 2017. Hate Speech in sozialen Netzwerken – Verfassungswidrigkeit des NetzDG-Entwurfs und grundrechtliche Einordnung der Anbieter sozialer Netzwerke. *MMR – MultiMedia und Recht* 7, 439–447.
- Gillespie, T., 2018. *Custodians of the Internet. Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions that Shape Social Media*. Yale.
- Helberger, N., 2019. On the Democratic Role of News Recommenders. *Digital Journalism* 7, 993–1012, <https://doi.org/10.1080/21670811.2019.1623700>
- Helberger, N., 2006. *Controlling Access to Information: Regulating Conditional Access in Digital Broadcasting*. Den Haag.
- Helberger, N., Leerssen, P., Van Drunen, M., 2019. Germany proposes Europe's first diversity rules for social media platforms, <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2019/05/29/germany-proposes-europes-first-diversity-rules-for-social-media-platforms/>
- Helberger, N., Pierson, J., Poell, T., 2018. Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility. *The Information Society* 34, 1–14, <https://doi.org/10.1080/01972243.2017.1391913>
- Heldt, A., 2019. Reading between the lines and the numbers: an analysis of the first NetzDG reports. *Internet Policy Review* 8(2), <https://doi.org/10.14763/2019.2.1398>

- High Level Group on Fake News and Online Disinformation, 2018. A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. Brussels, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>
- Hoboken, J., Appelmans, N., Fahy, R., Leerssen, P., Van Eijk, N., Helberger, N., 2019. De verspreiding van desinformatie via internetdiensten en de regulering van politieke advertenties (Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bijlage bij Kamerstuk 2019-2020, 30821, nr. 91, Tweede Kamer). Amsterdam.
- Hoboken, J., Quintais, J., Poort, J., Van Eijk, N., 2018. Hosting intermediary services and illegal content online. An analysis of the scope of article 14 ECD in light of developments in the online service landscape (Report to the European Commission, DG Connect). Brussels, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/7779caca-2537-11e9-8d04-01aa75ed71a1>
- Information Commissioner Office (ICO), 2018. Democracy disrupted? Personal information and political influence, <https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/2259369/democracy-disrupted-110718.pdf>
- Kucerawy, A., 2019. To Monitor or Not to Monitor? The Uncertain Future of Article 15 of the E-Commerce Directive. KU Leuven CIPI Blog, [www.law.kuleuven.be/citip/blog/to-monitor-or-not-to-monitor-the-uncertain-future-of-article-15-of-the-e-commerce-directive/](http://www.law.kuleuven.be/citip/blog/to-monitor-or-not-to-monitor-the-uncertain-future-of-article-15-of-the-e-commerce-directive/)
- Leerssen, P., Ausloos, J., Zarouali, B., Helberger, N., Vreese, C.H. de, 2019. Platform ad archives: promises and pitfalls. *Internet Policy Review* 8(4), <https://doi.org/10.14763/2019.4.1421>
- Lessig, L., 1999. *Code: And Other Laws Of Cyberspace*. New York.
- Livingstone, S., Lunt, P., 1994. The mass media, democracy and the public sphere. In: Livingstone, S. and Lunt, P. (Eds.). *Talk on television audience participation and public debate*. London, 9–35.
- Moore, M., 2016. *Tech giants and civic power*. London.
- Neuberger, C., 2018. Meinungsmacht im Internet aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. *UFITA* 82, 53–68, <https://doi.org/10.5771/2568-9185-2018-1-53>
- Neuberger, C., Bartsch, A., Reinemann, C., Fröhlich, R., Hanitzsch, T., Schindler, J., 2019. Der digitale Wandel der Wissensordnung. Theorierahmen für die Analyse von Wahrheit, Wissen und Rationalität in der öffentlichen Kommunikation. *M&K Medien & Kommunikationswissenschaft* 67, 167–186. <https://doi.org/10.5771/1615-634X-2019-2-167>

- Ofcom, 2012. Measuring media plurality Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport. London.
- Pomerantsev, P., 2019. How (Not) to Regulate the Internet, The American Interest, 20 June 2019.
- Quintais, J., 2020. The New Copyright in the Digital Single Market Directive: A Critical Look. Intellectual Property Review forthcoming, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3424770>
- Reidenberg, J., 1997. Lex Informatica: The Formulation of Information Policy Rules through Technology, Texas Law Review 76, 553-594, [https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=faculty\\_scholarship](https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=faculty_scholarship)
- Saurwein, F., Just, N., Lansing, E., Latzer, M., 2017. Algorithmische Selektion im Internet: Risiken und Governance automatisierter Auswahlprozesse. *kommunikation @ gesellschaft* 18, 1–22.
- Schulz, W., 2018. Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online – The Case of the German NetzDG (SSRN Scholarly Paper No. ID 3216572). Social Science Research Network, Rochester, NY, <https://www.hiig.de/publication/regulating-intermediaries-to-protect-privacy-online-the-case-of-the-german-netzdg/>
- Schulz, W., Dankert, K., 2016. Die Macht der Informationsintermediäre: Erscheinungsformen, Strukturen und Regulierungsoptionen. Bonn, <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/12408.pdf>
- Spindler, G., 2017. Legal Expertise Commissioned by BITKOM. Göttingen.
- Stigler Centre for the Study of the Economy and the State, 2019. Committee for the Study of Digital Platforms Politics Subcommittee. Chicago.
- Tworek, H., Leerssen, P., 2019. An Analysis of Germany's NetzDG Law (No. Transatlantic Working Group), [https://cdn.annenbergpublicpolicycenter.org/wp-content/uploads/2020/05/NetzDG\\_TWG\\_Tworek\\_April\\_2019.pdf](https://cdn.annenbergpublicpolicycenter.org/wp-content/uploads/2020/05/NetzDG_TWG_Tworek_April_2019.pdf)
- Van Drunen, M., 2020. The post-editorial control era: how EU media law attaches platforms' organisational control to a corresponding model of cooperative responsibility. *Journal of Media Law*, <https://doi.org/10.1080/17577632.2020.1796067>
- Vilmer, J.-B., Escorcía, A., Guillaume, M., Herrera, A., 2018. Information Manipulation: A Challenge for Our Democracies, report by the Policy Planning Staff (CAPS) of the Ministry for Europe and Foreign Affairs and the Institute for Strategic Research (IRSEM) of the Ministry for the Armed Forces. Paris, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information\\_manipulation\\_rvb\\_cle838736.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf)
- Wardle, C., Derakhshan, H., 2017. INFORMATION DISORDER: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Council of Europe Report No. DGI (2017)09. Strasbourg.

Webster, J. G., 2010. User information regimes: How social media shape patterns of consumption. *Northwestern University law review* 104(2), 593–612.

Welbers, K., Opgenhaffen, M., 2018. Social media gatekeeping: An analysis of the gatekeeping influence of newspapers' public Facebook pages. *New Media & Society* 20, 4728–4747. <https://doi.org/10.1177/1461444818784302>

## **WEITERE TITEL DER REIHE »WISSENSCHAFTSPOLITIK IM DIALOG«**

### **Heft 1/2012**

PETER GAEHTGENS

Die Exzellenzinitiative im Kontext

Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme

### **Heft 2/2012**

HANS MEYER

Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des

Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen

(2. erweiterte Auflage 2014)

### **Heft 3/2012**

KARL ULRICH MAYER

Produktive Pfadabhängigkeiten.

Ein Diskussionsbeitrag zum Verhältnis universitärer und

außeruniversitärer Forschung im Kontext der Exzellenzinitiative

(2. überarbeitete und erweiterte Auflage, 2013)

### **Heft 4/2012**

STEPHAN LEIBFRIED / ULRICH SCHREITERER

Quo vadis, Exzellenzinitiative?

### **Heft 5/2012**

REINHARD HOFFMANN

Das monistische Modell.

Die Mitfinanzierung des Bundes von Universitätseinrichtungen

des Landes im integrativen Forschungsverbund Universität/

außeruniversitäre Forschungseinrichtung

### **Heft 6/2013**

HANS-GERHARD HUSUNG

Zukunftsraum Wissenschaft.

Was kommt nach der Exzellenzinitiative?

### **Heft 7/2013**

JÜRGEN GERHARDS

Der deutsche Sonderweg in der Messung von Forschungsleistungen

**Heft 8/2013**

E. JÜRGEN ZÖLLNER

Masterplan Wissenschaft 2020

**Heft 9/2014**

JULIA STAMM

Europas Forschungsförderung und Forschungspolitik –

Auf dem Weg zu neuen Horizonten?

**Heft 10/2014**

WALTER ROSENTHAL, ANNETTE GRÜTERS-KIESLICH, DETLEV GANTEN

ALMUT CASPARY, JOSEF ZENS

Integration von universitärer und außeruniversitärer Forschung im Berliner

Institut für Gesundheitsforschung/Berlin Institute of Health (BIH)

**Heft 11/2014**

UWE SCHIMANK

Hochschulfinanzierung in der Bund-Länder-Konstellation:

Grundmuster, Spielräume und Effekte auf die Forschung

**Heft 12/2015**

STEFAN HORNBOSTEL, TORGER MÖLLER

Die Exzellenzinitiative und das Deutsche Wissenschaftssystem.

Grundmuster, Spielräume und Effekte auf die Forschung

**Heft 13/2015**

ULRICH SCHREITERER, STEPHAN LEIBFRIED

Die Exzellenzinitiative: Ein Fortsetzungsroman

**Heft 14/2021**

DIETER GRIMM, LOTHAR ZECHLIN, CHRISTOPH MÖLLERS, UWE SCHIMANK

Wissenschaftsfreiheit in Deutschland: Drei rechtswissenschaftliche Perspektiven

Die Art und Weise, Wissenschaft zu betreiben und darüber zu kommunizieren, hat sich in den vergangenen Jahren in vielerlei Hinsicht verändert. Die Interdisziplinären Arbeitsgruppen „Wandel der Universitäten und ihres gesellschaftlichen Umfelds: Folgen für die Wissenschaftsfreiheit?“ und „Implikationen der Digitalisierung für die Qualität der Wissenschaftskommunikation“ der BBAW werden diese Veränderungen in der Reihe *Wissenschaftspolitik im Dialog* anhand von Analysen, Stellungnahmen und Empfehlungen vorstellen und diskutieren.