

Stellungnahme von Dr. Julian Jaurisch, Stiftung Neue Verantwortung

basierend auf dem Fragenkatalog

zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

im Deutschen Bundestag am 02. März 2020

zum Thema „Wehrhaftigkeit der demokratischen Verfasstheit der EU und Integrität von Willensbildungsprozessen“

1. In welcher Weise und durch welche Akteure wird die Integrität demokratischer Willensbildungsprozesse auf der europäischen Ebene sowie in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bedroht? Wie äußert sich die illegitime und manipulative Beeinflussung demokratischer Willensbildungsprozesse in klassischen Medien, im Internet, in den sozialen Medien und bei der gezielten Unterstützung bestimmter politischer Kampagnen oder Kandidaten?

Die Integrität demokratischer Willensbildungsprozesse wird auf unterschiedliche Weisen bedroht. Eine der zentralen Herausforderungen ist Desinformation in der digitalen Öffentlichkeit: Sie hindert nicht nur auf individueller Ebene Bürger:innen daran, sich ihre politische Meinungen frei und unabhängig zu bilden. Es entstehen auch negative gesellschaftliche Auswirkungen, wenn etwa Polarisierung verstärkt wird und sich dadurch die Dialogbereitschaft zwischen unterschiedlichen Interessengruppen verringert.

Desinformation¹ wird von unterschiedlichen Akteuren aus finanziellen oder politischen Motiven verbreitet. Im Fokus der Berichterstattung stehen meist ausländische staatliche Akteure, die in die Wahlen anderer Länder eingreifen. Dies war in den USA zwischen 2014 und 2016 der Fall, als Russland über verschiedenen Kampagnen in diversen sozialen Medien versuchte, die gesellschaftliche Polarisierung im Land anzuheizen.² Dies geschah auch über bezahlte Werbung in diesen Netzwerken.

Doch es sind keinesfalls nur ausländische Akteure, die Desinformation verbreiten. Vielmehr zeigte eine Studie der Stiftung Neue Verantwortung vor der Bundestagswahl 2017, dass es einheimische Akteure waren, die falsche und irreführende Nachrichten in Umlauf brachten.³ Diese stammten vornehmlich aus dem rechten und rechtspopulistischen Spektrum. Die Studie zeigt zudem auf, wie Desinformation aus sozialen Netzwerken gerade über die Berichterstattung in klassischen Medien an Fahrt gewinnt.

Soziale Netzwerke, Videoportale und Suchmaschinen sind nicht die Ursache von Desinformation. Desinformation beruht auf bestehenden gesellschaftlichen Herausforderungen, mit denen sich auch gefestigte Demokratien konfrontiert sehen – sei es eine weit verbreitete Abstiegsangst in der Bevölkerung, sei es Rassismus, sei es politische Korruption, seien es ethnische Konflikte.⁴ Doch digitale Technologien können dabei als Brandbeschleuniger fungieren. Sie bieten reichweitenstarke, gleichzeitig personalisierte, Kanäle für alle Menschen und das schließt eben auch rechtspopulistische und rechtsextremistische Gruppierungen ein. Digitale Plattformen können Debatten und Sichtweisen,

¹ Desinformation sind falsche, ungenaue und irreführende Informationen, die entwickelt und verbreitet werden, um politische Prozesse zu behindern. Lose übersetzt aus European Commission, „A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation“ (Brüssel: European Commission, 12. März 2018), 10,

https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271; im Englischen bietet sich auch die aktivische Definition „to disinform“ an, siehe Clare Melford, „Disinformation is an Online Harm“, Global Disinformation Index, 26. Juni 2019, <https://disinformationindex.org/2019/06/disinformation-is-an-online-harm/>.

² Robert S. Mueller, III, „Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election“ (Washington, DC: U.S. Department of Justice, März 2019), <https://www.justice.gov/storage/report.pdf>.

³ Alexander Sänglerlaub, Miriam Meier, und Wolf-Dieter Rühl, „Fakten statt Fakes. Verursacher, Verbreitungswege und Wirkungen von Fake News im Bundestagswahlkampf 2017“ (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 26. März 2018), https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_fakten_statt_fakes.pdf.

⁴ Siehe zu dieser Argumentation auch Ben Scott, „Did Google and Facebook Break Democracy?“, *Progressive Centre UK*, 30. Juli 2019, https://www.progressivecentre.uk/did_google_and_facebook_break_democracy/; Adam B. Ellick, Adam Westbrook, und Andrew Blackwell, „Operation Infektion: Russian Disinformation from Cold War to Kanye“, *The New York Times*, 12. November 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/12/opinion/russia-meddling-disinformation-fake-news-elections.html>.

die zu gesellschaftlicher Polarisierung beitragen, verstärken. Am deutlichsten wurde dies in den USA, doch auch in Deutschland offenbarte die Studie der Stiftung Neue Verantwortung Anzeichen dafür.

Deshalb müssen die Funktionsweisen und die Besonderheiten einiger sozialer Netzwerke und anderer digitaler Dienste berücksichtigt werden, wenn über Desinformation im digitalen Raum geredet wird. Facebook, Google, Instagram, Twitter und YouTube beispielsweise arbeiten im Kern nach einer aufmerksamkeitsgetriebenen Logik, in der Wut und Lüge oft besser funktionieren als Freundlichkeit und Wahrheit. Die Fokussierung auf „Engagement“ (Aufmerksamkeitsmaximierung), die einige soziale Netzwerke und Suchmaschinen ausmacht, basiert auf einer umfangreichen Datensammlung. Mit diesen Daten lassen sich detaillierte Profile erstellen, die es den Unternehmen ermöglichen, gezielte Werbung („targeted ads“) zu verkaufen. Nebeneffekt sind personalisierte, segmentierte digitale Informations- und Nachrichtenräume weitgehend ohne journalistisches Gatekeeping, die anfällig für die Verbreitung von Desinformation sind.

2. Unter anderem bei der US-amerikanischen Präsidentenwahl sowie bei dem Brexit-Referendum soll es digitale Wahlbeeinflussung und damit Meinungsbeeinflussung gegeben haben. Welche konkreten und belastbaren Kenntnisse gibt es über geglückte oder misslungene Versuche, Kommunikationsinfrastrukturen zu kompromittieren, Meinungsbildungsprozesse zu beeinflussen oder Wahlen und Abstimmungen in Deutschland oder in Europa zu manipulieren?

Die in der Antwort zu Frage 1 genannte Studie der Stiftung Neue Verantwortung zeigt das Ausmaß von Desinformation von der Bundestagswahl 2017 auf, das insgesamt als gering anzusehen war. Daneben gibt es zahlreiche weitere Fälle dokumentierter Desinformation. So deckte etwa das EUDisinfoLab ein heimliches pro-indisches Onlinenetzwerk auf, das in Europa aktiv war.⁵ Vor der Europawahl wurden möglicherweise gefälschte Social-Media-Accounts entdeckt, die gezielt die Sichtbarkeit bestimmter Parteien zu Ungunsten anderer Parteien erhöht haben könnten.⁶ Facebook selbst hat mehrfach mutwillig manipulative Netzwerke unter anderem aus dem Iran und Russland entfernt (die allerdings nicht auf Europa abzielten).⁷ Oftmals ist es aber eben nicht Facebook oder eine Behörde, die Desinformationskampagnen aufdeckt, sondern universitäre oder zivilgesellschaftliche Organisationen (neben den genannten Organisationen EUDisinfoLab und Avaaz sind dies unter anderem Graphika, das Oxford Internet Institute und das Digital Forensic Research Lab sowie selbstständige Forschende wie in Deutschland etwa Luca Hammer).

Forschende sind bislang darauf angewiesen, dass Unternehmen wie Facebook, YouTube und Twitter ihre Daten freiwillig zur Auswertung bereitstellen. Das funktioniert bisher nur unzureichend und stellt so ein großes Hindernis für die Entwicklung passender gesetzgeberischer Maßnahmen für den Umgang mit Desinformation dar.⁸ Ein verbesserter Datenzugang ist dringend nötig. Falls freiwillige Maßnahmen der Unternehmen dazu weiterhin nicht ausreichen, ist eine rechtliche Regelung zu diskutieren. Dies ist mit komplexen Fragen verbunden, da unterschiedliche Akteure (Zivilgesellschaft, universitäre Forschung, gewinnorientierte Unternehmen, Aufsichtsbehörden) unterschiedliche Ansprüche an Datenzugänge haben und eine strikte Einhaltung des Datenschutzrechts zwingend

⁵ Flora Carmichael und Abid Hussain Biswas Soutik, „Vast Pro-Indian ‚propaganda‘ Network Exposed“, *BBC News*, 16. Dezember 2019, Abschn. India, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-50749764>.

⁶ Trevor Davis, Steven Livingston, und Matt Hindman, „Suspicious Election Campaign Activity on Facebook: How a Large Network of Suspicious Accounts Promoted Alternative Für Deutschland in the 2019 EU Parliamentary Elections“ (Washington, DC: The George Washington University, 22. Juli 2019), <https://smpa.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2046/f/2019-07-22%20-%20Suspicious%20Election%20Campaign%20Activity%20White%20Paper%20-%20Print%20Version%20-%20IDDP.pdf>; Avaaz, „Far Right Networks of Deceptions: Avaaz uncovers flood of disinformation, triggering shutdown of Facebook pages with over 500 million views ahead of EU elections“ (New York, NY: Avaaz, 22. Mai 2019), <https://avaazimages.avaaz.org/Avaaz%20Report%20Network%20Deception%2020190522.pdf>.

⁷ Nathaniel Gleicher, „Removing Coordinated Inauthentic Behavior in UAE, Egypt and Saudi Arabia“, *Facebook Newsroom* (blog), 1. August 2019, <https://newsroom.fb.com/news/2019/08/cib-uae-egypt-saudi-arabia/>; Nathaniel Gleicher, „Removing More Coordinated Inauthentic Behavior From Iran and Russia“, *Facebook Newsroom*, 21. Oktober 2019, Abschn. Company News, <https://about.fb.com/news/2019/10/removing-more-coordinated-inauthentic-behavior-from-iran-and-russia/>.

erforderlich ist. Eine Diskussion um mögliche Verpflichtungen zu offenen Datenschnittstellen sollte daher in jedem Fall Expert:innen nicht nur der Plattformen und Regierungen, sondern auch der Forschung und der Zivilgesellschaft einbeziehen.

Es sind bei der gestellten Frage zwei weitere Aspekte zu berücksichtigen. Zum einen geht es bei Desinformation nicht nur um Wahlen. Das Thema erfuhr zwar im Zuge des Brexit-Referendums und der Präsidentschaftswahl in den USA 2016 eine erhöhte Aufmerksamkeit, aber Desinformation ist nicht nur für Abstimmungen und Wahlkämpfe gefährlich. Desinformation sorgt auch dafür, gesellschaftliche Spaltungen anzuheizen, Misstrauen in der Gesellschaft zu schüren und demokratische Prozesse und Institutionen in Frage zu stellen. Dies zu messen und festzustellen, wie erfolgreich die Versuche der Meinungsbeeinflussung sind, ist nur schwer möglich. Abgesehen davon, dass es sich um zeitlich unbestimmte und verdeckte Eingriffe handeln kann, die eine schnelle Analyse erschweren, ist der oben erwähnte schlechte Zugang zu Daten der Plattformen ein Hauptgrund dafür.

Zum anderen muss beachtet werden, dass selbst versuchte und nicht erfolgreiche Desinformationen negative Auswirkungen haben können. Die Wahrnehmung, dass Desinformation weit verbreitet ist und weder Plattformen noch Medien noch Parlament dagegen etwas tun, könnte dazu beitragen, das Vertrauen in demokratische Institutionen und Prozesse sowie in faktenbasierte Medien ebenso zu untergraben wie tatsächlich verbreitete Desinformation. Daher ist es wichtig, dass ein offener, transparenter, grundrechtsbasierter Umgang mit Desinformation im Fokus von Forschenden, Gesetzgebenden und Journalist:innen steht, der Herausforderungen klar benennt, aber nicht übertreibt.

3. Gibt es Möglichkeiten, diese Kampagnen zu analysieren und gegen sie vorzugehen? Wie bewerten Sie diese? Wo liegen eventuelle Problematiken (z. B. Datenzugang für die Analyse, etc.)?

Siehe Antwort zu Frage 2.

4. Welche Kenntnisse gibt es über staatliche und nichtstaatliche Akteure, die versuchen, Meinungs- und Willensbildung oder Wahlen und Abstimmungen zu beeinflussen oder zu manipulieren?

Siehe Antworten zu Fragen 1 und 2.

5. Welche Rolle spielen Fake-Accounts und Bots bei diesen Manipulationsversuchen? Wie ist die bisherige Forschung zu Social Bots zu bewerten? Welche Rolle spielen Social Bots – sind sie eine echte Gefahr oder herrscht eine eher übertriebene Furcht? Wie lassen sich Social Bots entdecken?

Die Diskussion mit zwei entgegengesetzten Ansichten zum Thema Social Bots (ein Lager, das Beweise für ihre Existenz anführt, und ein Lager, das Beweise für ihre Nicht-Existenz anführt) verfolge ich, doch kann ich aufgrund meiner eigenen Expertise keine Aussage zur Erforschung von Social Bots machen.

Unabhängig von der endgültigen Beweislage verweise ich auf die Antworten zu Fragen 6 und 7, in denen deutlich wird, dass Regulierung sich idealerweise nicht auf Symptome (etwa die einzelne Falschnachricht oder das potenzielle Botnetzwerk) konzentrieren sollte, sondern strukturelle Herausforderungen angehen sollte. Zudem verweise auf die Antwort auf die Frage 2, in der die Notwendigkeit verbesserter und ausgeweiteter Forschung zu Desinformation erwähnt wird.

6. In welcher Weise können der Gesetzgeber auf europäischer und nationaler Ebene oder die Europäische Kommission und die Regierungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Maßnahmen zum Schutz demokratischer Willensbildungsprozesse, etwa gegen manipulative Meinungsmache auf digitalen Plattformen, ergreifen? Gehen die bisherigen Initiativen der Europäischen Kommission, wie die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes für Online-Plattformen, die Schaffung eines unabhängigen europäischen Netzes von Faktenprüfern, oder die Einrichtung einer sicheren europäischen Online-Plattform gegen Desinformation in die richtige Richtung?

Die Europäische Kommission selbst hat kritisiert, dass der Leitfaden („Code of Practice on Disinformation“) bei den Plattformen nicht ausreichend umgesetzt wurde.⁹ Der Leitfaden bleibt an vielen Stellen vage und es mangelt an Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen. So verzichtet beispielsweise die Vorgabe an die Unternehmen, Forschung zu „unterstützen“, auf eine Pflicht zur Öffnung der Datenschnittstellen für Forschende. Das aber ist die Grundlage für sinnvolle wissenschaftliche Studien, die kritisch die Maßnahmen der Plattformen begleiten und prüfen können (siehe hierzu auch die Antwort auf Frage 2).¹⁰

Die Datenbanken für politische Onlinewerbung, die im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 aufgesetzt wurden, sind ein sinnvolles Werkzeug, um Transparenz zu politischer Kommunikation herzustellen. Jedoch waren die Datenbanken unvollständig und von Fehlern geplagt (siehe hierzu auch die Antwort auf Frage 9).¹¹ Dagegen konnte die EU nicht viel unternehmen – wegen fehlender Sanktionsmöglichkeiten. Eine formale Überprüfung war zudem nicht vorgesehen, Fehler wurden vielmehr von Medien und Zivilgesellschaft aufgedeckt.

Zudem ist es fraglich, ob das Mandat, sich ausschließlich auf russische Einflussnahme zu fokussieren, der Desinformationsproblematik gerecht wird, wenn klar ist, dass viele Desinformationskampagnen von inländischen Personen und Organisationen betrieben werden. In Deutschland zeigte sich beispielsweise, dass vor der Bundestagswahl 2017 vorrangig Rechtspopulist:innen innerhalb des Landes ihre Mitmenschen in die Irre führten, ohne dass ausländische Staaten direkt eingriffen.¹²

Die Unterstützung von Faktenprüfer:innen ist angebracht, da deren Arbeit von großer Bedeutung für die Richtigstellung von Desinformation ist. Sich in der digitalen Öffentlichkeit allerdings darauf zu verlassen, dass Faktenchecks sich ebenso schnell und wirksam verbreiten wie Desinformation, ist kurzsichtig.¹³ Hinzu kommt, dass gemessen an den Umsätzen etwa Facebooks Investitionen in Faktencheck-Programme vernachlässigbar sind.¹⁴ Zu solchen Investitionen oder dem Umfang von Faktenchecks macht der Leitfaden keinerlei Vorgaben.

Insgesamt zeigt sich eindeutig, dass selbstregulatorische Maßnahmen, die bisher im Fokus europäischer Initiativen zu Desinformation lagen, nicht ausreichen. Neben fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten ist eine große Schwäche, dass die Funktionsweise der Plattformen zu wenig berücksichtigt wird. Dies müsste in zukünftigen Regulierungsvorhaben geändert werden (siehe Antwort zu Frage 7).

7. Wie kann man wirksam gegen Hass und Hetze im Netz vorgehen, wenn gleichzeitig das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) – welches ja selbst keine strafrechtlichen Vorgaben enthält aber die Rechtsdurchsetzung verbessern soll und dies nachweislich auch tut – aufgehoben werden soll? Welche Überlegungen sollten bei der Weiterentwicklung des NetzDG berücksichtigt werden? Wie sollte der europäische Rechtsrahmen weiterentwickelt werden?

⁹ Simon Koenigsdorff, „EU-Kommission: Online-Plattformen tun noch nicht genug gegen Desinformation“, heise online, 29. Oktober 2019, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Kommission-Online-Plattformen-tun-noch-nicht-genug-gegen-Desinformation-4571612.html>.

¹⁰ Zu den Schwierigkeiten für Forschung und Zivilgesellschaft beim Datenzugang siehe Alexander Sänglerlaub, „Der blinde Fleck digitaler Öffentlichkeiten“ (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 21. März 2019), https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/blinde.fleck_.digitale.oeffentlichkeit.pdf.

¹¹ Mozilla Corporation, „Facebook and Google: This Is What an Effective Ad Archive API Looks Like“, *The Mozilla Blog*, 27. März 2019, <https://blog.mozilla.org/blog/2019/03/27/facebook-and-google-this-is-what-an-effective-ad-archive-api-looks-like>.

¹² Sänglerlaub, Meier, und Rühl, „Fakten statt Fakes. Verursacher, Verbreitungswege und Wirkungen von Fake News im Bundestagswahlkampf 2017“.

¹³ zu den Grenzen von Faktenchecks siehe Alexander Sänglerlaub, „Feuerwehr ohne Wasser? Möglichkeiten und Grenzen des Fact-Checkings als Mittel gegen Desinformation“ (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 12. Juli 2018), <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/feuerwehr-ohne-wasser-moeglichkeiten-und-grenzen-des-fact-checkings-als-mittel-gegen>.

¹⁴ Judd Legum, „The facts about Facebook’s fact-checking program“, *Popular Information*, 13. Februar 2020, <https://popular.info/p/the-facts-about-facebooks-fact-checking>.

Die Integrität demokratischer Willensbildungsprozesse wird nicht gestärkt, wenn entweder dominierende private Unternehmen oder staatliche Stellen ohne unabhängige Kontrolle in die Lage versetzt werden, über Meinungsäußerungen zu entscheiden. Dies ist im Bedarfsfall Gerichten vorbehalten. Gerade bei staatlichen Eingriffen mit starkem Fokus auf die Inhaltelöschung wie beim NetzDG ist Kritik hieran als mögliche Zensur nicht abzuwenden, worauf ich hier aber nicht detailliert eingehen werde.¹⁵ Zumal es wichtig zu beachten ist, dass die für Hass und Hetze im Netz vorgesehenen Regeln auf Desinformation nur schwierig anwendbar sind, da es kein einheitliches Verständnis von Desinformation gibt und ein Großteil der Desinformation nicht strafrechtlich relevant ist (Verleumdung und üble Nachrede kämen als Tatbestände in Frage und sind vom NetzDG abgedeckt).

Statt den Fokus allein auf die Löschung möglicherweise rechtswidriger Inhalte zu legen, sollte sich Regulierung auf die Kontrolle digitaler Plattformen konzentrieren. Idealerweise könnte das auf europäischer Ebene passieren. Wie in fast jeder anderen Industrie sollten Standards vorgegeben sein, an die sich wirtschaftliche Akteure halten müssen, um mögliche individuelle und gesellschaftliche Schäden ihres Produkts oder ihrer Dienstleistung einzudämmen. Diese Standards müssen von unabhängiger Stelle kontrolliert werden und bei Nichteinhaltung muss es Sanktionen geben. Eine Expert:innengruppe, die für die französische Regierung Vorschläge zur Regulierung sozialer Medien erarbeitete, verglich dies mit der Finanzindustrie.¹⁶ Dort existieren gesetzliche Vorgaben, teils auf internationaler Ebene, welche Prozesse etwa zur Bekämpfung von Geldwäsche etabliert sein müssen und wie darüber berichtet werden muss, und welche Aufklärungs- und Informationspflichten es gegenüber Kund:innen und Regulierungsbehörden gibt. Mit Blick auf digitale Plattformen erscheinen beispielsweise Standards für Moderationsprozesse und deren Überwachung als möglicher Ansatzpunkt statt strikter Löschrufen. Es muss jedoch Sorge getragen werden, nicht einfach Erfahrungen und Regulierungen aus einer anderen Industrie auf die Plattformen zu übertragen. Vielmehr sollte bei Regulierungsfragen abgewogen werden, welche Ansätze sich als sinnvoll erwiesen haben, welche Adaptionen nötig sind und welche unbeabsichtigten Nebenfolgen in anderen Fällen aufgetreten sind.¹⁷

Es finden sich vielversprechende Ansätze für eine Regulierung zur Aufsicht von Unternehmen (und nicht Inhalten) zum Beispiel in anderen Teilen des NetzDG selbst, in der Medienregulierung, im Datenschutz und im Wettbewerbsrecht:¹⁸

- Die Pflichten des NetzDG, Verantwortliche zu benennen und Transparenzberichte zu den Prozessen der Inhaltmoderation zu verfassen, führen dazu, dass Unternehmensprozesse nachvollziehbar werden. Mit klareren Vorgaben für die Transparenzberichte (zum Beispiel, um eine Vergleichbarkeit zwischen Plattformen herzustellen und indem sie stärker über eine

¹⁵ Für eine Übersicht des Für und Wider zum NetzDG mit Blick auf Fragen zur Meinungsfreiheit siehe David Kaye, *Speech Police: The Global Struggle to Govern the Internet*, Bd. Columbia Global Reports (New York: Columbia University in the City of New York, 2019); Bundeszentrale für politische Bildung, „Debatte Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)“, Bundeszentrale für politische Bildung, 16. März 2018, <https://www.bpb.de/dialog/netzdebatte/262660/debatte-netzwerkdurchsetzungsgesetz-netzdg>; Heidi Tworek und Paddy Leerssen, „An Analysis of Germany’s NetzDG Law“ (Amsterdam: Transatlantic High Level Working Group on Content Moderation Online and Freedom of Expression, 15. April 2019), https://www.ivir.nl/publicaties/download/NetzDG_Tworek_Leerssen_April_2019.pdf.

¹⁶ Sacha Desmaris, Pierre Dubreuil, und Benoît Loutrel, „Creating a French framework to make social media platforms more accountable: Acting in France with a European vision“ (Paris: French Secretary of State for Digital Affairs, Mai 2019), https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=AE5B7ED5-2385-4749-9CE8-E4E1B36873E4&filename=Mission%20Re%CC%81gulation%20des%20re%CC%81seaux%20sociaux%20-ENG.pdf.

¹⁷ Heidi Tworek, „A New Blueprint for Platform Governance“, *Centre for International Governance Innovation*, 24. Februar 2020, <https://www.cigionline.org/articles/new-blueprint-platform-governance>.

¹⁸ siehe hierzu wieder detaillierter Julian Jaurisch, „Regulatorische Reaktionen auf Desinformation: Wie Deutschland und die EU versuchen, gegen manipulative Meinungsmache auf digitalen Plattformen vorzugehen“ (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 15. Oktober 2019), https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/regulatorische_reaktionen_auf_desinformation.pdf.

quantitative Aufzählung gelöschter Inhalte hinausgehen) könnte dieser positive Ansatz des NetzDG gestärkt werden.

- Der Entwurf für den Medienstaatsvertrag sieht erstmals überhaupt eine Aufsicht für soziale Netzwerke, Videoportale und Suchmaschinen vor, statt wie bisher nur für Fernsehen und Radio. Zwar ist es fraglich, ob eine auf 14 Landesmedienanstalten aufgeteilte Überwachung globaler Technologiekonzerne den Anforderungen der digitalen Öffentlichkeit gerecht wird, und auch spezielle Anforderungen des Medienstaatsvertrag müssen noch ausdifferenziert werden, etwa die Vorgaben zur Algorithmentransparenz. Doch besteht zumindest großes Potenzial, über eine staatsferne, unabhängige, nicht auf einzelne Inhalte fokussierte Aufsicht die Rechenschaftspflicht großer Plattformen zu fördern. Idealerweise ließen sich hier auf EU-Ebene zunächst eine Koordinierung erreichen und eventuell später gemeinsame Regelungen finden.
- Auch das Datenschutzrecht sieht eine Aufsicht großer Plattformen vor und ist ein Baustein zur Eindämmung von Desinformation. Die datengetriebene Logik großer Plattformen macht eine konsequente Durchsetzung von Datenschutzregeln unabdingbar. Die Datensammlung und Profilbildung, die für das personalisierte und segmentierte digitale Nachrichten- und Informationsumfeld sorgt, können durch Datenschutzregeln zumindest in Teilen eingeschränkt werden. Da in Form der Datenschutzgrundverordnung bereits kürzlich modernisierte Regeln vorliegen, ist in diesem Bereich die Rechtsdurchsetzung von Bedeutung. Dafür sind gut ausgestattete Datenschutzbehörden und eine starke europäische Koordinierung wichtig.
- Im Wettbewerbsrecht steht beispielsweise die Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen an. Diese könnte eventuell verpflichtende Datenportabilität einfördern, die es Wettbewerbern in bestimmten Fällen ermöglichen, auf Daten der großen Unternehmen zuzugreifen. Auch hierbei geht es primär darum, verbindliche Prozesse bei großen Plattformen zu definieren. Eine zuständige unabhängige Behörde, in diesem Fall das Bundeskartellamt, wäre für die Kontrolle der Einhaltung der Regeln verantwortlich.

Die hier beispielhaft aufgeführten Regulierungsansätze legen den Fokus auf eine demokratisch legitimierte, aber unabhängige Aufsicht über Unternehmensprozesse. Sie offenbaren, dass Gesetzgebende in mehreren Politikfeldern aktiv werden müssen, um die Integrität demokratischer Willensbildungsprozesse in der digitalen Öffentlichkeit zu gewährleisten. Die vielschichtigen, sich wandelnden Herausforderungen mit einem einzelnen Gesetz lösen zu wollen, ist nicht realistisch.

8. Welche gesetzgeberischen Initiativen auf europäischer und nationaler Ebene wären denkbar, um die Auslandsfinanzierung politischer Kampagnen und Kandidaten transparent zu regulieren? Wie kann die Durchsetzung entsprechender Regeln europaweit kontrolliert werden? Wenn wir nach dem Beispiel von Frankreich und Deutschland Fristen zur Löschung von falschen Inhalten setzen wie kann ein Vollzug dieser Fristen gewährleistet werden?

Siehe Antworten zu Frage 7 und Frage 9.

9. Wie bewerten Sie den unterschiedlichen Umgang der großen Plattformen mit politischer Werbung und wie könnte hier ein entsprechender Regulierungsrahmen ausgestaltet werden?

Eine Regulierung bezahlter politischer Kommunikation ist dringend geboten. In Deutschland gibt es für politische Werbung im Fernsehen und Radio klare Aufsichtsverantwortlichkeiten (in der Medienaufsicht), strikte Begrenzungen auf Wahlkampfzeiten und Transparenzvorgaben, wobei aber keine Einschränkung der Inhalte vorgenommen wird. Es geht bei bisheriger Regulierung also nicht um eine Beschränkung von Botschaften in irgendeiner Form, sondern um die Herstellung von Offenheit und Rechenschaft über parteipolitische Kommunikation und Ausgaben.

In der digitalen Öffentlichkeit wird es aktuell hingegen den Unternehmen selbst überlassen, sich Prozesse und Regeln für den Umgang mit politischer Werbung auszudenken. Dabei entstehen bei unterschiedlichen Plattformen unterschiedliche Herangehensweisen, von denen keine einer unabhängigen Kontrolle obliegt. Passende Regulierung im digitalen Bereich sollte sich nicht auf Werbeinhalte konzentrieren, sondern die Besonderheiten der Werbeauspielung in sozialen Medien, Suchmaschinen und Videoportalen beachten, die auf der datenbasierten Verhaltensanalyse der Nutzenden beruht. Ein Kernziel eines möglichen Regulierungsrahmen müssten daher verbindliche

Transparenzvorgaben sein. Diese konkret auszuarbeiten und eine Balance mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung zu finden sollte Aufgabe des Parlaments (und nicht der Plattformen) sein, das dabei zwingend Expertise aus den Behörden, der Zivilgesellschaft, der Forschung und Praxis, also etwa von Parteien und Plattformen, einholen muss.

Konkrete Beispiele für mögliche Transparenzpflichten gibt es. So sollte es für Nutzende ersichtlich und nachvollziehbar sein, wer dafür bezahlt, mit politischen Botschaften in ihren Nachrichtenfeed oder auf Suchmaschinenergebnisseiten zu erscheinen. Dafür sind klare, detaillierte Kennzeichnungspflichten nötig (zum Beispiel Informationen zum Engagement und genauere Angaben zu Ausgaben als die bisherigen großen Geldspannen).¹⁹ Diese Kennzeichnungs- und Transparenzpflichten sind aufgrund der Targetingmöglichkeiten und der personalisierten, algorithmenbasierten Ausspielung weitergehend als im traditionellen Mediumfeld.

Ein weiterer konkreter Schritt könnte eine verbindliche Pflicht zu Werbebibliotheken mit klaren Vorgaben sein, die deren Nützlichkeit für Forschung und Behörden garantiert, sein.²⁰ Dies würde Nutzenden helfen, aber besonders die Arbeit von Forschenden und Journalist:innen unterstützen. Um eine schwierige Definition von politischer Werbung zu umgehen, könnte eine solche Werbebibliothek jegliche (und nicht nur politische) Werbung umfassen. Andernfalls bleibt es eine zentrale Aufgabe der Landesmedienanstalten, die recht grobe Definition aus dem Entwurf des Medienstaatsvertrags für das digitale Nachrichten- und Werbeumfeld zu konkretisieren.

Vor der Bundestagswahl 2017 gab es bereits Selbstverpflichtungen einzelner Parteien zu Datenschutz und politischer Werbung. Diese könnten vor der kommenden Wahl erneuert werden und beispielsweise den allgemein gehaltenen „Fair Play Pledge“²¹ aus Irland zum Vorbild nehmen. Selbstverpflichtungen könnten aber auch weiter gehen und etwa den Verzicht auf bestimmte, sehr engmaschige Formen des Microtargeting oder die Begrenzung der Anzahl von Anzeigen beinhalten. Dabei könnte auch überlegt werden, ob und wie Parteien selbst über Ausgaben für Werbung genauer Auskunft geben müssen. Die Rechenschaftsberichte schlüsseln dies aktuell nicht auf, lediglich der Posten „Sachausgaben für Wahlkämpfe“ wird aufgeführt. Hier zeigt sich auch eine mögliche Überlappung der Aufgabenbereiche von Landesmedienanstalten (für politische Werbung) und Bundestagsverwaltung (für Fragen zu Parteienfinanzierung und dem Umgang mit möglichen Verstößen gegen das Parteiengesetz). Im Parteienrecht gibt es offene Fragen zur Reform der Offenlegungs- und Rechenschaftspflichten, gerade mit Blick auf Parallelaktionen²², die eventuell mit Transparenzregeln für politische Onlinewerbung verknüpft werden könnten. Auch hier sollte das Parlament eine führende Rolle in der Regelsetzung einnehmen, unter Einbeziehung externer Expertise.

10. Welche Bedeutung könnte der Stärkung der Schnittstelle von Öffentlichkeitsarbeit und Diplomatie (public diplomacy) beim Schutz der liberalen Demokratie auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zukommen? Wie können wir die Medienkompetenz (media literacy) in der gesamten Bevölkerung erhöhen, gerade aber nicht nur in Wahlkampfzeiten?

Individuelle Gegenrede in den sozialen Netzwerken kann im Umgang mit hasserfüllten Posts helfen. Auch auf staatlicher Ebene sind solche diplomatischen Narrative denkbar. Allerdings ist Vorsicht geboten, nicht auf ähnliche Taktiken wie autoritäre Staaten zurückzugreifen, eine Trennung von Partei und Regierung einzuhalten und diplomatische Botschaften nicht als journalistische Nachrichten darzustellen.

¹⁹ Dipayan Ghosh und Ben Scott, „Digital Deceit II: A Policy Agenda to Fight Disinformation on the Internet“ (Washington, DC: New America, 23. Januar 2018), https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Digital_Deceit_2_Final.pdf; Jessica Baldwin-Philippi u. a., „Digital Political Ethics: Aligning Principles with Practice“ (Chapel Hill, NC: University of North Carolina at Chapel Hill, Januar 2020), <http://citapdigitalpolitics.com/wp-content/uploads/2020/01/FINAL-Digital-Political-Campaigning-Report-2020-FINAL-1.pdf>.

²⁰ Mozilla Corporation, „Facebook and Google: This Is What an Effective Ad Archive API Looks Like“.

²¹ Fair Play Pledge, „Fair Play Pledge“, Fair Play Pledge, 2020, <https://fairplaypledge.org>.

²² Alexandra Bäcker und Heike Merten, „Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte“, *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 27. November 2019, <https://mip.pruf.hhu.de/article/view/140/142>.

Medienkompetenz ist von großer Bedeutung, muss aber gerade im Kontext von Desinformation genauer als digitale Nachrichten- und Informationskompetenz gefasst werden. Dies beinhaltet also nicht (nur) technische Kompetenzen in der Bedienung digitaler Dienste (Wie poste ich ein Foto? Wie stelle ich meine Datenschutzeinstellungen ein?), sondern setzt eine kritische Auseinandersetzung mit Informationen voraus (Wie kann ich Quellen bewerten? Kann ich nachvollziehen, wie diese Publikation finanziert wird?).

11. Welche Maßnahmen sind notwendig, um die Cybersicherheit von Kommunikationsinfrastrukturen sowie die Wahl- und Abstimmungsinfrastrukturen wirksam zu verbessern? Wie kann die IT-Sicherheit bei den Parlamenten verbessert werden?

/

12. Wie ist die bisherige Arbeit bestehender Institutionen wie der East StratCom Task Force beim Europäischen Auswärtigen Dienst zu bewerten?

Eine Bewertung der Arbeit ist mir nicht verlässlich möglich.

Grundsätzlich lässt sich mit Blick auf das eingeführte Frühwarnsystem für Desinformation beim Europäischen Auswärtigen Dienst sagen, dass eine institutionalisierte Einbeziehung von Forschung und Zivilgesellschaft als Verbesserung denkbar wäre. Bei sensiblen Informationen, die etwa über gesicherte Kanäle der Außenministerien laufen, ist es verständlich, dass kein institutionalisierter Austausch besteht und nicht alles offengelegt wird. Allerdings wäre es zu überlegen, auch Foren und Kanäle zu schaffen beziehungsweise zu institutionalisieren, die es Forschenden (besser) ermöglichen, zum Beispiel mutmaßliche Desinformationskampagnen mit Verantwortlichen auf EU- oder Mitgliedsländerebene zu diskutieren.

13. Wie bewerten Sie den kürzlich von Kommissionsvizepräsidentin Jourová vorgestellten European Democracy Action Plan?

Die Ankündigung, im European Democracy Action Plan Medien zu unterstützen, Plattformen zur Rechenschaft zu ziehen, auch EU-inländische Desinformationsakteure zu beachten und Rechtsklarheit bei politischer Werbung zu etablieren, ist vielversprechend. Da weitergehende Details noch unklar sind, ist mir eine abschließende Bewertung nicht möglich.

Idealerweise sollte der Aktionsplan konkrete legislative Vorschläge für die Europäische Kommission und/oder die Mitgliedstaaten machen, um festzustellen, auf welcher politischen Ebene Lösungen angestrebt werden. Die Regeln für politische Werbung sollten die Punkte aus der Antwort zu Frage 9 berücksichtigen. Eine Konkretisierung, Verschärfung und Institutionalisierung einiger Maßnahmen aus dem Leitfaden (siehe Antwort zu Frage 6) könnte ebenfalls hilfreich sein.

14. Wie sind Vorschläge des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron zur Einrichtung einer europäischen Agentur für den Schutz der Demokratie zu bewerten?

Der französische Präsident forderte unter anderem eine europäische Regulierung der Unternehmen, blieb darüber hinaus allerdings vage. Falls solche Anstrengungen ähnliche Maßnahmen wie die in der Antwort zu Frage 7 enthalten, sind diese positiv zu bewerten.

15. Wäre die Erlaubnis des Sendens der fremdsprachigen Medienangebote der Deutschen Welle auf Kanälen im Inland, eine Möglichkeit neu in Deutschland angekommene Ausländer als auch schon hier lebende Ausländer weniger anfällig für bewusste Desinformation ausländischer Medien zu machen? Gibt es in Europa funktionierende Modelle, an denen man sich orientieren könnte? Inwieweit wäre hier eine auch eine europäische Lösung denkbar?

Zur rechtlichen Lage, ob/wie dies mit dem Deutsche-Welle-Gesetz möglich wäre und welche Fragen aufkämen im Zusammenhang damit, dass es sich um ein steuerfinanziertes Medienangebot handelt, habe ich keine Expertise.

Grundsätzlich ist der Ansatz, durch qualitativ hochwertige Medienangebote, auch in nicht-deutscher Sprache, Desinformation zu begegnen, sehr sinnvoll. Die Rolle des Journalismus muss in einer

Debatte zur Stärkung der Integrität der Willensbildung beachtet werden, zusammen mit der Förderung digitaler Nachrichten- und Informationskompetenz (siehe Antwort zu Frage 10).