Governance von Informations-Intermediären – Herausforderungen und Lösungsansätze

- Bericht an das BAKOM -

Prof. Dr. Wolfgang Schulz / Dr. Stephan Dreyer, Hamburg

August 2020

Inhalt

1 Hintergrund und Fragestellung des Berichts 2

2 Unterstützende und abträgliche Potenziale intermediärer Leistungen im Hinblick auf funktionale Öffentlichkeiten 3

2.1 Gelingensbedingungen öffentlicher Kommunikation 3

2.2 Unterstützende Potenziale 6

2.3 Abträgliche Potenziale 7

2.4 Matrix intermediärer Potenziale für funktionale und dysfunktionale Öffentlichkeiten 12

3 Herausforderungen und Lösungsansätze bei der Governance von Informations-Intermediären 15

3.1 Komplexe Governancestrukturen in der Plattformregulierung ... 16

3.2 Überblick über vorhandene Regulierungsvorschläge 24

4 Bewertung der Governance-Ansätze mit Blick auf eine funktionale Öffentlichkeit 31

4.1 Steuerungsansätze bei rechtlich relevanten Einzelinhalten ... 32

4.2 Steuerungsansätze für Selektionslogiken auf Intermediärs-Ebene 38

4.3 Steuerungsansätze für personalisierte Angebote 46

4.4 Steuerungsansätze für eine verbesserte Rechtsdurchsetzung ... 47

5 Handlungsempfehlungen für moderne Intermediärs-Governance 47

Literatur 50

1 Hintergrund und Fragestellung des Berichts

Der 2019 von Wolfgang Schulz und Stephan Dreyer im Auftrag des BAKOM erarbeitete Bericht „Künstliche Intelligenz, Intermediäre und Öffentlichkeit“ kommt zu dem Ergebnis, dass Informations-Intermediäre wegen ihrer technischen Stellung zwischen Inhalteanbietern und Nutzer*innen, ihrer Orientierungs- und Navigationsfunktion sowie aufgrund starker Netzwerkeffekte und vertikaler Integration hohe Einflusspotenziale in Bezug auf die individuelle Meinungsbildung und die Konstruktion von Öffentlichkeit haben (Dreyer/Schulz 2019a). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Potenziale bei der Zuweisung von Relevanz bzw. die Priorisierung bestimmter Themen, die Selektion bei der Vermittlung von Informationen über gesellschaftlich relevante Diskurse und schließlich mit Blick auf die Entscheidungsmacht über die Repräsentation von Meinungen und Haltungen zu einem bestimmten Thema. Die von den jeweiligen Anbietern eingesetzten Verfahren der „künstlichen Intelligenz“, derzeit insbesondere Arten des maschinellen Lernens, weisen dabei spezifische Risikopotenziale mit Blick auf kaskadenartige Verstärkungseffekte, begrenzte Einsehbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen sowie technische Grenzen der Rechtsoperationalisierung auf.

Gleichzeitig stellen die Angebote basale Orientierungs-, Auffindbarkeits-, Informations- und soziale Interaktionsfunktionen für große Teile der Gesellschaft zur Verfügung. Regulatorische Handlungsoptionen müssen diese ermöglichenden Potenziale auf der einen Seite mit den risikobezogenen Potenzialen auf der anderen Seite abwägen. Mit ihren hochgradig modularen und hybriden Angebotsformen, die sehr unterschiedliche Formen von Informationsbedürfnissen befriedigen, individuelle/private wie öffentliche Inhalte bereitstellen und nicht-publizistische Inhalte genauso zugänglich machen wie klassische massenkommunikative Medienangebote, entziehen sich die Intermediäre klassischen Steuerungsansätzen in der Kommunikationspolitik (Schulz/Dankert 2016). Wo traditionelle Ansätze der Mediengovernance an Übertragbarkeitsgrenzen stoßen, fehlen im medienpolitischen und wissenschaftlichen Regulierungsdiskurs derzeit aber alternative Steuerungsmöglichkeiten.

Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Bericht darauf ab, aktuelle und aktuell diskutierte Regulierungsansätze vorzustellen und systematisch auf ihre Voraussetzungen, Anforderungen sowie Steuerungsgrenzen hin zu analysieren. Auf dieser Grundlage werden Ansätze vorgestellt, mit denen – je nach Problemspezifikation und Regelungszweck – eine effektive und zeitgemäße Intermediärsregulierung möglich erscheint.

Die wissenschaftliche Analyse erfolgt in drei Schritten. In einem ersten Schritt werden die ermöglichenden und risikobezogenen Potenziale intermediärer Informationsangebote für eine funktionale Öffentlichkeit überblicksartig dargestellt (Kap. 2). Im zweiten Schritt werden die spezifischen steuerungsbezogenen Herausforderungen bei der Governance von Informations-Intermediären aufgezeigt und derzeit diskutierte Ansätze vorgestellt (Kap. 3). Im dritten Schritt werden die diskutierten Regulierungsansätze aus steuerungswissenschaftlicher Sicht auf ihre

Wirksamkeit mit Blick auf die Gewährleistung einer funktionalen Öffentlichkeit sowie ihrer Möglichkeit der Berücksichtigung der positiven Funktionen von Intermediären hin untersucht (Kap. 4). Im Ergebnisabschnitt (Kap. 5) werden die vielversprechenden Regulierungsmaßnahmen und deren jeweilige Steuerungsvoraussetzungen zusammengefasst.

2 Unterstützende und abträgliche Potenziale intermediärer Leistungen im Hinblick auf funktionale Öffentlichkeiten

Die Wissenschaft hat sich früh und ausgiebig mit der Rolle von Informations-Intermediären im Hinblick auf ihre Rolle und Relevanz bei der individuellen und öffentlichen Information und Kommunikation beschäftigt. Unter Informations-Intermediären werden Onlineangebote verstanden, die die Vermittlung zwischen Inhalteanbietern und Endnutzer*innen ermöglichen und aus Sicht der Nutzer*innen dabei Funktionen der Orientierung und Aufmerksamkeitssteuerung übernehmen (Dreyer/Schulz 2019a: 5). Der Intermediärsbegriff wird dabei gattungsübergreifend genutzt und umfasst Suchmaschinen, soziale Netzwerkplattformen, Nachrichtenaggregatoren, Foto- und Videoplattformen sowie Microblogging-Angebote. Die Informations-Intermediäre zeichnen sich dadurch aus, dass sie regelmäßig Inhalte weder selber produzieren noch anbieten, sondern in erster Linie von Dritten zur Verfügung gestellte Inhalte (nutzergenerierte Inhalte) speichern, zugänglich machen und ordnen.

Mittlerweile liegt ein größerer Korpus an Forschungserkenntnissen darüber vor, welche Funktionen diese Angebote für den Einzelnen übernehmen. Insbesondere aus quantitativen Erhebungen lassen sich Rückschlüsse auf individualbezogene Funktionen und überindividuelle oder gar gesellschaftliche Funktionen ziehen (s. unten).

„Funktionale Öffentlichkeiten“ als demokratiegeleitetes Meta-Ziel von öffentlicher Kommunikation sind hingegen in erster Linie eine theoriegestützte zentrale Voraussetzung gelingender gesellschaftlicher Selbstverständigung. In vielen grundlegenden Arbeiten wurden die Entstehungs- und Gelingensbedingungen von demokratischer Öffentlichkeit herausgearbeitet. Dabei spielt naturgemäß das jeweils zugrundeliegende Demokratieverständnis eine große Rolle dafür, welche Funktionsbedingungen jeweils genannt und von Autor*innen priorisiert werden (Held 2008). Insgesamt aber ist hier ein Kernbestand basaler Funktionen gelingender Öffentlichkeiten entstanden, die man als Reißbrett für die Einordnung der beobachtbaren intermediären Funktionen in unterstützende oder ermöglichende Potenziale einerseits und abträgliche oder schädliche Potenziale andererseits bestimmen und nutzen kann.

2.1 Gelingensbedingungen öffentlicher Kommunikation

Funktionsbedingungen oder als „Qualitätsindikatoren“ (Neuberger 2020) gerahmte Merkmale öffentlicher, d. h. in der Regel medienvermittelter Kommunikation speisen sich auf individueller Ebene stets aus Autonomie- bzw. Mündigkeitsüberlegungen sowie damit zusammenhängenden Aspekten freier Willens- und Meinungsbildung. Als überindividuelle Quellen der Herleitung dieser Merkmale fungieren vor allem demokratietheoretische Überlegungen: In westlichen

Demokratien überwiegt das deliberative Moment in der gesellschaftlichen Selbstverständigung; das öffentliche Gespräch soll den Austausch verschiedener Standpunkte und in Bezug auf soziale Probleme eine gesellschaftliche Konfliktlösung ermöglichen. Dieser „Volkswille" manifestiert sich nicht nur in regelmäßigen demokratischen Wahlentscheidungen, sondern an vielen Stellen bereits zuvor in Form von medialer Berichterstattung, die hier – wie das deutsche Bundesverfassungsgericht früh festgestellt hat – als Medium und Faktor individueller und öffentlicher Meinungsbildung fungiert und zwischen Staat (vor allem bezogen auf Vertreter*innen von Exekutive und Legislative) und Gesellschaft vermittelt.

Im Zentrum der Konzeption funktionaler Öffentlichkeiten stehen damit Demokratie- sowie Willensbildungs- und Teilhabeprozesse auf der Ebene des Einzelnen sowie damit verschränkte überindividuelle, gruppenbezogene und gesellschaftsbezogene Prozesse der öffentlichen Meinungsbildung. Individuelle wie gemeinschaftliche Meinungs- und Willensbildungsprozesse aber sind hochkomplex, im Einzelnen schwierig nachzuvollziehen und eher abstrakt im Bereich der Maßstabsbildung bei der (rechtlichen) Bewertung von möglichen Missständen hilfreich. Das *eine* kommunikationswissenschaftliche Modell, wie Willensbildungsprozesse stets ablaufen und welche Akteure wie konkret darauf einwirken, gibt es nicht. Zudem erscheint die Differenzierung von individueller und öffentlicher Meinungsbildung artifiziell: Zu verschränkt – so viel ist anerkannt – sind die Pfade auf diesen beiden Ebenen (Mengden 2018: 281 ff.); öffentliche Meinung hat stets Einflüsse auf individuelle Sichtweisen und Einstellungen, und das „Ergebnis" einer individuellen Willensbildung manifestiert sich durch soziale Kommunikation wiederum in geäußerten Meinungen und Ansichten, die Einfluss auf die Wahrnehmung der öffentlichen Meinung haben (Geiß 2015: 114).

Vor diesem Hintergrund haben sich vor allem Qualitätsmerkmale herausgeschält, die auf einer Ebene unterhalb dieser Prozesse liegen und vor allem als plausible Grundvoraussetzungen autonomer, freiheitlicher Willensbildung angesehen werden. Hier finden sich Funktionsbedingungen, die aus demokratietheoretischer Sicht als normative Leitprinzipien von Medienkommunikation erscheinen und in den meisten Fällen korrespondierende grund- bzw. menschenrechtliche Gewährleistungen erfahren haben. Zu diesen grundlegenden Vorbedingungen gehören Freiheit, Gleichheit und Vielfalt (McQuail 1992). Daneben gibt es frühere und aktuelle Ausarbeitungen, die diese drei zentralen Anforderungen ergänzen und erweitern, wie etwa der jüngst von Neuberger angefertigte BAKOM-Bericht zu funktionalen und defekten Öffentlichkeiten (Neuberger 2020), wo als zusätzliche Indikatoren Informationsqualität, Diskursqualität, Machtverteilung, Kritik und Kontrolle, Integration und Sicherheit aufgezeigt werden (vgl. Neuberger 2018a). Alle diese Kriterien sind umfassende theoretische Begriffe, deren Einzelgehalte im Rahmen dieses Berichts nicht aufgefächert werden können. Die tabellarische Übersicht soll hier einen ersten Zugriff auf weiterführende Literatur ermöglichen (Tab. 1).

Tabelle 1: Gelingensbedingungen öffentlicher Kommunikation

Bedingung	**Fundstellen in der Literatur** (s. auch Neuberger 2020)
Freiheit	McQuail 1992: 67–70, 99–140; McQuail 2003: 70, 79–81; McQuail 2013: 61–64; Vowe 1999: 397–399, 404–405; Garton Ash 2016; Neuberger 2018a: 36–38; Sell 2018; Balkin 2020: 6.
Gleichheit	McQuail 1992: 67–68, 71–73; McQuail 2003: 71–72; McQuail 2013: 64–68; Vowe 1999: 399–403, 405; Zillien/Haufs-Brusberg 2014; Neuberger 2018a: 39–44.
Vielfalt	McQuail 1992: 141–181; McQuail 2013: 65–67; Rössler 2007; Arnold 2017: 57–60, 168; Neuberger 2018a: 45–47; Balkin 2020: 8.
Informationsqualität	McQuail 1992: 183–236; McQuail 2003: 68–70, 75–79; McQuail 2013: 57–61; Arnold 2017: 229–238; Arnold 2009: 229-238; Neuberger 2011: 42–44; Neuberger 2018a: 58–63; Balkin 2020: 6
Wahrheit	(Neuberger 2017); (Rosenfeld 2019); (Neuberger u. a. 2019)
Diskursqualität	Neuberger 2018a: 64–67; Wessler 2018; Bächtiger/Parkinson 2019.
Machtverteilung	Neuberger 2018a: 48–53.
Kritik und Kontrolle	Redelfs 1996; von Sikorski 2017; Esser/Neuberger 2019.
Integration	Neuberger 2018a: 54–57; McQuail 1992: 68, 73–77, 237–273; McQuail 2003: 70–72, 81–85; McQuail 2013: 67–70.
Sicherheit	Vowe 1999: 395–397, 404; Neuberger 2018a: 68–69.

Diese Merkmale funktionierender Öffentlichkeit eignen sich grundsätzlich auch für die Einordnung intermediärer Leistungen und ihrer unterstützenden und abträglichen Potenziale mit Blick auf Kommunikation. Zwar kann die finale Gewährleistung der aufgezählten Gelingensbedingungen nie garantiert werden kann, positive wie negative Potenziale erscheinen aber jedenfalls als

Beitrag in die Richtung einer Zielerreichung bzw. in die Richtung einer Schwächung der Erreichbarkeit. Für eine derart grobe Verortung von Potenzialen erscheint dieser Ansatz insoweit nützlich.

Allerdings muss auch auf die Grenzen dieses Ansatzes hingewiesen werden, vor allem da er dazu verleiten könnte, Regulierungsnotwendigkeiten und auch die Effekte von Regulierungsmaßnahmen objektiv zu „vermessen":

- Qualitäten sind immer Zuschreibungen aus einer bestimmten Perspektive; da keine kohärente Theorie funktionaler Öffentlichkeiten vorliegt, basieren die Kriterien jeweils auf eigenen Logiken, die teilweise umstritten und auch nicht statisch zu sehen sind.
- Die Merkmale setzen an unterschiedlichen Bezugspunkten an, sind also teilweise Eigenschaften von Kommunikaten (z .B. Wahrheit), Prozessen (z. B. Diskursqualität) oder Auswirkungen (z. B. Kontrolle).
- Die Kriterien sind nicht unabhängig voneinander und können zuweilen sogar zu gegenläufigen Bewertungen von Entwicklungen führen (wie etwa bei Sicherheit und Freiheit).

Dennoch kann die Konzeption rationale Formen von Regulierung befördern.

2.2 Unterstützende Potenziale

Auch wenn in den letzten Jahren die medienpolitischen und gesellschaftlichen Diskussionen speziell zu den negativ konnotierten Funktionen von Intermediären zugenommen haben: Es galt und gilt weiterhin, dass intermediäre Angebote in vielerlei Hinsicht Information und Kommunikation im Internet ermöglichen und erleichtern. Sie unterstützen niedrigschwelligen sozialen Austausch und politische Teilhabe. Die Erwartungen an das Internet allgemein und Intermediäre speziell waren zwischenzeitlich groß: Als Heilsbringer einer direkteren und transnationalen Demokratie (Kleger 1998) lösten sie vermeintliche „Twitter-Revolutionen" aus (kritisch: Morozov 2009). Auch wenn diese Hoffnungen sich bislang nicht erfüllt haben, so nehmen Informations-Intermediäre bei der Nutzung von Online-Angeboten für die meisten Nutzer*innen eine zentrale und wichtige Rolle ein. Dabei weisen drei intermediäre Funktionen systematisch unterstützende Potenziale auf.

Zugang und Orientierung: Durch ihre vermittelnde Funktion machen sie Inhalte Dritter zugänglich, unbekannte und bekannte Inhalte auffindbar, ordnen sie und schneiden diese auf die kommunikativen Bedürfnisse der einzelnen Nutzerin bzw. des einzelnen Nutzers zu. Damit erfüllen sie eine zentrale Auffindbarkeits- und Orientierungsfunktion – diese nimmt mit den stetig ansteigenden Zahlen von Informationsquellen im Netz weiter zu. Durch die Zugänglichmachung von Inhalten Dritter übernehmen sie für klassische Medienanbieter zudem eine Distributionsfunktion, mit der diese ihre Reichweiten vergrößern können. Im Fall starker Marktpositionen können Intermediäre und über sie zugänglich gemachte Drittanbieter eigene Öffentlichkeiten konstruieren wie z. B. eine „Suchmaschinenöffentlichkeit" (Schulz/Dankert 2016) oder eine „Twitter-Öffentlichkeit". So unterstützen sie die Ausübung der Informations- und Kommunikationsfreiheiten und machen alle verfügbaren Inhalte jedenfalls technisch gleichwertig zugänglich.

Sie erleichtern den Zugang von Rezipient*innen zu und die Verbreitung von auch wenig massenattraktiven Inhalten und unterstützen so die Verfügbarkeit vielfältiger Inhalte. Durch die technische Gleichbehandlung aller Informationen helfen Intermediäre bei der Verteilung von sonst bestehenden ungleichen Kommunikationsmächtigkeiten (zu ihrer eigenen Macht s. aber unten).

Information: Die über Intermediäre zugänglich gemachten und rezipierten Inhalte sind Bestandteil der Informationsrepertoires der Nutzer*innen, die ihr Wissen erweitern und sie ihre Werte, Weltansichten und Meinungen festigen oder kritisch hinterfragen lassen. Intermediäre und ihre Informationsfunktion sind der neue Prototyp von Angeboten, die individuelle gerichtete und ungerichtete Informationsbedürfnisse befriedigen. Dies nicht nur mit den Angeboten journalistischer Medien, sondern auch mit Informationsangeboten von Bürger*innen und staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen (Parlamenten, Museen, sozialen Bewegungen, wissenschaftlichen Instituten etc.), die nicht journalistisch aufbereitet sind, sowie mit Unternehmenskommunikationen, kommerziellen Vermittlungsleistungen und Shop-Inhalten. Diese Wissensvermittlungsfunktion ist angesichts der zunehmenden Nutzung von Suchmaschinen, Video Sharing Plattformen und Sozialen Netzwerken als Informationsquelle im Repertoire der Nutzer*innen nicht zu unterschätzen. Insbesondere die Personalisierung und persönliche Konfiguration und Kuratierung vermittelter Inhalte durch den Einzelnen erscheint hier als besonders (informations-)freiheitsverwirklichender Aspekt, der sich strukturell gleichberechtigt und über alle verfügbaren Inhalte erstreckt. Sie ermöglichen den Zugang zu gesellschaftsintegrierendem, geteilten Wissen, zu kritischen und widerstreitenden Ansichten sowie zu alternativen Sichtweisen und Weltbildern und können so für ein vielfältiges Informationsrepertoire auf Nutzerseite sorgen und dem Einzelnen bei der Wahrheitsfindung und kritischer Reflexion dienen. Durch das langfristige Vorhalten der zur Verfügung gestellten Inhalte übernehmen Intermediäre daneben eine Archiv- bzw. Erinnerungsfunktion.

Kommunikation und Teilhabe: Nutzer*innen von Informations-Intermediären sind nicht nur die Rezipient*innen der zugänglich gemachten Inhalte, sondern auch jene, die eigene Inhalte darüber zur Verfügung stellen. Für diese „Produtzer“ (Bruns 2010) übernehmen die Intermediäre eine unterstützende Rolle bei der Veröffentlichung und Verbreitung der eigenen Inhalte. Damit erscheinen sie als wichtige Akteure bei der Ermöglichung digitaler kommunikativer Teilhabe und erleichtern und verbessern die Ausübbarkeit der Meinungsfreiheit des Einzelnen. Daneben ermöglichen Intermediäre den privaten, halböffentlichen und öffentlichen (sozialen) Austausch der Nutzer*innen mit anderen Menschen und Akteuren. Diese Interaktionsfunktion ermöglicht synchrone und asynchrone, auch kritische, Diskurse – jedenfalls technisch – auf Augenhöhe. Damit unterstützen sie die „Ermächtigung“ unorganisierter Einzelner, tragen so zur Bedingung „Gleichheit“ bei und vergrößern das Vielfaltsspektrum zugänglicher Inhalte.

2.3 Abträgliche Potenziale

Anhaltende Diskussionen und Forschungen gibt es auch zu Funktionen von Informations-Intermediären, die für Prozesse gesellschaftlicher Selbstverständigung abträgliche Potenziale auf-

zeigen können. Im Mittelpunkt stehen hier die mit der steigenden Nutzung anwachsenden Machtpotenziale von Intermediären für Willensbildungsprozesse, die sich aus ihrer Moderations-, Selektions- und Sortierleistung ergeben. In vielen neueren risikogerahmten Auseinandersetzungen geht es um Formen der strukturellen Potenziale für eine solche „Meinungsmacht" (Hartl 2017; Neuberger 2018b; Lobigs/Neuberger 2018; Stark/Magin/Jürgens 2018; Dreyer/Schulz 2019a; Schulz/Dankert 2017, 2016; Heidtke 2020; Elkin-Koren/Perel 2019; Cornils 2020). Daneben weisen neben den Selektionsentscheidungen auf Strukturebene auch die inhaltsbezogenen Einzelentscheidungen Berührungspunkte zu öffentlicher Kommunikation auf. Als neue Ermittler, Richter und Vollzieher entscheiden Intermediäre über den Verbleib, die Sichtbarkeit oder das Verschwinden von einzelnen Darstellungen und Äußerungen innerhalb ihres Angebots. Diese sog. Content Moderation erfolgt dabei nicht nur auf Grundlage rechtlicher Vorgaben zu unzulässigen Inhalten, sondern auch – noch öfter – vor dem Hintergrund der für das intermediäre Angebot geltenden jeweiligen Nutzungsbedingungen oder Community Guidelines.

Verbreitung unzulässiger und abträglicher Inhalte Dritter: Als „klassische" Aspekte müssen zunächst die Potenziale genannt werden, die sich aus der Zugänglichmachung der Inhalte Dritter ergeben. Diese Inhalte selbst sind nur idealtypisch Kommunikationen mit unterstützenden Potenzialen für die öffentliche Kommunikation; sie können auch aus Darstellungen und Äußerungen bestehen, die aus rechtlicher oder aus gesellschaftlicher Sicht unerwünscht sind, weil sie unzulässige, etwa jugendschutzrelevante, rassistische, persönlichkeitsrechtsverletzende Inhalte enthalten und sich negativ auf die Informations- und Diskursqualität auswirken können. Auch schlicht sachlich falsche oder missbräuchlich verkürzte Informationen wie etwa bei Desinformation und Propaganda, die abträglich für die Wahrheitsfindung des Einzelnen und der Gesellschaft sein können, aber auch betrügerische kommerzielle Angebote oder IT-sicherheitsrelevante Viren oder Trojaner fallen in diesen Phänomenbereich. Schließlich können auch bei der Vermittlung urheberrechtlich geschützter Werke, ohne dass entsprechende Verwertungsrechte auf Seiten des zur Verfügung stellenden Nutzenden oder des Intermediärs vorliegen, negative Potenziale aufscheinen.

Begrenzte Zugänglichkeit / Auffindbarkeit: Je nach Ausgestaltung eines Informations-Intermediärs macht dieser nicht sämtliche Informationen, die im Netz zugänglich sind, über sein Angebot verfügbar. Beschränkt ist die Zugänglichmachung der Inhalte Dritter stets auf die Gesamtheit des eigenen Indexes bzw. der innerhalb des eigenen Angebots vorgehaltenen Inhalte und Darstellungen. Allein durch die Beschränkung des Zugangs auf diese angebotseigene Gesamtheit an Informationen erfolgt eine Vorentscheidung darüber, welche Inhalte auf Nutzerseite überhaupt nur zugänglich und auffindbar sind. Potenzialrelevant wird diese Beschränkung dort, wo Nutzer*innen davon ausgehen, dass ein Intermediär sämtliche im Netz verfügbaren Informationen vorhält. Gleichzeitig können intermediäre Anbieter – aus ganz unterschiedlichen Gründen – den Zugang zu eigentlich verfügbaren Einzelinhalten unterbinden. Betroffene Inhalte sind dann innerhalb dieses Angebots nicht mehr auffindbar. Die informationsfreiheitsbezogenen positiven Aspekte verkehren sich hier in negative Freiheitsfolgen, können die Chancengleichheit von Inhalten reduzieren, bei den Endnutzern anzukommen, und sich insgesamt nachträglich auf die

verfügbare Vielfalt und die mögliche Kritik und Kontrolle auswirken. Durch die ggf. bewusste Einflussnahme auf die Zugänglichkeit bestimmter Inhalte wird aus dem oben beschriebenen, machtegalisierenden Potenzial von Intermediären so ein machtkonzentrierendes.

Zuweisung von Themenrelevanz / Agenda-Setting: Informations-Intermediäre haben bestimmenden Einfluss darauf, welche einzelnen Äußerungen und damit welche Themen die Nutzer*innen des Angebots wahrnehmen können. Damit einher geht die Möglichkeit, dass es dadurch zu einer verzerrten Vermittlung und Wahrnehmung von Themen kommt, denen aus Nutzersicht gesellschaftliche Relevanz zukommt. Intermediäre verfügen über die Möglichkeit, durch Priorisierung und De-Priorisierung bestimmter Themen eine vom öffentlichen Diskurs relativ abgekoppelte Agenda-Setting-Funktion zu übernehmen. Auch die im Journalismus beobachtbare Ko-Orientierung findet bei einzelnen Intermediären nur begrenzt oder gar nicht statt. Ihre Selektionsleistung vermittelt eine Vorauswahl über „relevante" Diskurse; diese vom Anbieter auf Grundlage eigener, ggf. unbekannter Kriterien operationalisierte Relevanz kann sich auf Nutzerseite als wahrgenommene gesellschaftliche Relevanz auf deren Willensbildungsprozess übertragen. Damit wirkt sich die aktive Selektion ggf. vielfaltsverengend aus, kann negativ auf Gleichheitsaspekte durchfärben und schränkt die Informationsfreiheit des Einzelnen durch Ausblendung oder De-Priorisierung strukturell ein. Je nach Selektionslogik kann die Informationsqualität und die Möglichkeit der Wahrheitsfindung durch bestimmte Formen des Agenda-Settings leiden. Statt kommunikative Macht zu verteilen, aggregiert diese sich auf der Seite des Intermediärs.

Entscheidung über Sichtbarkeit von Ansichten / Meinungsklima: Nicht nur auf Ebene der überhaupt wahrnehmbaren Themen, sondern auch auf die Repräsentation der mit Blick auf diese Themen bestehenden Sichtweisen, Haltungen und Meinungen haben Selektions- und Sortierungsprozesse unmittelbaren Einfluss. Durch diese spezifische Meinungsvermittlung können Intermediäre die nutzerseitige Wahrnehmung eines (vermeintlichen) Meinungsklimas beeinflussen und damit nicht nur die individuelle Meinungsbildung berühren, sondern auch die Bereitschaft verändern, sich zu einem bestimmten Thema in eine bestimmte Richtung zu äußern (Stark/Magin/Jürgens 2018: 105). Insbesondere weisen Formen der Steuerung von sozialgraphenbasierten Inhalten diese Potenziale auf, d. h. dort, wo die aktive Selektion von Äußerungen auf Grundlage von Verbindungen und Verknüpfungen mit dem Bekanntenkreis einer Nutzerin oder eines Nutzers erfolgt. Durch die Entscheidung über die Verfügbarmachung dieser Äußerungen haben Intermediäre nicht nur Einfluss darauf, welches (vermeintliche) Meinungsklima innerhalb der eigenen Peer-Group wahrgenommen wird, sondern sie lenken auch die Form, Qualität und Inhalte sozialer Beziehung an sich (Dreyer/Heldt 2020). Die Anbieter bestimmen, welche Informationen von welchen der eigenen Kontakte verfügbar gemacht werden, und welche nutzereigenen Inhalte umgekehrt für den Bekanntenkreis sichtbar sind. Auch auf der Ebene der Steuerung einzelner Ansichten erscheint die informations- und sozialbezogene Selektionsleistung von Intermediären als potenziell freiheits- und gleichheitseinschränkend und ggf. vielfaltsverengend. Je nach Ausgestaltung des eigenen sozialen Graphen und des errechneten Interessensprofils kann die zugängliche Meinungsvielfalt erheblich eingeschränkt sein, und die priorisierten Sichtweisen sich negativ auf die Informations- und Diskursqualität innerhalb und außerhalb des

eigenen „Feeds“ auswirken. Durch eine einseitige Auswahl von Weltbildern schwindet der positive Machtverteilungsaspekt der Intermediäre und die Möglichkeit des Einzelnen zu Kritik und Kontrolle. Bei sehr divergierenden zugänglich gemachten Meinungsauswahlen besteht zudem ein negatives Potenzial für gesellschaftliche Integration insgesamt.

Entscheidung über Zugänglichkeit von Fakten / Wissensvermittlung: Parallel zu dem Einfluss auf die Repräsentation von Meinungen vermitteln Intermediäre auch Zugang zu Informationen, die wahr oder falsch sein können. Die Vermittlung von Fakten weist zwei unterschiedliche Ebenen auf: Zum einen bestimmen Intermediäre bei der Vermittlung, *welches* Informationsangebot *wie* repräsentiert ist, und haben damit auch Einfluss auf die „Prominenz“ von Aussagen, die wissenschaftlich angezweifelt werden, absichtlich tendenziös oder nachweislich sachlich falsch sind. Zum anderen können Intermediäre auf Nutzerseite Einfluss darauf nehmen, ob und wie stark die subjektive Vorstellung eines guten Informiertseins in Bezug auf ein Thema ausgeprägt ist (Stark/Magin/Jürgens 2017: 46). Beide Aspekte können abträglich für die (Informations-)Freiheit sein, die kommunikative Macht auf Intermediärsseite stärken und – je nach vermitteltem Wissen – negative Effekte für Kritik und Kontrolle, gesellschaftliche Integration und (schlimmstenfalls) für die öffentliche Sicherheit haben.

Dekontextualisierung und Persistenz: Die bei den unterstützenden Potenzialen angesprochene Erinnerungs- und Archivfunktion weist gleichzeitig auch abträgliche Aspekte auf. Das so über Dauer verfügbar gehaltene und stets auffindbare Wissen kann dekontextualisiert sein bzw. verfügbar gemacht werden, so dass eine spätere Einordnung etwa in historische Kontexte oder Diskursverläufe verloren geht. Die Folge ist eine jedenfalls beschränkte oder verzerrte Darstellung der Wahrheit. Das Nicht-Vergessen von Vorkommnissen und Äußerungen kann ebenfalls freiheitliche Auswirkungen darauf haben, wie sich der bzw. die Einzelne an öffentlichen Diskussionen beteiligt und hat Einfluss auf Persönlichkeitsrechte Betroffener.

Algorithmische Artefakte mit Diskriminierungs- und Persönlichkeitsrechtsbezügen: Durch die Analyse großer Datenmengen – und zwar sowohl der nutzerseitig bewusst verfügbar gemachten Inhalte als auch der unbewusst zur Verfügung gestellten Daten zu Informationsbedürfnissen und Interessen – können Informations-Intermediäre aggregierte Vorschlags- und Empfehlungsfunktionalitäten anbieten, die aufgrund in der Gesellschaft vorhandener Strömungen, Strukturen und Interessen zu gruppenbezogener Diskriminierung oder der Verletzung des sozialen Geltungsanspruchs Einzelner oder gesellschaftlicher Teilgruppen führen. Beispiele dafür sind u. a. Auto-Vervollständigungsfunktionen bei Suchen oder die Listung diskriminierender oder rassistischer Ergebnisse bei gruppenbezogenen Suchen und Auswahlen. Für die Betroffenen können sich derartige Artefakte als freiheitsverkürzend darstellen, für alle kann dadurch die Informationsqualität, die Wahrheit und die gesellschaftliche Integration leiden. Auch für die Verteilung von kommunikativer Macht weisen diese Phänomene abträgliche Potenziale auf.

Personalisierung: In den gleichen Bereich lassen sich Formen personalisierter algorithmischer Selektion verorten. Personalisierungsformen scheinen mit Blick auf die Risikopotenziale dabei aber noch tiefgreifendere Auswirkungen auf die Merkmale funktionaler Öffentlichkeiten haben zu

können: Dort, wo öffentliche Information und gesellschaftlich relevantes Wissen für Personalisierung entbündelt, selektiert und interessengerecht priorisiert wird, können personalisierte Meinungsagenden und Meinungsenklaven (Stark/Magin/Jürgens 2018: 105) entstehen. Personen werden informationsauswahlbezogen abgeschottet, oder sie schotten sich ab. In der Diskussion tauchen hier vor allem die Begriffe der (vom Nutzenden selbst gewählten) Echokammern und (anbieterseitig aufoktroyierten) Filterblasen auf (Pariser 2011). Insbesondere Letztere haben in wissenschaftlichen Untersuchungen bislang nur geringfügige Nachweise erfahren (Bruns 2019). Hinter der Personalisierung von Informationsrepertoires steckt stets die Sorge um die zunehmende Desintegration von Öffentlichkeit(en). Wenn eine Gesellschaft aufgrund hochindividualisierter Medieninhaltenutzung keine geteilte Wissensbasis mehr hat, schwindet die Möglichkeit demokratischer Verständigung (Stark/Magin/Jürgens 2018: 105). Das Risiko individueller und gruppenbezogener Polarisierung steigt – der gesellschaftliche Zusammenhalt als solcher ist in Frage gestellt. Die Selektion nach persönlichen Kriterien erscheint aus Sicht des Einzelnen als Freiheitsvorteil, aus objektiver Sicht aber erwachsen aus personalisierten Medienumgebungen negative Effekte für die wahrgenommene Meinungs- und Themenvielfalt. In Fällen von Personalisierungen, die Nutzer*innen vor allem mit extremen Ansichten versorgen, leidet die Informationsqualität, die Diskursqualität und die Integration. Je nach Grad der Faktenbasiertheit der selektierten Inhalte kann Personalisierung auch der Wahrheitsfindung abträglich sein.

Kaskadenartige und virale Verstärkungseffekte: Ein sich quer über die vorgenannten Potenziale legendes Phänomen sind zudem Selektionsverfahren, die in erster Linie programmiert wurden oder „gelernt" haben, insbesondere solche Inhalte zu priorisieren und zu empfehlen, die Aufmerksamkeit auf sich ziehen, etwa durch hohe Interaktionszahlen (Likes, Shares, Kommentare) und lange Verweildauern. Hier zeigen sich Effekte, dass derartige Empfehlungslogiken ihrerseits vor allem emotionalisierende und extreme Sichtweisen für besonders „attraktiv" halten können. Menschliche Nutzer*innen können bei der Verbreitung – und entsprechend einer daran rückgekoppelten weiteren Priorisierung – dieser Inhalte verstärkend wirken: So kann es zu Sharing- und Empfehlungsspiralen in Richtung immer außergewöhnlicher, extremer werdender Darstellungen kommen (sog. „fringe content"). Dies kann sich einerseits in der Verstärkung individueller und „lagertypischer" Themenpräferenzen und Meinungen bemerkbar machen (Stark/Magin/Jürgens 2018: 105). Andererseits können auf diese Weise virale Verbreitungskaskaden entstehen, die falsche Informationen schneller verbreiten als richtige Darstellungen (Vosoughi/Roy/Aral 2018). Solche kaskadierenden Effekte gehen zu Lasten anderer Inhalte und stellen sich als abträglich für Gleichheit und Vielfalt dar. Die Informations- und Diskursqualität leidet, die Wahrheit gerät ggf. unter Druck, schlimmstenfalls wirken sich die Phänomene zusammenhaltszersetzend aus. Auch hier konzentriert sich kommunikative Macht bei denjenigen, die diese Selektionsverfahren erstellen und optimieren.

Beobachtbarkeit von Informations- und Kommunikationsaktivitäten: Schließlich kann ein panoptikum-ähnlicher Effekt bei der Intermediärsnutzung nicht ausgeschlossen werden. Durch die ständige und teils angebotsübergreifende Beobachtung der Mediennutzung einzelner Nutzer*innen durch Informations-Intermediäre, auf deren Grundlage Interessenprofile angelegt und

vorgehalten werden, können die Beobachteten beginnen, sich sozialadäquat zu verhalten. Die Informationsbedürfnisse bezüglich gesellschaftlich stigmatisierter Themen (z. B. sexuelle Orientierung, psychologische Pathologien, ungewöhnliche sexuelle Praktiken) und die Äußerung zu als nicht mehrheitsfähig wahrgenommenen Positionen könnten durch derartige Beobachtungsmacht unterdrückt oder jedenfalls auf ein geringeres Maß reduziert werden, um entsprechende Interessen nicht zu offenbaren. Durch solche (Selbst-)Einschränkungen verkleinert sich entsprechend nicht nur die kommunikative Freiheit, sondern auch die Wissensbasis des Einzelnen und die Möglichkeit, Kritik und Kontrolle auszuüben.

Verschiebungen in der Aufmerksamkeitsökonomie: Unter der Voraussetzung, dass die Zeit für die mediale Zuwendung nicht ausreichend wächst, führt verstärkte Aufmerksamkeit für Informations-Intermediäre schließlich zu Verlusten bei anderen, etwa traditionellen Medien. Dies geht mit Verschiebungen in den Werbemärkten einher – daher wird die „Finanzierungskrise" traditioneller Medien auch mit dem Aufkommen von Intermediären in Verbindung gebracht. Kausale Zuschreibungen sind hier allerdings schwierig, da Intermediäre gleichzeitig Downstream-Traffic zu Medienangeboten erzeugen und teils andere plausible Gründe für die „Finanzierungskrise" angeführt werden.

2.4 Matrix intermediärer Potenziale für funktionale und dysfunktionale Öffentlichkeiten

Bei der Auffächerung der positiven und negativen Potenziale wird das Problem ihrer Ambivalenz deutlich (s. Tab. 2): Selektion und Orientierung sind wichtige Funktionen bei der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, *wenn* die Selektionskriterien und Orientierungsfunktionen nach gesellschaftlich relevanten Kriterien ausgewählt würden. Aktuell priorisieren Intermediäre hier (möglicherweise regelmäßig) Aspekte des individuellen Informationsinteresses des Einzelnen sowie inhaltsbezogene Indikatoren, die für eine höhere Verweildauer und einen stärkeren Interaktionsgrad sprechen.

An vielen Stellen wird deutlich, dass Informations-Intermediäre durch ihre informationsbezogene Auswahl-, Filter- und Priorisierungsfunktionen eine Stellung innehaben, die strukturell klassischen Medienanbietern eigentlich nicht fremd ist. Schon früh wurde in Presse- und Rundfunkredaktionen klar, dass eine Auswahl zwischen (zu) vielen Themen und Inhalten zu treffen ist; die Kommunikationswissenschaft widmet der Erforschung der Nachrichtenauswahl viel Aufmerksamkeit (s. nur Maier u. a. 2018). Anders als in traditionellen Medienredaktionen aber treffen Informations-Intermediäre ihre Auswahl nicht immer und nicht zwingend nach ausschließlich journalistischen Kriterien, welche sich in erster Linie an dem öffentlichen Berichterstattungsinteresse orientieren. Dabei spielt eine wichtige Rolle, dass Intermediäre nicht ein, sondern mehrere unterschiedliche kommunikative Bedürfnisse befriedigen wollen; das macht sie im Vergleich zu klassischen Medienangeboten aber zu nicht-journalistischen Entscheidern über das Ob und den Grad der Wahrnehmung von Inhalten, denen dagegen eine mit Blick auf die öffentliche Kommunikation funktionsäquivalente Stellung im Prozess individueller und öffentlicher Meinungsbildung zukommt (Balkin 2020). Anders als etwa Presse-Grossisten oder

technische Infrastrukturanbieter wie Kabelnetzbetreiber treffen Informations-Intermediäre Entscheidungen auf der Mikro-Ebene: Sie selektieren und priorisieren nicht die Gesamtangebote Dritter, sondern wählen anhand einer Vielzahl von Variablen kleinste Einzelinformationen aus. Inwieweit ihre Selektionsmechanismen unterstützende oder abträgliche Potenziale für eine gelingende öffentliche Kommunikation haben, hängt hier von der konkreten Ausgestaltung genau dieser Verfahren ab. Durch eine an den Gelingensbedingungen orientierte Ausgestaltung können Intermediäre unterstützende Potenziale bieten und verstärken, während eine davon abweichende oder kontraproduktive Gestaltung abschwächende Potenziale (stärker) zur Geltung bringt.

Tabelle 2: Matrix intermediärer Potenziale (vereinfacht)

Potenziale / **Funktionen**	Frei-heit	Gleich-heit	Viel-falt	Infor-ma-tions-quali-tät	Wahr-heit	Dis-kurs-quali-tät	Macht-ver-tei-lung	Kritik und Kon-trolle	Inte-gra-tion	Sicher-heit
Unterstützende Funktionen										
Zugang und Orientierung	∩	∩	∩				∩			
Information	∩	∩	∩		∩		∩	∩	∩	
Kommunikation und Teilhabe	∩	∩					∩	∩		
Abträgliche Funktionen										
Verbreitung unzulässiger und unerwünschter Inhalte Dritter				∪	∪	∪				∪
Begrenzte Zugänglichkeit / Auffindbarkeit	∪	∪	∪				∪	∪		
Zuweisung von Themenrelevanz / Agenda-Setting	∪	∪	∪	(∪)	∪		∪	∪	∪	
Entscheidung über Sichtbarkeit von Ansichten / Meinungsklima	∪	∪	∪	∪		∪	∪	∪	∪	
Entscheidung über Zugänglichkeit von Fakten / Wissensvermittlung	∪			∪	∪		∪	∪	∪	∪
Dekontextualisierung und Persistenz	∪				∪	∪	∪			
Algorithmische Artefakte mit Diskriminierungs- und Persönlichkeitsrechtsbezügen	∪			∪	∪		∪		∪	
Personalisierung			∪	∪	∪	∪			∪	
Kaskadenartige und virale Verstärkungseffekte		∪	∪	∪	∪	∪	∪		∪	(∪)

Beobachtbarkeit von Informations- und Kommunikationsaktivitäten	🡻						🡻	🡻		
Verschiebungen in der Aufmerksamkeitsökonomie	(🡻)		(🡻)	(🡻)			(🡻)			

3 Herausforderungen und Lösungsansätze bei der Governance von Informations-Intermediären

Informations-Intermediäre stellen klassische Regulierungsinstrumente vor Herausforderungen. Zentral liegt dies an dem Umstand, dass – wie der Begriff nahelegt – diese Anbieter Inhalte von Dritten auffindbar und den Nutzenden zugänglich machen. Dabei verwenden die intermediären Angebote unterschiedliche Formen der automatisierten Filterung bzw. Selektion, Ordnung bzw. Sortierung und Priorisierung bis hin zu halb-automatisierten und manuellen Formen quasi-redaktioneller Kuratierung und Auswahl. In vielen Fällen beruhen diese Selektionen und Sortierungen zudem auf gemessenen oder errechneten (vermeintlichen) persönlichen Interessen und Bedürfnissen der Nutzer*innen oder auf vorher von diesen eingegangenen sozialen Verknüpfungen. Der Intermediär selbst hat dabei regelmäßig keine Kenntnis von den konkreten Inhalten der zugänglich gemachten Kommunikationen, übt aber inhaltsbezogene Kontrolle und Steuerung aus.

Diese medienübergreifenden, oft sozialgraphenbasierten und aufmerksamkeitssteuernden Angebote, die ganz unterschiedliche Formen von Informationsbedürfnissen der Nutzenden befriedigen, individuelle/private wie öffentliche Inhalte parallel bereitstellen und nicht-publizistische Inhalte genauso zugänglich machen wie klassische massenkommunikative Medienanbieter, entziehen sich nicht zuletzt durch ihre hochgradig modular aufgebauten und hybriden Angebotsformen einer leichten Einordnung in die Typologie klassischer Medien(dienst)leistungen. Vielmehr kommt es je nach Angebotsaspekt zu ganz unterschiedlichen Steuerungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten. Auch der von Nutzer*innen oder Dritten vermittelte Inhalt kann vollkommen unterschiedliche Regulierungsbedürftigkeiten und Steuerungsansätze auslösen. Dies sprengt die bisherigen dienstebasierten Differenzierungsansätze in der Medienregulierung und lässt die Übertragbarkeit klassischer Steuerungsansätze der Mediengovernance fraglich erscheinen.[1]

Eine wichtige Abgrenzung zu Beginn ist, dass die kommunikationsbezogene Governance im Bereich von Intermediären zwei unterschiedliche Ebenen hat, für die deutlich unterschiedliche Perspektiven und Maßstäbe in Anschlag gebracht werden müssen: In der Literatur finden sich bereits viele Arbeiten zum Feld und zu Fragen der „platform governance“ sowie kommunikationsspezifischer „algorithmic governance“ (Gorwa/Binns/Katzenbach 2020; Katzenbach/Ulbricht 2019; Gollatz/Beer/Katzenbach 2018; Cornils 2020; de Streel u. a. 2020; Belli/Zingales 2017; Blekkenhorst 2019; Bloch-Wehba 2020; Gillespie 2010; Cohen 2017). Damit sind in den meisten Fällen diejenigen Verfahren, Prozesse und Entscheidungen gemeint, mit deren Hilfe Intermediäre Inhalte und deren Priorisierung in ihren Angeboten steuern. Gillespie (2017) bezeichnet diese Formen als „governance *by* platforms“, also die von den Intermediären selbst ausgehenden Steuerungsformen und -interventionen.

[1] Der Bericht geht hier von einem breiten Verständnis des Governance-Begriffs aus, der alle Formen der Steuerung von Akteuren umfasst (Katzenbach/Ulbricht 2019).

Aus Regulierungssicht aber weisen diese Maßnahmen von Intermediären – und damit deren „platform governance" – Auswirkungen auf die Möglichkeiten der kommunikativen Grundrechtsausübung sowie die Gelingensbedingungen öffentlicher Kommunikation auf (Heidtke 2020: 124 ff.). Bezugspunkt rechtlicher Überlegungen ist insoweit die Governance *von* Plattformen, d. h. die Intermediäre sind hier selbst die Steuerungsobjekte staatlicher Regelungen und Interventionen; Gillespie (2017) spricht entsprechend von „governance *of* platforms". Da, wie zu zeigen sein wird, staatliche Steuerung oft auf die Verfahren und Entscheidungen auf Intermediärsseite Einfluss nehmen will, soll oder muss, geht es bei diesem Bericht über Intermediärs-Governance letztlich oftmals um Formen der „*governance of platform governance*".

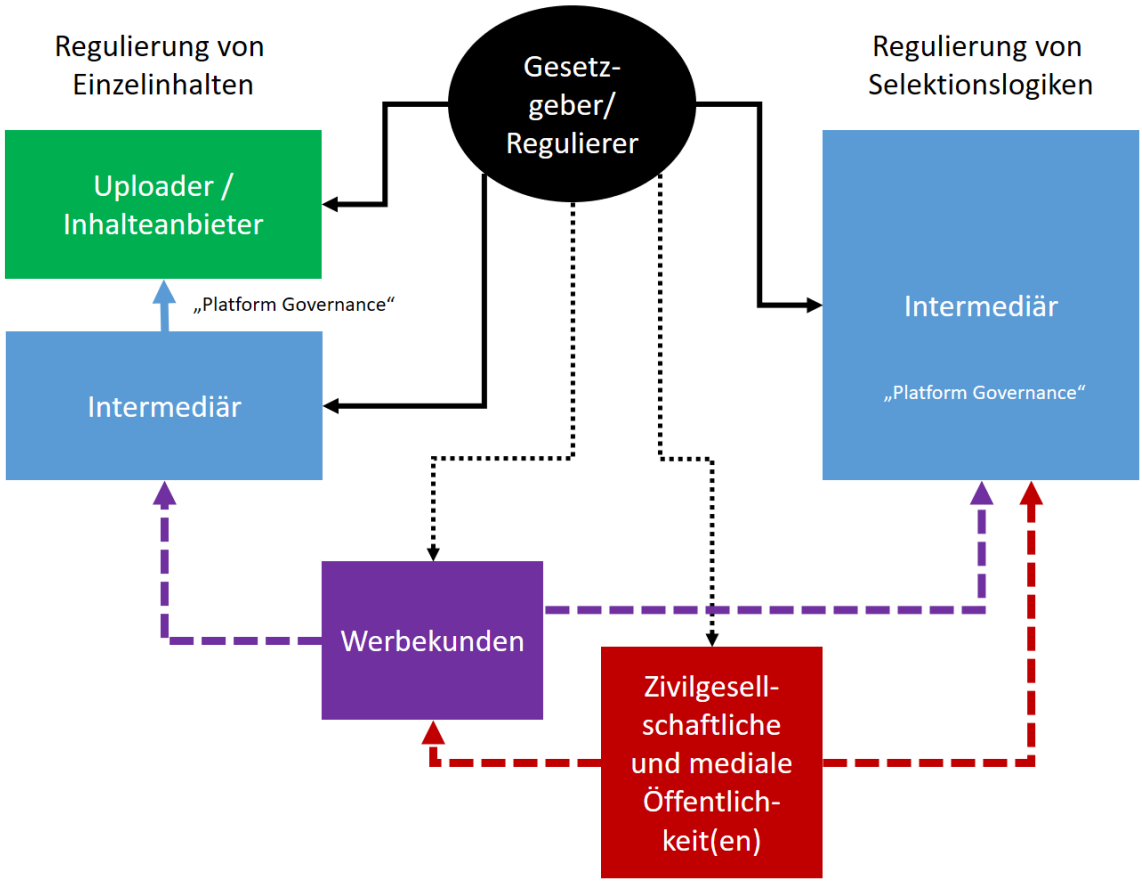
3.1 Komplexe Governancestrukturen in der Plattformregulierung

Regulierern begegnen bei der Governance von Informations-Intermediären tatsächlich eine ganze Reihe unterschiedlicher Steuerungsherausforderungen, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

3.1.1 Unterschiedliche Steuerungsobjekte: Akteurskonstellationen bei Informations-Intermediären

Oben ist bereits angeklungen, dass Intermediäre grundsätzlich Interessen der Kommunikatorseite mit denen der Nutzungsseite verbinden. Das führt zunächst zu einer Akteurskonstellation mit Intermediär, Inhalteanbieter bzw. Äußerndem und Nutzendem bzw. Rezipierendem. Hinzu treten angesichts der in der Regel unmittelbar oder mittelbar – d. h. durch datenbezogene und monetär relevante Tracking-, Profilierungs- und Segmentierungsleistungen – werbefinanzierten Angebote die Nachfrager auf dem Werbemarkt. Intermediäre sind damit – ökonomisch betrachtet – auf sog. mehrseitigen Märkten aktiv. Sie berücksichtigen die Angebots- und Nachfrageinteressen von mindestens drei Akteursgruppen. Bezieht man weiter „entfernte", vor allem kritisch beobachtende und einordnende Stakeholder aus der Öffentlichkeit mit in die Governancestruktur ein, wie etwa Medien und zivilgesellschaftliche Initiativen, so ergibt sich aus Regulierersicht ein komplexes Steuerungsgefüge (s. Abb. 1).

Abbildung 1: Akteure und Steuerungsebenen bei der Governance von Intermediärs-Governance



Bei der Regulierung von Einzelinhalten kommen als Regelungsadressaten stets die eigentlichen Inhalteanbieter in Betracht, d. h. diejenigen Nutzer*innen, die einen Inhalt zunächst verfügbar machen. Sie sind das Steuerungsobjekt erster Ordnung, soweit sie die Letztentscheidung über Art und Inhalt der Darstellung bzw. Äußerung sowie über die Veröffentlichung insgesamt haben. Inhaltsbezogene Vorgaben adressieren in erster Linie sie.

Intermediäre erscheinen bei inhaltsbezogenen Vorgaben „lediglich“ als nachgelagerte Regelungsadressaten in Fällen, in denen der Inhalteanbieter sich nicht an Ge- oder Verbote gehalten hat und für die vollziehende Gewalt nicht oder nur mit hohem Ermittlungsaufwand zu erreichen ist. Dann ist es der Informations-Intermediär, der angesichts seiner faktischen Zugriffsmöglichkeiten auf die Zugänglichkeit und Weiterverbreitung des entsprechenden Inhalts den gesetzlichen Vorgaben zur Geltung verhelfen kann. Er ist in diesen Fällen das Steuerungsobjekt zweiter Ordnung. Hier können einzelfallbezogene Vorgaben wie etwa behördliche oder gerichtliche Anordnungen eine Rolle spielen, vor allem aber bietet sich aus Regulierungssicht die Möglichkeit, Entscheidungen über große Mengen von Einzelinhalten gesetzlich an den Intermediär zu delegieren. Die Delegation führt dort regelmäßig zu skalierbaren Entscheidungsverfahren, für die gesetzliche Regelungen Vorgaben machen können. Dabei tritt der eigentliche Grund der Delegation, die Nicht-Adressierbarkeit des Inhalteanbieters, oftmals in den Hintergrund und Intermediäre erscheinen zunehmend als unmittelbare Regelungsobjekte.

Dort, wo gesetzliche Vorgaben nicht an Einzelinhalte oder spezifische inhaltsbezogene Verfahren, sondern unmittelbar an die Selektions- und Priorisierungsleistungen von Intermediären anknüpfen, erscheinen die Intermediäre selbst als Steuerungsobjekte erster Ordnung. Auch hier geht es nicht um die Steuerung der Zugänglichkeit von konkreten Einzelinhalten, sondern um infrastrukturelle Entscheidungen, die die Zugänglichkeit, Sichtbarkeit und zugeschriebene Relevanz von Inhalten betreffen. In diesen Fällen besteht kein direktes Steuerungsinteresse bzgl. der von einzelnen Inhalteanbietern zur Verfügung gestellten Informationen, sondern die Selektionslogik der Intermediäre selbst steht im Mittelpunkt.

Einen weiteren theoretischen Anknüpfungspunkt bilden Steuerungsformen, die an den Werbetreibenden als Steuerungsadressaten ansetzen. Durch (rechtliche) Einflussnahmen auf deren Verhalten können für Intermediäre umsatzrelevante Akteursgruppen zu einem bestimmten Verhalten gebracht werden. Und – schließlich – erscheint auch die Öffentlichkeit als eine hier relevante Steuerungsressource: Akteure, die die Aktivitäten von Informations-Intermediären kritisch begleiten (z. B. zivilgesellschaftliche Watchdogs, journalistisch arbeitende Medien), können durch Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit Problembewusstsein, kritische Reflexion und Räume gesellschaftlicher Diskurse schaffen, die sich wiederum auf das Verhalten der Intermediäre direkt oder vermittelt über das Verhalten von Nutzenden und Werbetreibenden auswirken. Solche Steuerungsobjekte können insbesondere bei Anbietern auf mehrseitigen Märkten mit in die Governance-Betrachtungen rücken. Die Mehrzahl der Steuerungsadressaten und die für die unterschiedlichen Ordnungen wirksamen Steuerungsinstrumente führen im Bereich von Intermediären zu einem komplexen Akteursgefüge, in dem rechtliche Maßnahmen differenziert betrachtet werden müssen.

Mit der Betrachtung dieses Akteursnetzwerks einher geht die Erkenntnis, dass klassische Top-Down-Regulierung unter Druck gerät, da diese sich typischerweise an eine sich konsistent agierende Akteursgruppe richten. In derart verwobenen und verschränkten Gefügen, in denen die Handlungsveränderungen der einen Akteursgruppe unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Handlungsoptionen anderer Gruppen haben, bedarf es neuer(er) Formen netzwerkgerechter Governance (Eifert 2019), die auch mittelbare bzw. indirekte Formen der Steuerung (und ggf. deren Grenzen) und Formen kooperativer Governance berücksichtigt (Helberger/Pierson/Poell 2018). Die Auswahl des jeweils optimalen Ansatzes setzt voraus, dass auf Regulierseite Einigkeit darüber besteht, welche Steuerungsobjekte zu welchem Verhalten gebracht werden sollen, und inwieweit dieses Verhalten mit staatlichen Vorgaben erreicht werden kann und darf. Dabei können auch Delegationen der Vorgaben selbst oder jedenfalls ihrer Interpretation, Konkretisierung und Umsetzung an eine nachgelagerte staatsferne Regulierungsinstanz (staatsferne Aufsicht, Ko-Regulierungsstelle, Selbstregulierungsstelle) erforderlich oder jedenfalls weniger eingriffsintensiv erscheinen lassen. Eine Delegation staatlicher Entscheidungen an Intermediäre selbst begegnet hier weiteren grundsätzlichen Herausforderungen (s. unten 3.1.4).

3.1.2 Unterschiedliche, aber miteinander verschränkte Steuerungsebenen

Bei den aktuellen rechtlichen und medienpolitischen Diskussionen zur Intermediärsregulierung prallen ganz unterschiedliche Themen und Zielebenen aufeinander, die mit den in 3.1.1 beschriebenen unterschiedlichen Regelungsadressaten zu tun haben: Bei einem großen Teil davon geht es um die Adressierbarkeit von Intermediären bei der Löschung von Einzelinhalten, wo man den einzelnen Uploader, der gegen geltendes Recht verstößt, nicht oder nur schwer erreicht. Hier erscheinen Intermediäre aufgrund ihres faktischen Einflusses auf die Zugänglichkeit von bei ihnen vorgehaltenen oder zugänglich gemachten Inhalten im Vergleich zu einzelnen Nutzer*innen jedenfalls aus Sicht staatlicher Stellen als effizientere Adressaten. Intermediäre werden hier als optimaler „Ersatz" für aufwändige Verfahren zu Einzelnutzerermittlung und als stets ansprechbarer Akteur gesehen – letztlich geht es aber um die rechtlich relevanten Inhalte einzelner Nutzer.

Der andere große Teil der Diskussionen und Forderungen dreht sich um die intermediärseigenen Formen der Aufmerksamkeitssteuerung. Dabei steht nicht der einzelne zugänglich gemachte Inhalt im Mittelpunkt, sondern Makroeffekte algorithmischer Selektion und Sortierung. Intermediäre sind hier nicht Ersatzadressaten, sondern als unmittelbar handelnde Akteure angesprochen, auch wenn sich der (abträgliche) Effekt dieser Handlungen nicht ohne die so selektierten und priorisierten einzelnen Nutzerinhalte bemerkbar machen würde. Der letzte Gedanke macht deutlich, dass die Selektions- und Sortierungsentscheidungen über aggregierte Daten stets strukturell mit den Einzelinhalten verschränkt sind: Erst rechtlich relevante Einzelinhalte machen Selektionslogiken zu Maßnahmen mit unterstützendem oder abträglichem Potenzial; andersherum kann sich eine großflächige und systematische Löschung von bestimmten Einzelinhalten auch auf der Ebene der Aggregationseffekte bemerkbar machen. Das macht eine klare Trennung von rechtlichen Interventionen auf beiden Ebenen trotz ihrer unterschiedlichen Eigenarten und Anforderungen schwierig.

3.1.3 Mangelnde Flexibilität klassischer Steuerungsansätze: Prägung auf statische Angebotsformen und nationale Vollzugsinstrumente

Die in den letzten Jahren entstandenen Typen von Informations-Intermediären verweisen auf die Dynamik der Internetökonomie. Neue Angebotsformen, verschiedene Kombinationen und Mischungen von Einzelfunktionen und die sich stetig verändernden verfügbar gemachten Inhalte Dritter lassen den Regelungsgegenstand als ein sich schnell bewegendes Ziel erscheinen. Statische rechtliche Anknüpfungspunkte wie technische Eigenheiten oder objektive Zwecke von Einzeldiensten werden den oben gezeigten vielfältigen Funktionen dieser Angebote nicht (mehr) gerecht. Die unterschiedlichen Angebotsformen mit verschiedenen Grundgesamtheiten der vermittelten Informationen, unterschiedlichen Logiken bezüglich der Selektionsverfahren und verschiedene Grade der Sortierung bzw. Priorisierung sprengen klassische Dienstedifferenzierungskriterien, wie sie etwa das EU-Medienrecht nutzt (Dreyer u. a. 2020) und wie sie sich in praktisch allen westlichen Medienrechtsordnungen finden. Für Rundfunk und dort bestehende

Plattformen entwickelte Regelungskonzepte und -instrumente können nicht ohne Weiteres auf alle Intermediäre übertragen werden.

Auch mit Blick auf traditionelle Vollzugsformen – staatliche oder ko-regulative Aufsicht, formale Feststellung eines Rechtsverstoßes, Einleitung eines Beanstandungs- bzw. Abhilfeverfahrens, Vollzug nötigenfalls durch Gerichtsurteil – kann man beobachten, dass diese in grenzüberschreitenden Fällen schnell auf Vollzugshindernisse treffen. Anbieter mit Sitz im Ausland sind nur unter erheblichem Mehraufwand zu adressieren und nur mit Hilfe des jeweils nationalen Regulierers tatsächlich zu einer Verhaltensänderung zu zwingen. Auch auf der Ebene der Rechtsumsetzung und des -vollzugs ist vor diesem Hintergrund ein kompliziertes Regulierergefüge feststellbar. Neuartige Ansätze müssen daher nicht nur das materielle Recht, sondern auch Fragen seiner Umsetzbarkeit in supranationalen Sachverhalten in den Blick nehmen. Nicht nur bei komplexen behördlichen Verfahren, auch mit Blick auf die gesetzgeberische Reaktion auf neue marktliche und soziotechnische Entwicklungen weisen staatliche Entscheidungen einen „regulatory gap" auf und reagieren systembedingt spät. Manchmal ist zu beobachten, dass ein erfolgreiches Vollzugsverfahren oder eine Gesetzgebungsreform dann abgeschlossen ist, wenn der adressierte Sachverhalt oder ein als regelungsbedürftig wahrgenommenes Phänomen sich bereits seit Längerem erledigt haben.

Auf der anderen Seite der bislang vor allem nationalen Ansätze steht die erforderliche komplexe Compliance der Intermediäre: Diese müssen auf ihren Angeboten nicht nur ihre eigenen Nutzungsbedingungen durchsetzen, sondern daneben ggf. deutlich voneinander abweichende nationale Rechtsrahmen berücksichtigen. Diese Vielzahl an unterschiedlichen zu berücksichtigenden Rechtsordnungen kann eine verlässliche Umsetzung aller Vorgaben teils erschweren oder jedenfalls voraussetzungsvoll und ressourcenintensiv machen (de Streel u. a. 2020: 51). Bei grenzüberschreitenden Angeboten tritt zudem die Schwierigkeit der Durchsetzung nationalen Rechts gegenüber ggf. im Ausland sitzenden Intermediären hinzu.

3.1.4 Wissens-, Einsehbarkeits- und Zurechnungsdilemmata

Grundlegende Herausforderung bei der Intermediärsregulierung ist das systematische Wissensdefizit: Weder Intermediär noch Staat haben vollständige Kenntnis von jedem Einzelinhalt und seinem jeweiligen sozialen Kontext. Soweit aber Steuerung aufgrund des dargestellten Inhalts erfolgt, wird eine Stelle benötigt, die diesen Inhalt kennt und alle Informationen hat, ihn umfassend zu beurteilen. Wäre dies der Intermediär, würde die Kenntnisnahme ihn regelmäßig in den Bereich eigener Verantwortlichkeit bringen. Er wüsste dann von einem rechtswidrigen Inhalt, zu dessen Verbreitung er beiträgt und die er abstellen könnte – das macht ihn aus Sicht von Haftungsregimen zum unmittelbar Verantwortlichen. Intermediäre Anbieter andererseits zu privilegieren, solange sie um einen konkreten Inhalt nicht wissen (wie es viele der aktuellen Verantwortlichkeitsregeln vorsehen), erscheint auf den ersten Blick folgerichtig, kommt aber auch einem Anreiz zum Wegsehen gleich. Gerade dort, wo Informations-Intermediäre wichtige Potenziale für die individuelle und öffentliche Willensbildung aufzeigen, stellen sich hier – seit vielen Jahren – Grundfragen der Attribuierung von Nutzerinhalten zu den strukturbedingt „blinden" Intermediären. Je deutlicher die gesellschaftliche Relevanz dieser Angebote geworden ist, umso

virulenter wird diese Herausforderung diskutiert, wie derzeit etwa im Hinblick auf einen Digital Services Act der EU.

Auch auf der Ebene der kommunikationsbezogenen Selektion und Priorisierung bestehen Wissensdefizite. Mit Ausnahme des Intermediärs selbst haben weder der Staat bzw. der Regulierer noch die anderen Akteursgruppen Kenntnis von seinen internen Logiken. Und anders als bei inhaltsbezogener Unkenntnis, die jedenfalls theoretisch durch Sichtung sämtlicher Inhalte änderbar wäre, ist das Wissen um die Selektionslogik ohne Einbeziehung des Softwarecodes allenfalls annäherbar. Je vielfältiger und komplexer die bei der Selektion und Sortierung verarbeiteten Variablen und Signale sind und je großflächiger sich ein Anbieter dabei KI-basierter Verfahren wie etwa tiefer neuronaler Netze bedient, desto undurchsichtiger können sich die Selektionsverfahren selbst aus seiner eigenen Sicht darstellen. Die begrenzte Einsehbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen bei intermediären Leistungen macht die Nutzbarkeit von rechtlichen Anknüpfungspunkten an konkrete Entscheidungen oder ihnen zugrundeliegenden Entscheidungslogiken schwierig.

Vor dem Hintergrund der durchaus ambivalenten intermediären Funktionen mit Blick auf öffentliche Kommunikation stellt sich letztlich auch die Frage nach unerwünschten Nebeneffekten von Regulierung auf die unterstützenden Funktionen. Das Risiko eines Spill-Overs eines gut gemeinten Regulierungsansatzes in den Bereich etwa der Informationsvielfalt und -freiheit ist bei den beschriebenen Ungewissheitsformen hoch. Bei zu restriktiven Regelungen steht als Konsequenz die Geschäftsaufgabe bzw. der regionale Rückzug von Intermediären im Raum, was den kompletten Wegfall auch aller positiven Funktionen zur Folge hätte.

3.1.5 Skalierungs- und Delegationsdilemma

Bei Intermediären ist die Vermittlung von nutzerseitig zur Verfügung gestellten Inhalten auch immer eine technische Dienstleistung. Diese Leistungen lassen sich angesichts moderner cloudbasierter Speicher- und dezentraler Distributionstechnologien praktisch grenzenlos skalieren. Durch Anbieterkonsolidierung und stark wirkende nutzerseitige Netzwerk- und Lock-In-Effekte entstehen so marktstarke intermediäre Anbieter, die eine unvorstellbar große Zahl an Einzelinhalten zugänglich machen. Diese schieren Mengen führen inhaltsbezogene Einzelentscheidungen schnell an ihre Grenzen, insbesondere dann, wenn auch rechtsstaatlichen Anforderungen an das Entscheidungsverfahren genüge getan werden soll.

Weder der Anbieter, noch der Staat – insbesondere in Form von Aufsichtsstellen – haben üblicherweise die Ressourcen, Einzelfallentscheidungen in Bezug auf sämtliche Inhalte zu treffen. Die Beurteilung von Einzelinhalten durch menschliche Entscheider ist nur sehr begrenzt skalierbar. Für den Intermediär bedeutet dies, dass er zunehmend Rückgriff auf skalierbare Entscheidungsheuristiken nehmen muss, d. h. er nutzt automatisierte (Vor-)Verfahren, um jedenfalls bei (vermeintlich) offensichtlichen Sachverhalten die inhaltlichen Entscheidungen bei möglichst geringem Ressourceneinsatz zu treffen. Dem Staat stehen entsprechende Verfahren nur sehr begrenzt zur Verfügung: Angesichts seiner unmittelbaren Grundrechtsbindung kann er kommunikationsbezogene Entscheidungen gar nicht oder nur sehr begrenzt automatisieren. Der Staat kann und will den Intermediären daher die Entscheidung gar nicht abnehmen, sondern die eigene

Entscheidungsmacht im besten Fall zur eigenen Entlastung an diese kontrolliert delegieren. Die Herausforderung dabei ist, dass (a) der Staat dadurch Entscheidungsmacht an mächtige Intermediäre übergibt, die diese zu (noch) gewichtigeren Privatakteuren der Regulierung öffentlicher Kommunikation werden lassen – auch, wenn sie diese Rolle ggf. gar nicht übernehmen wollen, (b) der Automatisierung von rechtlichen Vorgaben bei einzelfallbezogener Berücksichtigung von Kommunikationsinhalten und -kontexten systemimmanente Grenzen gesetzt sind und so der Anteil möglicher Fehlentscheidungen mit der absoluten Entscheidungsanzahl ebenfalls mit skaliert, und (c) dies die Grundsatzfrage der intermediärsseitigen Berücksichtigung von Kommunikationsgrundrechten bei der Entscheidungsfindung noch virulenter als ohnehin schon werden lässt (s. auch 3.1.7).

Dieses Delegationsdilemma erinnert Regulierer an die Grenzen der zulässigen Weitergabe genuin staatlicher Entscheidungen in den Privatbereich, weil es hier systematisch zu Umgehungen von für den Staat, aber nicht für Private verbotene Maßnahmen kommen kann. So können Staaten, denen eine Zensur selbst nicht möglich ist, die gleiche Maßnahme nicht etwa durch die Delegation an private Stellen vorsehen. Auch der Einsatz einer kommunikationsbezogenen Hilfspolizei, die selbst aber nicht an Anforderungen und Bedingungen des Einsatzes staatlicher Gewaltinstrumente gebunden wäre, erschiene als eine solche Umgehung durch die „Flucht ins Privatrecht“. Hier wie sonst auch gilt der Grundsatz, dass gesellschaftliche bzw. öffentliche Kommunikation in einem akuten Bereich staatlicher Zurückhaltung stattfinden muss, weil die Grundannahme gesellschaftlicher Selbstverständigung ist, dass diese frei und insbesondere staatsfrei erfolgt.

Durch die Delegation hoheitlicher Aufgaben setzt der Staat zudem Anreize zur Umsetzung politisch erwünschter Agenden: Unter dem bedrohlichen Ausblick, dass der Staat weitere ggf. restriktivere Vorschriften für Intermediäre vorsieht, können sich die Anbieter zu vorauseilendem Gehorsam gedrängt sehen, um weiteren Regulierungslasten zu entgehen (Bloch-Wehba 2020; Tambini et al. 2008).

3.1.6 Akzeptanzdilemma

Je nach gewähltem Steuerungsansatz stellt sich die Herausforderung der Akzeptanz auf der Seite der Regelungsadressaten: Wie oben gezeigt kann und darf der Staat selbst nicht bzw. nur äußerst begrenzt regulatorisch in die gesellschaftliche Kommunikation eingreifen, um auf den demokratischen Willensbildungsprozess nicht zu seinen Gunsten oder zu Ungunsten oppositioneller Kräfte einzuwirken. Außerdem bestehen aus staatlicher Sicht größere Wissensdefizite mit Blick auf die Intermediäre und ihre Selektionslogiken, der Staat ist daher auf grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der regulierten Intermediäre angewiesen. Die Herstellung von Akzeptanz bezüglich rechtlicher Normen ist aber nicht trivial, weil der Staat bei der Erarbeitung im Vorfeld und bei der Abstimmung der Regelungsinstrumente auf moderierende und mediatisierende Standpunkte zurückgeworfen wird.

Das anbieterseitige Akzeptanzproblem stellt sich bei Formen ko-regulativer oder selbstregulativer Ansätze deutlich weniger, da hier der Konkretisierungs- und Entscheidungsbereich in die Sphäre der Anbieter selbst und ggf. ihrer Selbstkontrollen gelegt wird. Andererseits können diese

Ansätze dann auf der Seite der staatlichen Akteure, aber auch bei den Nutzenden und anderen gesellschaftlichen Akteuren zu Akzeptanzproblemen führen.

3.1.7 Reichweite der Sozialpflichtigkeit von Eigentums- und kommunikativen Machtpositionen

Greift staatliche Regulierung in geschützte Eigentumspositionen ein – wie es bei rechtlichen Vorgaben der Intermediärs-Governance regelmäßig der Fall ist –, stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung für derartige Beschränkungen des Eigentumsgebrauchs. Da Eigentumseingriffe unter Hinweis auf seine Sozialpflichtigkeit erfolgen können, stellt sich auch auf Eingriffsebene die Frage danach, ab welchem Punkt das Eigentum von Intermediären im Sinne des laufenden gewinnorientierten Angebots eine staatliche Intervention auslösen kann und welche staatlichen Spielräume bei eigentumsbezogenen Vorgaben verbleiben, wenn diese nicht das Eigentum als solches in Frage stellen, sondern die Ausgestaltung der Eigentumsnutzung durch den Intermediär betreffen. Für die Dienstleistungsfreiheit kann man vergleichbare Überlegungen anstellen.

Macht der Staat Intermediären Vorgaben dazu, wie sie ihre Angebote – etwa im Hinblick auf vielfaltsbezogene Maßstäbe oder inhaltsbezogene Plattform-Governance-Maßnahmen und -Verfahren – auszugestalten haben, ist dann neben dem staatlich umhegten Bereich zwingend noch ein dem Anbieter selbst verbleibender Spielraum, insbesondere für Formen des pivate ordering beizubehalten? Auch hier ist die grundsätzliche Diskussion berührt, die derzeit nach der Art und Form der Grundrechtsträgerschaft bzw. der Berücksichtigung der Grundrechte der Nutzenden bei inhaltsbezogenen Entscheidungen durch Intermediäre sucht (s. oben 3.1.3).

Regulierungseingriffe berühren je nach Eingriffstiefe den grundsätzlichen wirtschaftlichen Kontext der Angebotserbringung. Werbefinanziert und datenbasiert sind Intermediäre in der Regel auf Werbeanbieter und Endnutzer*innen gleichermaßen angewiesen. Für Letztere gilt, dass dann mit Ersteren am meisten Umsatz generiert werden kann, wenn möglichst lange Aufenthaltsdauern und hohe Interaktionszahlen erreicht werden (sog. „stickyness“). Die Währung auf Endnutzerseite ist Aufmerksamkeit; wenn staatliche Regulierung in diesen wirtschaftlichen Kernbereich hineinsteuert, ist ggf. schnell das Finanzierungsmodell der Anbieter bedroht.

3.1.8 Überprägung der individuellen Informationsbedürfnisse der Nutzer*innen

Alle regulatorischen Vorgaben, die sich auf strukturelle Selektions- und Priorisierungsentscheidungen von Intermediären beziehen, können individuelle, bewusste Auswahlen und Informationsbedürfnisse der einzelnen Nutzer*innen überprägen. Damit stellt sich die gesetzliche Ausgestaltung von allgemeinen inhaltsbezogenen Selektions- und Priorisierungsverfahren strukturell gegen die Informationsfreiheit des Einzelnen. Die Informationsfreiheit wird regelmäßig so verstanden, dass davon auch die willentlich einseitige, ggf. gar tendenziöse Information umfasst ist. Einzelnen Bürger*innen steht damit auch das Recht zu, sich aus einem begrenzten Repertoire an Weltsichten zu informieren. Letztlich stehen hier gesellschaftsbezogene kommunikative Zielwerte individualbezogenen informationsbezogenen Grundrechten gegenüber. Für derartige Ziel-

und Schutzbereichskollisionen hat das Recht bislang keine dogmatisch schlüssige Antwort gefunden.

3.1.9 Ungewissheit bezüglich der tatsächlichen Effekte: Schwierige Bestimmbarkeit der Regulierungsnotwendigkeit

Bei der Regulierung von Intermediären geht es – wie gezeigt – um Steuerung von hochkomplexen Akteursstrukturen, dynamischen Entwicklungsprozessen und grundrechtlichen Gemengelagen. Der Staat interveniert hier in einem Bereich, bei dem er gleich unter mehrfacher Ungewissheit entscheidet (Cornils 2020): Zum einen kann der Staat die derzeitige Sachlage nur schwer einschätzen. Wissenschaftliche Empirie muss aufgrund der komplizierten Zusammenhänge bei der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung auf stark vereinfachte Willensbildungsprozesse abstellen, um forschungsökonomisch vertretbare Modelle nutzen und Erhebungen durchführen zu können. Außerdem können viele der relevanzbezogenen Erhebungen keine oder nur wenige Aussagen zu den sonstigen Medien- und Informationsrepertoires treffen. Es bleibt weitgehend unklar, wie stark sich die Meinungsmachtpotenziale von Intermediären konkret in Willensbildungsprozessen wiederfinden bzw. sich darauf auswirken. Rechtliche Regelungen, die sich der potentiellen Problematik nähern, sind insoweit dem Bereich des Risikoregulierungsrechts zuzuordnen (Liesem 2019).

Außerdem weisen Befragungen zur Mediennutzung jedenfalls in der Schweiz vielfältige Informations- und Medienrepertoires der Bevölkerung auf. Die Meinungsbildung erfolgt also auf Grundlage crossmedialer Nutzung und Informationsverarbeitung, was zu einer deutlichen Verkomplizierung der möglichen Annahmen von spezifisch intermediären Wirkungen führt. Gleichzeitig ist auch die Prognosefähigkeit des Staates bezüglich des weiteren Verlaufs mit und ohne regulatorische Intervention stark begrenzt: Wo schon Wissensdefizite bei der Einschätzung der derzeitigen Situation bestehen, wirkt sich diese Ungewissheit natürlich auch mit Blick auf die Prognose zukünftiger Fortentwicklungen aus. Hinzu tritt, dass der Staat angesichts der vielen hier beschriebenen Regulierungsherausforderungen auch auf neue Steuerungsinstrumente zurückgreifen wird müssen. Mangels Regulierungserfahrungen mit derartigen Experimentalansätzen erfolgt eine Regulierungsfolgenabschätzung inkl. der Bewertung der Effektivität neuer Ansätze unter doppelt ungewissen Bedingungen.

3.2 Überblick über vorhandene Regulierungsvorschläge

Die (rechts-)wissenschaftliche wie die medienpolitische Diskussion hat diese Herausforderungen weitgehend erkannt und vor dem Hintergrund bereits seit Ende der 90er Jahre, spätestens aber mit dem Aufkommen des „Web 2.0“ Mitte der Nuller-Jahre eine Reihe von Vorschlägen und alternativen Regulierungsansätzen vorgebracht, die angesichts der schwierigen Adressierbarkeit lange auf Konzepte selbstregulativer, ko-regulativer oder jedenfalls weicher oder informeller Steuerungsoptionen setzten. Seit einigen Jahren treten auch Lösungen in der Diskussion auf, die das bisherige Paradigma der begrenzten Verantwortlichkeit von Intermediären für fremde Inhalte in Frage stellen, oder die die aktiven Selektions- und Sortierhandlungen der Intermediäre zum Gegenstand regulativer Interventionen haben. Diese Perspektive ist aber regelmäßig (noch)

nicht Bestandteil der Arbeiten zu Fragen der „platform governance“. „Platform governance“ im wissenschaftlichen Diskurs beschäftigt sich in erster Linie mit der „content moderation“, also den plattformeigenen einzelinhaltsbezogenen Entscheidungen. Zu der Frage der rechtlichen Einhegung der kommunikationsbezogenen Entscheidungen und Selektionslogiken selbst („governance of platform governance“, s. oben 3.1) existiert bislang deutlich weniger Literatur.

Im Folgenden gibt der Bericht einen Überblick über die bedeutenden, in den letzten Jahren vorgestellten Steuerungsansätze im Hinblick auf die Governance von Intermediären und ihre inhaltsbezogenen Auswahlprozesse sowie ihre Verantwortlichkeit für fremde Inhalte. Die Kategorisierung und Darstellung erfolgt entlang der notwendigen Differenzierung zwischen Entscheidungen bezüglich einzelner Inhalte und struktureller Selektionslogiken (s. oben 3.1.1). Auch im Bereich der Gesetzgebung und der begleitenden reformbezogenen Diskussionen gab es eine Reihe strukturbezogener Vorschläge (s. Tab. 3).

Tabelle 3: Systematisierung aktueller Ansätze und Beispiele für Plattform Governance

1. Ebene Einzelinhalte

Modell	Beispiel
Fokus auf Verfolgung der Anbieter rechtswidriger Inhalte	DE: Aktion „Verfolgen, nicht nur Löschen“
Veränderung des Systems der Haftung der Intermediäre	US: Diskussion um Reform Sec. 230 DCA; EU: Diskussion um Reform der E-Commerce Richtlinie
Neue Pflichten für Intermediäre (Transparenz, Beschwerdemanagement)	EU: P2B Verordnung, Selbstverpflichtungen DE: NetzDG
Löschdruck durch NGOs/Werbetreibende	Aktueller FB Boykott

2. Ebene Selektion und Sortierung

Modell	Beispiel
Ausweitung der Reichweite des Medienrechts	DE: Medienstaatsvertrag
Wettbewerbs- bzw. Kartellrecht (Neuregelungen oder Konkretisierung)	z.B. Balkin 2020
Ausweitung des Urheberrechts	EU und DE: Leistungsschutzrecht
Deklarationspflichten im Hinblick auf Kriterien der Selektion und Sortierung	Dankert/Schulz 2016
Verstärkung der Bindung der Entscheidungen an die Gesellschaft	Facebook Oversight Board, Vorschläge zu pluralen Gremien für Intermediäre
Öffentlich finanzierte Intermediäre als Alternative	z.B. Acatec-Impuls 2020

3.2.1 Entscheidungen bezüglich einzelner relevanter Inhalte

Geht es um Entscheidungen bezüglich konkreter Einzelinhalte auf Intermediärsebene, so ist insgesamt der Beginn eines Paradigmenwechsels zu beobachten. Wo früher die nachträgliche Kontrolle von rechtlich relevanten Inhalten lag, die über Intermediäre zugänglich gemacht werden, verschiebt sich der Fokus auf Vorschläge, die den Ort rechtlicher Kontrolle immer deutlicher

in Richtung der Intermediäre delegieren und den Zeitpunkt immer näher an den Punkt des nutzerseitigen Uploads verschieben. Regulierungsansätze verändern sich von staatlichen ex post-Konzepten zu intermediärsseitigen ex nunc-Konzepten, bei denen immer kürzere Kontrollintervalle gefordert werden oder Uploads noch vor Zugänglichmachung einer (automatisierten) inhaltlichen Kontrolle unterzogen werden sollen. Intermediärsregulierung verändert sich vom Reaktiven zum Proaktiven (Bloch-Wehba 2020).

Die längste und größte Debatte der Intermediärsregulierung betrifft die Grundfrage der Verantwortlichkeit der Intermediäre für von ihnen zugänglich gemachte Inhalte Dritter (Buiten/de Streel/Peitz 2019; Elkin-Koren/Perel 2020; Frosio 2017; Geiger/Frosio/Izyumenko 2019; Lillà Montagnani/Yordanova Trapova 2018; van Hoboken/Keller 2019; Sartor 2017; Cohen 2017; de Streel u. a. 2020). Da sie in der Regel keine Kenntnis von jedem Einzelinhalt haben, gehen die bisherigen Rechtsrahmen in vielen westlichen Ländern von dem Grundsatz einer Haftungsprivilegierung aus: Solange der Intermediäre keine Kenntnis von dem Inhalt hat, kann er nicht dafür verantwortlich gemacht werden. Dieser Haftungsrahmen ermöglicht Betroffenen die Geltendmachung von Unterlassungsansprüchen, nicht aber Schadensersatzansprüchen; auch straf- oder ordnungsrechtliche Verfahren kommen erst nach Kenntnis und darauffolgender Untätigkeit in Betracht. Dieser Umstand führt zu einem Anreizsystem, in dem ein Intermediär besonders haftungsprivilegiert ist, solange er keine präventiven, systematischen oder auch nur stichprobenhaften Kontrollen der Nutzerinhalte vornimmt.

Bisherige Ansätze sehen hier auch keine Haftungsverschärfung oder Privilegienerweiterungen etwa für den Bereich automatisierter Inhalteüberprüfungen vor, sondern sind auf die gesetzliche Vorgabe und zunehmende Verkürzung des Zeitraums gerichtet, innerhalb dessen ein Intermediär einen ihm bekannten, offensichtlich rechtswidrigen Inhalt löschen muss. Einer der bekannteren Vertreter dieser Normen ist das bundesdeutsche NetzDG, wonach Intermediäre gewährleisten müssen, dass gemeldete rechtswidrige Inhalte nach spätestens 24 Stunden ab Kenntnisnahme gelöscht oder gesperrt sein müssen (in nicht offensichtlichen Fällen nach spätestens 7 Tagen). Derartige Vorgaben, die auf die Verkürzung der Bearbeitungszeit bei Inhaltsbeschwerden zielen, setzen für Intermediäre den Anreiz, im Zweifelsfall eher zu löschen, um einer möglichen Haftung zuvorzukommen.

In der Gesamtschau ergibt sich so der strukturelle Widerspruch, dass generell die möglichst breite Unkenntnis der zugänglich gemachten Inhalte mit Haftungsprivilegien belohnt wird, aber ab Kenntnis eine möglichst schnelle Löschung der sicherste Weg erscheint. Beide Aspekte zusammen können so dazu führen, dass schädliche, unzulässige Inhalte maximal lange online bleiben, nach Meldung zulässiger und unzulässiger Inhalte aber beides in minimal kurzer Zeit gelöscht wird. Vor diesem Hintergrund kann es hilfreich sein, die bestehenden Haftungsprivilegien auf Formen der automatisierten Inhaltskontrolle bzw. -erkennung auszuweiten, so dass eine systematische Analyse auf mögliche Rechtsverstöße durch den Intermediär möglich wäre, ohne dass dieser dadurch automatisch in die Haftung gerät. Teils werden hier Pflichten zur Vorhaltung von Upload-Filtern für die automatisierte Erkennung gesellschaftlich geächteter Inhalte gefordert (Terror-Propaganda; Darstellungen des sexuellen Kindesmissbrauchs). Zum anderen wird zur Sicherung

der Kommunikations- und Nutzerrechte bei fälschlicherweise ergangenen Löschungen oder Sperrungen vorgeschlagen, dass der Rechtsrahmen für diese Fälle niedrigschwellige und effektive Wiederherstellungsansprüche vorsehen sollte (sog. Put-Back-Ansprüche).

Andere Überlegungen setzen am Status quo der Content Moderation-Praxis der Intermediäre an: Hier wird beobachtet, dass sich manuelle ex post-Sichtungen von möglicherweise rechtlich relevanten Inhalten zunehmend zu automatisierten Verfahren der ex nunc- oder gar ex ante-Kontrolle verschieben (Elkin-Koren/Perel 2020; de Streel u. a. 2020; Bloch-Wehba 2020; Gorwa/ Binns/ Katzenbach 2020). Dabei setzen die Intermediäre vermehrt auf Formen automatisierter Inhaltserkennungen und -entscheidungen, die neuere bzw. effizientere Formen maschinellen Lernens als Spielart „künstlicher Intelligenz" einsetzen. Dieser „turn to AI" in der Moderation von Inhalten geht mit Risiken für Fehlentscheidungen einher, die Relevanz für die Informations- und Kommunikationsfreiheiten von Uploader und Rezipient*in haben. Vor diesem Hintergrund gibt es mittlerweile zahlreiche Publikationen, die Anforderungen an – nicht nur, aber vor allem automatisierte – inhaltsbezogene Entscheidungsverfahren stellen. Zu differenzieren ist bei den automatisierten Erkennungsverfahren vor allem die Methode der Erkennung (Gorwa/Binns/Katzenbach 2020): Wo hashwert-basierte Verfahren einen einmal als rechtlich relevant entschiedenen Inhalt mit 100 %iger Wahrscheinlichkeit wiedererkennen, arbeiten andere Ansätze mit prädiktiven Verfahren, die Inhalte mit Hilfe von Verfahren der Themen-, Objekt- oder Verhaltenserkennung klassifizieren. Je nach Wahrscheinlichkeit dieser Klassifikation können Intermediäre dann automatisierte Folgen, wie z. B. eine Löschung oder De-Priorisierung vornehmen. Bei derartigen Verfahren sind Fehlklassifikationen nicht ausgeschlossen, wodurch sog. false positives entstehen, also fälschlicherweise als unzulässig erkannte Inhalte gelöscht werden, die rechtlich aber eigentlich nicht zu beanstanden sind. Vor diesem Hintergrund wird gefordert, dass Regulierung höhere Anforderungen an diese automatisierten Entscheidungsverfahren stellt, insbesondere was ihre Transparenz, ihre Fairness und ihre Rechenschaftspflicht angeht.

Mit Blick auf die Fairness automatisierter Entscheidungen (Mittelstadt/Russell/Wachter 2019) wird festgestellt, dass diese möglicherweise die Inhalte bestimmter gesellschaftlicher Teilgruppen bevorteilen oder benachteiligen, wenn bestimmte Ausdrucksweisen, Themen oder Codes von Erkennungsverfahren besser oder schlechter erkannt und entsprechend öfter oder seltener gelöscht werden (Gorwa/Binns/Katzenbach 2020).

Für die Verbesserung der entscheidungsbezogenen Transparenz wird vorgeschlagen, dass die automatisierten Einzelentscheidungen jedenfalls mathematisch nachvollziehbar, besser noch erklärbar sein sollen. Die Transparenzforderungen beziehen sich hier teils auf Erklärungen von Einzelentscheidungen gegenüber dem betroffenen Nutzer, teils auf öffentlich zur Verfügung gestellte Hinweise zu entscheidungsbezogenen Annahmen oder Modellen. Die Erklärbarkeit von Einzelentscheidungen durch komplexe Algorithmen herzustellen, ist aber je nach eingesetztem Verfahren nicht trivial (Amodei u. a. 2016; Mittelstadt/Russell/Wachter 2019; Selbst/Barocas 2018; Mittelstadt u. a. 2016). Alternativ sollen sich Transparenzvorgaben auf die Entscheidungslogiken und -modelle beziehen: Durch die Erklärung des Ansatzes der automatisierten

Entscheidungsverfahren soll eine grundlegende Form der Rechenschaftspflicht und Kontrollmöglichkeit entstehen, die Kritik und Auseinandersetzung ermöglichen und so auf das Verhalten des Intermediärs wirken sollen. Hier wird insoweit vorgeschlagen, vermehrt die Öffentlichkeit als Steuerungsressource zu nutzen. Dabei können auch mittelbare Effekte auftreten, etwa dadurch, dass Werbetreibende aufgrund der öffentlichen Auseinandersetzung von der Buchung weiterer Werbung bei dem entsprechenden Intermediär abgeschreckt werden. Extreme Ansichten fordern hier teilweise direktere Regulierungsformen, wie etwa schlichte Werbeverbote für Werbetreibende innerhalb von Angeboten, die unzulässige Inhalte zugänglich machen (GVU 2013).

Im Hinblick auf die Rechenschaftspflichten von automatisierten Entscheidungen wird problematisiert, dass Vorentscheidungen der Systeme bereits zum Zeitpunkt des Trainierens dieser Verfahren auf bestimmte Daten oder durch die Interpretation etwa bestimmter Rechtsbegriffe und der entsprechenden Programmierung der Inhaltsentscheidung getroffen werden. Eine Auseinandersetzung über diese Systeme oder gar eine Einsichtnahme in die Entscheidungsverfahren müsse daher systemisch geführt werden und auch die Datengrundlage und das Verständnis rechtlicher Vorgaben umfassen. Ansonsten würde der Diskurs darüber, wie Verfahren mit Einfluss auf die öffentliche Kommunikation insgesamt und die Kommunikationsrechte des Einzelnen zur Anwendung gelangen, in den Bereich nicht einsehbarer „Black Boxes“ verlagert und der Gesellschaft entzogen (Elish/boyd 2018). Die Komplexität der prädiktiven Klassifikationsverfahren dürfe nicht dazu führen, dass die systematischen Entscheidungsstrukturen als „nicht verhandelbar“ erscheinen (Crawford 2016; Gorwa/Binns/Katzenbach 2020).

Für die Gewährleistung einer grund- und menschenrechtsfreundlichen oder noch weitergehend an gesellschaftlichen Interessen orientierten Ausgestaltung der Content Moderation bei Intermediären werden unterschiedliche Formen der Verfahrens(selbst-)organisation vorgeschlagen. Diese reichen von der Sicherung interner Verfahren durch unternehmenseigene Ombudsleute und mehr oder weniger interne Kommissionen oder Advisory Boards mit beratender Funktion, über eher externe Kontrollgremien wie Facebook’s Oversight Board oder dem Gemeinwohl verpflichtete, gesellschaftlich rückgebundene „Trusted Parties“ (Heldt/Dreyer, im Erscheinen) bis hin zu einer staatlichen Aufsicht über die inhaltsbezogenen Einzelentscheidungen.

3.2.2 Strukturelle Selektions- und Sortierungsentscheidungen

Die Diskussion über die kommunikative Macht von marktstarken Intermediären über die individuelle und öffentliche Meinungsbildung war zunächst ein europäisches Phänomen. Aufbauend auf klassische Formen der Plattformregulierung – d. h. vor allem analoge und digitale Sendeanlagenbetreiber und infrastrukturgebundene Kabelanbieter – wurde in Bezug auf Intermediäre relativ früh eine strukturell vergleichbare Möglichkeit einer Selektion bestimmter medialer Inhalte gesehen, nicht nur, aber insbesondere mit Blick auf Suchmaschinen (Dörr 2019; Dörr/Natt 2014). Um diese Ausgangspunkte entstanden Forderungen nach möglichen Must-Carry- oder besser Must-be-Found- oder Must-list-Regeln (Hartl 2017: 219 ff.). Mit der Zunahme der Reichweite von Sozialen Netzwerken und Micro-Blogging-Plattformen rückten auch diese in den Fokus medienpolitischer Diskussionen. Neu war, dass es auch hier nicht um die Problematik der Zugänglichkeit

einzelner bedenklicher Inhalte ging, sondern um mögliche strukturelle Verzerrungen bei der Selektion und Priorisierung der verfügbaren Inhalte – und das Risiko von unbewussten und bewussten Formen der unsachgemäßen Bevorteilung bestimmter politischer oder gesellschaftlicher Sichtweisen und die damit zusammenhängende Benachteiligung anderer Perspektiven (Zweig/Deussen/Krafft 2017; Heidtke 2020; Stark/Magin/Jürgens 2018; Mengden 2018). Damit war die Diskussion um die Meinungsmacht von Intermediären voll entbrannt. Seitdem wurden eine Reihe möglicher Eingriffs- und Beeinflussungspotenziale von Intermediären auf den öffentlichen Diskurs und die individuellen Informationsrepertoires herausgearbeitet und vor diesem Hintergrund regulatorische Forderungen formuliert.

Diese lassen sich in drei größere Themenbereiche kategorisieren: Verbessertes Wissen und verbessertes Verständnis der Selektionslogiken, positive Vielfaltsvorgaben und (negative) Diskriminierungsverbote (Dörr 2019; Paal 2018; Heidtke 2020). Angesichts der teils sehr komplexen Selektionsmechanismen – Google Search etwa nutzt über 200 verschiedene „Signals" bei der Selektion und Priorisierung, die häufigen Änderungen unterliegen – besteht die Vorstellung, dass wenn man die Variablen und Indikatoren der Selektionslogik nur kannte, man etwaige bewusste oder unbewusste Verzerrungen erkennen und beanstanden könnte. Forderungen nach vermehrter oder verbesserter Transparenz finden sich daher relativ häufig. Die Reichweite der Vorschläge reicht von der Offenlegung der Selektionsalgorithmen der Intermediäre über Informationspflichten bzgl. der Selektionslogiken – wie jüngst im Medienstaatsvertrag in Deutschland geplant (Schwartmann u. a. 2020: 117 ff.) und ähnlich der Erklärungspflichten bezüglich der Funktionslogiken von automatisierten Entscheidungen in der DSGVO (Dreyer/Schulz 2018) – bis hin zu Selbstdeklarationspflichten über die Selektionsansätze und -modelle inkl. der Offenlegung von etwaigen Änderungen (Schulz/Dankert 2016) oder ähnliche „Beipackzettel". Andere Ansätze schlagen Formen des „reverse engineering" vor, um tiefgreifende Einblicke in die Funktionslogik zu erhalten, auch und gerade dort, wo der Zugang zum Quellcode nicht möglich ist (Perel/Elkin-Koren 2017). Daneben gibt es Vorschläge, bestimmte fragwürdige oder besonders positive Einzelinhalte einzeln zu kennzeichnen (z. B. Desinformation, Qualitätsjournalismus, Fact-Checker-Bewertungen) (Helberger 2011a). Auch Informationen bzw. Warnungen bei nutzerseitig bewusst oder unbewusst eingegangenen Perspektiv- oder Informationsverengungen auf personalisierten Angeboten („Sie befinden sich in einer Echokammer") inklusive niedrigschwelliger Möglichkeiten zur Wiederherstellung eines vielfältigeren Basisangebots werden diskutiert.

Für die nutzerrechtssichernde und gemeinwohlorientierte Ausgestaltung von Selektionsentscheidungen werden unterschiedliche Umsetzungsmöglichkeiten vorgeschlagen. Auf Ebene interner Strukturvorgaben etwa werden Konzepte wie „Diversity by design" (Helberger 2011) vorgeschlagen. Unternehmensinterne Beauftragte, den betrieblichen Datenschutzbeauftragten nicht unähnlich, oder aufgabenspezifische Gremien sollen die Ausgewogenheit der Selektionsalgorithmen gewährleisten (Schulz/Dankert 2016). Teilweise werden externe Aufsichtsstellen oder Kontrollkommissionen ins Spiel gebracht wie etwa ein „Algorithmen-TÜV" (Mayer-Schönberger/Cukier 2013). Diese könnten ggf. über einen vertraulichen Zugriff auf die Algorithmen einen Einblick bekommen, der sonst unter Verweis auf Betriebsgeheimnisse nicht möglich wäre (Dreyer/Schulz 2018).

Einige Vorschläge gehen noch weiter und spielen mit dem Gedanken, den Ansatz öffentlich-rechtlicher Medienanbieter auf Intermediäre zu übertragen: Durch die Etablierung staats- und wirtschaftsferner Institutionen, die intermediäre Angebote konzipieren, erbringen oder ein gemeinwohlorientiertes digitales Ökosystem fördern (Kagermann/Wilhelm 2020), könnten viele der negativen Potenziale privat erbrachter Angebote verringert werden.

3.2.3 Vorschläge zur verbesserten Rechtsdurchsetzung

Wo gemachte Vorschläge explizit auf bestimmte Governance-Formen aufbauen, ist Ausgangspunkt stets die Beobachtung, dass Selbstregulierung in vielen Fällen die staatsferne und flexibelste Lösung im Bereich der Steuerung von Informations- und Kommunikationsanbietern ist. Dennoch ist unter vielen Expert*innen anerkannt, dass die Durchsetzung bestehender Rechtsnormen insbesondere im Bereich von Einzelinhalten mit absolut unzulässigen Darstellungen (Volksverhetzung, Gewalt- und Missbrauchsdarstellungen, Extremismus) durch Selbstkontrollansätze jedenfalls optimierbar erscheint. Vorschläge zu Formen der Selbstregulierung oder Selbstverpflichtung, aber auch soft-law-basierte Modelle, in denen Regulierer die Intermediäre durch informelles Verwaltungshandeln zu einem bestimmten Verhalten bewegen, weichen vor diesem Hintergrund restriktiveren Ansätzen. Hier setzen Vorschläge auf ko-regulative Konzepte, bei denen anhand gesetzlicher Vorgaben lizenzierte oder staatlich anerkannte Stellen die Durchsetzung rechtlicher Normen kontrollieren und über Anordnungs- und Sanktionsinstrumente im Innenverhältnis zu den Intermediären verfügen. Auch in anderen Bereichen mit traditionell starker Selbstregulierung wird Ko-Regulierung als (einziges) Nachfolgemodell von dysfunktionaler Selbstregulierung gesehen (Rubinstein 2018).

Daneben sind politische Rufe nach einem (neuen) starken Staat mit entsprechend unmittelbaren gesetzlichen Vorgaben und Aufsichtsstellen zu erkennen, hinter denen teils auch die implizite Annahme zu erkennen ist, dass soziale Probleme stets mit staatlich gesetztem Recht irgendwie zu lösen seien.

Auf Ebene der Umsetzung rechtlicher Vorgaben durch staatliche Stellen werden vor allem verbesserte Kooperationsmöglichkeiten und -pflichten nationalstaatlicher Behörden und Aufsichtsstellen diskutiert. Daneben werden Forderungen laut, die die räumliche Erweiterung nationaler Regelungen betreffen: Die Ausdehnung der Kontroll- und Vollzugsbefugnisse gegenüber im Ausland sitzender Anbieter soll komplexe Kooperationsverfahren obsolet machen. Dem nationalen Regulierer soll der direkte Zugriff auf ausländische Intermediäre offenstehen. Auf EU-Ebene zeigen sich derartige Forderungen vor allem in Form weiterer Durchbrechungen des Niederlassungsprinzips.

Um gerichtsfeste Zustellungen zu erreichen – aber bestenfalls auch, um im Vorfeld von Verwaltungsverfahren informell Kontakt zu einem Anbieter aufzunehmen – wird teils über Anzeige- oder Registrierungspflichten bei Aufnahme eines intermediären Angebots diskutiert. Das deutsche NetzDG, aber auch der dort geplante Medienstaatsvertrag etwa sehen Pflichten, eine nationale Kontaktperson zu benennen, ausdrücklich vor.

4 Bewertung der Governance-Ansätze mit Blick auf eine funktionale Öffentlichkeit

Im Mittelpunkt der rechtlichen Steuerung des Umgangs von Intermediären mit Einzelinhalten steht die Grundsatzfrage des zu wählenden Haftungsregimes: Das ist eine vor allem politische Entscheidung. Hier zeichnen sich in der Diskussion jedenfalls derzeit Überlegungen ab, die in eine Richtung verstärkter Verantwortlichkeit von Intermediären gehen. Als Argument dafür wird vorgetragen, dass Intermediäre zunehmend auf Themen- und Einzelinhaltsebene eingreifen und Inhalte kuratierten, was sich einer redaktionellen Betreuung strukturell jedenfalls annähert. Diese Sichtweisen übersehen dabei allerdings, dass derartige Maßnahmen auf Seiten der Intermediäre nicht immer freiwillig erfolgen, sondern ihrerseits erst aufgrund von Gerichtsurteilen, behördlichen Maßnahmen oder angedrohten neuen gesetzlichen Vorschriften umgesetzt werden. Die inhaltsbezogenen Aktivitäten erst zu fordern, um diesen Umstand dann als Anlass für Forderungen einer weitergehenden Verantwortlichkeit zu nehmen, erscheint wenig überzeugend.

Nachvollziehbarer sind derartige Überlegungen dort, wo Intermediäre ihre Selektions- und Sortierlogiken anhand der eigenen Finanzierungsmodelle optimieren. Dort, wo Aufmerksamkeitsmaximierung oder Interaktionsgrade als Selektionskriterium dienen, nähern sich auch automatisierte Selektionen und Sortierungen redaktionellen Entscheidungspraktiken an. Diese Form der „leichten“ Kuratierung zu eigenen – hier nicht zwingend informationsbedürfnisorientierten – Zwecken müssen Intermediäre im Falle der Vermittlung meinungsrelevanter Inhalte auch im Hinblick auf Verantwortung gegen sich gelten lassen. Mangels ihrer Kenntnis bezüglich jeden einzelnen Inhalts können ihre Verantwortlichkeiten aber nicht mit denen journalistisch-redaktionell arbeitender Medien gleichgesetzt werden.

Dreh- und Angelpunkt von Governance-Ansätzen in Bezug auf die Selektionsverfahren der Informations-Intermediäre muss hier vielmehr die Etablierung eines Rahmens sein, in dem die Intermediäre ihre Moderations- und Selektionsverfahren im besten Fall so ausgestalten, dass mit Blick auf eine gelingende öffentliche Kommunikation ausschließlich oder jedenfalls vorwiegend die oben aufgezeigten unterstützenden Potenziale zur Geltung kommen. Dass das in der Umsetzung nicht trivial ist, hat Kap. 3 gezeigt. Dennoch ergeben sich aus den Steuerungsherausforderungen und den bislang diskutierten Ansätzen einige Perspektiven auf mögliche Startpunkte.

Angesichts der hybriden Funktionalität bei Intermediären, ihrer modularen Angebotszusammensetzung und des angesprochenen Governance-Netzwerks ist absehbar und bei vielen Vertreter*innen einer steuerungswissenschaftlich orientierten Rechtswissenschaft bereits Erkenntnis, dass es keine einfachen übergreifenden Ansätze gibt, die stets alle Risiken minimieren können

4.1 Steuerungsansätze bei rechtlich relevanten Einzelinhalten

Potenziale / **Funktionen**	Freiheit	Gleichheit	Vielfalt	Informationsqualität	Wahrheit	Diskursqualität	Machtverteilung	Kritik und Kontrolle	Integration	Sicherheit
Verbreitung unzulässiger und unerwünschter Inhalte Dritter				0	0	0				0

Für Steuerungsansätze, die auf Verbreitungsbeschränkungen einzelner schädlicher Kommunikationsinhalte abzielen, muss strikt zwischen solchen, die rechtswidrig sind, und solchen, die rechtlich zulässig sind, aber gegen die Nutzungsbedingungen des Intermediärs verstoßen, unterschieden werden. Bei unzulässigen Inhalten geht es staatlichen Steuerungsansätzen in der Regel darum, diese Inhalte zu löschen oder zu sperren und den Äußernden ausfindig zu machen, um ggf. Strafen verhängen und bzw. oder (zivilrechtliche) Ansprüche durchsetzen zu können. Bei zulässigen, aber aus Intermediärssicht unerwünschten Inhalten geht es dem Intermediär ebenfalls um Löschung bzw. Sperrung des Inhalts, vor allem mit dem Ziel eines respektvollen, aktivierenden Umfelds innerhalb des eigenen Angebots. Letzteres hat auch mit ökonomischen Aspekten zu tun, wie etwa der Nutzerzufriedenheit, einem positiven Werbeumfeld und der (damit zusammenhängenden) Werbeumsätze und insgesamt dem „brand value“ des Anbieters.

Dort, wo Intermediäre Einzelinhalte ausschließlich wegen Verstößen gegen Nutzungsbedingungen löschen, stellt sich die Frage, inwieweit der Anbieter in seinem Angebot frei über die Verbreitung bestimmter Kommunikationsinhalte bestimmen darf. Insbesondere dort, wo ein Intermediär eine monopolartige Stellung hat und Kommunikatoren für die Verbreitung ihrer – rechtlich zulässigen – Äußerungen kaum vergleichbare Alternativen haben, wird diskutiert, inwieweit Gesetzgeber hier zur Sicherung der Möglichkeit der digitalen Meinungsäußerung bei Inhalte-, Profil- oder Accountlöschung aufgerufen sind. Wäre dies der Fall, so könnten bzw. müssten positive rechtliche Vorgaben etwa gewährleisten, dass der Intermediär seine Entscheidungen unter unmittelbarer Berücksichtigung der Äußerungsfreiheit seiner Nutzer*innen trifft. Damit ist die Frage der Grund- und Menschenrechtsbindung der Intermediäre bei der Content Moderation im Rahmen der Nutzungsbedingungen betroffen, die aus Platzgründen nur erwähnt werden kann; grundrechtsdogmatisch wird etwa in Deutschland derzeit diskutiert, inwieweit die Intermediäre aufgrund ihrer herausgehobenen Stellung im Kommunikationsprozess einer „erweiterten“ oder „gesteigerten“ mittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen (vgl. Heidtke 2020: 210 ff.; Knebel 2018: 43 ff.; Paal 2018a: 568; Schulz 2017: 377; Mayen 2018: 4). An dieser Grundentscheidung hängt die Beantwortung der Frage, inwieweit Intermediäre bei der Gestaltung ihrer Nutzungsbedingungen und bei der Ausgestaltung ihrer Moderationsverfahren autonom oder (grund-)rechtlich geleitet agieren können.

Relativ neu sind Fragen, die sich bei anderen Formen der Content Moderation stellen: So ist umstritten, inwiefern Praktiken der De-Priorisierung, des Down-Rankings oder der selektiven

Ausblendung von Einzelinhalten mit einer Löschung oder Sperrung gleichzusetzen sind (vgl. Leerssen 2020). Mit Blick auf die abträglichen Aspekte der Intermediärsfunktionen muss aber festgestellt werden, dass auch bei derartigen Formen der selektiven, inhaltsbezogenen Schlechterstellung jedenfalls die Prinzipien der Gleichheit und der Machtverteilung berührt sind. Mittelbar können derartige Praktiken auch das Vertrauen insgesamt in die Leistungen des Intermediärs für die öffentliche Kommunikation schwinden lassen. Vor diesem Hintergrund erscheinen Transparenzvorgaben für die positive Potenzialverwirklichung hilfreich, die Intermediäre zur Offenlegung von Anknüpfungspunkten, Entscheidungsmaßstäben und internen Verfahren der Content Moderation verpflichten (s. auch unten 4.2.2). So wäre jedenfalls eine öffentliche Auseinandersetzung über die Einhaltung von Grundstandards bei Entscheidungen über die Löschung bzw. Sperrung von Inhalten möglich. Bei der Ausgestaltung von rechtlichen Transparenzvorgaben ist dabei stets auf den erwünschten Zweck und die dafür zu erreichende Akteursgruppe abzustellen: So müssen Informationspflichten, die grundsätzliche Awareness auf Nutzerseite erreichen sollen, deutlich anders gestaltet sein als Offenlegungspflichten bzgl. komplexer technischer Verfahren gegenüber einer Aufsichtsstelle (s. unten 4.2.2).

Ein kritischer Punkt, der auch durch Transparenzpflichten nicht ohne weiteres aufgelöst, aber jedenfalls differenzierter diskutiert werden kann, ist der Spielraum von Intermediären bei der eigenen Definition unbestimmter Anknüpfungspunkte für Löschungen, Sperrungen oder De-Priorisierungen, beispielsweise bei der Entscheidung darüber, was unauthentisches Nutzerverhalten im Bereich Spam, Social Bots oder Desinformation ist („inauthentic behavior"). Wo Nutzergruppen eigene (zulässige) Weltsichten und ein reichweiten- und interaktionsstarkes Empfehlungsverhalten haben, erscheint das Gruppenverhalten gerade nicht unauthentisch, sondern ist Ausdruck bestimmter sozialer und kommunikativer Normen innerhalb dieser Gruppe. Bei der Interpretation dessen, was unauthentisch ist, bestimmen Intermediäre insoweit über die Verfügbarkeit oder Priorisierung von Kommunikationsinhalten ganzer gesellschaftlicher Teilgruppen.

Für den Bereich der Umsetzung staatlichen Rechts im Bereich gesetzlich definierter, unzulässiger Äußerungen dagegen stellt sich – wie oben gezeigt – seit langem und in erster Linie die Frage der eigenen Verantwortlichkeit von Intermediären für Kommunikationshandlungen und Äußerungen ihrer Nutzer*innen. Anders als klassische journalistische Anbieter haften die Intermediäre derzeit grundsätzlich als „unwissende Vermittler" erst ab Kenntnis eines rechtsverletzenden Inhalts. Die nationalen und europäischen Verantwortlichkeitsregime differenzieren zwischen Haftung bei redaktioneller Kontrolle und weitgehender Haftungsprivilegierung bei Unkenntnis des fremden, nicht redaktionell betreuten Inhalts. Vor dem Hintergrund der damit einhergehenden kontraproduktiven Anreize (s. oben 3.1.4) haben Gerichte hier bereits differenziertere Lösungen herausgearbeitet, die vor allem auf den Grad und die Form inhaltlicher Einflussnahmemöglichkeiten der Intermediäre abstellen. Dieser Ansatz wird weiter zu denken sein.

Formen und Arten der Content Moderation differenzieren sich immer weiter aus, und die unterschiedlichen Ansätze weisen jeweils unterschiedliche Möglichkeiten und Effektivitäten in der zuverlässigen Erkennung, Bewertung und (Nicht-)Löschung auf (Gorwa/Binns/Katzenbach

2020). Hier scheinen sich Typologien der Content Moderation herauszubilden, an die abgestufte Vorsorge- und Haftungsregelungen anknüpfen können, welche in der Lage sind, die unterschiedlichen Grade der Kenntnisnahme(möglichkeiten), Entscheidungsverfahren und -ausgänge zu berücksichtigen. So erschiene etwa die Möglichkeit des technisch sicheren Wissens um die Unzulässigkeit eines Einzelinhalts als Anknüpfungspunkt für restriktivere Haftungsrahmen; europarechtliche Verbote der Generalüberwachung von Inhalten würden hier nicht zwingend tangiert, soweit sich das Monitoring auf den Abgleich von Nutzerinhalten mit hinterlegten, etwa von Gerichten für rechtswidrig beurteilten Inhalten, beschränkte (zur Zuverlässigkeit von etwa Hashwert-basierten Erkennungen s. unten). Sollte ein Intermediär dagegen freiwillig bzw. aus nachvollziehbarem Interesse ein allgemeines Monitoring einführen, wäre zu überlegen, wie sinnvoll die Unterstellung haftungsrechtlich relevanter Kenntnis sämtlicher Inhalte daraus erschiene; hier wäre möglicherweise zwischen automatisiertem Monitoring und zurechenbarer Kenntnis bestimmter Inhalte zu unterscheiden, um überhaupt den Einsatz automatisierter Klassifikationsverfahren zu unterstützen. Eine Haftungsfreistellung für automatisierte Verfahren der Inhalteerkennung könnte hier im Gegenteil dazu führen, dass zweifelsfrei erkennbare unzulässige Inhalte besser erkannt und gelöscht werden, als dies das derzeitige Haftungsregime „ab Kenntnis“ ermöglicht.

Bei der Verantwortlichkeit für nicht zweifelsfrei als unzulässig erkennbare Inhalte könnte ein zugunsten von Intermediären wirkender gesetzlicher Indikator die vermeintliche Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung sein, so dass den Anbietern beim Treffen einer Löschentscheidung das Gewicht des Informationsinteresses der Allgemeinheit zur Seite steht – und so dem Risikoautomatismus einer Löschung im Zweifelsfall entgegenwirkt. Insgesamt wird zu prüfen sein, inwieweit die durch unterschiedliche Rechtsnormen geschützten Rechtsgüter auf einer Ebene liegen, wenn es um die Ausdifferenzierung von Haftungsrahmen geht. Hierbei können die Governance-Ziele durchaus voneinander abweichen: So wird es im Bereich absolut unzulässiger Inhalte in der Tat um die Löschung und Strafverfolgung der Inhalte einzelner Nutzer*innen gehen, während es bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen ggf. in erster Linie um die Vorbereitung zivilrechtlicher Schadensersatzklagen gegen jene Nutzer*innen geht. Im Urheberrecht dagegen steht weniger die Löschung eines zugänglich gemachten, urheberrechtlich geschützten Inhaltes im Mittelpunkt, sondern in vielen Fällen das Interesse der Verwertungsrechteinhaber an der angemessenen Beteiligung an den mit der Verletzung erzielten (Werbe-)Umsätzen auf Intermediärsseite. Im Idealfall sind solche graduellen Abstufungen des Haftungsregimes international abgestimmt, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen.

Ein „one size fits all“-Ansatz mit (noch) restriktiveren Haftungsvorgaben – wie etwa im Bereich klassischer Medienhaftung, bei der grundsätzlich verschiedene Arten der Verbreiterhaftung gelten – würde hier dagegen dazu führen, dass rechtliche Vorgaben strukturelle Anreize für ein Overblocking setzen. Dadurch würden zwar ggf. negative Potenziale der Intermediäre verringert, gleichzeitig aber auch ihre besonderen mit positiven Potenzialen verbundenen Funktionen deutlich geschmälert.

Voraussetzung für eine effiziente Umsetzung bestehender Rechtsvorgaben auf Seiten der Intermediäre sind klare rechtliche Vorgaben und Anknüpfungspunkte. Wo unbestimmte oder vage Rechtsbegriffe verwendet werden, erfolgt mit der Delegation der Rechtsumsetzung an private Akteure in Form privater Governance ggf. auch eine Delegation von Entscheidungsspielräumen. Derartige private Spielräume sind dem Recht aber kaum bekannt und dogmatisch nicht unumstritten (Dreyer 2018). Verneint man solche kontrollfesten Entscheidungsspielräume, führen vage Rechtsbegriffe für Intermediäre bei ihrer Anwendung zu vermehrten Haftungsrisiken und begünstigen einmal mehr Entscheidungen, die sich im Zweifelsfall zuungunsten der Kommunikationsfreiheiten auswirken können – in dubio pro Löschung (de Streel u. a. 2020: 52). Wo es politischer Wille ist, inhaltsbezogenen Einzelentscheidungen zur Durchsetzung von geltendem Recht an private Intermediäre zu verlagern, hat der Staat zudem organisationale und prozedurale Vorgaben vorzusehen, die auf eine möglichst optimale Berücksichtigung von Kommunikationsfreiheiten abzielen (Grundrechtssicherung durch Verfahren). Diese Ausgestaltung ist vor dem Hintergrund notwendig, als sonst der Staat absichtlich Entscheidungen in Richtung weniger oder gar nicht grundrechtsgebundener Entscheidungsträger delegieren und den restriktiveren staatlichen Anforderungen entziehen könnte. Das gilt auch und insbesondere für Vorgaben, die mit Blick auf staatliche Entscheidungen schlicht unmöglich wären, aber auf Seiten privater Akteure noch rechtmäßig erschienen. Der Staat kann privaten Akteuren keine Entscheidungen oder Entscheidungsmaßstäbe auferlegen, die ihm selbst verwehrt wären.

Eine weitere Ebene für die Content Moderation bei Intermediären stellen Regeln dar, die Äußerungsfreiheiten und Nutzerrechte gesetzlich festschreiben und insbesondere auf die Wiederherstellung von einmal (zu Unrecht) gelöschten Inhalten oder Profilen abzielen. Abgesehen von der auch hier relevanten Frage der Grundrechtsbindung der Intermediäre kann auch damit strukturell ein Anreiz für die Löschung einer zweifelhaften Äußerung gesetzt werden. Wenn der Betroffene über weitgehende und zügige Put-Back-Ansprüche verfügt, wird eine Sperrung zulässiger Inhalte im Zweifelsfall ggf. als eher „aushaltbar“ gesehen. Insbesondere bei automatisierten Verfahren der Inhaltserkennung und der Löschentscheidung können sich Intermediäre auch in Fällen schlechter Bewertungsmöglichkeiten des jeweiligen Kontexts einer Äußerung motiviert sehen, die Verfahren besonders löschfreundlich zu gestalten – Nutzer*innen können sich schließlich im Anschluss wehren. Dies zeigt die komplexe Verschränkung von Haftung, intermediären Entscheidungsmaßstäben und den begleitenden rechtlich vorgesehenen Nutzerrechten. Bei der Gestaltung gradueller Verantwortlichkeitsregeln werden diese Zusammenhänge zwingend zu berücksichtigen sein.

Zur optimalen Grundrechtssicherung von Entscheidungsverfahren sowohl bei rechtswidrigen als auch bei gegen Nutzungsbedingungen verstoßenden Äußerungen erscheinen wie gesagt prozedurale und organisationale Vorkehrungen als besonders vielversprechend: Die Grundrechtsgebundenheit und Gemeinwohlorientierung von Entscheidungsstellen oder -gremien, die außerhalb des Intermediärs und außerhalb staatlicher Hierarchien aufgehängt sind, können am ehesten unabhängige und nicht von politischen Agenden oder ökonomischen Motiven geleitete Entscheidungen treffen und so die Gewährleistung von Kommunikationsgrundrechten und ggf.

entgegenstehenden Rechten Dritter maximieren. Auch die Problematik staatlicher oder unternehmerischer Entscheidungsmacht über die Beurteilung des Wahrheitsgehalts einer Äußerung kann so am ehesten umgangen werden. Es bliebe aber dabei, dass in Zweifelsfällen stets eine Einzelfallprüfung ergehen müsste. Äußerungsrechtliche Prüfungen sind nicht oder jedenfalls nur sehr begrenzt skalierbar.

Neben der adäquaten Lösung der grundsätzlichen Haftungsfrage stehen begleitende Governance-Ansätze. Auf Ebene der Uploader unzulässiger Inhalte erscheinen verpflichtende Selbstkennzeichnungen („pre-flagging") eher sinnlos, dies erinnerte eher an die Frage der Grenzkontrolle bei der Einreise in die USA, ob man plant, terroristische Anschläge zu verüben. Aber Formen automatisierter Warnungen („Unsere automatische Erkennung hat festgestellt, dass der Upload Darstellungen enthält, die gegen Strafrecht/Urheberrecht/Persönlichkeitsrechte verstoßen könnten. Wollen Sie den Upload wirklich veröffentlichen?") oder das temporäre Zurückhalten von wahrscheinlich unzulässigen Inhalten können hier ggf. eine Reflexionsebene beim Uploader oder eine zeitnahe menschliche Kontrolle durch den Intermediär ermöglichen. Bei der automatisierten Erkennung von Dateien mit gerichtlich festgestellten unzulässigen Inhalten auf Grundlage von Hash-Werten wird eine Erkennungssicherheit von nahezu 100 % erreicht[2]; für diese Fälle bestünde auch aus Intermediärssicht ein von Beginn an intrinsisches Motiv, die Inhalte direkt nach dem Upload gar nicht erst zugänglich zu machen. Auch etwaige Strafrechtsverschärfungen führen hier nicht automatisch zu einer unmittelbaren Verbesserung, vor allem, wenn Täter*innen schlecht zu ermitteln sind. Ein Ausweichen auf eine nutzerbezogene Vorratsdatenspeicherpflicht auf Seiten der Intermediäre erschiene hier zudem als unverhältnismäßiger Eingriff in den Datenschutz derjenigen Nutzer*innen, die sich rechtstreu verhalten. Derart systematische Überwachungspflichten, aber auch unbestimmte Tatbestandsmerkmale und Rechtsbegriffe können zudem starke Einschüchterungseffekte für die freie Meinungsäußerung („chilling effects") mit sich bringen (Staben 2016: 150 f.).

Begleitende intermediärsbezogene Ansätze hängen prinzipiell mit der Klärung der Grundsatzfrage der Verantwortlichkeit zusammen. Ist ein Intermediär haftungsrechtlich privilegiert, erscheinen starke staatliche Eingriffe in die inhaltsbezogene Angebotserbringung vor Kenntnisnahme regelmäßig als unverhältnismäßig. Dazu zählen etwa Vorgaben zum verpflichtenden Einfügen von Gegenrede im Kontext etwa von Hassrede. Rechtlich weniger kritische, unterstützende Vorgaben aber können dort Vorteile erzielen, wo es um das intermediärsseitige Vorhalten infrastruktureller Funktionalitäten geht, die in der Lage sein können, Rechtsverletzungen zügiger zu erkennen oder den Einzelnen besser in seinen (Informations-)Rechten zu schützen. So könnten Vorgaben etwa grundsätzliche Kooperationspflichten mit sog. „trusted flaggern" vorsehen, also privilegierten Meldestellen, deren Reporting unmittelbar Einfluss auf die Auffindbarkeit eines Inhalts hat. Riskant sind derartige Ansätze aus Sicht des möglichen Machtmissbrauchs – wer

[2] Bei hashwert-basierten Ansätzen wird aus verschiedenen Metadaten einer Datei ein einmaliger Wert berechnet, der die identische Datei stets wieder identifizierbar macht. Durch die Hinterlegung einer Datenbank mit einmal identifizierten, rechtlich unzulässigen Einzeldateien können jedenfalls die identischen Dateien beim Upload auf Angebote von Informations-Intermediären zweifelsfrei wiedererkannt werden. Das Risiko von Overblocking tendiert bei derartigen Verfahren strukturell gegen Null (vgl. dazu Gorwa et al. 2020).

kontrolliert die Trusted Flagger? Hier entstehen komplexe Figurationen zwischen unternehmerischen Regulierungsvorkehrungen, ermächtigten Meldestellen und vorauseilendem Gehorsam aus Angst vor zivilgesellschaftlicher Kritik. Die Verlagerung von Entscheidungsmacht in Richtung von anderen externen Stellen als dem Intermediär kann den Mangel an rechtsstaatlichen Anforderungen dabei regelmäßig nicht kompensieren. Auf den ersten Blick interessant erscheinen daneben Möglichkeiten, Intermediäre zum Vorhalten von crowd- oder community-basierten Meldemöglichkeiten zu verpflichten. Nur: Auch gemeinschaftliches Reporting hat Skalierungsgrenzen, es gibt bei großen Plattformen zu viele neue Inhalte, als dass nutzerbasierte Reporting-/Flagging-Ansätze zuverlässig relevante Inhalte erkennen und melden würden (de Streel u. a. 2020: 51). Daneben sind die für Laien teils komplexen rechtlichen Fragen nicht ohne Weiteres zu beantworten; eine verlässliche Beurteilung auf Grundlage des Bauchgefühls ist in vielen Fällen nicht möglich, insbesondere nicht in rechtlichen Grenzbereichen (ebd.). Daneben gibt es Hinweise darauf, dass Meldesysteme von organisierten Teilen der Nutzergemeinschaft genutzt werden können, um aus ihrer Sicht unliebsame Inhalte zu melden und so auf deren Löschung hinzuwirken. Hier würden Systeme zur verbesserten Erkennung von tatsächlich unzulässigen Inhalten in ihr Gegenteil verkehrt.

Gesetzliche Initiativen zur Verbesserung des Schutzes des Einzelnen können vor allem darin zu sehen sein, Pflichten für niedrigschwellige und einfach zugängliche Meldetools einzuführen, um die Agency der Nutzer*innen zu stärken. Auch Vorgaben infrastruktureller Art, wie Regeln zur Implementation von Möglichkeiten wie dem Melden, Blocken, Dokumentieren oder dem Hinzuziehen von menschlichen Moderator*innen können dabei helfen. Wichtig ist, dass dort, wo Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden soll, Nutzer*innen immer angewiesen sind auf Grundfähigkeiten im Bereich Technikkompetenz und Coping bzw. Resilienz, was begleitende Informations- und Awareness-Maßnahmen nötig macht. Außerdem ist das Delegieren staatlicher Gewährleistungsverantwortung auf die Nutzer*innen von Intermediären als ausschließliche Maßnahme nicht tauglich.

Nach Kenntnisnahme unzulässiger Inhalte unterstützen Governance-Ansätze den Rechtsstaat, die neben der Löschung oder Sperrung auch Möglichkeiten der (straf- oder zivil-)rechtlichen Verfolgung des Uploaders ermöglichen. Nur durch die Verfolgung von äußerungsrechtlichen Taten kann ein ausreichend hoher Verfolgungsdruck aufgebaut werden, der im besten Fall zu einer Verhaltensveränderung auf Nutzerseite führt. Strafrechtliche Verschärfungen auf Intermediärsseite haben indes gegenteilige Potenziale: Sie können als Anreiz zu einer restriktiven Anwendung gesetzlicher Vorgaben gesehen werden und weisen so das erhöhte Risiko eines Over-Spills zuungunsten der Kommunikationsfreiheiten auf. Nicht nur das ordnungsrechtliche Haftungs-, auch das Strafrecht können so die negativen Strukturpotenziale von Intermediären noch verschärfen.

4.2 Steuerungsansätze für Selektionslogiken auf Intermediärs-Ebene

Potenziale / **Funktionen**	Frei-heit	Gleich-heit	Viel-falt	Infor-mations-qualität	Wahr-heit	Dis-kurs-qualität	Macht-verteilung	Kritik und Kontrolle	Inte-gration	Sicher-heit
Begrenzte Zugänglichkeit / Auffindbarkeit	0	0	0				0	0		
Zuweisung von Themenrelevanz / Agenda-Setting	0	0	0	(0)	0		0	0	0	
Entscheidung über Sichtbarkeit von Ansichten / Meinungsklima	0	0	0	0		0	0	0	0	
Entscheidung über Zugänglichkeit von Fakten / Wissensvermittlung	0			0	0		0	0	0	0
Dekontextualisierung und Persistenz	0				0	0	0			
Algorithmische Artefakte mit Diskriminierungs- und Persönlichkeitsrechtsbezügen	0			0	0		0		0	

Mehrere der Funktionen von Intermediären, die abträgliche Potenziale für eine gelingende Öffentlichkeit aufweisen, beruhen auf dem Umstand der algorithmischen Selektion und Priorisierung von Inhalten, die dem Einzelnen gegenüber zugänglich gemacht werden. Die Logik dieser Verfahren lenkt die Aufmerksamkeit der Nutzer*innen auf bestimmte Inhalte, und auf andere nicht. Es ist diese inhaltsbezogene Aufmerksamkeitssteuerung, die Intermediäre zu potenziell meinungsrelevanten Akteuren bei Information und Kommunikation macht. Wie gezeigt geht diese Rolle ebenso mit positiven Potenzialen einher – vor allem aus Sicht des Individuums, dem durch Intermediäre neue Optionen der informations- und kommunikationsbezogenen Freiheitsausübung ermöglicht werden. In der Regel ist es gerade Sinn und Zweck der Intermediäre, einzelnen Nutzer*innen eine auf die eigenen Informationsbedürfnisse zugeschnittene Inhaltsauswahl zu präsentieren. Die grundsätzliche Ambivalenz der intermediären Leistungen verdichtet sich durch die Ausgestaltung der algorithmischen Verfahren in die eine oder andere Richtung. Je nach Modellierung der Filter- und Selektionslogik können sich unterstützende oder abträgliche Potenziale realisieren. Regulierung mit dem Ziel einer funktionierenden demokratischen Öffentlichkeit und einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ist insoweit darauf ausgerichtet, die Gestaltung dieser Verfahren so zu beeinflussen, dass es zu einer zuträglichen Ausgestaltung der Verfahren durch die Intermediäre selbst kommt oder bzw. und dass Nutzer*innen die realistische Möglichkeit haben, mögliche abträgliche Potenziale zu erkennen.

Die beiden zentralen Ebenen sind damit zum einen die Regulierung der Selektionslogiken selbst, zum anderen die Schaffung von Transparenz gegenüber einer Aufsichtsstelle, gegenüber den Nutzer*innen und gegenüber der Öffentlichkeit.

4.2.1 Regulierung der Ausgestaltung der Selektions- und Sortierverfahren

Ist es der politische Wunsch, regulativ auf Entscheidungslogiken auf Intermediärsseite einzuwirken, so stellt sich zunächst die Frage der Regulierungs*bedürftigkeit*. Die aufgezeigten negativen Potenziale für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung wirken stärker mit der Reichweite bzw. Nutzerzahl eines Intermediärs. In medienpolitischen Debatten wird hier unausgesprochen immer ausschließlich auf marktstarke Anbieter abgestellt. Bei diesen können sich die Potenziale auch tatsächlich realisieren, bei weniger ausgeprägt genutzten Intermediären oder kaum bekannten Nischenintermediären jedoch schrumpfen die möglichen abträglichen Effekte auf ein Minimum zusammen. Wann ein intermediäres Angebot die Schwelle zur Regulierungsmöglichkeit oder gar -notwendigkeit überschritten hat, ist mit Blick auf die bestehenden Ungewissheiten (s. 3.1.9) objektiv kaum bestimmbar. Als zentraler Indikator kommt dabei in erster Linie die Funktionsrelevanz in Betracht: Ist es die Leistung eines Intermediärs, die Informations- und Kommunikationsbedürfnisse eines relevanten Teils der Bevölkerung zu befriedigen, kann der Gesetzgeber theoretisch regulieren. Ursache dabei sind weniger die damit stärker werdenden zuträglichen Potenziale, sondern die mit der Relevanz einhergehenden, oben beschriebenen Risiken für eine funktionierende öffentliche Kommunikation.

Positive Vielfaltsgebote

Ein erster direkter regulatorischer Zugriff auf die Selektionslogik von Intermediären wären ausdrückliche Gebote bezüglich der Auswahl möglichst vielfältiger Informationen. Dies käme einer Übertragung klassischer medienrechtlicher Vielfaltsregulierung gleich: Dort, wo technisch bedingt Ressourcen- oder Bandbreitenknappheit herrschte, musste der Intermediär eine Auswahl aus den möglichen transportierten Inhalten (dort: Programmen) vornehmen. Dies beträfe die Ebenen der zugänglich gemachten Inhalte überhaupt, die Auswahl aus diesen Inhalten sowie ihre Priorisierung bzw. Sortierung und letztlich auch die Gestaltung der Inhaltepräsentation (etwa innerhalb von „Benutzeroberflächen“).

Die Vorgabe der zu berücksichtigenden Grundgesamtheit an Inhalten aber erscheint angesichts der unterschiedlichen Funktionsübernahmen je nach Art der intermediären Hauptleistung wenig sachdienlich. Was bei einer Suchmaschine über alle öffentlich erreichbaren Informationsressourcen noch machbar erschiene (aber fraglich wäre, da prinzipiell keine Bandbreitenknappheit herrscht), ergibt mit Blick auf Soziale Netzwerke, Video-Sharing-Plattformen oder Micro-Blogging-Dienste keinen Sinn. Diese wollen und sollen ja gerade nur denjenigen Inhalt verfügbar machen, den Nutzer*innen auf diesen Plattformen veröffentlicht haben. Findet bei spezialisierten Intermediären wie etwa Themensuchmaschinen eine anbietereigene Vorauswahl der Grundgesamtheit statt, so ist darin keine Verwirklichung negativer Potenziale zu erkennen, solange der Intermediär diesen Umstand deutlich kenntlich macht. Vorgaben zu der Auswahl der Grundgesamtheit erschienen damit letztlich nur dort sinnvoll, wo diese sich nicht auf die positive Auswahl,

sondern auf die transparenzbezogene Offenlegung genau jener Auswahl der verfügbar gemachten Inhalte bezieht.

Regelungen, die – bezogen auf die jeweilige Grundgesamtheit des Angebots – eine positive vielfaltsbezogene Selektionslogik vorgeben würden, könnten angesichts der vielen Vielfaltsdimensionen (u. a. Anbietervielfalt, Angebotsvielfalt, Themenvielfalt, Perspektivenvielfalt, Meinungsvielfalt, politische Vielfalt) auf weitere Konkretisierungen nicht verzichten. Traditionelle Medienregulierung setzt hier auf Must-Carry-Rules, die etwa für Suchmaschinen auf Forderungen nach „must-be-found"-Vorschriften gemünzt wurden. Dafür würden also diejenigen Medienanbieter, Medienangebote oder Einzelinhalte positiv und listenbasiert benannt werden, die auf jeden Fall zugänglich oder gar priorisiert werden müssten. Der Ansatz, spezifische Listen von Inhalten verfügbar zu machen und zu halten, bedeutete mit Blick auf die Informationsfreiheit der Nutzer*innen mit ihren jeweiligen Informationsbedürfnissen aber eine signifikante Freiheitsüberprägung – im Raum steht der Vorwurf eines dann paternalistischen Vielfaltsgebots.

Als alternative Verbürgung von positiver Vielfalt kommen allerdings Vorgaben zu bestimmten vielfaltsbezogenen *Gestaltungsprinzipien* und *Zielorientierungen* in Frage. Ein Beispiel wäre etwa das rechtlich vorgegebene Gebot an Intermediäre, sich bei der Selektion und Sortierung von Inhalten an deren Relevanz für den Meinungsbildungsprozess oder das allgemeine Informationsinteresse zu orientieren. Im Ergebnis handelte es sich dabei um eine prinzipienbasierte Annäherung der Intermediärs-Governance an klassische presseethische Regeln und Selbstverständnisse. Damit würde die Gestaltungshoheit der privaten Intermediäre rechtlich ergebnisorientiert vorgeprägt, ohne dass die sinnvolle Grundgesamtheit des Anbieters berührt oder dessen Gestaltungsspielraum unverhältnismäßig belastet wäre. Sein Selektionsdesign wäre „nur" gemeinwohlorientierter als jede rein angebotsökonomische Ausgestaltung. Wenn Intermediäre aber zu derartigen, letzten Endes dem Journalismus ähnlichen Selektionsmaßnahmen verpflichtet wären, dann müssten ihnen auch entsprechend weite Spielräume dabei eingeräumt werden.

Schwierig an diesem Ansatz ist die Überprüfbarkeit der Einhaltung der Gestaltungsprinzipien, auch und vor allem im Bereich der Produktentwicklung. Wie lässt sich „diversity by design" operationalisieren und wer überprüft dies nach welchen Maßstäben? Zur Auflösung dieser regulatorischen Herausforderung kann es helfen, über begleitende organisationale Vorgaben wie etwa „Vielfaltsbeiräte" nachzudenken, die Intermediäre bei der Erfüllung entsprechender Prinzipien informieren, beraten und unterstützen; die Problematik der vielfältigen Vielfaltsdimensionen, ihrer Anwendbarkeit auf die Grundgesamtheit der verfügbaren Inhalte und das Risiko der Überprägung der nutzerseitigen Informationsbedarfe aber bleiben. Vorsichtige, vielfaltsbezogenprinzipielle Vorgaben können hier theoretisch zu gemeinwohlorientierteren Potenzialen intermediärer Leistungen führen, sie wären aber durch organisatorische Vorkehrungen staatsfern und prinzipienbasiert abzusichern. Was hier allerdings klar wird, ist, dass sich die Durchsetzung gemeinwohlorientierter Vorgaben in Entscheidungsverfahren privater Akteure mittelfristig zu komplexen Figurationsgefügen verdichten wird. Intermediärs-Governance wird nicht einfacher.

Diskriminierungsverbote

Ein weiterer vielfaltsbezogener Ansatz im klassischen Medienrecht ist das Diskriminierungsverbot. Dabei geht es nicht um die positive Berücksichtigung einzelner Inhalte oder vielfaltsbegründeter Vorgaben bei der Selektion von Einzelinhalten, sondern negativ um das Verbot der Ungleichbehandlung der verfügbaren Quellen. Diskriminierungsverbote erscheinen, wenn sie mit subjektiven Ansprüchen Betroffener auf Prüfung und (Wieder-)Berücksichtigung einhergehen, als verdeckte Vielfaltsgebote: Jeder Anbieter, der eine Diskriminierung geltend machen kann, wird in den Kanon der jedenfalls auch zu berücksichtigenden Inhalteanbieter aufgenommen. Es kommt bei derartigen Regelungen zentral darauf an, zwischen gerechtfertigten und ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen – Diskriminierungen – unterscheiden zu können. Diese Voraussetzung wirksamer Diskriminierungsverbote ist rechtlich kaum umzusetzen (Schulz 2020). Denn sachlich gerechtfertigt erscheinen bei unterschiedlichen Intermediären ganz unterschiedliche Vorentscheidungen: Allen voran kann das vermeintliche Informationsbedürfnis des Einzelnen bereits sachlicher Grund für die Diskriminierung bestimmter Inhalte auf allen intermediären Angeboten sein; daneben erscheinen mit Blick auf Video-Sharing-Plattformen (Welche Videos passen thematisch zu dem letzten?), Sozialen Netzwerken (Was ist in meinem Bekanntenkreis relevant?) und Micro-Blogging-Angeboten (Was äußern die Accounts, denen ich folge?) persönliche Interessen stets als hinreichend, um Selektionen zu begründen. Die Definition dessen, was eine „unsachliche“ oder „ungerechtfertigte“ oder „unzulässige“ Diskriminierung nicht angezeigter Inhalte ist, erscheint so voraussetzungsvoll. Regulierung, die diese Schwierigkeit berücksichtigt, verkommt aufgrund mangelnder Nachweisfähigkeit schlimmstenfalls zu Symbolpolitik. Regulierung, die sich über diese Herausforderungen einfach hinwegsetzt, sieht sich den Vorwürfen tiefgreifender Einflussnahme und wiederum paternalistischer Bevormundung gegenüber.

Daneben sagt der Blick auf die Grundgesamtheit der von Intermediären zugänglich gemachten Inhalte, dass diese regelmäßig nicht nur klassische journalistische, mediale Inhalte verfügbar machen, sondern große Teile ihrer Grundgesamtheit aus nicht-medialen Inhalten und Darstellungen bestehen. Jede Form der medienbezogenen Vorgaben negiert diesen Umstand und reguliert die entsprechenden nicht-medialen Inhalte gleichförmig mit. Jeder Ansatz einer medienbezogenen Steuerung erscheint so als übergriffige Governance auch des Nicht-Medialen bei hybriden Angebotsformen, wie es Intermediäre regelmäßig sind (Dreyer/Schulz 2019). Ausschließlich medienbezogene Governance bleibt hier zuvörderst als Möglichkeit bestehen, insgesamt aber muss rechtliche Steuerung wie oben beschrieben weniger von den (erwünschten) Ergebnissen aus denken, um vermeintlich fehlerhafte Selektionsstrukturen zu identifizieren. Es geht um die prozedurale Begleitung bei der Entstehung dieser Selektionslogiken und die (öffentliche) Diskussionsmöglichkeit, inwieweit einem bestimmten Ansatz tatsächlich ein Diskriminierungspotenzial innewohnt. Für die prozedurale Perspektive bieten sich wiederum staats- und wirtschaftsferne Gremien oder Stellen an, für die diskursive Klärung können Transparenzpflichten bezüglich der Modelle und den ihnen innewohnenden sachgemäßen Diskriminierungen eine gangbare Möglichkeit darstellen. Bereits die Möglichkeit der zivilgesellschaftlichen Kontrolle kann auf der Seite der Intermediäre dabei starke antizipative Verhaltensweisen auslösen (zu den Wirkungsvoraussetzungen s. aber 4.2.2).

4.2.2 Transparenzpflichten

Transparenz als Steuerungsressource ist regulatorisch beliebt, da sie die Awareness der Regelungsadressaten und das Regulierungswissen des Staates verbessert, epistemische Machtasymmetrien ausgleicht und es dem Regulierer ermöglichen kann, die Umsetzung etwaiger materieller Vorgaben in technischen Systemen zu überprüfen. Informations- und Offenlegungspflichten wirken zudem mittelbar, wenn sie verhaltensbezogene Ziele oder Prinzipien vorgeben, den Adressaten zu Transparenz verpflichten und dieser dann – die Auseinandersetzung mit seinen Informationen antizipierend – bereits zum Zeitpunkt der Verfahrensgestaltung rechtliche Vorgaben berücksichtigt.

Transparenzregeln sind als Steuerungsinstrumente allerdings voraussetzungsvoll und ihre Wirksamkeit hängen von komplexen Vorbedingungen und Zusammenhängen ab. Zentral für die Ausgestaltung von Transparenznormen ist die Frage des Steuerungsziels: Welcher Akteur muss welche Informationen haben, damit die gewünschte Steuerungswirkung eintreten kann? Zu unterscheiden sind dabei öffentliche bzw. nicht auf bestimmte Akteure oder Personen limitierte Transparenzvorgaben und interne, vor allem zwischen Regelungsadressat und Aufsichtsstelle bestehende Offenlegungs- oder Berichtspflichten. Dabei können Transparenzvorgaben für unterschiedliche Steuerungsziele (Medienrecht, Verbraucherschutz, Datenschutz, Wettbewerbsrecht) sich überlappen oder sogar konfligieren; dies ist der Hintergrund eines aktuellen Streits in der EU über (geplante) medienrechtliche Transparenzvorgaben für Intermediäre in Deutschland und Frankreich und ihren Bezug zu Kennzeichnungsvorgaben in der E-Commerce-Richtlinie und der P2B-Verordnung.

Offenlegungspflichten gegenüber Regulierern

Häufig werden in der medienpolitischen Diskussion intermediärsbezogene Pflichten zur Offenlegung der Entscheidungs- und Selektionslogiken oder gar der aufmerksamkeitssteuernden Algorithmen direkt gefordert. Das damit verfolgte Ziel eines tiefergehenden Einblicks und die Möglichkeit einer vollumfänglichen Kontrolle der Annahmen, Operationalisierung und Gestaltung von automatisierten Entscheidungsverfahren ist nachvollziehbar, begegnet aber hohen Voraussetzungen auf mehreren Ebenen. Zum einen handelt es sich bei Selektionsverfahren um hochkomplexe mathematisch-statistische Systeme, die nicht ohne den jeweiligen Daten-Input und -Output betrachtet werden können. Die reine Analyse der Algorithmen wird nur in äußerst wenigen Fällen dazu führen, dass systematische Verzerrungen oder Diskriminierungen tatsächlich entdeckt würden. Offenlegungspflichten müssten ausgebaut werden zu umfassenden Zugangspflichten zu den technischen Systemen von Intermediären, um das Zusammenspiel von Modellen, Daten und Resultaten analysieren zu können. Für derart tiefgehende Eingriffe in den Intermediärs-Betrieb und seine Geschäftsgeheimnisse müssen sich Missbrauchspotenziale aber zuvor zu konkreten Verdachtsmomenten verdichtet haben; dann aber könnten entsprechende Befugnisse bei der Durchsetzung rechtlicher Vorgaben helfen. Eine weitere Voraussetzung wäre die notwendige Expertise für eine tiefgehende kritische Analyse der Selektionslogiken; diese ist auf Seiten klassischer Medienregulierer in der Regel (bisher) nicht vorhanden. Es bedürfte insoweit neuer

Expertengremien, die die entsprechende Expertise mitbringen, zur Verschwiegenheit verpflichtet und hinreichend neutral sind.

Beschränkt man derartige Zugangspflichten auf marktstarke Intermediäre und Fälle hinreichend konkretisierter Verdachtsmomente, können entsprechende Verfahren etwa zur Kontrolle der Umsetzung von Vielfaltsgeboten oder Diskriminierungsverboten genutzt werden. Sie erscheinen aber als ultima ratio der Aufsicht und weniger als gängiges Mittel der proaktiven Verhaltenssteuerung.

Informationspflichten gegenüber den Nutzern und Nutzerinnen oder der Öffentlichkeit

In Frage kommen daneben klassische Informations- und Transparenzpflichten für Intermediäre gegenüber den Nutzerinnen bzw. Nutzern und gegenüber der Öffentlichkeit. Wie oben gezeigt, ist eine grundsätzliche Herausforderung der Intermediärs-Governance, Wechselwirkungen zwischen der platform governance der Intermediäre und den individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozessen, aber auch zwischen rechtlicher Steuerung und ihrer Umsetzung auf Ebene der Intermediäre zu verstehen. Mit Blick auf die betroffenen subjektiven Rechte und Willensbildungsprozesse des Einzelnen spielt das Nutzerwissen eine zentrale Rolle.

Informationspflichten, die spezifisch auf die Verbesserung von Wissensdefiziten auf Seiten der Nutzer*innen abzielen, können theoretisch viele der oben beschriebenen abträglichen Potenziale intermediärer Funktionen abschwächen. Sie müssten aber zielgerichtet konzipiert, gestaltet und in rechtliche Vorgaben gegossen werden. Aus Nutzersicht sind vor diesem Hintergrund vor allem Informationen relevant, die

- die Grundgesamtheit der von einem Intermediär verfügbar gemachten Informationen umreißen, insbesondere auch der Hinweis darauf, welche Informationen nicht umfasst sind oder ausgefiltert werden,
- die grundsätzlichen Selektionslogiken beschreiben, auch mit Blick auf die Annahmen, die diesen Logiken zugrundeliegen, sowie die ausgewerteten Signale bzw. Indikatoren und ihre Gewichtung,
- die verfolgten Vielfaltsanforderungen und deren Absicherung bzw. Umsetzung beschreiben,
- die einzelfallbezogene Erklärung bereithalten, warum bestimmte Inhalte selektiert und priorisiert wurden,
- die Weitergabe von einordnendem Intermediärswissen bezüglich einzelner Inhalte betreffen (z. B. Informationen zu fragwürdigen Behauptungen, besonderen journalistischen Inhalten),
- auf Umstände bewusst eingegangener oder unbewusst entstandener Situationen mit begrenzter Perspektivenvielfalt hinweisen (Echokammer-Warnungen),
- die Entscheidungsverfahren, -kriterien und -maßstäbe bei der Content Moderation sowie die Nutzerrechte Betroffener beschreiben,

- bei personalisierten Angeboten die nutzerseitigen Konfigurationsmöglichkeiten beschreiben sowie einen niedrigschwelligen Reset-Knopf für die Nutzung eines Basisangebots ermöglichen.

Allein diese nicht umfassende Liste mit Informationen zeigt ein Grundproblem nutzerbezogener Transparenz auf: Die Existenz der Informationen alleine reicht nicht zur Erreichung der gewünschten Steuerungsfolgen aus. Nutzerbezogene Transparenzvorgaben sind voraussetzungsvolle Regulierungsinstrumente, bei denen für das Eintreten des gewünschten Effekts eine ganze Reihe an Schritten erfolgen muss, damit an deren Ende ein rationales, kritisch-reflektiertes Verhalten des informierten Nutzers steht: So müssen die für eine solche Entscheidung notwendigen Informationen zunächst überhaupt verfügbar gemacht werden – das ist das klassische Terroir transparenzbezogener Vorgaben. Diese Informationen müssen aber von den einzelnen Nutzer*innen erkannt, wahrgenommen und kognitiv verstanden werden. Sie müssen die Information dann in das eigene Werte- und Normensystem einordnen und ihr individuelle Relevanz beimessen. Erst am Ende dieses subjektiven Prozesses steht die Entscheidung der einzelnen Person, das eigene Verhalten oder den Umgang mit einer Information anzupassen (Dreyer/Schulz 2018: 26).

Hier wird klar, dass rechtliche Regelungen nur auf den kleineren Teil der Voraussetzungen einwirken können; andere Voraussetzungen, vor allem jene, die sich auf Nutzerseite abspielen, sind der Steuerungsmacht des Staates weiträumig entzogen. Angesichts der Vielzahl der (digitalen) Lebensbereiche, in denen Transparenzvorgaben bereits eingesetzt werden, und mit Blick auf die ganze Reihe von potenzialfördernden Bereichen, für die intermediärsbezogene Informationspflichten in Frage kommen, stellt sich die Frage der Verarbeitungskapazitäten der Rezipient*innen. Hier besteht das greifbare Risiko einer „transparency fatigue“, wie sie etwa im Bereich datenschutzbezogener Informationspflichten zu beobachten ist. Bei der Etablierung von weiteren nutzerbezogenen Transparenzvorgaben ist daher stets die möglicherweise begrenzte Wirksamkeit dieses Regulierungsinstruments mit zu berücksichtigen.

Weniger problematisch, aber ebenfalls voraussetzungsvoll stellen sich dagegen Transparenzvorgaben dar, die auf Informations-, Berichts- und Offenlegungspflichten von Intermediären gegenüber der Öffentlichkeit abzielen. Transparenz wirkt hier vor allem als mittelbare Steuerungsressource, bei der Intermediäre angesichts des Bewusstseins einer bestehenden Informationspflicht und der daran anschließenden kritischen Auseinandersetzung der Öffentlichkeit früh Kritik antizipieren und ihre Entscheidungsverfahren in „vorauseilendem Gehorsam“ reflektiert gestalten. Durch den einer Transparenzpflicht nachgelagerten (kritischen) Diskurs können rechtliche Vorgaben auch Foren des Austauschs und kommunikative Praktiken schaffen, die eine andauernde Auseinandersetzung zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Intermediären schaffen (vgl. Dreyer/Ziebarth 2014). Zu bedenken sind begrenzte Steuerungswirkungen derartiger Ansätze dort, wo Intermediäre über besonders marktstarke Positionen verfügen: Wenn Nutzer*innen keine oder nur begrenzte Alternativen für einen Wechsel zu einem anderen Angebot haben, können Berichtspflichten langfristig wenig Wirkungen aufzeigen. Daran ändern auch kurzfristige Echauffierungswellen seitens der Werbetreibenden oder kritischer zivilgesellschaftlicher Akteure nichts.

4.3 Steuerungsansätze für personalisierte Angebote

Potenziale / **Funktionen**	Frei-heit	Gleich-heit	Viel-falt	Infor-mations-qualität	Wahr-heit	Dis-kurs-qualität	Macht-verteilung	Kritik und Kontrolle	Inte-gration	Sicher-heit
Personalisierung			⓿	⓿	⓿	⓿			⓿	
Beobachtbarkeit von Informations- und Kommunikationsaktivitäten	⓿						⓿	⓿		
Kaskadenartige und virale Verstärkungseffekte		⓿	⓿	⓿	⓿	⓿	⓿		⓿	(⓿)

Jede Form selektionslogikbezogener rechtlicher Vorgaben konfligiert wie oben gezeigt mit der meist erwünschten Personalisierung bei intermediären Angeboten. Es bedarf bei der Überlegung zu neuen intermediärsbezogenen Vorgaben daher stets des Zwischenschritts, inwieweit sich eine Vorgabe auch auf den Bereich personalisierter Selektion beziehen soll, kann und darf. Dabei scheinen drei Bereiche bzw. mögliche Abstufungen auf:

- Nutzer*innen wissen um die Personalisierung, kuratieren ihre Informationsrepertoires mit Hilfe von Intermediären aktiv und sind in ihrer autonomen Willensbildung nicht gefährdet. Hier läge der Regelungsansatz ausschließlich darauf, den Nutzer*innen niedrigschwellig eine Möglichkeit der Rückkehr zu einem nicht-personalisierten Basisdienst zu ermöglichen.
- Nutzer*innen wissen um die Personalisierung, kuratieren ihre Informationsrepertoires aber nicht bewusst und sind in ihrer autonomen Willensbildung teils gefährdet. Hier sind Regelungen angezeigt, dass Intermediäre entsprechende Nutzer*innen aktiv und deutlich auf diesen Umstand hinweisen. Strukturell erscheinen derartige Informationspflichten in der Nähe etwa von Informationspflichten im Produkthaftungsrecht: Intermediäre müssten hier auf den Umstand hinweisen, dass das eigene Angebot bei derartigen Nutzungsweisen abträgliche Potenziale aufweist.
- Nutzer*innen sind sich der Personalisierung nicht bewusst und sind in ihrer autonomen Willensbildung gefährdet. Dieser Grundzustand müsste durch umfassende Transparenzpflichten und einzelinhaltsbezogene Informationsvorgaben jedenfalls theoretisch verbessert werden. Die oben beschriebenen Wirksamkeitsdefizite aufgrund hoher subjektiver Voraussetzungen müssen hier ggf. in Kauf genommen werden.

Ein weiterer Aspekt sind mögliche Auswirkungen auf das Informations- und Kommunikationsverhalten von Nutzer*innen, die sich aus dem Wissen der Beobachtbarkeit bzw. des Beobachtet-Seins ergeben können. Um panoptische Verhaltensänderungen, die sich an vermeintlichen sozialen Normen und mehrheitsfähigen Sichtweisen orientieren, zu minimieren, erscheint eine grundsätzliche Debatte über den Zusammenhang von Personalisierung und Profilierung einerseits und Autonomie als Bedingung funktionierender öffentlicher Kommunikation andererseits

dringend nötig. Eine Denkrichtung könnte sein, die Beobachtung der Informations- und Kommunikationsaktivitäten ausschließlich auf Zwecke der Personalisierung des Angebots zu beschränken und insbesondere Auswertungen auf individueller Ebene zu (daten-)wirtschaftlichen Zwecken zu unterbinden – in diese Richtung geht das Konzept der „information fiducaries" von Balkin (2020: 22). Angesichts der derzeitigen Finanzierungsmodelle der meisten Informations-Intermediäre wären damit aber stets Grundfragen der Refinanzierbarkeit und damit solche der Verhältnismäßigkeit betroffen.

4.4 Steuerungsansätze für eine verbesserte Rechtsdurchsetzung

Eher auf Meta-Ebene sind Regulierungsoptionen zu sehen, die auf eine verbesserte Durchsetzung bestehender und neuer rechtlicher Vorgaben abzielen, ohne sich auf konkret bestimmbare Potenziale auszuwirken. Ansätze dafür können auf individueller Ebene die bessere (Rück-) Verfolgbarkeit von einzelnen Nutzer*innen sein, die rechtswidrige Äußerungen veröffentlicht haben; diese erscheinen aber vor allem dort ambivalent, wo sie die Möglichkeit verhindern, sich in öffentlichen Diskursen anonym zu äußern.

Mit Blick auf Intermediäre erscheinen Vorgaben zur Verbesserung ihrer Ansprechbarkeit und Adressierbarkeit erfolgversprechend, etwa durch Impressumspflichten und Benennungspflichten von (nationalen) Vertretungsstellen oder Personen. Oben bereits gezeigt wurden die positiven Potenziale von Auskunftsrechten der Aufsicht (ggf. auch einer Selbstkontrolle bei einem ko-regulativen Ansatz) und Berichtspflichten gegenüber der Öffentlichkeit.

In grenzüberschreitenden Sachverhalten können prozedurale Vorgaben komplexe Verwaltungsverfahren verschlanken und verkürzen. Hier scheinen Möglichkeiten verbesserter oder erweiterter begleitender Kooperationsforen und -formen für Aufsichtsstellen auf.

5 Handlungsempfehlungen für moderne Intermediärs-Governance

Informations-Intermediäre gehören zu den wenigen wirklich strukturellen Veränderungen in der öffentlichen Kommunikation, die die Verbreitung des Internets mit sich gebracht hat. Es erscheint weder im Sinne der Freiheit der Kommunikation, noch ist es praktikabel zu versuchen, diesen Strukturwandel durch Regulierung zurück zu drehen, auch wenn manche politische Diskussion dies zu insinuieren scheint. Funktionierende Öffentlichkeiten sind theoretisch auch unter den aktuellen Bedingungen möglich.

Eine der Grundentscheidungen bei der regulatorischen Reaktion auf Veränderungen ist, ob man Regelungskonzepte fortschreibt oder neue entwickelt. Die Fortschreibung der klassischen Medienregulierung erscheint nur begrenzt sinnvoll, da sie an redaktioneller Kontrolle ansetzt und eine Vielfaltsordnung der medialen Inhalte als Ziel hat. Eine Vielfaltsordnung aller über Intermediäre erschließbaren Inhalte erscheint aber weder möglich noch wünschenswert. Der Gesetzgeber kann hier allerdings weiter versuchen, jedenfalls den Bereich des Medialen regulatorisch einzuhegen, da er eine herausgehobene Bedeutung für das gesellschaftliche Gespräch behält.

Was die Steuerungsansätze mit Bezug auf Einzelinhalte angeht, wird die aktuell herrschende Differenzierung – Haftung bei redaktioneller Kontrolle und weitgehende Haftungsprivilegierung, wo diese fehlt – der Komplexität der Situation nicht mehr gerecht. Gerichte kommen hier weltweit schon jetzt zu differenzierteren Lösungen. Eine Typologie der Content Moderation und daran anknüpfende, abgestufte und differenzierte Vorsorge- und Haftungsregelungen könnten die Lösung sein, die gesetzlich geregelt und im Idealfall international abgestimmt sein sollten, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen. Intermediäre dagegen schlicht medienartigen Haftungsregelungen zu unterwerfen, führte unweigerlich dazu, dass sie ihre besonderen für die öffentliche Kommunikation förderlichen Funktionen einbüßten.

Bei Verpflichtungen der Anbieter zu Eingriffen in ihre Content Moderation – bspw. durch Take Down and Put-Up-Regelungen – bedarf es einer Einbeziehung der Wissensdefizite bei der Bestimmung der Reichweite der Regelungen: Wo der Anbieter den Kontext nicht kennt oder Anreize hat, Technologien einzusetzen, die den Sinn der Kommunikation nicht hinreichend erfassen können, droht eine Löschung von rechtmäßigen Inhalten. Derartige systemische Effekte sind bei der Ausgestaltung möglichst auszuschließen. Die Orientierung öffentlicher Kommunikation an Wahrhaftigkeit ist zuvörderst die Aufgabe einer starken Zivilgesellschaft, nicht des regulierenden Staates. Bei Vorgaben zu organisationalen Maßnahmen ist daher auf die Unabhängigkeit der Entscheidungen zu achten. Zentral kommt es hier auf die Prozeduralisierung grundrechtsichernder Verfahren an.

Was Steuerungsansätze für Entscheidungslogiken auf Intermediärs-Ebene und die entsprechenden Risiken angeht, stellt sich die Frage, wovon eine Regulierungsbedürftigkeit abhängt. Hier wird die Diskussion oft unausgesprochen auf die nutzerstarken Plattformen konzentriert. Das für kommunikative Bedürfnisse Angewiesensein von relevanten Teilen der Bevölkerung auf die intermediäre Leistung kann der zentrale Indikator dafür sein, ob ein Risiko für funktionierende Öffentlichkeiten besteht.

Soweit Regulierung auf gesamtangebotsbezogene Selektions- und Sortierlogiken und -verfahren Bezug nimmt, muss der Fokus der Aktivierung von Intermediären zur Ausgestaltung der Verfahren dergestalt sein, dass die unterstützenden Potenziale intermediärer Funktionen maximiert und die abträglichen Potenziale minimiert werden. Dies kann durch organisationale, prozedurale Ansätze sowie durch transparenzherstellende und den kritischen Diskurs ermöglichende Offenlegungs- und Berichtspflichten erreicht werden. Insgesamt empfiehlt sich, bei Steuerungsansätzen für Entscheidungslogiken auf Intermediärs-Ebene drei Stränge zu differenzieren:

- Anti-Diskriminierungs-Regelungen setzen zunächst voraus, dass definiert werden kann, was als nicht berechtigte Ungleichbehandlung erscheint. Dies für unterschiedliche intermediäre Funktionen zu definieren, ist alles andere als trivial. Die Abgrenzung zum Kartellrecht wäre zudem zu beachten.
- Transparenzregelungen sind kein Allheilmittel, sondern es ist jeweils zu fragen, wer was verstehen muss, um ein Regulierungsziel zu erreichen. Unter dieser Voraussetzung kann Transparenz etwa zur Diskursqualität und Machtkontrolle beitragen.

- Mit den Intermediären ist eine private Ordnung öffentlicher Kommunikation entstanden, deren Bedeutung beständig zunimmt. Sie kontinuierlich zu beobachten, besser zu verstehen und ggf. regulativ zu überprägen, ist eine Aufgabe der Medienpolitik. Rechtliche Vorgaben können hier helfen, die Erwartungshaltung der Nutzer*innen an die intermediäre Angebotserbringung zu stabilisieren.

Zudem stellt sich die Frage, ob die Angreifbarkeit der jeweiligen ökonomischen Märkte eine Rolle spielt. Da offenbar Intermediärs- wie einige Telekommunikationsmärkte auch langfristig nicht zu Wettbewerb zu tendieren scheinen, kann hier auch aus dem Telekommunikationsrecht gelernt und können ggf. Regulierungsstrukturen übertragen werden.

Öffentlich finanzierte Alternativen erscheinen angesichts von Netzwerkeffekten und Innovationstempo als wenig realistisch. Zielführend erscheint die Unterstützung von Ansätzen, die die Sortier- und Selektionslogiken an gesellschaftliche Interessen zurückbinden und Intermediäre letztlich zu hybriden, privat-öffentlich orientierten Institutionen machen.

Angesicht der Schwierigkeiten internationaler Rechtsdurchsetzung kann es hilfreich sein, jedenfalls neben „harter“ Regulierung auch kooperative Formen vorzusehen, die eine Orientierung an den Regelungszielen auch da möglich machen, wo sie nicht rechtlich erzwungen werden kann.

Hamburg, 10. August 2020

Literatur

Amodei, Dario u. a. (2016): „Concrete Problems in AI Safety“, *arXiv:1606.06565*, http://arxiv.org/abs/1606.06565 (zugegriffen am 2.7.2020).

Arnold, Klaus (2017): Qualitätsjournalismus: Die Zeitung und ihr Publikum, Köln: Herbert von Halem Verlag.

Bächtiger, André und John Parkinson (2019): Mapping and measuring deliberation: towards a new deliberative quality, New York: Oxford University Press.

Balkin, Jack M. (2020): „How to Regulate (and Not Regulate) Social Media“. Knight First Amendment Institute.

Belli, Luca und Nicolo Zingales (Hrsg.)(2017): Platform regulations. How platforms are regulated and how they regulate us. Official outcome of the UN IGF Dynamic Coalition on Platform Responsibility, https://juliareda.eu/wp-content/uploads/2019/09/Reda2017_Platform-regulations-how-platforms-are-regulated-and-how-they-regulate-us3.pdf (zugegriffen am 6.6.2020).

Blekkenhorst, Melissa (2019): „Moderating online extremism on fringe and mainstream platforms“. Utrecht.

Bloch-Wehba, Hannah (2020): „Automation in Moderation“. Cornell International Law Journal, Forthcoming.

---„Global Platform Governance: Private Power in the Shadow of the State“, *SMU LAW REVIEW* 72, S. 55.

Bruns, Axel (2010): Vom Prosumenten zum Produtzer. In: Blättel-Mink B., Hellmann KU. (Hrsg.), Prosumer Revisited, Köln: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bruns, Axel (2019): Are filter bubbles real?, Digital futures, Medford, MA: Polity Press.

Buiten, Miriam C., Alexandre de Streel und Martin Peitz (2019): „Rethinking Liability Rules for Online Hosting Platforms“, *SSRN Electronic Journal*, https://www.ssrn.com/abstract=3350693 (zugegriffen am 7.5.2020).

Cohen, Julie E. (2017): „Law for the Platform Economy“, *UC Davis Law Review* 51, S. 133–204.

Cornils, Matthias (2020): „Designing platform governance: A normative perspective on needs, strategies, and tools to regulate intermediaries“. https://algorithmwatch.org/project/governing-platforms/ (zugegriffen am 2.7.2020)

Crawford, Kate (2016): „Can an Algorithm be Agonistic? Ten Scenes from Life in Calculated Publics“, *Science, Technology, & Human Values* 41/1, S. 77–92.

Dörr, Dieter (2019): „Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhafter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt“, Gutachten für die medienanstalten, Berlin.

Dörr, Dieter und Alexander Natt (2014): „Suchmaschinen und Meinungsvielfalt“, *ZUM* 2014, S. 829 ff.

Dreyer, Stephan (2018): Entscheidungen unter Ungewissheit im Jugendmedienschutz: Untersuchung der spielraumprägenden Faktoren gesetzgeberischer und behördlicher Entscheidungen mit Wissensdefiziten, Baden-Baden: Nomos.

Dreyer, Stephan und Amélie Heldt (2020): „Algorithmische Selektion und Privatheit. Aufmerksamkeitssteuerung durch Social Media-Plattformen als Autonomieeingriff?“, Verantwortung in digitalen Kulturen – Privatheit im Geflecht von Medien, Recht und Gesellschaft, Passau.

Dreyer, Stephan, Rike Heyer, Theresa Seipp und Wolfgang Schulz (2020): „Die Europäische Kommunikations-(Un)Ordnung. Mapping der medienrelevanten EU-Rechtsakte und Identifikation von Abhängigkeiten, Schnittbereichen und Widersprüchen“. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.

Dreyer, Stephan und Wolfgang Schulz (2018): „Was bringt die Datenschutz-Grundverordnung für automatisierte Entscheidungssysteme? Potenziale und Grenzen der Absicherung individueller, gruppenbezogener und gesellschaftlicher Interessen“. Gütersloh: Bertelsmann

Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/doi/10.11586/2018011 (zugegriffen am 6.6.2020).
Dreyer, Stephan und Wolfgang Schulz (2019): Stellungnahme zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder. Hamburg, 09. August 2019.
--- (2019a): „Künstliche Intelligenz, Intermediäre und Öffentlichkeit", BAKOM-Bericht.
Dreyer, Stephan und Lennart Ziebarth (2014): Participatory Transparency in Social Media Governance: Combining Two Good Practices. In: Journal of Information Policy, 4, S. 529-546.
Eifert, Martin (2019): „Regulierung von Dynamik und dynamische Regulierung als netzwerkgerechtes Recht – Eine Skizze am Beispiel von Hate Speech in sozialen Netzwerken", Working Paper No. 4 des Forschungsinstituts für Recht und digitale Transformation, Berlin.
Elish, M. C. und danah boyd (2018): „Situating methods in the magic of Big Data and AI", *Communication Monographs* 85/1, S. 57–80.
Elkin-Koren, Niva und Maayan Perel (2019): „Algorithmic Governance by Online Intermediaries", in: Eric Brousseau, Jean-Michel Glachant und Jérôme Sgard (Hrsg.): The Oxford Handbook of Institutions of International Economic Governance and Market Regulation, Oxford University Press (zugegriffen am 7.5.2020).
--- (2020): „Guarding the Guardians: Content Moderation by Online Intermediaries and the Rule of Law", in: Giancarlo Frosio (Hrsg.): Oxford Handbook of Online Intermediary Liability, Oxford University Press, S. 668–678 (zugegriffen am 10.5.2020).
Esser, Frank und Christoph Neuberger (2019): „Realizing the democratic functions of journalism in the digital age: New alliances and a return to old values", *Journalism* 20/1, S. 194–197.
Frosio, Giancarlo F. (2017): „Reforming Intermediary Liability in the Platform Economy: A European Digital Single Market Strategy", *NORTHWESTERN UNIVERSITY LAW REVIEW*, S. 19–46.
Garton Ash, Timothy (2016): Redefreiheit: Prinzipien für eine vernetzte Welt, München: Carl Hanser Verlag.
Geiger, Christophe, Giancarlo Frosio und Elena Izyumenko (2019): „Intermediary Liability and Fundamental Rights", *Center for International Intellectual Property Studies* Research Paper No. 2019-06.
Geiß, Stefan (2015): Die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit: Eine Studie zur Dauer und Intensität von Meinungsbildungsprozessen. Baden-Baden: Nomos.
Gillespie, Tarleton (2010): „The politics of 'platforms'", *New Media & Society* 12/3, S. 347–364.
Gollatz, Kirsten, Felix Beer und Christian Katzenbach (2018): „The Turn to Artificial Intelligence in Governing Communication Online", HIIG Working Paper, Berlin.
Gorwa, Robert, Reuben Binns und Christian Katzenbach (2020): „Algorithmic content moderation: Technical and political challenges in the automation of platform governance", *Big Data & Society* 7/1, S. 1–15.
GVU (2013): Pressemitteilung "Studie zur Digitalen Content-Nutzung 2013", https://www.musikindustrie.de/fileadmin/bvmi/upload/06_Publikationen/DCN_Brenner/26-13-bvmi-presseinformation-dcn-studie-2013.pdf
Hartl, Korbinian (2017): Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht, Wiesbaden: Springer.
Heidtke, Aron (2020): Meinungsbildung und Medienintermediäre: Vielfaltssichernde Regulierung zur Gewährleistung der Funktionsbedingungen freier Meinungsbildung im Zeitalter der Digitalisierung, Baden-Baden:Nomos.
Helberger, Natali (2011): „Diversity by Design", *Journal of Information Policy* 1, S. 441–469.
Helberger, Natali (2011a): „Diversity Label: Exploring the Potential and Limits of a Transparency Approach to Media Diversity", *Journal of Information Policy* 1, S. 337– 369.
Helberger, Natali, Jo Pierson und Thomas Poell (2018): „Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility", *The Information Society* 34/1, S. 1–14.
Held, David (2008): Models of democracy, 3. Aufl., Cambridge: Polity Press.
van Hoboken, Joris und Daphne Keller (2019): „Design Principles for Intermediary Liability Laws", Working paper of the Transatlantic High Level Working Group on Content Moderation Online and Freedom of Expression. Amsterdam.

Kagermann, Henning und Ulrich Wilhelm (2020): „European Public Sphere. Gestaltung der digitalen Souveränität Europas (acatech IMPULS), München.
Katzenbach, Christian und Lena Ulbricht (2019): „Algorithmic governance“, *Internet Policy Review* 8/4, https://policyreview.info/node/1424 (zugegriffen am 6.6.2020).
Kleger, Heinz (1998): „Direkte und transnationale Demokratie“, in: Leggewie, Claus und Christa Maar (Hrsg.): Internet & Politik: von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie?, Köln: Bollmann, S. 97–110.
Knebel, Sophie Victoria (2018): Die Drittwirkung der Grundrechte und -freiheiten gegenüber Privaten. Regulierungsmöglichkeiten sozialer Netzwerke, Baden-Baden: Nomos.
Leerssen, Paddy (2020): The Soap Box as a Black Box: Regulating Transparency in Social Media Recommender Systems. (Draft paper)
Liesem, Kerstin (2019): „Regulierungsarchitektur für Medienintermediäre: Interdisziplinäre Überlegungen zu den Entwürfen des Medienstaatsvertrages“. UFITA 83, Nr. 2 (2019): 395–427.
Lillà Montagnani, Maria und Alina Yordanova Trapova (2018): „Safe harbours in deep waters: a new emerging liability regime for Internet intermediaries in the Digital Single Market“, *International Journal of Law and Information Technology* 26/4, S. 294–310.
Lobigs, Frank und Christoph Neuberger (2018): Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen: neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Geschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne. Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten 51, Leipzig: VISTAS Verlag.
Maier, Michaela, Karin Stengel und Joachim Marschall (2018): Nachrichtenwerttheorie, Konzepte, Band 2, 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
Mayen, Thomas (2018): Über die mittelbare Grundrechtsbindung Privater in Zeiten des Einflusses sozialer Netzwerke auf die öffentliche Kommunikation, ZHR 182 (2018), S. 1–7.
Mayer-Schönberger, Viktor und Kenneth Cukier (2013): Big data: a revolution that will transform how we live, work, and think, Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
McQuail, Denis (1992): Media performance: mass communication and the public interest, London [u.a.]: Sage Publ.
--- (2003): Media accountability and freedom of publication, Oxford ; New York: Oxford University Press.
--- (2013): Journalism and Society, Los Angeles: SAGE.
Mengden, Martin (2018): Zugangsfreiheit und Aufmerksamkeitsregulierung: zur Reichweite des Gebots der Gewährleistung freier Meinungsbildung am Beispiel algorithmengestützter Zugangsdienste im Internet, Tübingen: Mohr Siebeck.
Mittelstadt, Brent Daniel u. a. (2016): „The ethics of algorithms: Mapping the debate“, *Big Data & Society* 3/2.
Mittelstadt, Brent, Chris Russell und Sandra Wachter (2019): „Explaining Explanations in AI“, Atlanta, GA, USA: ACM Press, http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=3287560.3287574 (zugegriffen am 2.7.2020).
Morozov, Evgeny (2009): „Iran: Downside to the ‚Twitter Revolution‘“, *Dissent* 56/4, S. 10–14.
Neuberger, Christoph (2011): Definition und Messung publizistischer Qualität im Internet: Herausforderungen des Drei-Stufen-Tests, Berlin: Vistas.
--- (2017): „Journalistische Objektivität. Vorschlag für einen pragmatischen Theorierahmen“, *Medien & Kommunikationswissenschaft* 65/2, S. 406–431.
--- (2018a): „Was erwartet die Gesellschaft vom Internet – und was erhält sie?“, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin/Berlin.
--- (2018b): „Meinungsmacht im Internet aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive“, *UFITA* 82/1, S. 53–68.
--- (2019): „Der digitale Wandel der Wissensordnung. Theorierahmen für die Analyse von Wahrheit, Wissen und Rationalität in der öffentlichen Kommunikation“, *Medien & Kommunikationswissenschaft* 67/2, S. 167–186.

--- (2020): „Funktionale und defekte Öffentlichkeit in der Demokratie – Analyse und Anwendung am Beispiel der Schweiz“, BAKOM-Bericht.
Paal, Boris P. (2018): „Vielfaltssicherung bei Intermediären“, Gutachten für die medienanstalten, Berlin.
--- (2018a): Vielfaltssicherung bei Intermediären. Fragen der Regulierung von sozialen Netzwerken, Suchmaschinen, Instant-Messengern und Videoportalen. MMR 2018, S. 567–572.
Pariser, Eli (2011): The filter bubble: what the Internet is hiding from you, New York: Penguin Press.
Perel, Maayan und Niva Elkin-Koren (2017): „Black Box Tinkering: Beyond Disclosure in Algorithmic Enforcement“, *Florida Law Review* 69, S. 181-221.
Redelfs, Manfred (1996): Investigative reporting in den USA: Strukturen eines Journalismus der Machtkontrolle, Studien zur Kommunikationswissenschaft, Bd. 21, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Rosenfeld, Sophia A. (2019): Democracy and truth: a short history, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
Rössler, Patrick (2007): „Media Content Diversity: Conceptual Issues and Future Directions for Communication Research“, *Annals of the International Communication Association* 31/1, S. 464–520.
Rubinstein, Ira S. (2018): „The Future of Self-Regulation Is Co-Regulation“, in: Selinger, Evan, Jules Polonetsky und Omer Tene (Hrsg.): The Cambridge Handbook of Consumer Privacy, 1. Aufl., Cambridge: University Press, S. 503–523.
Sartor, Giovanni (2017): „Providers Liability: From the eCommerce Directive to the future“, In-Depth Analysis for the IMCO Committee.
Schulz, Wolfgang (2017): Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht – Dekonstruktion eines medienrechtlichen Schlüsselbegriffs. AfP 2017, S. 373–379.
Schulz, Wolfgang und Kevin Dankert (2016): Die Macht der Informationsintermediäre: Erscheinungsformen, Strukturen und Regulierungsoptionen. Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin
--- (2017): „Informationsintermediäre – Anknüpfungspunkte für rechtliche Regulierung“, *Informatik-Spektrum* 40/4, S. 351–354.
Schwartmann, Rolf u. a. (2020): Transparenz bei Medienintermediären. Gutachten für die MAHSH. Leipzig: Vistas.
Selbst, Andrew D. und Solon Barocas (2018): „The Intuitive Appeal of Explainable Machines“, *SSRN Electronic Journal*, https://www.ssrn.com/abstract=3126971 (zugegriffen am 2.7.2020).
Sell, Saskia (2018): „Wahrheitsfindung und Interessenausgleich im offenen Diskurs. Demokratietheoretische Argumentationen für journalistische Freiheiten“, in: Czepek, Andrea u. a. (Hrsg.): Freiheit und Journalismus. Baden-Baden: Nomos.
von Sikorski, Christian (2017): „Politische Skandalberichterstattung: ein Forschungsüberblick und Systematisierungsversuch“, *Publizistik* 62/3, S. 299–323.
Staben, Julian (2016): Der Abschreckungseffekt auf die Grundrechtsausübung. Strukturen eines verfassungsrechtlichen Arguments, Mohr Siebeck: Tübingen.
Stark, Birgit, Melanie Magin und Pascal Jürgens (2017): Ganz meine Meinung? Informationsintermediäre und Meinungsbildung - eine Mehrmethodenstudie am Beispiel von Facebook, LfM-Dokumentation, Band 55, Düsseldorf: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM).
--- (2018): „Politische Meinungsbildung im Netz: Die Rolle der Informationsintermediäre“, *UFITA* 82/1, S. 103–130.
de Streel, Alexandre u. a. (2020): „Online Platforms' Moderation of Illegal Content Online“, Study for the European Parliament, requested by the IMCO committee, Luxembourg.
Tambini, Damian; Danilo Leonardi und Chris Marsden (2008): The privatisation of censorship: selfregulation and freedom of expression. In: Damian Tambini, Danilo Leonardi and Chris Marsden (Hrsg.), Codifying cyberspace: communications self-regulation in the age of internet convergence, Routledge: NY.
Vosoughi, Soroush, Deb Roy und Sinan Aral (2018): The spread of true and false news online, *Science* 2018, Vol. 359, Issue 6380, 1146.

Vowe, Gerhard (1999): „Medienpolitik zwischen Freiheit, Gleichheit und Sicherheit.“, *Publizistik* 44/4, S. 395–415.
Wessler, Hartmut (2018): Habermas and the media, Medford, MA: Polity.
Zillien, Nicole und Maren Haufs-Brusberg (2014): Wissenskluft und Digital Divide, Konzepte und Ansätze der Medien- und Kommunikationswissenschaft, Band 12, Baden-Baden: Nomos.
Zweig, Katharina A., Oliver Deussen und Tobias D. Krafft (2017): „Algorithmen und Meinungsbildung: Eine grundlegende Einführung“, *Informatik-Spektrum* 40/4, S. 318–326.

Prof. Dr. Wolfgang Schulz

Prof. Dr. Wolfgang Schulz ist Direktor des Leibniz-Instituts für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI) und hat die Universitätsprofessur „Medienrecht und Öffentliches Recht einschließlich ihrer theoretischen Grundlagen" an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg inne. Im Februar 2012 wurde er zudem als Direktor des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft in Berlin berufen.

Wolfgang Schulz ist Mitglied des Committee of Experts on Internet Intermediaries (MSI-NET) des Europarates und wurde dort zum Vorsitzenden gewählt. Er ist außerdem Vorsitzender des Fachausschusses „Information und Kommunikation" und damit Vorstandsmitglied der Deutschen UNESCO Kommission. Zudem wird er künftig im Advisory Board des Law & Technology Centre der Hong Kong University mitwirken.

Die Schwerpunkte seiner Arbeit liegen im Bereich der Kommunikationsfreiheiten, bei Problemen der rechtlichen Regulierung in Bezug auf Medieninhalte, Fragen des Rechts neuer Kommunikationsmedien und der Rechtsgrundlagen journalistischer Arbeit, aber auch in den rechtsphilosophischen Grundlagen der Kommunikationsfreiheiten und der Auswirkungen des Öffentlichkeitswandels auf das Recht. Dazu kommen Arbeiten zu Handlungsformen des Staates, etwa im Rahmen von Konzepten „regulierter Selbstregulierung" oder von „Informational Regulation". Viele seiner Arbeiten sind international vergleichend angelegt.

Dr. Stephan Dreyer

Dr. Stephan Dreyer ist Senior Researcher für Medienrecht und Media Governance am Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI). Das Forschungsinteresse des Juristen gilt den regulatorischen Aspekten medienvermittelter Kommunikation in einer datafizierten Gesellschaft; er analysiert Herausforderungen, denen sich rechtliche Steuerung angesichts neuer Technologien, Angebotsstrukturen und Nutzungspraktiken gegenübersieht. Aktuell bearbeitet er juristische Fragen, die sich mit Blick auf algorithmengesteuerte Informations- und Kommunikationsflüsse, automatisierte Entscheidungssysteme sowie kommunikative (Social) Bots ergeben. Ein Augenmerk liegt dabei auf den Möglichkeiten und Grenzen von Transparenz-/Informationspflichten als Steuerungsressource. Stephan Dreyer ist ein Experte für rechtliche Fragestellungen im Schnittbereich von Jugendschutz und Datenschutz. Zudem führt er steuerungswissenschaftlich orientierte sowie komparative Untersuchungen von Systemen und Instrumenten informations- und kommunikationsbezogener Governance durch.