

Transparenz und Diskriminierungsfreiheit – zur Vielfaltssicherung im neuen Medienstaatsvertrag

Die Regulierung von Algorithmen aus Expertensicht

Von Leyla Dogruel*, Birgit Stark*, Dominique Facciorusso** und Kerstin Liesem**

Algorithmische
Selektion und
Filterung im Netz
beinhalten vielfältige
Risiken

Die automatisierte Verarbeitung von Daten prägt mittlerweile einen Großteil der Informations- und Entscheidungssituationen – insbesondere, wenn wir uns in digitalen, vernetzten Kommunikationsumgebungen bewegen. So spielen Algorithmen eine entscheidende Rolle bei der Filterung, Priorisierung und Präsentation von Informationen im Netz und beeinflussen damit unsere Entscheidungsfindung. (1) Die Einsatzfelder algorithmischer Selektion und Filterung umfassen dabei verschiedene Bereiche der Internetnutzung, wie die Kuratierung von Onlinenachrichten, Suchmaschinen, Onlineshopping oder personalisierte Werbung. In dieser Hinsicht nehmen Algorithmen strukturierend auf unsere soziale Ordnung Einfluss – ein Umstand, der in der Literatur unter dem Begriff der „Governance by algorithms“ beschrieben wird. (2) Während es offensichtlich scheint, dass die algorithmische Verarbeitung großer Datenmengen effizientere, skalierbare und maßgeschneiderte Entscheidungen in den meisten Onlineanwendungen ermöglicht, ist die Implementierung von Algorithmen auch mit potenziellen Risiken verbunden, die über Diskriminierung, Manipulation, den Missbrauch von Markt- und Meinungsmacht bis hin zu Verletzungen der Privatsphäre reichen. (3)

Herausforderungen
an die Regulierung

Die Verbreitung und Gestaltung algorithmischer Systeme in Internetdiensten stellen somit Herausforderungen an deren Regulierung dar – etwa, welche Maßnahmen geeignet sind, um die Risiken der algorithmischen Kuratierung zu reduzieren. (4) Sowohl in der Forschung als auch in der Praxis werden vor diesem Hintergrund unterschiedliche Ansätze des gesellschaftlichen Umgangs mit Algorithmen diskutiert, die von ethischen Richtlinien (5) und einer Rechenschaftspflicht algorithmischer Systeme (6) bis hin zu verschiedenen Formen privater (Selbst-)Regulierung und staatlicher Intervention (7) reichen. In der Governance-Perspektive werden Verantwortlichkeiten unterschiedlichen Akteuren bzw. auf verschiedenen Ebenen zugewiesen (z.B. den Nutzern, den Unternehmen, dem Journalismus oder auch der Technologie). In solch einem „Verantwortungsnetzwerk“ ist es somit nicht nur der Staat, der entsprechende Regulierungsvorgaben macht, sondern ver-

schiedene Akteursgruppen oder Organisationen beteiligen sich am Aufbau von Kontrollstrukturen. (8)

Kurz und knapp

- Algorithmen spielen eine große Rolle bei der Filterung, Priorisierung und Präsentation von Informationen im Internet.
- Der neue Medienstaatsvertrag enthält Normen zur Transparenz und Diskriminierungsfreiheit beim Einsatz von Algorithmen.
- Damit geraten erstmals auch sogenannte Medienintermediäre unter die Kontrolle der Landesmedienanstalten.
- Eine Expertenbefragung identifiziert offene Fragen bezüglich der Umsetzbarkeit und Effektivität der vorgesehenen Maßnahmen.
- Entscheidend ist offensichtlich die Sicherung der Vielfalt journalistischer Angebote.

Der neue Medienstaatsvertrag in Deutschland, der im laufenden Jahr den bisherigen Rundfunkstaatsvertrag ablösen wird, setzt in diesem Zusammenhang an unterschiedlichen Stellen an. Erstmals liegt mit dem Vertrag ein Regelwerk vor, das mit Normen zur Transparenz und zur Diskriminierungsfreiheit die Anwendung von Algorithmen in der Kuratierung von Onlineinhalten steuern soll und damit die sogenannten Medienintermediäre der Kontrolle der Landesmedienanstalten unterwirft. Zwei Überlegungen stehen hierbei im Vordergrund:

1. Algorithmische Entscheidungen sind für Anwender und Anwenderinnen (9) überwiegend eine „black box“, da sie über wenig Einsicht und Kontrolle über deren Funktionsweise verfügen. (10) Eine fehlende Nachvollziehbarkeit und nicht vorhandene Eingriffsmöglichkeiten in algorithmische Entscheidungen können die Nutzerautonomie beeinträchtigen. (11) Um dieser möglichen Einschränkung autonomen Navigierens von Onlineangeboten zu begegnen, wird (mehr) Transparenz bei algorithmischen Systemen gefordert. (12)

2. Ein zweites Risiko algorithmischer Entscheidungen liegt in der Diskriminierung bestimmter Inhalte oder sozialer Gruppen. Während mit Bezug auf Algorithmen häufig soziale Diskriminierung (u.a. basierend auf Geschlecht, Herkunft) (13) thematisiert wird, lässt sich dies bei der Online-Informationennutzung auf die Gewährleistung einer Inhaltevielfalt ausweiten. Aufgrund der Gefahr, dass algorithmische Systeme Inhalte und Anbieter systematisch benachteiligen könnten und so eine plurale Meinungsbildung gefährdet würde, zielt ein Diskriminierungsverbot auf

Neuer Medienstaatsvertrag:
Erstmals Normen zur Transparenz und Diskriminierungsfreiheit

* Institut für Publizistik,
Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

** Mainzer Medieninstitut,
Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

algorithmische Entscheidungen, die Informationsinhalte betreffen. (14)

Ausgehend von diesen Neuregelungen zum Umgang mit Algorithmen in der Internetnutzung stellt der vorliegende Beitrag die Frage in den Mittelpunkt, inwiefern diese Ansätze geeignet sind, den mit der algorithmischen Kuratierung verbundenen Risiken zu begegnen. In einem zweistufigen Vorgehen werden zunächst die aktuellen Regelungen zu Algorithmen im geplanten Medienstaatsvertrag vorgestellt. Des Weiteren wird ein kurzer Blick auf die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) geworfen, die bereits seit Mai 2018 Anwendung findet und in der Transparenzregelungen algorithmischer Entscheidungen einen hohen Stellenwert besitzen. (15) Im zweiten Schritt werden die Umsetzbarkeit und Effektivität dieser Maßnahmen anhand von Experteneinschätzungen untersucht. Die Diskussion der Ergebnisse weist schließlich auf einen erheblichen Konkretisierungsbedarf der medienpolitischen Normen hin – was die Voraussetzung für einen effektiven gesellschaftlichen Umgang mit Algorithmen bildet.

Regulierung von Algorithmen in Medienstaatsvertrag und Datenschutzgrundverordnung

Im Zuge der Digitalisierung steht die Medienpolitik vor der Herausforderung, algorithmische Mittlerdienste, wie zum Beispiel Suchmaschinen oder soziale Netzwerke, zu regulieren. Diese sogenannten Medienintermediäre sind neben die klassischen Medien als Vermittler von Medieninhalten getreten. Dabei übernehmen Algorithmen die Aufgabe, Informationen zu sammeln, zu strukturieren, zu gewichten und zu aggregieren. (16) Mittels der automatisierten Relevanzzuweisung (17) bestimmen Algorithmen damit über die Auffindbarkeit von journalistisch-redaktionellen Informationen. (18) Folglich übernehmen Medienintermediäre zunehmend Gatekeeper-Funktionen, die sich jedoch an anderen Maßstäben als klassische Medien orientieren: Während sich Journalisten journalistischen Qualitätskriterien verpflichtet fühlen, orientiert sich die Auswahllogik von Medienintermediären ausschließlich an der Relevanz für den Nutzer in enger Verbindung mit einer ökonomischen Verwertungslogik. (19)

Der hohen Bedeutung, die diesen Vermittlerdiensten für die Meinungsvielfalt zugeschrieben wird, soll durch eine Regulierung von meinungsrelevanten Medienintermediären (20) in einem neuen Medienstaatsvertrag (21) Rechnung getragen werden, der den bisherigen Rundfunkstaatsvertrag ablösen und den Erfordernissen von Digitalisierung und zunehmender Medienkonvergenz Rechnung tragen soll. Am 5. Dezember 2019 haben sich die Ministerpräsidenten der Länder in ihrem Entwurf für einen Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung (E-MedienStV) darauf verständigt, meinungsrelevante

Gatekeeper im Internet zu regulieren. Das gesamte Regelwerk wird nun den 16 Länderparlamenten zur Vorunterrichtung zugeleitet und der Europäischen Kommission vorgelegt, bevor es im Frühjahr 2020 unterzeichnet werden und im Herbst 2020 in Kraft treten soll. Dieses Regelwerk stellt – auch im internationalen Vergleich – ein Novum dar, da Medienintermediäre wie Google, Facebook & Co., anders als der klassische Rundfunk, bislang vom Regulierungsregime der Rundfunkstaatsverträge ausgenommen waren. Die Regulierung der Medienintermediäre im geplanten neuen Medienstaatsvertrag wird dabei vor allem von zwei Säulen getragen: der Transparenz und der Diskriminierungsfreiheit.

Hinter der Forderung nach Transparenz steht die Erkenntnis, dass algorithmische Systeme durch einen hohen Grad an Intransparenz gekennzeichnet sind. Frank A. Pasquale bezeichnet sie deshalb als „black boxes“. (22) Mit der Implementierung von Transparenzvorgaben ist die Hoffnung verbunden, dass mit einem Blick hinter die Kulissen die Kriterien für die automatisierten Entscheidungsfindungen besser nachvollzogen werden können. Transparenz ist ein Grundsatz, der in vielen Regelwerken zu finden ist und der zunehmend an Bedeutung gewinnt. Allerdings verfolgen Transparenzvorschriften in unterschiedlichen Regelungsmaterien unterschiedliche Ziele. Deutlich wird dies an den Transparenzvorgaben der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und des geplanten Medienstaatsvertrags. Die DSGVO hat sich in erster Linie die Stärkung der Nutzerautonomie und der Persönlichkeitsrechte auf die Fahne geschrieben. Sie orientiert sich am Leitbild eines informierten Bürgers: Er soll wissen, wer seine persönlichen Daten – wie Geburts- oder Krankheitsdaten – zu welchem Zweck verarbeitet. Ist er damit nicht einverstanden, so kann er der Verarbeitung seiner persönlichen Daten widersprechen. Damit haben die Transparenzvorschriften in der DSGVO vor allem das Ziel, der informationellen Selbstbestimmung der Nutzer zur Durchsetzung zu verhelfen.

Im aktuellen E-MedienStV ist dagegen die Sicherung der Meinungsvielfalt das erklärte Ziel der Transparenzvorgaben, die in § 93 verankert sind. (23) Meinungsvielfalt soll auch über das Vehikel der Nutzerautonomie erreicht werden. Transparenz wird im E-MedienStV in zweierlei Richtungen gefordert: erstens hinsichtlich der Kriterien, die über Zugang und Verbleib von Inhalten entscheiden, zweitens hinsichtlich der zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten sowie ihrer Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache. Außerdem wird den Anbietern von Medienintermediären die Pflicht auferlegt, Änderungen der verwendeten Algorithmen unverzüglich kenntlich zu machen sowie offen zu legen,

Hoher Grad an Intransparenz bei algorithmischen Systemen

Medienintermediäre mit Gatekeeper-Funktionen

Medienstaatsvertrag hat Sicherung der Meinungsvielfalt zum Ziel

wenn automatisierte Agenten (z.B. Social Bots) eingesetzt werden. Zudem dienen die Transparenzvorschriften als Maßstab für die Beurteilung von Verstößen gegen die Diskriminierungsfreiheit.

Nutzerautonomie und Selbstkontrolle bei Anbietern stärken

Mit den Transparenzvorgaben werden somit drei Ziele verfolgt: Erstens sollen sie die Nutzerautonomie stärken. Nutzer sollen auf Grundlage von Fakten darüber entscheiden können, ob und wenn ja, welche Medienintermediäre sie nutzen wollen. Zweitens bezwecken sie die Selbstkontrolle der Anbieter von Medienintermediären, da diese durch die Transparenzvorgaben verpflichtet werden, ihre Algorithmen nachvollziehbar darzustellen und damit ständig zu überprüfen. Drittens fungieren sie als Voraussetzung für die Beurteilung von Diskriminierungen, da Verstöße auch daran gemessen werden, ob die Kriterien, die Grundlage der Transparenzvorgaben sind, beachtet wurden. (24) Während die Transparenzvorgaben in der Konzeptionsphase des Medienstaatsvertrages nur in Nuancen verändert wurden, sind die Vorschriften zur Diskriminierungsfreiheit mehrmals überarbeitet worden.

Seit 2016 Überlegungen zur Ausgestaltung der Diskriminierungsfreiheit

Bereits im Jahr 2016 hatte sich die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, eine politische Steuerungsgruppe aus Vertretern von Bund und Ländern, mit der Ausgestaltung der Diskriminierungsfreiheit auseinandergesetzt. (25) In den Eckpunkten stand der Grundsatz der kommunikativen Chancengleichheit im Vordergrund, sodass die Bund-Länder-Kommission im Kern von zwei Überlegungen geleitet wurde: Erstens stand die Befürchtung im Raum, Anbieter von Medienintermediären könnten zukünftig eigene publizistische Angebote entwickeln und diese bevorzugen oder Inhalte von Geschäftspartnern privilegieren. Zweitens wollte die Kommission mit ihrer Empfehlung auf die – von ihr offensichtlich nicht für ganz unwahrscheinlich gehaltene – Möglichkeit reagieren, dass Medienintermediäre eine eigene politische, weltanschauliche oder religiöse Agenda verfolgen und deshalb Medieninhalte auf Kosten inhaltlich konformer Beiträge benachteiligen könnten. (26) Solchen Fehlentwicklungen wollte die Bund-Länder-Kommission durch ihre Empfehlung frühzeitig entgegenwirken. (27)

Entwürfe für einen Medienstaatsvertrag 2018 und 2019 zur öffentlichen Diskussion gestellt

In den Diskussionsentwürfen für einen Medienstaatsvertrag, die in den Sommern 2018 und 2019 zur Konsultation veröffentlicht wurden (28), war das Gebot der Diskriminierungsfreiheit jedoch anders ausgeformt als es die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz vorgeschlagen hatte. Vorgeesehen war, dass Medienintermediäre journalistisch-redaktionelle Angebote weder mittelbar noch unmittelbar unbillig behindern oder ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln durften, (§ 53 e E-MedienStV). Eine Diskriminierung sollte insbesondere dann vorliegen, „wenn von den allge-

meinen Regeln der Aggregation, Selektion und Präsentation im Sinne des § 53 d – also der Transparenzvorschrift – zugunsten oder zulasten eines bestimmten Inhaltes bewusst oder zielgerichtet abgewichen wird“. Das bedeutete, dass bei der Beurteilung der Frage, ob eine Diskriminierung vorliegt, insbesondere überprüft werden sollte, ob der Anbieter des Medienintermediärs von seinen selbst gewählten und festgelegten Kriterien bewusst und zielgerichtet abgewichen war. Damit spielte es keine Rolle, ob eine tatsächliche Bevorzugung oder Benachteiligung von Medieninhalten vorlag. Vielmehr kam es für die Bejahung einer Diskriminierung allein darauf an, ob eine eventuelle Bevorzugung bzw. Benachteiligung nach den Regeln des § 53 d transparent gemacht wurde. § 53 e Abs. 3 schließlich sah vor, dass ein Verstoß gegen die Diskriminierungsfreiheit nur von dem betroffenen Anbieter journalistisch-redaktioneller Inhalte bei der zuständigen Landesmedienanstalt geltend gemacht werden konnte. Weder Nutzer noch die Landesmedienanstalten konnten Verstöße geltend machen.

Im aktuellen Entwurf für einen Medienstaatsvertrag vom Dezember 2019 wurden die Vorgaben zur Diskriminierungsfreiheit (§ 94 E-MedienStV) vollständig neu konzipiert. Dabei stechen insbesondere drei Unterschiede ins Auge: Erstens enthält der aktuelle Entwurf zwei abschließend definierte Diskriminierungstatbestände und verzichtet auf Regelbeispiele. So liegt eine Diskriminierung im Sinne des Absatzes 1 vor, wenn „ohne sachlich gerechtfertigten Grund von den nach § 93 Absatz 1 bis 3 zu veröffentlichenden Kriterien (29) zugunsten oder zulasten eines bestimmten Angebots systematisch abgewichen wird“ oder wenn „diese Kriterien Angebote unmittelbar oder mittelbar unbillig systematisch behindern“. Damit haben die Landesgesetzgeber das die vorherigen Diskussionsentwürfe beherrschende Konzept erweitert, welches die Transparenzkriterien vor allem als Maßstab zur Beurteilung von Diskriminierungen herangezogen hatte. Zweitens erfasst der neue § 94 – anders als § 53 e der Vorgängerfassung – nicht einzelne Verstöße gegen die Diskriminierungsfreiheit, sondern lediglich Systemversagen. Es ging in der Folge also für die Landesmedienanstalten nicht mehr darum, einzelne Verstöße zu verfolgen, sondern bei systematischen Verstößen einzugreifen. Bei dieser Neuregelung hatten die Landesgesetzgeber wohl auch die bessere Umsetzbarkeit im Blick. Drittens weitet § 94 Absatz 3 das Recht, Verstöße gegen das Gebot der Diskriminierungsfreiheit geltend zu machen, auf die jeweils zuständige Landesmedienanstalt aus. Diese soll in „offensichtlichen Fällen“ Verstöße auch von Amts wegen verfolgen können. Damit kommt der aktuelle Entwurf dem Bestreben der Landesmedienanstalten entgegen, nicht nur auf Antrag, sondern auch von Amts wegen tätig werden zu können.

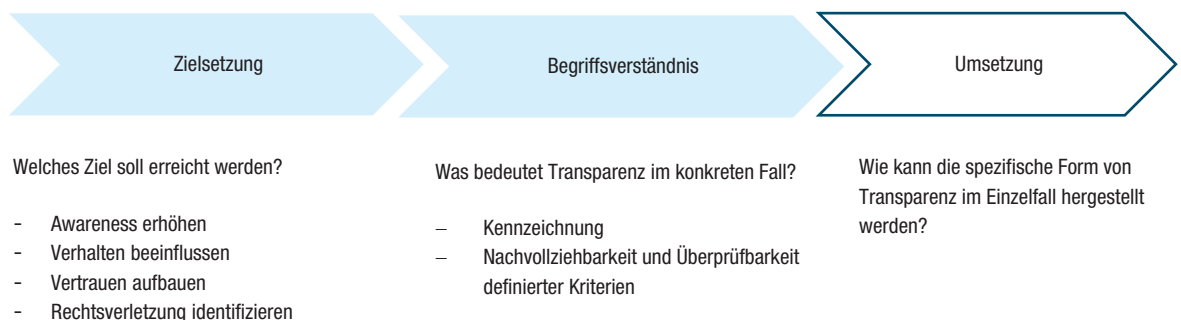
Erweiterter Ansatz im aktuellen Gesetzentwurf

Tabelle 1
Teilnehmer an der Expertenbefragung

Datenschutzbehörden (kurz: DSB)	Ulrich Kühn	Dr. Stefan Brink	Prof. Dr. Dieter Kugelmann	Marit Hansen
	Stellvertretender Hamburgischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	Landesbeauftragter für den Datenschutz des Landes Baden-Württemberg	Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Rheinland-Pfalz	Landesbeauftragte für Datenschutz, Schleswig-Holstein
Landesmedienanstalten (kurz: LMA)	Hannah Klein	Thomas Fuchs	Uwe Conradt	Dr. Tobias Schmid
	Leitung des Media Policy Lab Medienanstalt Berlin Brandenburg (mabb)	Präsident Medienanstalt Hamburg/Schleswig Holstein (MA HSH)	Ehem. Direktor Landesmedienanstalt Saarland (LMS)	Direktor Landesanstalt für Medien NRW
Zivilgesellschaftliche Akteure (kurz: ZGA)	Matthias Spielkamp	Leoni Beining	Ralph Müller-Eiselt	
	Mitgründer und Geschäftsführer AlgorithmWatch	Projektleitung „Algorithmen fürs Gemeinwohl“ Stiftung Neue Verantwortung	Director Programm Megatrends Bertelsmann Stiftung	

Quelle: Eigene Studie.

Abbildung 1
Schritte vor der Umsetzung der Transparenznorm



Quelle: Eigene Darstellung.

Leitfadengespräche mit Experten aus den Bereichen Regulierung und Datenschutz

Regulierung von Algorithmen aus Expertensicht

Ausgehend von der Genese der medienpolitischen Maßnahmen sind wir im Rahmen von Expertengesprächen der Frage nachgegangen, inwieweit die neu gefassten Regulierungsnormen tatsächlich geeignet sind, den mit der algorithmischen Kuratierung verbundenen Risiken zu begegnen. Dafür wurden telefonische Leitfadengespräche mit elf Experten und Expertinnen geführt (vgl. Tabelle 1). Der Interviewleitfaden war wie folgt strukturiert: Zunächst wurden die Gesprächspartner um eine Einschätzung zu den Herausforderungen im Umgang mit Algorithmen mit Fokus auf die Nutzer- und Medienanbieterperspektive gebeten. Daran anschließend folgte der Hauptteil des Gesprächs, der auf eine Bewertung der aktuellen Regulierungsansätze in der DSGVO sowie dem E-MedienStV ausgerichtet war. Anknüpfend an Ansätze zur Bewertung von Regulierungsansätzen (30) wurden die Umsetzbarkeit und Effektivität dieser Regelungsnormen durch die Experten bewertet. (31) Bei der folgenden Ergebnisdarstellung steht die Expertenein-

schätzung zu den beiden Regelungsnormen Transparenz und Diskriminierungsfreiheit im Mittelpunkt.

Die Transparenznorm, die sowohl im Medienstaatsvertrag als auch in der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) eine wichtige Rolle spielt, soll vor allem die Voraussetzung für eigenverantwortliche Nutzerentscheidungen im Netz schaffen und gegen diskriminierende Selektions- und Sortierpraktiken schützen. Aus Expertensicht wird Transparenz grundsätzlich als eine wichtige Grundlage gesehen, um der Opazität algorithmischer Systeme entgegenzuwirken und die Autonomie der Nutzer zu stärken.

Weitgehender Konsens herrscht allerdings darüber, dass die praktische Umsetzung der Norm nur dann gelingen kann, wenn man sich vorher mit der Zielsetzung und dem Begriffsverständnis bewusst auseinandersetzt (vgl. Abbildung 1). Je nach Zielsetzung muss zunächst geklärt werden, was unter Transparenz überhaupt zu verstehen ist, um das explizite

Transparenznorm soll Nutzerautonomie stärken

Fragen zur Umsetzbarkeit in der Regulierungspraxis

Ziel in der Praxis erfolgreich umsetzen zu können. Dass die Norm sehr differenziert betrachtet werden kann und Transparenz nicht immer zwingend in einer Offenlegung des Quellcodes münden muss, erklärt dieser zivilgesellschaftliche Akteur sehr ausführlich: „Transparenz ist ein wirkungsvoller Hebel zum Erreichen verschiedener Ziele, und die muss man klar definieren. Sollen Betroffene etwa in die Lage versetzt werden, ihr Verhalten anzupassen, sollen Rechtsverletzungen identifiziert oder sollen Vertrauen und gesellschaftliche Akzeptanz für bestimmte Prozesse geschaffen werden? Je nach Ziel muss man den Transparenzbegriff erst einmal herunterbrechen und fragen: Was ist damit konkret gemeint? Geht es darum, den Einsatz von Algorithmen zu kennzeichnen, oder soll nachvollzogen werden, wie sie arbeiten? Und wer soll das dann nachvollziehen? Die Betroffenen oder Experten, die für die Überprüfung zuständig sind? Da muss man im Einzelnen ganz genau hinsehen.“ (Müller-Eiselt, ZGA)

In diesem Kontext beschreiben die Datenschutzbeauftragten am Beispiel der DSGVO, mit welchen Herausforderungen sie bei der Umsetzung der Norm konfrontiert werden. Auch wenn Transparenz als ein grundlegender Schritt gesehen wird, um die Autonomie der Nutzer zu stärken, so ist bislang noch unklar, was Transparenz im Konkreten überhaupt leisten kann und soll. Das liege, so die Datenschützer, vor allem an der Allgemeinheit der Normtexte, die noch ausgelegt und spezifizierter gefasst werden müssten, aber auch an der Diskrepanz zwischen der Expertise der Aufsichtsbehörden und denen, die es zu beaufsichtigen gelte. Zudem befindet sich die DSGVO, auch wenn sie seit dem 25. Mai 2018 anzuwenden ist, immer noch in der Entwicklungsphase und wurde bislang wenig erprobt: „Die Regelungen sind zurzeit sehr unkonkret und interpretationsbedürftig. Das heißt aber überhaupt nicht, dass sie unbrauchbar wären. Wir brauchen mehr Best-Practice-Beispiele, wo Umsetzung gelungen ist, aber natürlich auch die ganzen Fehler, die immer sichtbar werden.“ (Hansen, DSB)

Wirkung der
Transparenznorm in
zwei Richtungen

Betrachtet man, inwiefern die Norm ein geeignetes Mittel darstellt, um die Nutzerautonomie zu erhöhen, werden sowohl im Kontext der DSGVO als auch des E-MedienStV zwei Richtungen beschrieben, in die sich Transparenz entfalten kann: Die direkte Wirkung der Transparenz nimmt den Betroffenen in den Fokus und soll diesem ermöglichen, bei Bedarf zu erfahren, welche Daten von ihm wie verarbeitet werden. In der Theorie wird der Betroffene so in seiner autonomen Entscheidungsfindung gestärkt, da er auf Grundlage der Informationen für sich prüfen kann, ob seine Interessen gewahrt werden. Die zweite Richtung, die indirekte Wirkung der Transparenz, zielt auf die Anbieter der algorithmensbasierten Anwendungen. Diese sind verpflichtet, bei Nachfrage zum Beispiel

die Funktionsweise der automatisierten Entscheidungsfindung näher erklären zu können. Die Transparenzvorschriften werden daher auch als Sensibilisierungsmaßnahme gegenüber den Anbietern verstanden, wie dieser Datenschutzbeauftragte erklärt: „So eine Datenschutzerklärung zu schreiben setzt voraus, dass ich mir erst einmal bewusst machen muss, was los ist, sonst kann ich es nicht erklären. Denn wenn eine Behörde zum Prüfen kommt, muss man auch nachweisen können, was man gemacht und eingesetzt hat und wie der Algorithmus funktioniert. Die indirekte Wirkung von Transparenz ist also eine verhaltenssteuernde Vorstufe, die enorm wichtig ist. Vor allem, weil bisher wenig Menschen ihre Informationsrechte wahrnehmen.“ (Prof. Dr. Kugelmann, DSB; ähnliche Einschätzungen im Kontext des E-MedienStV siehe zum Beispiel Conradt, ehem. LMA).

Auch wenn damit erneut die Bedeutung und Notwendigkeit der Norm hervorgehoben wird, betonen die Experten gleichzeitig, dass Transparenz nicht automatisch zur Herstellung bzw. Erhöhung der Nutzerautonomie führe. Diese Einschätzung basiert auf verschiedenen Gründen, die sich mit Blick auf die Nutzer, die algorithmensbasierten Anwendungen selbst sowie die Aufsichtsbehörden systematisieren lassen. Die Nutzer haben ein (noch) geringes Bewusstsein für ihre Rechte bzw. machen davon bislang wenig Gebrauch. Daher muss sich der Nutzer zunächst darüber klarwerden, ob er sein Recht geltend machen möchte, da „die Regulierung allein nichts [hilft], wenn die eingeräumten Rechtspositionen nicht wahrgenommen werden.“ (Prof. Dr. Kugelmann, DSB). Gründe hierfür werden zum einen darin gesehen, dass sich viele für die Thematik nicht interessieren oder zu bequem sind, sich mit den dargelegten Informationen zu befassen. Zum anderen wird auch eine gewisse Abstumpfung bei den Nutzern wahrgenommen, die man gut am Beispiel der Datenschutzerklärungen sehen könne, die zumeist „weggeklickt“ würden.

Es herrscht daher weitestgehend Konsens darüber, dass die Effektivität von Transparenz mit Blick auf den Nutzer von bestimmten Bedingungen abhängt. Ein wichtiger Baustein wird vor allem in der Stärkung der Medienkompetenz gesehen, die zum Ziel haben muss, die Nutzer mehr für die Thematik zu sensibilisieren. Jedoch sehen einige der Befragten in der Kompetenzvermittlung einen großen Verbesserungsbedarf:

„Medienkompetenz ist ein total entwicklungsfähiges Feld. Darum müssen wir uns kümmern und dabei erstens weniger akademisch sein und zweitens viel mehr auf Reichweite gehen. Alles, was wir momentan im Bereich Media Literacy machen, ist inhaltlich super qualifiziert, aber ich glaube, dass wir hier noch keinen sinnvollen Zugang gefunden haben. Sie ist

Experten:
Transparenz führt
nicht automatisch
zu mehr Nutzer-
autonomie

Wichtiger Baustein:
Förderung der
Medienkompetenz

weder massentauglich noch immer ganz verständlich.“ (Dr. Schmid, LMA)

Es gibt allerdings auch Faktoren, die von den Nutzern nicht erwartet werden können, die aber notwendig sind, um „echte“ Transparenz herzustellen. So sollten die Informationen zum Beispiel für jeden leicht zugänglich und gut nachvollziehbar sein. Denn Nutzer können für sich, vor allem aufgrund mangelnder Expertise, oft keinen Mehrwert aus den zugänglich gemachten Informationen ziehen: „Wenn sehr genau vorliegt, was mit den Daten passiert, dann versteht es keiner, der nicht absoluter Experte auf dem Gebiet ist, und kann es für sich dann auch nicht nutzen.“ (Spielkamp, ZGA). In diesem Kontext wird vor allem die Datenschutzerklärung als Format zur Erhöhung von Transparenz stark kritisiert, da sie „niemandem etwas bringt“ (Beining, ZGA). Laut den Experten müsse man hier „über ganz andere Formate nachdenken, die dem Nutzer die sehr technischen und juristisch komplexen Informationen so transportiert, sodass er damit etwas anfangen kann und es am Ende auch Wirkung zeigt.“ (ebd.). Um die Transparenz nutzerfreundlicher und damit effektiver zu gestalten, sind zudem bestimmte Einspruchs- und Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb einer Anwendung wichtig, die es Nutzern ermöglichen, den Algorithmus bis zu einem gewissen Grad mitzugestalten und auf gerechtere Systeme drängen zu können: „Oft heißt es: Wenn alles transparent ist, dann ist alles in Ordnung und fair. Aber dem ist nicht so, weil der Nutzer bestimmte Entscheidungen meist nicht treffen kann. Da gilt: Take it or leave it! Da kann er nichts gestalten oder zum Ausdruck bringen, was er eigentlich möchte.“ (Hansen, DSB).

Oftmals keine Alternative zu marktbeherrschenden Anbietern

Ein weiteres Problem besteht darin, dass es zu marktbeherrschenden Anbietern oft keine Alternativen gibt, zu denen Nutzer wechseln könnten, sollte ihnen die Transparenz Interessenskonflikte oder andere Probleme offenbaren. In Wahrheit stehen diese „relativ schlecht dar“, da sie abgesehen von der Entscheidung den Dienst zu meiden, „wenig Möglichkeiten“ haben (Kühn, stellvertretender DSB). Die Norm bietet den Nutzern in letzter Konsequenz demnach keine tatsächliche Entscheidungsfreiheit, weshalb viele Experten die Forderung nach mehr Transparenz mit Vorsicht sehen: „Wenn ich sagen kann ‚Ich kaufe jetzt nicht bei Amazon, sondern bei einem anderen Versandhändler‘, dann kann ich entscheiden. Aber ich kann zum Beispiel kaum sagen, dass ich lieber ein anderes soziales Netzwerk als Facebook nutze. Denn es gibt keines mit vergleichbarer Funktion und Reichweite, und dann kann ich eine Alternative auch nicht sinnvoll nutzen. Dann hilft Transparenz über die Nutzungsbedingungen eben auch nicht viel, weil ich kaum eine Wahl habe.“ (Spielkamp, ZGA; vgl. auch Kühn, stellvertretender DSB, und Klein, LMA). Denn die Nutzung bestimmter Anwendungen bein-

haltet auch eine soziale Komponente, da sie gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Auf solche Angebote bewusst zu verzichten stellt für viele Nutzer keine Option dar, da man sich sozial nicht isolieren möchte.

Doch die Steigerung der Medienkompetenz der Nutzer sowie der Nutzerfreundlichkeit der Formate zur verbesserten Informationsvermittlung, hat in ihrer Wirkkraft auch Grenzen. Daher warnen vor allem die Datenschützer und Vertreter der Medienanstalten davor, die Verantwortung nicht zu sehr auf die Nutzer zu schieben, weil auch die gut informierten und kritischen unter ihnen, letztendlich keine wirkliche Durchsetzungsmacht haben, sondern durch „gute Regulierung geschützt werden müssen“ (Dr. Brink, DSB).

Bewertung der Diskriminierungsfreiheit zur Sicherung der Meinungsvielfalt

Das Prinzip der Diskriminierung, das bereits aus dem Kontext der Rundfunkregulierung bekannt ist, gilt unter den Vertretern der Medienanstalten als sinnvolles Prinzip, auch wenn es sich nicht in allen Punkten auf Intermediäre übertragen lässt. Dennoch ist man sich insgesamt darüber einig, dass es sich bei der Norm um eine wichtige und vielversprechende Grundlage handelt, um die Meinungsvielfalt im Netz zu gewährleisten. Doch auch hier fangen die Herausforderungen bereits vor der Umsetzung an, da der Entwurf zum Medienstaatsvertrag – besonders nach Ansicht der Experten der Medienanstalten – in einigen Aspekten der Norm noch viel zu vage ist. Auch wenn klar sei, dass Algorithmen nicht aus unsachgemäßen Gründen Medieninhalte selektieren und präsentieren dürften, so bleibe offen, was Diskriminierungsfreiheit im Einzelnen genau bedeuten soll bzw. wann und unter welchen Kriterien konkrete Fälle von Diskriminierung vorliegen.

Im Entwurf zum Medienstaatsvertrag, der der vorliegenden Befragung zugrunde lag, soll dies an selbst definierten Leitlinien der Plattformen gemessen werden. Doch nur, weil die Anbieter bestimmte Kriterien transparent machen, nach denen die Kuratierung erfolgt, schließt dies eine Benachteiligung im weiteren Sinne nicht automatisch aus. Daher ist eine Grundsatzdebatte notwendig, um die Auslegungshoheit von Diskriminierung nicht den Unternehmen zu überlassen, wie diese Expertin einer Medienanstalt erklärt: „Ich glaube, uns fehlen an der Stelle noch die gesellschaftlichen Maßstäbe. Es geht auch um die Frage nach welchem Maßstab ich am Ende des Tages den Inhalt bewerte. Hier ist ein gesellschaftlicher Diskurs notwendig, bei dem wir Werte, die uns teuer und wichtig sind, mit einbeziehen müssen.“ (Klein, LMA).

Aufbauend auf dieser komplexen Vorarbeit sowie der Herstellung von Transparenz könnten die Aufsichtsbehörden ermitteln, welche Informationen ihnen

Verantwortung nicht auf die Nutzer verschieben

Herausforderungen bei der Umsetzung der Norm

Schwieriger Nachweis konkreter Diskriminierungsfälle

die Plattformen bereitstellen müssen, damit eine angemessene Folgenabschätzung und Regulierung gelingen kann: „Wann eine strukturelle Diskriminierung vorliegt und welche Kriterien man dafür ansetzt, das ist jetzt noch nicht klar und wird in den nächsten Monaten erarbeitet. Ein Baustein kann dabei ein Monitoring von Intermediären sein, um aus den Ergebnissen möglicherweise Indikatoren für Diskriminierungen ableiten zu können.“ (Fuchs, LMA). Eine weitere und in der Praxis besonders große Herausforderung ergibt sich zudem durch den konkreten Nachweis von Diskriminierungsfällen. Denn auch wenn vorliegt, was von den Behörden zu überwachen ist, so müssen noch Lösungen dafür gefunden werden, wie identifizierte Abweichungen von diesen Kriterien im Einzelfall auch tatsächlich nachgewiesen werden können.

Unterschiedliche
Vorstellungen
zum Umgang mit
anstehenden Fällen

Hinsichtlich möglicher Konsequenzen verweisen die befragten Experten auf drei zentrale Thesen, die in Fachkreisen derzeit diskutiert werden. So rechnen die meisten mit einer hohen Nachfrage, da die Anbieter von Medieninhalten mehr über die Hintergründe ihres Rankings erfahren wollen. Allerdings gehen die Meinungen darüber weit auseinander, wie mit der Menge an Anträgen effektiv umzugehen sei. Das eine Lager rechnet mit einem erhöhten Bedarf an Ressourcen (z.B. mehr Personal), um der Quantität der anstehenden Fälle gerecht werden zu können: „Es ist zurzeit völlig unklar, welche Dimension das haben wird. Eine Möglichkeit ist, dass Hunderte Beschwerden eingehen, auch weil viele Anbieter journalistischer Inhalte dadurch Einblicke gewinnen wollen, warum sie in Rankings oder Feeds so auftauchen wie sie auftauchen.“ (Fuchs, LMA). Andere wiederum glauben, dass eher der Bedarf an wissenschaftlicher Forschung steigen werde, um der Qualität der anstehenden Fälle auf den Grund zu gehen. Denn auch wenn es viele Diskriminierungsverfahren zu bearbeiten gäbe, so würden sich diese aller Voraussicht nach auf wenige Ursachen zurückführen lassen, die es auszumachen gelte. Ziel sei daher weniger, die Ressourcen in den Medienanstalten komplett auszuschöpfen oder gar aufzustocken, sondern eher, die Auslöser von Diskriminierung anhand hochqualifizierter Sachkundiger zu identifizieren und gezielt zu beheben: „Ein Teil meiner Kollegen vertritt ja die Theorie, dass wir Aberhunderte von Fällen von Diskriminierung haben werden, die wir dann prüfen müssen. Aber muss eine Aufsichtsbehörde jetzt alle intellektuellen Ressourcen aufbrauchen, um jeden etwaigen Fall einer Diskriminierung feststellen zu können? Ich glaube ja, es wird umgekehrt sein und wir werden hundertmal ein Symptom der immer gleichen Krankheit haben, die sich auf wenige Intermediäre zurückführen lassen. Das müssten wir uns dann gründlich mithilfe von Experten angucken, so wie das auch eine Kartellbehörde macht, um dann im Rahmen einer gründ-

lichen Untersuchung zu einer Bewertung zu kommen, die die juristische, aber auch technologische Perspektive beinhaltet.“ (Dr. Schmid, LMA)

Neben diesen beiden Gruppierungen, die an der Zweckerfüllung der Norm festhalten, existiert in Fachkreisen aber auch ein drittes Lager, welches den Nachweis von Diskriminierung eines konkreten Angebots für technisch unrealistisch und das ganze Verfahren daher für unbrauchbar hält. Wenngleich keiner unserer Experten diese Meinung vertritt, sondern sich vor allem den ersten beiden Lagern zuordnen lässt, so werden dennoch einige Bedingungen und Instrumente genannt, unter denen den Aufsichtsbehörden die effektive Umsetzung der Norm erst gelingen kann. Im Folgenden sollen die wichtigsten erklärt werden.

So wird das Monitoring als wichtige Vorarbeit gesehen, um zu identifizieren, wo und auf welche Art und Weise Diskriminierung stattfindet. Hierfür benötigen die Behörden ein gewisses Maß an Transparenz, um die Funktionsweise der algorithmischen Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten nachvollziehen und so Benachteiligung leichter bzw. überhaupt feststellen zu können. Wie bereits erwähnt, benötigen aber auch die Medienanstalten mehr Expertise, um ihrer Aufgabe als Medienaufsicht bestmöglich nachgehen zu können. Weiterhin halten die Vertreter der Medienanstalten eine Berichts- und Begründungspflicht gegenüber den Aufsichtsbehörden für unabdingbar, die über die bestehenden Transparenzverpflichtungen dem Nutzer gegenüber hinausgehen. Demnach müssen Medienanbieter die Behörden über das Zustandekommen der Inhalte informieren, dieses erklären und sachlich begründen können, sodass die Behörden daraus Wissen über die Funktionsweise der Intermediäre ableiten können: „Es gibt im Grunde keine Struktur, die eine Plattform dazu verpflichtet, gegenüber der Gesellschaft oder dem Staat zu begründen, warum etwas mit einem Inhalt passiert ist, also etwa gelöscht, anders gerankt wurde. Ich glaube, dass das Diskriminierungsverfahren ein Einstieg in eine solche Struktur der Begründungspflicht für Intermediäre sein könnte.“ (Klein, LMA)

Ein weiteres notwendiges Instrument ist das Tätigwerden von Amts wegen, das den Behörden mehr Handlungsbefugnisse ermöglichen soll. Denn der Entwurf des Medienstaatsvertrags, auf dem die Befragung basiert, sah vor, dass ein Verfahren wegen mutmaßlicher Diskriminierung nur durch Medienanbieter eingeleitet werden kann. Mit Blick auf bisherige Erfahrungen mit Beschwerdeverfahren im Plattformbereich glauben die Experten aber, dass die Wettbewerber aus Sorge um Restriktionen ihr Recht nur zögernd oder gar nicht in Anspruch nehmen werden: „Es wäre besser, wenn Medienanstalten von Amts wegen aus Fragen stellen könnten. Die

Monitoring der
Anwendung von
Algorithmen wichtig

Medienaufsicht
soll auch von Amts
wegen tätig werden
dürfen

Beschränkung auf Antragsdelikte ist bisher noch ein großer Nachteil, weil erstens ist ja die Frage: Wer traut sich das? Und zweitens: Aus welchem Motiv heraus tut er das?“ (Klein, LMA; vgl. auch Fuchs und Dr. Schmid, beide LMA). Denn eine weitere Schwäche, so die Befragte weiter, liege im Missbrauchspotenzial des Verfahrens. So könnten beispielweise rechtsradikale Gruppen behaupten, dass ihre Publikationen in bestimmten Rankings gemieden werden, und die Regulierungsdebatte so framen, wie es ursprünglich nicht beabsichtigt war (ebd.). Aus diesen beiden Gründen soll neben dem vorgesehenen Beschwerdeverfahren die Medienaufsicht selbst von Amts wegen tätig werden dürfen, sobald ihr ein Verdacht bzw. entsprechender Hinweis vorliegt. Diese Kritik wurde im nunmehr vorliegenden Entwurf zum Medienstaatsvertrag, den die Ministerpräsidenten am 5. Dezember 2019 beschlossen haben, berücksichtigt. Ein Tätigwerden der Landesmedienanstalten soll nun bei offensichtlichen Verstößen möglich sein.

Angemessene
Bußgelder für
Vergehen erforderlich

Zudem müsse die Rechtsdurchsetzung durch ein angemessenes Bußgeldverfahren gesichert werden, damit bei entsprechenden Vergehen ausreichend Druck bei den Anbietern ausgelöst wird: „Wir brauchen einen Sanktionskatalog, den ein Intermediär auch interessiert. Wenn ich YouTube ein Bußgeld über 500 Euro schicke, besteht eher die Gefahr, dass die noch einen Mahnbescheid bekommen, weil die den Brief nicht lesen. Da sind wir bisher etwas schmal-spurig aufgestellt.“ (Dr. Schmid, LMA). Denn schon die traditionelle Regulierung habe gezeigt, so der Konsens, dass eine effektive Rechtsdurchsetzung nicht ohne entsprechende Bußgeldvorschriften gelingen kann.

Fazit

Medienstaatsvertrag
geht neue Wege

Algorithmischer Selektion und den damit verbundenen Risiken wird im öffentlichen Diskurs sehr viel Aufmerksamkeit geschenkt. Auch die medienpolitische Auseinandersetzung um das Gefährdungspotenzial von Intermediären wird kontrovers geführt. Mit dem nun vorliegenden Medienstaatsvertrag geht Deutschland einen ganz eigenen Weg: Neue Regeln für Medienintermediäre wie Facebook und Google sollen helfen, mehr Transparenz zu schaffen und eine systematische Diskriminierung von redaktionell-journalistischen Inhalten zu vermeiden.

Ausgestaltung der
Regulierung in vielen
Punkten offen

Noch ist die konkrete Ausgestaltung für die Medienpraxis und vor allem für die zuständigen Aufsichtsbehörden wie die Medienanstalten in vielen Punkten nicht spruchreif. Die wesentlichen inhaltlichen Vorgaben, das Transparenzgebot und das Diskriminierungsverbot, sind in der praktischen Umsetzung nur schwer zu konkretisieren. (32) Das haben die befragten Experten in vielen Punkten bestätigt. Auch die bereits länger existierende Datenschutzgrundverordnung (DGSVO) zeigt nach Einschätzung der

Interviewten Schwächen, die in einer Überarbeitung des Ansatzes behoben werden könnten. So wird die Nachvollziehbarkeit von automatisierten Entscheidungen durch grundsätzliche Informationspflichten und Auskunftsrechte zwar deutlich gestärkt, in der Praxis erweist sich die Regelung allerdings oft als „Entscheidungsfiktion“. (33) Denn Nutzer haben überhaupt keine Alternativen und sehen sich in der Regel gezwungen, den Bestimmungen zuzustimmen, um Plattformen wie Facebook oder WhatsApp überhaupt nutzen zu können. Hier zeigt sich anschaulich, dass das Transparenzgebot aus Nutzersicht nicht per se mit einer Besserung gleichzusetzen ist und solchen Vorgaben eindeutig Grenzen gesetzt sind. (34)

Die Transparenzvorschrift soll in erster Linie Auswahlentscheidungen durchlässiger gestalten, um eine selbstbestimmte Entscheidungsfindung für Nutzer zu ermöglichen. Bislang sind Algorithmen und ihre Funktionsweisen nicht durchlässig gestaltet, allerdings bleibt die Kernfrage, auf welchem Wege Auswahl- und Sortierkriterien massentauglich offengelegt werden können, um sie auch oft wenig interessierten Nutzern zugänglich zu machen. Zweifelsohne sind für eine nutzerfreundliche und damit effektive Umsetzung der Norm Einspruchs- und Gestaltungsmöglichkeiten unabdingbar. Im Klartext heißt dies, so lange die Durchsetzungsmacht seitens der Nutzer beschränkt ist, darf deshalb nicht zu viel Verantwortung auf die Nutzer verlagert werden. Der indirekte Effekt der Transparenznorm, der auf die Anbieter zielt, wird dagegen – im Sinne einer stärkeren Sensibilisierung – positiv bewertet.

Nach Einschätzung der Experten besteht auch erheblicher Konkretisierungsbedarf in Bezug auf die Norm der Diskriminierungsfreiheit. Schon die im Entstehungsprozess kontrovers diskutierten möglichen Ansatz- und Ausgestaltungspunkte dokumentieren, wie schwierig es werden wird, systematische Diskriminierung algorithmischer Kuratierung offenzulegen. In technischer Hinsicht ist es derzeit beispielsweise nicht möglich, personalisierte Nutzung und die Auswirkungen auf die Inhalte präzise und unverfälscht zu messen, das heißt, der personalisierte Newsfeed aus der Perspektive der einzelnen Nutzer ist so nicht abbildbar. Offen bleibt, ob ein kontinuierliches Monitoring von Medienintermediären hier Abhilfe schaffen könnte und inwieweit die betroffenen Medienunternehmen dieses aktiv mitgestalten können. In methodischer Hinsicht wären künstlich angelegte Facebook-Accounts mit dem Ziel, substantielle Benachteiligungen nachzuweisen, wahrscheinlich effektiver. Hier könnten dann die geforderten Transparenzpflichten definitiv helfen. Gleichwohl brauchen die Aufsichtsbehörden dazu mehr Expertenwissen und Ressourcen, als ihnen momentan zur Verfügung stehen.

Transparenz
ist wichtig, aber
Verantwortung nicht
auf Nutzer verlagern

Konkretisierungs-
bedarf bei der
Diskriminierungs-
freiheit

Entscheidend: Der entscheidende Punkt wird schließlich in der Vielfaltssicherung für journalistische Angebote gesehen, da ein Diskriminierungsverbot nur dann wirksam sein könnte, wenn Algorithmen auf eine inhaltliche Vielfalt journalistischer Angebote im Netz zurückgreifen können. Treffend zusammengefasst bedeutet das: „Damit Vielfalt am Ende auf der Plattform auftaucht, muss es ja erst einmal eine Vielfalt von Angeboten geben, die der Algorithmus zusammenfassen und präsentieren kann. Am Ende bleibt immer noch die gesellschaftliche Aufgabe, dafür zu sorgen, dass es ausreichend journalistisch wertvolle Angebote gibt. Denn ein Algorithmus wählt ja auch nur zwischen dem aus, was da ist. Da sind wir dann bei Fragen rund um die Zukunft der Zeitung und der Vielfalt der journalistischen Arbeit. Man sollte nicht vergessen, dass die Basis nicht der Algorithmus ist, sondern das, worauf er zugreift“ (Fuchs, LMA). Mitverantwortung tragen demnach nicht nur Intermediäre, sondern sowohl Medienunternehmen als auch Nutzer. Eingebettet in die passenden Kontrollstrukturen müssen alle ihren Beitrag leisten, die Meinungsvielfalt auch angesichts der neuen digitalen Herausforderungen zu gewährleisten. Die neuen Transparenzanforderungen im Medienstaatsvertrag sind ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Pasquale, Frank A.: *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information.* Cambridge MA 2015; Gillespie, Tarleton: *Relevance of Algorithms.* In: Gillespie, Tarleton/Pablo J. Boczkowski/Kirsten A. Foot (Hrsg.): *Media Technologies: Essays on Communication, Materiality, and Society.* Cambridge MA 2014, S. 167–194 sowie Kitchin, Rob: *Thinking critically about and researching algorithms.* In: *Information, Communication & Society* 20, 1/2017, S. 14–29.
- 2) Vgl. Just, Natascha/Michael Latzer: *Governance by algorithms: Reality construction by algorithmic selection on the Internet.* In: *Media, Culture & Society* 39, 2/2016, S. 238–258, sowie Napoli, Philip M.: *Automated Media: An Institutional Theory Perspective on Algorithmic Media Production and Consumption.* *Communication Theory* 24, 3/2014, S. 340–360. <https://doi.org/10.1111/comt.12039>
- 3) Vgl. Latzer, Michael/Katharina Hollnbuchner/Natascha Just/Florian Saurwein: *The Economics of Algorithmic Selection on the Internet.* In: Bauer, Johannes M./Michael Latzer (Hrsg.), *Handbook on the economics of the internet.* Cheltenham/Northampton MA 2016, S. 395–424.
- 4) Vgl. Neyland, Daniel: *Bearing Accountable Witness to the Ethical Algorithmic System.* In: *Science, Technology, & Human Values* 41, 1/2015, S. 50–76. <https://doi.org/10.1177/0162243915598056>
- 5) Vgl. Ananny, Mike: *Toward an Ethics of Algorithms.* In: *Science, Technology, & Human Values* 41, 1/2015, S. 93–117. <https://doi.org/10.1177/0162243915606523>
- 6) Vgl. Binns, Reuben: *Algorithmic Accountability and Public Reason.* In: *Philosophy & Technology* 31, 4/2018, S. 543–556. <https://doi.org/10.1007/s13347-017-0263-5>
- 7) Vgl. Saurwein, Florian/Natascha Just/Michael Latzer: *Governance of algorithms: options and limitations.* In: *info* 17, 6/2015, S. 35–49. <https://doi.org/10.1108/info-05-2015-0025>
- 8) Vgl. Saurwein, Florian: *Automatisierung, Algorithmen, Accountability. Eine Governance Perspektive.* In: Rath, Matthias/Friedrich Krotz/Matthias Karmasin (Hrsg.): *Maschinenethik. Normative Grenzen autonomer Systeme.* Wiesbaden 2019, S. 35–56, hier S. 43.
- 9) Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet; sie bezieht sich auf Personen jeglichen Geschlechts.
- 10) Vgl. Burrell, Jenna: *How the machine 'thinks': Understanding opacity in machine learning algorithms.* In: *Big Data & Society*, 3, 1/2016. <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>
- 11) Vgl. Danaher, John: *The Ethics of Algorithmic Outsourcing in Everyday Life.* In: Yeung, Karen/Martin Lodge (Hrsg.): *Algorithmic Regulation.* Oxford 2019.
- 12) Vgl. Gorwa, Robert/Timothy Garton Ash: *Democratic Transparency in the Platform Society.* In: Persily, Nate/Josh Tucker (Hrsg.): *Social Media and Democracy: The State of the Field.* New York, NY 2020 (im Druck). <https://doi.org/10.31235/osf.io/ehcy2>; sowie Ananny, Mike/Kate Crawford: *Seeing without knowing: Limitations of the transparency ideal and its application to algorithmic accountability.* In: *New Media & Society* 20, 3/2018, S. 973–989. <https://doi.org/10.1177/1461444816676645>
- 13) Vgl. Zarsky, Tal: *The Trouble with Algorithmic Decisions: An Analytic Road Map to Examine Efficiency and Fairness in Automated and Opaque Decision Making.* In: *Science, Technology, & Human Values* 41, 1/2016, S. 118–132. <https://doi.org/10.1177/0162243915605575>
- 14) Vgl. Schneiders, Pascal: *Das ist doch Diskriminierung. Eine kommunikationswissenschaftliche Perspektive zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Rundfunkkommission der Länder.* Johannes Gutenberg-Universität Mainz, August 2019. Online verfügbar: https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Schneiders_Diskussion-Medienstaatsvertrag.pdf (abgerufen am 11.3.2020).
- 15) Vgl. Dreyer, Stephan/Wolfgang Schulz: *Was bringt die Datenschutz-Grundverordnung für automatisierte Entscheidungssysteme? Gutachten zur neuen Datenschutz-Grundverordnung im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung.* Gütersloh 2018. Online verfügbar: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BSt_DSGVOundADM_dt.pdf (abgerufen am 11.3.2020).
- 16) Vgl. Stark, Birgit/Melanie Magin/Pascal Jürgens: *Politische Meinungsbildung im Netz: Die Rolle der Informationsintermediäre.* In: *UfITA. Archiv für Medienrecht und Medienwissenschaft* 82, 1/2018, S. 103–130, hier S. 107.
- 17) Vgl. Saurwein (Anm. 8), hier S. 35f.
- 18) Dazu grundlegend: Beam, Michael A.: *Automating the news: How personalized news recommender system design choices impact news reception.* In: *Communication Research* 41, 8/2014, S. 1019–1041, hier S. 1033–1035.
- 19) Zur Bedeutung von Informationsintermediären für Prozesse individueller und öffentlicher Meinungsbildung vgl. Stark, Birgit/Melanie Magin/Pascal Jürgens: *Ganz meine Meinung? Informationsintermediäre und Meinungsbildung – Eine Mehrmethodenstudie am Beispiel von Facebook.* Düsseldorf 2017, S. 20–26.
- 20) Zu den rechtlichen Herausforderungen vgl. Liesem, Kerstin: *Opening the Black Box "Algorithmus" – Die Medienintermediäreregulierung im Entwurf zum Medienstaatsvertrag.* In: *Kommunikation & Recht*, 11/2019, S. 687–692.
- 21) Entwurf eines Staatsvertrags zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland. Online verfügbar: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/ModStV_MStV_und_JMStV_2019-12-05_MPK.pdf (abgerufen am 17.2.2020).
- 22) Vgl. Pasquale (Anm. 1).
- 23) § 93 E-MedienStV – Transparenz – lautet:
(1) Anbieter von Medienintermediären haben zur Sicherung der Meinungsvielfalt nachfolgende Informationen leicht wahrnehmbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar zu halten: 1. die Kriterien, die über den Zugang eines Inhalts zu einem Medienintermediär und über den Verbleib entscheiden, 2. die zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache.

- (2) Anbieter von Medienintermediären, die eine thematische Spezialisierung aufweisen, sind dazu verpflichtet, diese Spezialisierung durch die Gestaltung ihres Angebots wahrnehmbar zu machen. § 91 Abs. 2 Nr. 2 bleibt unberührt.
- (3) Änderungen der in Absatz 1 genannten Kriterien sowie der Ausrichtung nach Absatz 2 sind unverzüglich in derselben Weise wahrnehmbar zu machen.
- (4) Anbieter von Medienintermediären, die soziale Netzwerke anbieten, haben dafür Sorge zu tragen, dass Telemedien im Sinne von § 18 Abs. 3 gekennzeichnet werden.
- 24) Vgl. § 94 Abs. 2 1. Alt. E-MedienStV. (Anm. 21).
- 25) Auf Fachebene wurden Arbeitsgruppen (AGs) zu fünf Fachthemen installiert. Die AG Intermediäre stand unter dem Vorsitz der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und dem Land Hamburg.
- 26) Bericht Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/2016-06-01_01-Bericht_BLMK_pol_Steuerungsgruppe_FINAL_bf.pdf (abgerufen am 17.2.2020).
- 27) Dieselbe Stoßrichtung in Bezug auf die Diskriminierungsfreiheit hatte der Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission aus dem Jahr 2015, abrufbar unter https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Zwischenbericht_Bund-Laender-Kommission_zur_Medienkonvergenz_Dezember_2015.pdf (abgerufen am 17.2.2020).
- 28) Synopse der Diskussionsentwürfe vom Sommer 2018 und 2019 abrufbar unter: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/MStV-E_Synopse_2019-07_Online_.pdf (abgerufen: 17.2.2020). Vgl. auch Cornils, Matthias/Kerstin Liesem: Stellungnahme des Mainzer Medieninstituts zum Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrages der Rundfunkkommission der Länder. Online verfügbar: <https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Mainzer-Medieninstitut-Stellungnahme-zum-Medienstaatsvertrag-1.pdf> (abgerufen 17.2.2020).
- 29) Dabei sind folgende Kriterien gemeint: Die Kriterien, die über den Zugang eines Inhalts zu einem Medienintermediär und über den Verbleib entscheiden (§ 93 Abs. 1 Nr. 1 E-MedienStV) und die zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache (§ 93 Abs. 1 Nr. 1 E-MedienStV). In § 93 Abs. 3 E-MedienStV heißt es: Änderungen der in Absatz 1 genannten Kriterien sowie der Ausrichtung nach Absatz 2 sind unverzüglich in derselben Weise wahrnehmbar zu machen.
- 30) Vgl. Latzer, Michael/Florian Saurwein/Natascha Just. Assessing Policy II: Governance-Choice Method. In: Van den Bulck, Hilde/Manuel Puppis/Karen Donders/Leo Van Audenhove (Hrsg.): The Palgrave Handbook of Media Policy Research Methods. Basingstoke 2019, S. 557-574.
- 31) Mit dem Einverständnis der Teilnehmer wurden die Interviews aufgezeichnet (Länge: zwischen 43 und 70 Min.), anschließend transkribiert und mit Hilfe der qualitativen Datenanalyse-Software MaxQDA ausgewertet.
- 32) Die unbestimmten Rechtsbegriffe müssen nun von den Landesmedienanstalten in einer entsprechenden Satzung konkretisiert werden.
- 33) Gostomzyk, Tobias: Die große Einwilligungslüge. Gastkommentar in der Süddeutschen Zeitung vom 18.1.2020. Online verfügbar: <https://www.sueddeutsche.de/digital/tracking-einwilligung-datenschutz-meinung-cookies-1.4760678> (abgerufen am 11.3.2020).
- 34) Vgl. Ananny/Crawford (Anm. 12).