
Antje von Ungern-Sternberg*

Zwischen Freiheit und Regulierungsbedarf

- Demokratische Meinungsbildung im digitalen Zeitalter

Erstveröffentlichung in: forum 402, Januar 2020, S. 49-52.

Wie verändert Digitalisierung die Demokratie? Erhoffte man sich von den neuen digitalen Kommunikations- und Interaktionsinstrumenten zunächst eine Belebung demokratischer Prozesse, so ist in jüngerer Zeit Ernüchterung eingetreten. Denn es zeigt sich, dass auch ausgeklügelte digitale Beteiligungsmöglichkeiten handfeste Interessenskonflikte, Machtstrukturen oder begrenzte zeitliche Ressourcen von Repräsentanten und Repräsentierten nicht aus der Welt schaffen können. Zugleich wird seit dem US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf und der Brexit-Kampagne 2016 immer deutlicher, wie das Internet Wahlkämpfe und Meinungsbildungsprozesse verändert. Angesichts neuer Möglichkeiten der Einflussnahme, die von der Vermessung des Wählers und seiner zielgerichteten Ansprache („political microtargeting“) bis zum bewussten Einsatz falscher Nachrichten und vorgegebener Identitäten („fake news“, „social bots“) reichen, gilt die Digitalisierung vielen inzwischen geradezu als Bedrohung für die Demokratie. Dass die freie demokratische Meinungsbildung eine zentrale Errungenschaft der Demokratie darstellt, ist Grund genug, sich dem Strukturwandel der Öffentlichkeit im digitalen Zeitalter zuzuwenden – in diesem Beitrag insbesondere mit Blick auf die Bundesrepublik.

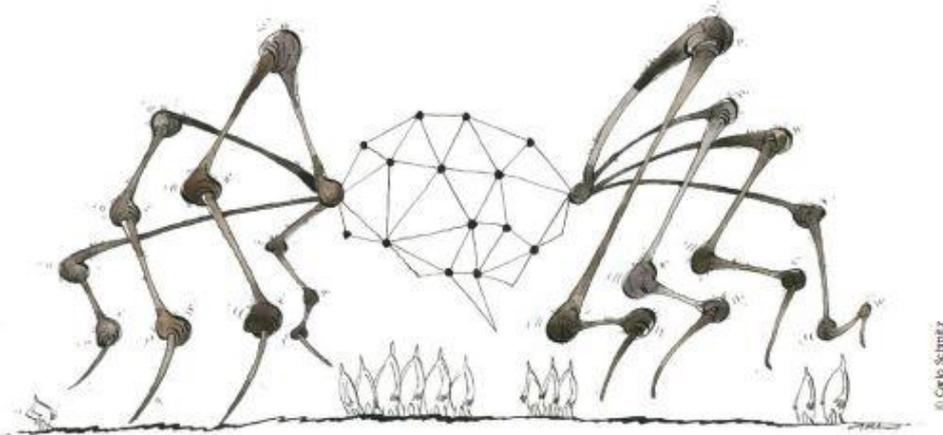
Meinungsbildung im digitalen Zeitalter

Die Meinungsbildung im digitalen Zeitalter ist dadurch gekennzeichnet, dass erstens relevante Informationen zunehmend über Informationsplattformen wie Google, Facebook, WhatsApp, YouTube oder Twitter vermittelt werden, dass hierbei zweitens nicht die klassischen Medien wie Presse und Rundfunk, sondern eine Vielzahl an neuen Akteuren relevante Inhalte anbieten und dass diese Entwicklung drittens mit neuen Formen der Einflussnahme oder gar Manipulation einhergeht. Wer sich online informiert, der kann dies nicht nur auf den Internetseiten der Zeitungen und Rundfunksender tun, sondern auch bei Online-Magazinen, bei Bloggern, Influencern oder Twitterern, bei Online-Nachrichten von Kommunikationsdienstleistern, in Online-Datenbanken, auf den Seiten von Unternehmen, Behörden, Nichtregierungsorganisationen oder Parteien, in Online-Foren oder bei Wikipedia. Durch Suchmaschinen und Soziale Medien sind die relevanten Informationen umfangreich, einfach und schnell verfügbar – ein ungeheurer Gewinn für die demokratische Meinungsbildung. Dass die neuen Akteure auch den Wahlkampf beleben können, zeigt der Blogger

* Prof. Dr. Antje Ungern-Sternberg ist Direktorin des Instituts für Recht und Digitalisierung an der Universität Trier.

Rezo, der im Europawahlkampf 2019 das YouTubeVideo *Die Zerstörung der CDU* veröffentlichte und hierdurch ein Millionenpublikum erreichte.

Allerdings hat diese Entwicklung auch problematische Seiten, die rechtlich begleitet werden müssen. Denn Presse und Rundfunk funktionieren eben nach anderen Logiken als die neuen Informationsintermediäre und Inhalteanbieter. Presse und Rundfunk sind nach ihrem Selbstverständnis, aber auch nach dem Gesetz auf bestimmte Qualitätsstandards verpflichtet. Journalisten genießen einerseits besondere Rechte wie Informationsansprüche oder den Quellenschutz und sind andererseits auf Sorgfalt verpflichtet, müssen also Nachrichten vor einer Verbreitung sorgfältig auf Herkunft und Wahrheit überprüfen. Ferner können Betroffene einen Gegendarstellungsanspruch geltend machen, wenn sie auf eine Tatsachenbehauptung in einem



Presse- oder Rundfunkbeitrag reagieren wollen. Hinzu kommen Regelungen zum Schutz der Meinungsvielfalt für den Rundfunk, der sich durch besondere „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ auszeichnet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Gesetzgeber wegen dieser besonderen Bedeutung des Rundfunks für die freie und öffentliche Meinungsbildung sicherstellen, dass „die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichst Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet“. Der Rundfunk ist daher insgesamt auf Meinungsvielfalt verpflichtet, für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt darüber hinaus auch das Gebot der Objektivität, Unparteilichkeit und Ausgewogenheit.

Dieser Verpflichtung der klassischen Medien auf Qualitätsjournalismus und Meinungsvielfalt stehen ganz unterschiedliche Ziele der neuen Informationsintermediäre und Inhalteanbieter gegenüber. Informationsintermediäre verfolgen keine journalistischen Ziele, sondern schaffen Verknüpfungen in sämtlichen denkbaren Lebensbereichen: Google verlinkt

zu Internetkaufhäusern und Nichtregierungsorganisationen, Facebook spürt alte Bekannte und berufliche Kontakte auf, WhatsApp zeigt Tiervideos oder Aufnahmen aus dem syrischen Bürgerkrieg. Hierbei haben die Intermediäre kein intrinsisches Interesse an einer Vermittlung wahrheitsgemäßer, qualitativ gehaltvoller und ausgewogener Beiträge, sondern an den Werbeeinnahmen als ihrer primären Finanzierungsquelle. Da sich die Werbeeinnahmen nach der Verweildauer der Nutzerin oder des Nutzers auf der Plattform oder der Anzahl der Interaktionen („traffic“) ausrichten, müssen diese Parameter gesteigert werden. Dies gelingt insbesondere über eine Personalisierung der Informationsvermittlung. Algorithmen erstellen Profile über die Vorlieben der Nutzer und filtern aus der Fülle der möglichen Angebote diejenigen heraus, die den jeweiligen Nutzer vorrangig interessieren, am längsten auf der Seite halten und zu den meisten Interaktionen bewegen dürften. Dies kann eine verengte Wahrnehmung der Welt (die berüchtigte Filterblase) und eine Radikalisierung der politischen Position zur Folge haben – und verhindert im Übrigen auch, dass entsprechende Informationsflüsse von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden können. Zur Personalisierung treten Trends, die aus der Berücksichtigung des Massengeschmacks resultieren. Insbesondere finden stark emotional und negativ gefärbte Nachrichten größeren Anklang als sachliche und positive Informationen, was sich auch im Angebot niederschlägt. Bei den Anbietern von Inhalten sind die Zwecksetzungen und Funktionslogiken noch vielfältiger und teilweise auch intransparenter. Es gibt Online-Nachrichtenseiten, die journalistischen Standards genügen und sogar die eigenen Finanzen offenlegen, Unternehmen und Behörden, die jeweils mit einer eigenen Agenda über ihre Produkte bzw. ihre Tätigkeit informieren, Influencer und Bloggerinnen, deren Beiträge sich an wirtschaftlichen Interessen wie Werbung und Sponsoring ausrichten, und Plattformen für das gemeinschaftliche Zusammenwirken von Personen mit unbekannter Identität (etwa Wikipedia, VroniPlag, WikiLeaks).

Hinzu kommen politische Kampagnen von Parteien, Umfeldorganisationen oder gar ausländischen Regierungen, die spezifische Adressaten mit Identitätstäuschungen und Falschnachrichten zu erreichen versuchen. Beispielsweise ließ sich im Trump-Wahlkampf 2016 beobachten, dass Wählergruppen mit einer prognostizierten Neigung für Hillary Clinton (z.B. Migrantinnen aus Lateinamerika) unter falscher Identität (nämlich ebenfalls mit Internetprofilen lateinamerikanischer Frauen) angesprochen und durch diskreditierende Beiträge über die Trump-Konkurrentin von einer Wahl abgehalten werden sollten. Das digitale Zeitalter erleichtert diese Manipulationsversuche, weil sich die Empfänglichkeit der Adressaten für bestimmten Positionen, Themen und Formate durch eine umfangreiche Datenerhebung und Profilbildung – etwa bei den Nutzern sozialer Netzwerke – relativ präzise prognostizieren lässt und weil man die Ma-

nipulationsversuche passgenau ausrichten und automatisiert durchführen kann. Zudem versprechen Täuschungsversuche im digitalen Raum besonderen Erfolg, weil in segmentierten Kommunikationsforen keine Enttarnung droht und weil Elemente für die Vertrauenswürdigkeit – etwa eine hohe Anzahl von Followern oder positive Bestätigungen – auch digital erzeugt werden können.

Informationsintermediäre: Transparenz und Nichtdiskriminierung

Wie lässt sich nun die freie demokratische Meinungsbildung im digitalen Raum sichern? Die Bundesländer, die in Deutschland für das Medienrecht zuständig sind, haben sich Anfang Dezember hierzu auf neue Regeln im künftigen Medienstaatsvertrag geeinigt, die bei den Informationsintermediären ansetzen. Diese müssen künftig offenlegen, nach welchen Kriterien sie ihre Inhalte aggregieren, selektieren und präsentieren, welches Gewicht diese Kriterien besitzen und – in „verständlicher Sprache“ – wie der eingesetzte Algorithmus funktioniert. Künftig wären Google und Facebook also verpflichtet, die Kriterien für die Reihung von Suchergebnissen oder die Zusammenstellung des Newsfeed nicht nur in groben Zügen, sondern detailliert anzugeben. Diese Transparenz wird es dem Nutzer und der Öffentlichkeit ermöglichen, Verzerrungstendenzen bei der Darstellung von Inhalten zu erkennen. Allerdings könnte man hier noch einen Schritt weitergehen und dem Nutzer auch das Recht zusprechen, selbst Einfluss auf die Parameter der Informationsvermittlung zu nehmen. Wenn Facebook beispielsweise beschließt, dass in den Newsfeed mehr Beiträge von Freunden und weniger Nachrichtenseiten, mehr Videos und weniger Text eingespeist werden, dann könnte man dieser Änderung widersprechen.

Außerdem sieht der neue Medienstaatsvertrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt vor, dass Intermediäre journalistisch-redaktionelle Angebote, auf deren Wahrnehmbarkeit sie potenziell besonders hohen Einfluss haben, nicht behindern oder ungerechtfertigt benachteiligen dürfen. Dieses Diskriminierungsverbot greift beispielsweise dann, wenn sich eine Plattform bewusst auf eine politische Seite schlägt und Online-Medien einer bestimmten Ausrichtung gezielt nach hinten sortiert. Die Reichweite dieses Diskriminierungsverbots ist allerdings noch unklar. Zum einen dürften nämlich die Vorlieben und Interessen eines Nutzers auch die Bevorzugung bestimmter Angebote rechtfertigen, so dass einer konservativen Unternehmerin vorrangig Meldungen der FAZ und nicht der taz angezeigt werden können. Zum anderen dürften die Intermediäre selbst auch einen Spielraum für die Bestimmung von Verhaltensstandards (z.B. eines Verbots der Hassrede) oder gar für die politische Ausrichtung (z.B. als Forum für Klimaschützer) besitzen, sodass sie auch auf dieser Grundlage bestimmte Inhalte benachteiligen könnten. Im Übrigen korrespondiert dieses objektive Diskriminierungsverbot in gewisser Weise mit einem sub-

jektiven Zugangsanspruch. Suchmaschinen, soziale Medien und Internetforen, auf denen politische Beiträge ausgetauscht werden können, lassen sich nämlich als öffentliche Foren betrachten, zu denen jedermann einen grundrechtlich geschützten, grundsätzlich diskriminierungsfreien Zugang besitzt, um sich an der Debatte zu beteiligen.

Anbieter von Inhalten: Transparenz und Sorgfalt

Bei den Anbietern von Informationsinhalten sind unterschiedliche Maßnahmen zum Schutz der demokratischen Meinungsbildung denkbar. Gerade wegen der Vielfalt der Online-Inhalte ist der Nutzer zunächst ebenfalls auf Transparenz angewiesen. Neben der Impressumspflicht für Telemedien geht es hierbei nicht etwa um eine Klarnamenpflicht für alle Internetbeiträge (die unverhältnismäßig in die Meinungsfreiheit eingreifen würde), sondern vielmehr um Überlegungen, wie relevante finanzielle, wirtschaftliche oder politische Interessen der Anbieter offengelegt werden können. Für die kommerziellen Verbindungen von Influencern ist eine solche Offenlegungspflicht anerkannt, für politische Loyalitäten parteinaher Akteure ließe sich Ähnliches erwägen. Ferner könnte man überlegen, ob journalistische Sorgfaltspflichten nicht auch jenseits des klassischen Journalismus notwendig sind. Derzeit gelten sie lediglich für Online-Angebote, die „journalistisch-redaktionell“ gestaltet sind, also insbesondere für die Internetangebote von Presse und Rundfunk, typischerweise aber nicht für Blogger, Influencer oder YouTuber. Denn „journalistisch-redaktionell“ meint, dass die Informationen nach Kriterien wie Faktizität, gesellschaftlicher Relevanz und Aktualität ausgewählt, professionell unter Nutzung verschiedener Informationsquellen recherchiert und in strukturierter Weise präsentiert werden. Überspitzt formuliert haben es Anbieter damit in der Hand, sich zwar in maßgeblicher Weise an der öffentlichen Meinungsbildung zu beteiligen, aber die journalistische Professionalität gerade zu umgehen. Bereits nach bestehendem Recht könnte man eine besondere Sorgfaltspflicht annehmen, wenn es um den Wahrheitsgehalt personenbezogener Äußerungen geht, wenn also beispielsweise die Meinungsfreiheit einer Bloggerin durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Betroffenen begrenzt wird. Im Rahmen dieser Grenzziehung sollte man auch die presse- oder rundfunkähnliche Funktion des Informationsanbieters für die öffentliche Meinungsbildung als Argument für eine besondere Sorgfaltspflicht anführen. Konkret dürfte dann beispielsweise auch eine Bloggerin, die sich mit politischen Themen beschäftigt und eine gewisse Reichweite erzielt, nicht ungeprüft das Zitat einer Politikerin verbreiten oder in einem kritischen Bericht über ungeklärte Korruptionsvorwürfe die entlastenden Faktoren verschweigen. Allerdings bietet sich diese Lösung nur für personenbezogene Tatsachenäußerungen an, gegen die der Betroffene auch vorgeht – nicht aber für die vielen politisch relevanten Tatsachen mit Sachbezug (z.B. die Kriminalitätsentwicklung in jüngerer Zeit oder die errechneten Kosten eines öffentlichen Bauvorhabens).

Gezielte Einflussnahme: Datenschutz, Transparenz und Verbote

Schließlich stellt sich die Frage, wie man gezielten Formen der Einflussnahme im Netz begegnen kann. Zwar besteht ein legitimes Interesse an der Passgenauigkeit von Werbemaßnahmen, seien sie kommerzieller oder politischer Natur, doch setzt schon das Datenschutzrecht maßgebliche Grenzen. Denn die Vermessung des jeweiligen Internetnutzers, die Bildung typischer Wählerprofile und die Verwendung der Daten für die gezielte Mobilisierung oder Demobilisierung bestimmter Wählersegmente bedürfen einer Grundlage. Die Internetplattformen, die entsprechende Daten ihrer Nutzer ja im großen Stil verarbeiten, stützen sich hierfür auf eine Einwilligung ihrer Nutzer. Richtig ist zwar, dass die Nutzer sich bei der Anmeldung mit den Standards der Plattform einverstanden erklären und auch eine entsprechende Einwilligung abgeben, damit sie überhaupt Zugang zur Plattform erhalten. Wegen dieser Koppelung lässt sich in dieser Erklärung aber typischerweise keine freiwillige Einwilligung sehen. Die Plattformen müssten daher begründen können, dass die Datenverarbeitung zur Erfüllung des Vertrags zwischen Nutzer und Plattform erforderlich ist oder dass sie ein berechtigtes überwiegendes Interesse an der Datenverarbeitung besitzen. Es sprechen gute Gründe dafür, dass dies im Regelfall nicht gelingt, zumal Daten zur politischen Überzeugung in besonderer Weise vor Erhebung und Verarbeitung geschützt sind. Dies gilt erst recht, wenn die Plattform relevante Daten an Parteien veräußert. Für den Einsatz von „Fake News“ und „Social Bots“ ist zu erwägen, ob diese – jedenfalls im Kontext der politischen Meinungsbildung – rechtlich eingehegt und gegebenenfalls auch verboten werden können. Einige sehen darin einen Verrat an der Meinungsfreiheit, die im Zweifel lieber zu weit als zu eng zu verstehen sei und daher auch ein Recht auf Täuschung beinhalte. Allerdings verbietet schon das bestehende Recht bestimmte Formen der Täuschung oder der Lüge, beispielsweise die Verleumdung (zum Schutz des Betroffenen), die Falschaussage vor Gericht (zum Schutz der gerichtlichen Wahrheitsfindung), gefälschte Online-Bewertungen (zum Schutz des lautereren Wettbewerbs) oder die – bislang noch sehr eng gefasste – Wählertäuschung (zum Schutz der ordnungsgemäßen Wahlhandlung). Für den bewussten und zielgerichteten Einsatz von Falschmeldungen und falschen Identitäten, mit dem der politische Gegner diskreditiert oder gar das demokratische System destabilisiert werden soll, erscheint eine Beschränkung der Meinungsfreiheit daher durchaus gerechtfertigt. Es ist eher eine Frage der Zweckmäßigkeit, wie weit ein solches Verbot zu fassen ist und ob es etwa den wahlkämpfenden Parteien oder den Intermediären aufzuerlegen ist. Außerdem könnte gegebenenfalls auch eine Kennzeichnung schon den Zweck erfüllen, die Lauterkeit des politischen Meinungskampfs zu schützen. Der neue Medienstaatsvertrag schreibt jedenfalls vor, dass der Einsatz von Bots gegenüber dem Adressaten ofenzulegen ist und die

Intermediäre auf die Befolgung dieser Transparenzpflicht hinzuwirken haben.

Fazit

Die freie demokratische Meinungsbildung ist ein zentrales Gut. Sie wird allerdings nicht schon dadurch gewährleistet, dass der Staat sich einer jeglichen Regelung enthält, wie es manche etwa unter Berufung auf die Meinungsfreiheit fordern. Die demokratischen Freiheiten – die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Presse- und Rundfunkfreiheit sowie die Wahlfreiheit – beinhalten auch eine Ausgestaltungsdimension und bedürfen des aktiven Schutzes durch die Rechtsordnung. Mit dem neuen Medienstaatsvertrag sind einige Elemente eines solchen Schutzes in Deutschland anvisiert. Weitere können und sollten folgen.

Literaturhinweise

- *Konrad Lischka/Christian Stöcker*, „Digitale Öffentlichkeit. Wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen“, Bertelsmann-Stiftung 2017
- *Benjamin Raue*, „Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken“, Juristenzeitung 2018, 961
- *Samantha Bradshaw/Philip N. Howard*, „The Global Disinformation Order: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation, Project on Computational Propaganda“, Working Paper 2019.3, Oxford
- *Sascha Hölig/Uwe Hasebrink*, „Reuters Institute Digital News Report 2019“, Hans-Bredow-Institut, Juni 2019
- *Sebastian Unger/Antje von Ungern-Sternberg*, Demokratie und künstliche Intelligenz, Tübingen 2019