

November 2020 · Dr. Julian Jaursch

Politische Onlinewerbung definieren

Wie Schwierigkeiten bei der
Abgrenzung bezahlter politischer
Kommunikation angegangen
werden können



Think Tank für die Gesellschaft im technologischen Wandel



Executive Summary

Regeln für fairen digitalen Wahlkampf und digitale politische Kampagnen zu finden ist eine der Schlüsselaufgaben für politische Entscheidungsträger:innen in Europa, die an Regelungen für digitale Plattformen arbeiten. In traditionellen Medien wird bezahlte politische Kommunikation meist im Bewusstsein der potenziellen Auswirkungen, die politische Anzeigen auf Einzelpersonen und auf gesellschaftliche Debatten haben können, reguliert. Bezahlte politische Kommunikation als eine Form der politischen Rede versucht, Meinungen über politische Kandidierende und Vorschläge sowie Ideen und Themen von öffentlichem Interesse zu formen, die nicht nur individuelle Einstellungen, sondern auch gesellschaftliche und gesetzgeberische Agenden beeinflussen können. Dies unterscheidet sich grundlegend von Werbung, die versucht, Kaufgewohnheiten oder Einstellungen zu kommerziellen Marken, Produkten und Dienstleistungen zu formen.

Für politische Parteien, Bewegungen und Kandidat:innen ist es inzwischen gang und gäbe, Onlinewerbung auf sozialen Medien, Video-Apps, Ergebnisseiten von Suchmaschinen und anderen digitalen Plattformen zu nutzen. Genau wie in anderen Teilen der Welt hat Europa in den vergangenen Jahren wachsende Ausgaben für politische Onlinewerbung und eine wachsende Zahl politischer Werbetreibender erlebt. Während solche politischen Anzeigen auf großen Plattformen hilfreich sein können, um ein Nischenpublikum zu erreichen und Wahlberechtigte zu mobilisieren, wurden sie auch bei negativen Kampagnen eingesetzt; um Wähler:innen, insbesondere Minderheiten, zu demobilisieren; um öffentliche Debatten zugunsten wohlhabender Werbetreibender zu verzerren und um Desinformation zu verbreiten.

Bislang wurden die Regeln für politische Werbung, die für das Offline-Medien- und Informationsumfeld geschaffen wurden, nur wenig angepasst, um den Onlinewerberaum und seine potenziellen Gefahren im Zusammenhang mit datengesteuerten, zielgerichteten und algorithmisch ausgelieferten Anzeigen zu behandeln. Unter öffentlichem Druck und in Ermangelung einer zeitgemäßen Regulierung haben Technologieunternehmen daher ihre eigenen Definitionen und Regeln für den Umgang mit bezahlter politischer Kommunikation geschaffen. Diese Definitionen und Maßnahmen unterscheiden sich von Plattform zu Plattform erheblich. Manche Plattformen haben politische Anzeigen bis auf einige Ausnahmen verboten, während andere spezielle Beschränkungen anwenden. Wie gut und konsequent Unternehmen ihre Definitionen und Regeln durchsetzen, ist von entscheidender Bedeutung, aber es gibt nur wenig Möglichkeit für eine unabhängige Prüfung und Aufsicht hierzu. Dies untergräbt eine Kontrolle bezahlter politischer Onlinekommunikation im öffentlichen Interesse.

Die Europäische Union (EU) hat die Möglichkeit, diese Lücke zu schließen, indem sie Richtlinien für bezahlte politische Onlinekommunikation ausarbeitet. Abgesehen von Gesetzgebungsinitiativen in mehreren Mitgliedsstaaten wird erwartet, dass die Europäische Kommission dieses Thema in zwei ihrer wichtigsten Vorschläge zur Plattformregulierung, dem Digitale-Dienste-Gesetz („Digital Services Act“, DSA) und dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie („European Democracy Action Plan“, EDAP), angehen wird. Diese Vorschläge können genutzt werden, um Transparenz- und Rechenschaftspflichten für bezahlte politische Onlinekommunikation festzulegen. Im Mittelpunkt der Entwicklung solcher Standards steht die Frage, wie bezahlte politische Kommunikation von persönlichen Meinungen und rein kommerzieller, transaktionaler Werbung für Waren und Dienstleistungen abgegrenzt werden kann. Die Grenzen hierfür waren bereits im traditionellen Offline-Werbebereich verschwommen, sind aber in den vergangenen Jahren mit dem Aufstieg gezielter Onlinewerbung noch verschwommener geworden. Beispielsweise gibt es jetzt mehr Werbetreibende, die politisch sein können, etwa parteiunabhängige politische Gruppen und Influencer:innen in sozialen Medien. Werbung ist nicht mehr nur auf Wahlen beschränkt, sondern findet während der gesamten Legislaturperiode statt und deckt viele Themen ab, die mit Kandidierenden und Wahlen nichts zu tun haben.

Angesichts der Schwierigkeiten dieser Abgrenzung, wer als „politischer“ Werbetreibender gilt oder wo die Grenze zwischen Anzeigen zu sozialen Themen und solchen, die als „politisch“ gelten, verläuft, ist es sinnvoller, für jegliche Onlinewerbung verbindliche Transparenzstandards vorzugeben. Onlinewerbung beruht auf persönlichen Verhaltensdaten, die von den Werbetreibenden für die Zielgruppenansprache und von den Plattformen für die algorithmische Anzeigenschaltung verwendet werden. Um eine Kontrolle dieser Art von Werbung im öffentlichen Interesse zu ermöglichen, ist es notwendig und gerechtfertigt, von Werbetreibenden und Werbepattformen sinnvolle Transparenzangaben zu ihren Anzeigen zu verlangen. Dazu gehören verpflichtende Werbedatenbanken, Kennzeichnungspflichten für Anzeigen und Mechanismen zur Verifizierung der Werbetreibenden.

Weitere Maßnahmen im Sinne einer Kontrolle im öffentlichen Interesse machen eine Klärung der Frage erforderlich, was genau politische Werbung ist. Zu diesem Zweck sollten bestimmte Werbetreibende als politische „Kernwerbetreibende“ definiert werden, die immer als politisch gelten, zum Beispiel politische Parteien, Kandidat:innen, Parlamentsfraktionen und Lobbyverbände. Für diese Gruppen könnten verschärfte Pflichten zu ihrer bezahlten Kommunikation gelten, beispielsweise in Form von Finanzberichterstattung oder Obergrenzen für Kampagnenausgaben. Akteure, die fi-



Dr. Julian Jaursch

November 2020

Politische Onlinewerbung definieren

nanziell oder anderweitig mit diesen Kernwerbetreibenden verbunden sind, könnten als politische „Randwerbetreibende“ gelten und ebenfalls einer solchen zusätzlichen Kontrolle unterliegen. Dies könnte für Influencer:innen in sozialen Medien und parteiunabhängige Kampagnen gelten. Diese Definitionen würden ein breites Spektrum politischer Onlinewerbung abdecken. Themenbezogene Werbung („issue advertising“) könnte jedoch aus dem Anwendungsbereich dieses Ansatzes herausfallen, obwohl sie eine wichtige Facette politischer Onlinewerbung ist. Dem könnte dadurch begegnet werden, dass auf Plattformen sinnvolle Selbstkennzeichnungsoptionen vorgeschrieben werden, sodass Werbetreibende ihre bezahlten Botschaften als politisch markieren können. Dies lässt zwar weiterhin eine gewisse Unschärfe zu, ist jedoch besser, als die Entscheidung, was „politische“ Inhalte sind und somit Regeln für politische Werbung unterliegen, allein Unternehmen und Regierungen zu überlassen.



Inhalt

1. Einleitung:	
Warum die Klärung von Definitionsfragen zu politischer Werbung wichtig ist	6
2. Bestehende regulatorische Ansätze:	
Unterschiedliche Definitionen und ihre Zielkonflikte	13
A. Der medienzentrierte Ansatz: Schwachstellen des regulatorischen Status quo	14
B. Der zeitzentrierte Ansatz: Fokus auf Wahlen, aber wenig anderes	14
C. Der inhaltszentrierte Ansatz: Schwierigkeiten bei der Definition von „Issue Ads“	15
D. Der akteurszentrierte Ansatz: Die Gefahr, sich nur auf politische Parteien zu konzentrieren	18
3. Empfehlungen:	
Transparenz für jegliche Onlinewerbung und zusätzliche öffentliche Kontrolle für politische Werbetreibende	20
Verpflichtende Transparenzregeln für alle Onlineanzeigen einführen und umsetzen	20
Bestimmte Akteure als politische Kernwerbetreibende definieren	22
Bestimmte Akteure als politische Randwerbetreibende definieren	23
Durchsetzungsmechanismen definieren	24
4. Schlussfolgerung: Vermeidung von Fallstricken bestehender Regulierungsansätze	27
Danksagungen	28

Die Arbeit an der englischsprachigen Originalversion dieses Papiers wurde von Civitates im Rahmen des Projekts „Virtual Insanity: the need for transparency of digital political advertising“ unter der Leitung der European Partnership for Democracy finanziert. Die alleinige Verantwortung für den Inhalt dieses Papiers liegt beim Autor und der Inhalt spiegelt nicht unbedingt die Position von Civitates oder seiner Partnerstiftungen wider.



1. Einleitung:

Warum die Klärung von Definitionsfragen zu politischer Werbung wichtig ist

Onlinewerbung gehört mittlerweile zum Standardrepertoire der politischen Kampagnenarbeit. Längst vorbei sind die Zeiten, in denen bezahlte politische Kommunikation nur Straßenplakate und Fernsehwerbespots bedeutete. Stattdessen haben allein die großen politischen Parteien in Deutschland im Jahr 2019 schätzungsweise mehr als drei Millionen Euro für Werbung auf Facebook ausgegeben.¹ Während des Wahlkampfs im Vereinigten Königreich (UK) setzten 2019 alle Parteien und auch parteiunabhängige Gruppierungen auf zielgerichtete Onlineanzeigen („targeted ads“).² In den Niederlanden nutzte eine Partei offenbar eine Werbekampagne in sozialen Medien, um ihre Mitgliederzahl zu erhöhen und sich dadurch staatliche Subventionen zu sichern.³ In den Vereinigten Staaten (USA) wurden Influencer:innen in sozialen Medien dafür bezahlt, bestimmte politische Kandidierende zu unterstützen⁴, ganz zu schweigen von der Rekordsumme an Geld, die dort für Plattformanzeigen ausgegeben wurde.

Diese Verlagerung auf politische Onlinewerbung ist durch Veränderungen in mehreren Bereichen gekennzeichnet, die im Vergleich zum traditionellen journalistischen Medienraum neue Herausforderungen für Politiker:innen und Regulierungsbehörden mit sich bringen.

- **Mehr Werbetreibende.** Neben den politischen Parteien haben auch andere Gruppen wie nicht-parteiliche Organisationen, Lobbyverbände und themenspezifische politische Bewegungen relativ leichten Zugang zu relativ günstigen Onlinemarketing-Werkzeugen.
- **Ununterbrochene Kampagnenzeit.** Politische Werbung kommt während der gesamten Legislaturperiode zum Einsatz und nicht mehr nur während

1 Julian Jaursch, „Regeln für faire digitale Wahlkämpfe: Welche Risiken mit politischer Onlinewerbung verbunden sind und welche Reformen in Deutschland nötig sind“ (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 8. Juni 2020), 55, <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/regeln-fuer-faire-digitale-wahlkaempfe>.

2 Mark Scott, „Six Charts That Explain the UK’s Digital Election Campaign“, *POLITICO*, 29. November 2019, <https://www.politico.eu/article/uk-general-election-facebook-digital-advertising-labour-conservatives-liberal-democrats-brexit-party-nyu/>; Tristan Hotham, „The Digital Campaign: Targeted Advertising in the 2019 General Election“, *The Political Studies Association (PSA)*, 6. Dezember 2019, <https://www.psa.ac.uk/psa/news/digital-campaign-targeted-advertising-2019-general-election>.

3 Eric van den Berg und Tijmen Snelderwaard, „Zo werd FvD de grootste partij van Nederland“, *NPO3.nl*, 8. April 2020, <https://www.npo3.nl/brandpuntplus/fvd-ledenwerving-facebook>.

4 Kate Knibbs, „The Influencer Election Is Here“, *Wired*, 13. Februar 2020, <https://www.wired.com/story/election-2020-influencers/>; Shelly Banjo, „TikTok’s First U.S. Presidential Election“, *Bloomberg*, 2. November 2020, <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2020-11-02/tiktok-s-first-u-s-presidential-election>.

des Wahlkampfes.

- **Mehr Themen.** Die Anzahl und Art der Themen, die durch bezahlte politische Inhalte abgedeckt werden, sind nicht nur auf Botschaften zur Unterstützung oder Bekämpfung einer bestimmten Partei oder bestimmter Kandidierender beschränkt. Vielmehr können sie sich auch auf ein Gesetz oder ein Thema beziehen, zu Spenden auffordern oder politische Proteste unterstützen.
- **Mehr Plattformen.** Neben Plakaten, Printanzeigen und TV-Spots werden nun auch die Ergebnisseiten von Suchmaschinen, Video-Apps, soziale Netzwerke und Streamingdienste für bezahlte politische Kommunikation genutzt.
- **Mehr Daten.** Am wichtigsten ist die Ausweitung der datengestützten Überwachung von Bürger:innen und potenziellen Wähler:innen, die die Grundlage für Werbung auf Plattformen ist. Plattformwerbung funktioniert unter anderen Parametern als Offlinewerbung. Sie beruht auf dem Sammeln und der Analyse vielfältiger persönlicher Verhaltensdaten, die es den Werbetreibenden ermöglichen, ihre Werbung an bestimmte Zielgruppen zu richten, und den Plattformen ermöglichen, Werbeanzeigen mithilfe ihrer Algorithmen an homogene, kleine Personengruppen auszuspielen. Mehr noch als bei traditionellen Medien ist Werbung zudem die Haupteinnahmequelle für digitale Plattformen.⁵

Diese Änderungen und Erweiterungen sind für Gesetzgeber und Öffentlichkeit aus mehreren miteinander verbundenen Gründen wichtig.

Ideen verkaufen ist nicht dasselbe wie Waren verkaufen

Zum einen wirkt sich bezahlte politische Rede – im Gegensatz etwa zu bezahlten Produktplatzierungen – nicht nur auf das Kaufverhalten aus, sondern kann auch individuelle politische Meinungen und öffentliche Debatten beeinflussen. Dafür zu bezahlen, Menschen zu erreichen, um sie von bestimmten politischen Ideen und Kandidat:innen zu überzeugen, sie in ihrem Wahlverhalten zu bestärken oder zu beeinflussen, Unterstützung für einen politischen Vorschlag zu gewinnen, Gegner:innen zu verunglimpfen, um Spenden einzutreiben und Freiwillige zu werben, wirkt sich auf die Prioritäten der gesellschaftlichen und parlamentarischen Tagesordnungen, die Zu-

⁵ Vgl. K. Sabeel Rahman und Zephyr Teachout, „From Private Bads to Public Goods: Adapting Public Utility Regulation for Informational Infrastructure“, *Knight First Amendment Institute*, 4. Februar 2020, <https://knightcolumbia.org/content/from-private-bads-to-public-goods-adapting-public-utility-regulation-for-informational-infrastructure>; Nathalie Maréchal, Rebecca MacKinnon, und Jessica Dheere, „Getting to the Source of Infodemics: It’s the Business Model“ (New America: Ranking Digital Rights, 27. Mai 2020), <https://www.newamerica.org/oti/reports/getting-to-the-source-of-infodemics-its-the-business-model/>.

sammensetzung der Parlamente sowie auf Inhalt und Tonfall des politischen Diskurses aus. Daher haben bezahlte politische Botschaften viel höhere individuelle und gesellschaftliche Effekte als rein transaktionale, kommerzielle Werbung für Produkte und Dienstleistungen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, im öffentlichen Interesse für Transparenz und Rechenschaft auf Seiten der Werbetreibenden und Werbeplattformen zu sorgen.

Zudem kann solche Werbung als eine Form der politischen Rede angesehen werde. Daher müssen Plattformen und Regulierungsbehörden das Recht auf freie Meinungsäußerung für Menschen und Organisationen mit der Notwendigkeit in Einklang bringen, Diskriminierung und mögliche Schäden für demokratische Prozesse abzuwenden.⁶ Es liegt auf der Hand, dass Onlinewerbung wichtige Zwecke zur Unterstützung demokratischer Prozesse erfüllen kann: Wahlberechtigte zur Stimmabgabe ermuntern; die Aufmerksamkeit auf Themen lenken, die nicht von größeren Kampagnen oder den Medien abgedeckt werden; bestimmte gefährdete Nischenzielgruppen mit politischen Themen erreichen. Werbung kann aber auch eingesetzt werden, um Menschen vom Wählen abzuhalten⁷, um negative Kampagnen und persönliche Angriffe zu starten⁸, um Verwirrung zu stiften⁹, um wohlhabende Spender:innen zu verstecken¹⁰ und allgemein um die Ängste und die Wut der Menschen zu verstärken. Im Onlinebereich werden diese Risiken durch Geschäftsmodelle verschärft, die fast ausschließlich auf zielgerichteter, algorithmisch ausgelieferter Werbung beruhen, die ihrerseits auf der massiven und invasiven Sammlung persönlicher Verhaltensdaten beruht.¹¹

Bestehende Regulierung hat sich nicht den Gegebenheiten der Onlinewelt angepasst

6 Vgl. Damian Tambini, „Internet and Electoral Campaigns: Study on the Use of Internet in Electoral Campaigns“ (Strasbourg: Council of Europe, 2017), <https://rm.coe.int/use-of-internet-in-electoral-campaigns-/16807c0e24>.

7 April Glaser, „A New Strain of Voter Depression Is Underway, with Black People as the Target“, *NBC News*, 16. Oktober 2020, <https://www.nbcnews.com/tech/social-media/days-left-black-voters-face-orchestrated-efforts-discourage-voting-n1243780>.

8 Tristan Hotham, „We Need to Talk about A/B Testing: Brexit, Attack Ads and the Election Campaign“, *LSE BREXIT*, 13. November 2019, <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/11/13/we-need-to-talk-about-a-b-testing-brexit-attack-ads-and-the-election-campaign/>.

9 Megan Graham, „Trump Campaign Ran a Facebook Ad Implying He Won the Election, Which Is Supposed to Be against the Company’s Rules“, *CNBC*, 27. Oktober 2020, <https://www.cnn.com/2020/10/27/trump-campaign-ads-are-working-around-facebooks-election-rules.html>.

10 Christian Fuchs, Paul Middelhoff, und Fritz Zimmermann, „AfD: Millionen aus der Grauzone“, *DIE ZEIT*, 18. Mai 2017, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/afd-partei-foerderung-verein-geld/komplettansicht>.

11 Ein im Juni veröffentlichtes SNV-Papier beleuchtet die Besonderheiten politischer Onlinewerbung und analysiert eingehend, welche möglichen Risiken daraus entstehen und welche Policy-Optionen nötig wären, um diese Risiken zu minimieren. Siehe Jaurisch, „Regeln für faire digitale Wahlkämpfe: Welche Risiken mit politischer Onlinewerbung verbunden sind und welche Reformen in Deutschland nötig sind“.

Im Zusammenhang mit der vorherigen normativer Überlegung gelten in vielen EU-Mitgliedsstaaten und anderen Ländern auf der ganzen Welt lang etablierte Regeln für bezahlte politische Rede in den Rundfunkmedien.¹² Spezifische Regeln für politische Onlinewerbung fehlen jedoch häufig.¹³ In Deutschland sind beispielsweise politische Fernseh- und Rundfunkwerbung verboten, mit Ausnahme der Werbung politischer Parteien in einer kurzen Zeit vor einer Wahl. Für Rundfunkwerbung werden den Parteien keine Gebühren berechnet und es gibt ein Quotensystem, um für Parteien unterschiedlicher Größe eine einigermaßen faire Verteilung der Werbezeit zu gewährleisten. Dieses System hat zwar für Fernsehen und Radio ganz gut funktioniert, lässt aber Fragen bezüglich seiner Anwendbarkeit im Internet offen.

Politische Entscheidungsträger:innen in ganz Europa sind daher bestrebt, die bestehende Gesetzgebung in Bezug auf politische Werberegeln für den digitalen Raum anzupassen und neue Regeln zu finden, um faire digitale Wahlkämpfe und politische Kampagnen zu gewährleisten. Bedeutende Vorschläge der Europäischen Kommission sind das Digitale-Dienste-Gesetz („Digital Services Act“, DSA) und der Europäische Aktionsplan für Demokratie („European Democracy Action Plan“, EDAP). Diese Vorschläge könnten Richtlinien zur Onlinewerbung, insbesondere zu politischer Werbung, einführen. Die deutschen Regulierungsbehörden arbeiten ebenfalls an einer Reform der Regularien für politische Werbung. Der irische Gesetzgeber hat das Wahlgesetz aktualisiert, um Onlinewerbung einzubeziehen, und die Niederlande arbeiten an einem Gesetz für politische Parteien¹⁴, das auch politische Werbung betreffen könnte. In Tschechien konzentriert sich eine neue Regulierungsbehörde, die 2017 eingerichtet wurde, speziell auf den digitalen Wahlkampf, benötigt aber noch etwas mehr Expertise und Ressourcen.¹⁵ Eine litauische Regierungsbehörde hat damit begonnen, bezahlte politische Botschaften offline und online zu monitoren.¹⁶

12 Joris van Hoboken u. a., „The Legal Framework on the Dissemination of Disinformation through Internet Services and the Regulation of Political Advertising“ (Amsterdam: University of Amsterdam, Dezember 2019), 107–12, https://www.ivir.nl/publicaties/download/Report_Disinformation_Dec2019-1.pdf; Tom Dobber, Ronan Ó Fathaigh, und Frederik J. Zuiderveen Borgesius, „The regulation of online political micro-targeting in Europe“, *Internet Policy Review* 8, Nr. 4 (31. Dezember 2019): 11–13, <https://policyreview.info/articles/analysis/regulation-online-political-micro-targeting-europe>.

13 Ernesto Apa u. a., „Medienberichterstattung bei Wahlen: der rechtliche Rahmen in Europa“ (Straßburg: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2017), 115, <https://rm.coe.int/iris-special-2017-1-medienberichterstattung-bei-wahlen-der-rechtliche-/16807834bf>.

14 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, „Voortgang voorbereiding Wet op de politieke partijen“, 2020, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail/2020Z10803/2020D23378.

15 Pavel Havlíček und Jiri Rajtr, „Digital Political Advertising in the Czech Republic“ (Prague: Association for International Affairs, 18. Februar 2020), http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2020/02/AMO_Digital-political-advertising-in-the-Czech-Republic_final.pdf.

16 Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimu komisija, „Reklamos gaudykle“, 2020, <https://vrk.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/59686db215b24a7eb9ad854e04ab4fef>.

Solche legislativen Schritte sind Anzeichen dafür, dass die Gesetzgeber die dringende Notwendigkeit erkennen, den Mangel an passenden Werberegeln für den Onlineraum zu beheben. In der Zwischenzeit haben viele große Plattformen jedoch ihre eigenen Regeln aufgestellt, was ernsthafte Schwächen aufweist.

Unternehmerische Selbstregulierung ist unzureichend

In Ermangelung klarer regulatorischer Richtlinien haben Unternehmen selbst Definitionen und Regeln für politische Werbung entwickelt, die je nach Plattform sehr unterschiedlich sind.¹⁷ Einige Plattformen verbieten die meiste politische Werbung (zum Beispiel Twitter und TikTok), andere definieren Themenkomplexe und Werbetreibende, für die erweiterte Transparenzregeln gelten (Facebook, Reddit), während wieder andere die Targeting-Möglichkeiten für politische Werbung einschränken (Google). Es ist zwar lobenswert, dass viele große Plattformen die Notwendigkeit spezifischer Regeln für bezahlte politische Rede anerkennen. Doch diese Selbstregulierung hat es bisher versäumt, den mit politischer Werbung verbundenen Risiken in vollem Umfang Rechnung zu tragen. Die oben erwähnten Beispiele verdeutlichen einige der Unzulänglichkeiten. Darüber hinaus sind die von einigen großen Unternehmen eingeführten, freiwilligen Transparenzmaßnahmen unzureichend.¹⁸

Die große Vielfalt der Plattformrichtlinien erschwert zudem die unabhängige Überwachung der Einhaltung der Regeln durch Wissenschaft, Regulierungsbehörden und Zivilgesellschaft. Dies ist jedoch von entscheidender Bedeutung, um eine Kontrolle bezahlter politischer Rede im öffentlichen Interesse zu ermöglichen. Während TV-Werbung früher meist auf einen klar

17 Election Integrity Partnership, „Evaluating Platform Election-Related Speech Policies“, Election Integrity Partnership, 4. September 2020, https://static1.squarespace.com/static/5f19d72fae0908591b9feccb/t/5f5bd9a5a637a55d9b999226/1599855014237/EIP_Platform_Policy_Comparison.docx+%283%29.pdf; CITAP Digital Politics, „Platform Advertising“, CITAP Digital Politics, 2020, https://citapdigitalpolitics.com/?page_id=33.

18 European Regulators Group for Audiovisual Media Services, „ERGA Report on Disinformation: Assessment of the Implementation of the Code of Practice“, 4. Mai 2020, 17–23, <http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/05/ERGA-2019-report-published-2020-LQ.pdf>; French Ambassador for Digital Affairs, „Twitter Ads Transparency Center Assessment“ (Paris: French Ambassador for Digital Affairs, 2019), <https://disinfo.quaidorsay.fr/en/twitter-ads-transparency-center-assessment>; French Ambassador for Digital Affairs, „Facebook Ads Library Assessment“ (Paris: French Ambassador for Digital Affairs, 2019), <https://disinfo.quaidorsay.fr/en/facebook-ads-library-assessment>; Mozilla Foundation, „Facebook and Google: This Is What an Effective Ad Archive API Looks Like“, *The Mozilla Blog*, 27. März 2019, <https://blog.mozilla.org/blog/2019/03/27/facebook-and-google-this-is-what-an-effective-ad-archive-api-looks-like>; Laura Edelson, Tobias Lauinger, und Damon McCoy, „A Security Analysis of the Facebook Ad Library“ (2020 IEEE Symposium on Security and Privacy (SP), San Francisco, CA, 2020), 661–78, <https://doi.org/10.1109/SP40000.2020.00084>; Athanasios Andreou u. a., „Investigating Ad Transparency Mechanisms in Social Media: A Case Study of Facebook’s Explanations“ (Network and Distributed Systems Security Symposium, San Diego, CA, 2018), http://www.eurecom.fr/en/publication/5414/download/data-publi-5414_1.pdf; Paddy Leerssen u. a., „Platform Ad Archives: Promises and Pitfalls“, *Internet Policy Review* 8, Nr. 4 (9. Oktober 2019), <https://policyreview.info/articles/analysis/platform-ad-archives-promises-and-pitfalls>.

abgegrenzten nationalen Markt beschränkt war, der in der Regel von einer unabhängigen Aufsichtsbehörde überwacht wurde, kann politische Onlinewerbung Grenzen und damit politische, kulturelle und sprachliche Unterschiede überwinden. Bestehende Aufsichtsmechanismen greifen in diesem Fall nicht und andere Kontrollen durch externe Beobachter:innen werden eben durch die Vielzahl der Plattformdefinitionen erschwert.

Auf einer grundlegenden Ebene ist es problematisch, dass private, gewinnorientierte Unternehmen, die auf verhaltensorientierte Werbung angewiesen sind, um Geld zu verdienen, über die Grenzen (bezahlter) politischer Rede entscheiden. Dies steht zum Beispiel im Gegensatz zu Rundfunkregeln, die von gewählten Amtsträger:innen oder ihren demokratisch eingesetzten Regulierungsbehörden festgelegt werden, oder zur branchenweiten Selbstregulierung in den Printmedien. Angesichts der bereits erwähnten normativen und politischen Bedenken im Zusammenhang mit politischer Werbung als einer Form geschützter Rede, die sowohl positive als auch negative Folgen nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für die Gesellschaft als Ganzes hat, ist unternehmerische Regelsetzung in diesem Bereich fragwürdig.

Während die EU, die Mitgliedsstaaten und die Plattformen daran arbeiten, Regeln für faire digitale Kampagnen zu finden, fehlt weiterhin eine wichtige Grundlage für solche Regeln: Eine Definition für bezahlte politische Kommunikation ist nach wie vor schwer zu fassen. Es gibt eine Vielzahl von Unternehmens- und nationalen Definitionen, während die Europäische Kommission verschiedene Arten bezahlter politischer Kommunikation nur vage und unklar definiert.¹⁹ Was also ist politische Werbung? Es ist zum Beispiel ziemlich einfach, eine Botschaft auf Facebook, die von Kandidierenden, die für ein öffentliches, nationales Amt antreten, bezahlt wird, als „politische Werbung“ zu bezeichnen. Aber was ist mit bezahlter Onlinekommunikation, bei der es sich nicht um eine Anzeige auf Facebook handelt, sondern beispielsweise um einen Beitrag von Influencer:innen, für den sie von einer politischen Organisation bezahlt wurden? Oder Gadgets, Skins und Plakate in einem Onlinespiel? Was ist mit Anzeigen von Nichtregierungsorganisationen („non-governmental organizations“, NGOs) oder Unternehmenslobbyist:innen, die sich unabhängig von einem Wahlkampf für eine bestimmte Sache einsetzen? Sind dies politische Anzeigen, die somit speziellen gesetzlichen Vorgaben und/oder Plattformrichtlinien unterliegen? Die Beantwortung dieser Fragen ist wichtig, denn sie ist die Grundlage für Entscheidungen darüber, wie Plattformen und Regulierungsbehörden bezahlte politische Äußerungen behan-

¹⁹ Hoboken u. a., „The Legal Framework on the Dissemination of Disinformation through Internet Services and the Regulation of Political Advertising“, 26–29.



Dr. Julian Jaursch

November 2020

Politische Onlinewerbung definieren

deln.

Zur Unterstützung der Diskussionen zu diesen Fragen, die wahrscheinlich nicht allein auf die Entwicklung des DSA und des EDAP beschränkt bleiben werden, stellt dieses Papier einige bestehende Ansätze zur Definition politischer Werbung vor, zeigt deren Schwachstellen auf und gibt Empfehlungen ab, wie Gesetzgebende die Ansätze verbessern könnten.



2. Bestehende regulatorische Ansätze: Unterschiedliche Definitionen und ihre Zielkonflikte

Die Definition politischer Werbung ist eine wichtige Aufgabe für Gesetzgebende, da diese Form der bezahlten politischen Rede darauf abzielt, die Meinungen und das Verhalten der Menschen gegenüber Kandidat:innen sowie legislativen und sozialen Fragen, die die gesamte Gesellschaft betreffen können, zu formen. Beim Versuch, politische Werbung zu definieren, kommen mehrere Fragen auf (siehe Abbildung 1), zum Beispiel: Was sind „politische“ Werbetreibende und was ist ein „politisches“ Thema? Wann ist Werbung „politisch“, nur während des Wahlkampfes oder auch zu anderen Zeiten?

Es gibt verschiedene Ansätze zur Beantwortung dieser Fragen, von denen sich einige in nationalen Gesetzen oder in Plattformrichtlinien finden. Im Folgenden analysiere ich vier Ansätze, basierend auf den Fragen in den Spalten von links nach rechts. Zu jedem Ansatz gibt es wichtige Vorbehalte und Kompromisse, die eingegangen werden müssen. Eine der wichtigsten Herausforderungen besteht darin, so viel politische Werbung wie möglich abzudecken und gleichzeitig eine handhabbare Definition beizubehalten.

	A. In welchen Medien ist Werbung „politisch“?	B. Wann ist Werbung „politisch“?	C. Was sind „politische“ Inhalte/Zwecke?	D. Wer sind „politische“ Werbetreibende?
enges Verständnis	Traditionelle Medien, z. B. Rundfunk, Print	Zu Wahlen/Referenden	„Get-out-the-vote“-Botschaften	Kandidierende für lokale/reg./nat. Ämter
	Soziale Medien		Botschaften zu Parteien/Kandidierenden	Lokale/reg./nat. pol. Amtsträger:innen
	Streamingdienste		Botschaften zu bestimmten/allen Gesetzgebungsverfahren	Politische Parteien
	Onlinespiele	Zu bestimmten Zeiten, z. B. zu wichtigen legislativen/richterlichen Entscheidungen	Botschaften zu Gerichtsentscheidungen	Special-interest-Gruppen (inkl. solcher, die pol. Parteien unterstützen)
	Apps		Botschaften zu Corporate-Social-Responsibility	Regierungen/Regierungsbehörden
weites Verständnis	Messengerdienste	Jederzeit	Alle nicht-kommerziellen Botschaften	Unternehmen
	Jegliche Medien			Influencer:innen
				Alle

Abbildung 1. Fragen, die bei der Definition politischer Werbung zu berücksichtigen sind²⁰

²⁰ Diese Aufschlüsselung politischer Werbung wurde in Arbeitsgruppen diskutiert, die von der European Partnership for Democracy koordiniert wurden, basierend auf Vorschlägen von Paige Morrow von Article 19.



A. Der medienzentrierte Ansatz: Schwachstellen des regulatorischen Status quo

Der derzeit vorherrschende Regulierungsansatz für politische Anzeigen bezieht sich meist ausschließlich auf traditionelle, journalistische Rundfunkmedien. Ein großer Teil dieser Rundfunkregulierung wurde bereits vor Jahrzehnten entwickelt und bisher nicht überall aktualisiert, was den weiterhin engen Fokus auf Fernsehen und Radio erklärt. Beispielsweise wurde die deutsche Regulierung für den Rundfunk konzipiert und erst vor kurzem auf soziale Medien und Suchmaschinen ausgeweitet. Offen bleibt bisher, wie die Regeln für politische Werbung im Rundfunk mit Blick auf die Charakteristika des Onlineraums durchgesetzt werden können. Die Art und Weise, wie Werbung online funktioniert, unterscheidet sich so stark von Offlinewerbung, dass spezifische Regeln für den Onlineraum erforderlich sind. Früher wurde bewegten Bildern mehr „Suggestivkraft“ zugeschrieben als Printmedien. Onlinewerbung ist jedoch nicht suggestiv und invasiv, je nachdem, ob es sich um Texte, Bilder, Audio, Videos oder eine Kombination aus allem handelt, sondern weil sie auf datengetriebenem Targeting und algorithmischer Auslieferung beruht, was traditionellen Offlinemedien nicht zur Verfügung steht. Dies wird in den Vorschriften für traditionelle Rundfunkmedien nicht berücksichtigt.

Hinzu kommt, dass TV-Werbung zwar weltweit nach wie vor von entscheidender Bedeutung für politische Kampagnen ist, es aber kurzsichtig wäre, bei einer engen Regulierung auf den Rundfunkbereich zu bleiben. Die Ausgaben für Onlinewerbung sind in den vergangenen Jahren gestiegen und insbesondere jüngere Menschen nutzen Onlineplattformen immer mehr, was die wahrscheinlich anhaltende und wachsende Bedeutung des digitalen Marketings unterstreicht.

B. Der zeitzentrierte Ansatz: Fokus auf Wahlen, aber wenig anderes

In bestehenden Regularien wird politische Werbung oft mit Wahlwerbung gleichgesetzt, also mit Anzeigen, die Kandidierende oder eine Partei während der Wahlkampfsaison unterstützen. Beispielsweise versteht der EU-Leitfaden gegen Desinformation („Code of Practice on Disinformation“) politische Werbung als „Werbung, die für oder gegen die Wahl von Kandidierenden oder die Verabschiedung von Referenden bei nationalen und Europawahlen wirbt“.²¹

²¹ European Commission, „EU Code of Practice on Disinformation“ (Brussels: European Commission, 26. September 2018), 5, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54454. Diese und alle weiteren Übersetzungen im Papier wurden vom Autor vorgenommen.

Der Nachteil eines auf Wahlen ausgerichteten Ansatzes ist, dass bezahlte politische Kommunikation außerhalb des Wahlkontextes nicht abgedeckt wird. Zum Beispiel würden bezahlte Botschaften zur Unterstützung oder Ablehnung eines Gesetzesvorhabens nicht unter Regeln für politische Werbung fallen, wenn sie nicht innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens ausgespielt werden. Dies entspricht nicht der Realität aktueller digitaler Kampagnen: Politische Werbung, insbesondere online, ist nicht mehr nur auf Wahlen beschränkt. Politische Kampagnen bezahlen das ganze Jahr über für Anzeigen, um ihre Agenda durchzusetzen und Anhänger:innen zu gewinnen. Zwar könnte es immer noch zusätzliche Regeln für Wahlperioden geben (wie etwa Blackout-Phasen oder Beschränkungen des Anzeigenvolumens), aber jede Definition politischer Werbung muss mehr als nur Wahlwerbung umfassen.

C. Der inhaltszentrierte Ansatz: Schwierigkeiten bei der Definition von „Issue Ads“

Anstatt bestimmte Medien oder Zeitspannen zu definieren, in denen Werbung politisch ist, könnte politische Werbung alternativ auch thematisch oder zweckgebunden definiert werden: Eine Auswahl an Themen und Zielen würde hierfür als „politisch“ erfasst. Die Idee hinter diesem Ansatz ist, dass eine bezahlte Botschaft, die ein bestimmtes Thema abdeckt oder einem bestimmten Zweck dient, Teil des öffentlichen politischen Diskurses oder politischer Kampagnen ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verfolgt ein solch weit gefasstes Verständnis politischer Werbung.²² Einige nationale Regierungen vertreten diesen Ansatz ebenfalls. In Irland wird beispielsweise eine Reihe von „politischen Anliegen“ definiert, darunter „die direkte oder indirekte Förderung oder Bekämpfung der Interessen einer politischen Partei, einer Fraktion, eines Mitglieds des Oireachtas oder eines Vertreters im Europäischen Parlament“.²³ Die deutsche Medienordnung verbietet Werbung für politische und „weltanschauliche“²⁴ Themen. Auf Seiten der Plattformen hat Facebook eine inhaltsbezogene Definition eingeführt: Das Unternehmen wendet bestimmte Regeln auf „Wahlwerbung bzw. Werbung zu politisch oder gesellschaftlich relevanten Themen“ an. Unter der Überschrift „Gesellschaftlich relevante Themen“ definiert es eine breite Palette von acht Themen, darunter „Kriminalität“, „Einwanderung“ und

22 Hoboken u. a., „The Legal Framework on the Dissemination of Disinformation through Internet Services and the Regulation of Political Advertising“, 44–47.

23 Oireachtas, „Electoral Amendment Act“ (2001), 48, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/38/enacted/en/pdf>.

24 Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland“, 5. Dezember 2019, 16, <https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag.pdf>.

„Gesundheit“.²⁵ Google und Pinterest gehen mit ihren Richtlinien für politische Anzeigen auf ähnliche Art und Weise vor.²⁶

Die Herausforderung bei diesen „Themenanzeigen“ („issue ads“) besteht darin, dass die Grenze zwischen politischen und nicht-politischen Inhalten nicht eindeutig zu ziehen ist, wenn es sie überhaupt gibt.²⁷ Die Verwendung einer negativen Definition ist verlockend, hat aber eigene Fallstricke. Bei einer negativen Definition würde jegliche Werbung als politisch definiert, die *nicht* kommerziell und transaktional ist. Vielversprechend hieran ist, dass es eine EU-weite Definition kommerzieller Kommunikation gibt, zumindest für audiovisuelle Medien.²⁸ Nichtsdestotrotz bleiben selbst dann die Grenzen zu nicht-kommerzieller Werbung verschwommen. Beispielsweise widmete die Women’s National Basketball Association (WNBA) in den USA ihre Saison 2020 dem Themenbereich soziale Gerechtigkeit, einschließlich des eindeutig politischen Themas des systemischen Rassismus.²⁹ Würden in diesem Fall alle (kommerziellen) Anzeigen für einzelne WNBA-Spiele als politische Anzeigen gelten? Solche Fragen stellen sich auch für viele andere Unternehmen, die aktiv Kommunikation zu Corporate Social Responsibility (CSR) oder Reputationsmanagement betreiben.³⁰ Wo sollte die Grenze gezogen werden zwischen bezahlter Advocacy-Kommunikation und bezahlten Botschaften, die letztlich auf die Steigerung der Unternehmenseinnahmen abzielen? Ein weiteres Beispiel für Probleme dieses Ansatzes sind Themen, die nicht politisch sind oder sein sollten, wie etwa Menschenrechte, die aber in verschiedenen Ländern und Kontexten politisiert werden können. Wer würde entscheiden, wann eine Diskussion mit grundlegenden Menschenrechten oder mit politischen Präferenzen zu tun hat? Die Beantwortung dieser Frage selbst kann politisiert werden, nämlich wenn voreingemommene Akteure in ihrem eigenen politischen Interesse entscheiden können, was politisch ist.

Darüber hinaus sind öffentliche Debatten dynamisch und verschieben sich im Laufe der Zeit, was die Erstellung einer Liste politischer Themen er-

25 Facebook, „Gesellschaftlich relevante Themen“, *Facebook Business-Hilfereich*, 2020, <https://de-de.facebook.com/business/help/167836590566506>.

26 Scott Spencer, „An Update on Our Political Ads Policy“, *Google*, 20. November 2019, <https://blog.google/technology/ads/update-our-political-ads-policy/>; Pinterest, „Advertising Guidelines“, *Pinterest*, 2020, <https://policy.pinterest.com/en/advertising-guidelines>.

27 Leerssen u. a., „Platform Ad Archives“, 8–9.

28 Europäische Union, „Konsolidierte Fassung Der Richtlinie Über Audiovisuelle Mediendienste“ (2018), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/HTML/?uri=CELEX:02010L0013-20181218>.

29 Women’s National Basketball Association, „WNBA Announces A 2020 Season Dedicated To Social Justice“, *WNBA*, 6. Juli 2020, <https://www.wnba.com/news/wnba-announces-a-2020-season-dedicated-to-social-justice/>.

30 Vgl. Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age, „Protecting Electoral Integrity in the Digital Age: The Report of the Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age“ (Geneva: Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age, Januar 2020), 74, https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2020/01/f035dd8e-kaf_kacedda_report_2019_web.pdf.

schwert. Dies gilt innerhalb eines bestimmten Landes, ist aber vor allem für Europa als Ganzes von besonderer Bedeutung. In der EU führen unterschiedliche Kulturen, Sprachen, Geschichtsbezüge und Rechtssysteme dazu, dass an unterschiedlichen Orten zu jedem Zeitpunkt unterschiedliche Themen als politisch betrachtet werden. Der Versuch, EU-weite „politische Themen“ zu definieren, erscheint für politische Entscheidungsträger:innen aussichtslos. Bei einer kürzlichen kanadischen Wahlgesetzreform haben Gesetzgebende und Regulierungsbehörden zwar „Themenwerbung“ in Betracht gezogen, aber davon abgesehen, eine feste Themenliste zu definieren. Sie kamen zu dem Schluss, dass es die politischen Parteien, Gruppen und die Öffentlichkeit sind, die dynamisch bestimmen, was ein politisches Thema ist.³¹ Es mag zunächst so scheinen, als wäre damit das Problem umschifft worden, einer von Technologieunternehmen oder Regierungen erstellten Liste „politischer Themen“ zu folgen. Doch tatsächlich reagierten Werbetreibende und Journalist:innen auf das Gesetz mit der Entwicklung einer Datenbank, die Wahlkampfthemen dokumentiert. Unternehmen und NGOs können nun diese Datenbank abonnieren, um zu wissen, wann ihre Anzeigen reguliert werden.³² Dieses System konnte letztlich aber nicht verhindern, dass Kontroversen darüber ausbrachen, welche Themen politisch sind. So gab es zum Beispiel eine Debatte darüber, ob Werbung, die sich auf wissenschaftliche Fakten zum Klimawandel stützt, parteiisch ist, da diese Frage für einige Parteien auch ein Wahlkampfthema war.³³

Bei Plattformen könnte die Schwierigkeit, zwischen politischen und nicht-politischen kommerziellen Inhalten zu unterscheiden, zu Nachteilen für zivilgesellschaftliche Organisationen gegenüber Unternehmen führen. Wenn die meisten Themen als politisch eingestuft werden und ausschließlich rein kommerzielle, transaktionale Anzeigen („Kaufen Sie dieses Spielzeug!“) keiner weiteren Regulierung unterzogen würden, würden Organisationen, die sich für bestimmte Themen einsetzen, möglicherweise schlechter gestellt. Darüber hinaus könnte die große Vielfalt potenziell politischer Themen Plattformen dazu veranlassen, automatisierte Filter zu entwickeln, um zu kennzeichnen, welche Inhalte politisch sind und welche nicht. Wie die Erfah-

31 Elections Canada, „New Requirements for Third Parties: Corporations, Unions, Groups and Individuals“, 2019, <https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=thi&document=backgrounder&lang=e>.

32 IAB Canada, „IAB Canada Launches ‚Issues Tracker‘ Ahead of Federal Election to Help Members Comply with New Rules“, *IAB Canada*, 5. September 2019, <https://iabcanada.com/iab-canada-launches-issues-tracker-ahead-of-federal-election-to-help-members-comply-with-new-rules/>.

33 Muriel Draaisma, „Elections Canada ‚wrong‘ to Say Climate Change Ads Could Be Partisan, Expert Says“, *CBC News*, 20. August 2019, <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/diane-saxe-elections-canada-warning-climate-change-advertising-partisan-activity-1.5253116>; IAB Canada, „The ‚Issue‘ of Political Issue Advertising – A Rude Awakening for Canadian NGOs“, *IAB Canada*, 27. September 2019, <https://iabcanada.com/the-issue-of-political-issue-advertising-a-rude-awakening-for-canadian-ngos/>.

rungen mit der Moderation und Löschung von Inhalten und Werbung gezeigt haben, ist es zurzeit allerdings noch problematisch, sich hierbei auf Algorithmen zu verlassen.³⁴

D. Der akteurszentrierte Ansatz: Die Gefahr, sich nur auf politische Parteien zu konzentrieren

Ein weiterer Ausgangspunkt für die Definition politischer Werbung ist die Frage, wer die Werbung schaltet. Die Prämisse dieses Ansatzes ist, dass bestimmte Akteure von vornherein politisch sind. Daher sollten deren bezahlte Botschaften ebenfalls als politisch betrachtet werden. Der Vorteil hierbei ist, dass es für bestimmte politische Akteure bereits rechtliche Definitionen gibt, die genutzt werden könnten. Zum Beispiel definieren die meisten Länder zumindest, was eine „politische Partei“ ist. Die Abgrenzung zwischen politischen Werbetreibenden und nicht-politischen Werbetreibenden ist klarer als die Unterscheidung zwischen kommerziellen und nicht-kommerziellen Botschaften (siehe Diskussion oben). Diese Definitionen konzentrieren sich allerdings stark auf Parteien, welche nicht die einzigen politischen Werbetreibenden im Internet sind. Vor diesem Hintergrund versuchen einige Länder und auch Technologieunternehmen, in ihren Definitionen weitere Werbetreibende abzudecken.

Im Vereinigten Königreich gibt es beispielsweise eine Definition für „überparteiliche Kampagnen“, also politische Kampagnen, die selbst keine Kandidat:innen aufstellen.³⁵ Ein litauisches Gesetz definiert „politische Kampagnen“, „Kandidierende“ und „potenziell Kandidierende“.³⁶ Politische Werbung gilt dann nicht nur als Werbung von diesen Akteuren, sondern auch *im Namen* dieser Akteure. In ähnlicher Weise hat Facebook besondere Regeln für Anzeigen, die „von oder im Auftrag einer politischen Partei oder eines

34 Spandana Singh, „Everything in Moderation: An Analysis of How Internet Platforms Are Using Artificial Intelligence to Moderate User-Generated Content“, *New America*, 22. Juli 2019, <https://www.newamerica.org/oti/reports/everything-moderation-analysis-how-internet-platforms-are-using-artificial-intelligence-moderate-user-generated-content/>; Ranking Digital Rights, „Human rights risk scenarios: Algorithms, machine learning and automated decision-making“ (Washington, DC: Ranking Digital Rights, Juli 2019), https://rankingdigitalrights.org/wp-content/uploads/2019/07/Human-Rights-Risk-Scenarios_-_algorithms-machine-learning-automated-decision-making.pdf; Ranking Digital Rights, „Human Rights Risk Scenarios: Targeted Advertising“ (Washington, DC: Ranking Digital Rights, 20. Februar 2019), <https://rankingdigitalrights.org/wp-content/uploads/2019/02/Human-Rights-Risk-Scenarios-targeted-advertising.pdf>.

35 Electoral Commission, „Non-Party Campaigners: Where to Start“, 24. Februar 2020, <https://www.electoralcommission.org.uk/non-party-campaigners-where-start>.

36 Republic of Lithuania, „Law on Funding of and Control over Funding of Political Campaigns (2004, Amended 2014)“ (2014), https://www.legislationline.org/download/id/7721/file/Lithuania_Law_funding_control_over_funding_political_campaigns_2004_am2014_en.pdf.



Kandidaten für ein öffentliches Amt erstellt [wurden] bzw. diese(n) [bewerben] oder für ein bestimmtes Ergebnis einer Wahl für ein öffentliches Amt [werben]“.³⁷ Twitter verwendet bei der Erklärung seines politischen Werbeverbots eine vergleichbare Definition.³⁸

Dennoch beziehen sich selbst diese umfassenderen, akteurszentrierten Definitionen meist nur auf wahlkampfbezogene Werbung (daher die zusätzlichen Regeln von Facebook für Themenwerbung, wie oben erörtert). Bezahlte Nachrichten, die politische Themen berühren, aber nicht mit Kandidierenden, Parteien oder Wahlen in Zusammenhang stehen, bleiben außerhalb des Geltungsbereichs der Definition. Dies ist ein Schwachpunkt, da Onlinewerbung auch unabhängig von Wahlen erfolgt und dabei eine Vielzahl sozialer Themen anspricht, die nicht immer mit einzelnen Kandidierenden zu tun haben.

³⁷ Facebook, „Wahlwerbung bzw. Werbung zu politisch oder gesellschaftlich relevanten Themen“, *Facebook*, 2020, <https://de-de.facebook.com/business/help/167836590566506>.

³⁸ Twitter, „Political Content“, *Twitter*, November 2019, <https://business.twitter.com/en/help/ads-policies/prohibited-content-policies/political-content.html>.

3. Empfehlungen: Transparenz für jegliche Onlinewerbung und zusätzliche öffentliche Kontrolle für politische Werbetreibende

In den digitalen Nachrichten- und Informationsräumen, die von großen Technologieunternehmen bereitgestellt werden, erfordert die Art und Weise, wie politische Anzeigen zielgerichtet und algorithmisch an homogene, kleine Gruppen ausgeliefert werden können, neue Regeln, die Transparenz und Verantwortlichkeit für eine faire digitale Kampagnenführung gewährleisten. Die verschiedenen in diesem Papier diskutierten Regeln, die von Unternehmen eingeführt oder von Rundfunk-Regulierungsbehörden adaptiert wurden, haben jeweils Vor- und Nachteile. Jeder Ansatz ist mit erheblichen Kompromissen und eigenen Herausforderungen beim Versuch, jegliche bezahlte politische Kommunikation abzudecken, verbunden. Dennoch gibt es Möglichkeiten, funktionierende Definitionen und Mechanismen zu schaffen, um einige der grundlegenden Fragen im Zusammenhang mit politischer Onlinewerbung zu beantworten. Im Mittelpunkt aller Maßnahmen sollten geeignete Transparenzanforderungen stehen, die für jegliche Onlinewerbung gilt. Weiterhin sollten bestimmte Werbetreibende als politisch definiert werden und Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismen eingerichtet werden.

Verpflichtende Transparenzregeln für alle Onlineanzeigen einführen und umsetzen

Wie im Papier wiederholt erwähnt wurde, hat politische Werbung eine andere Bedeutsamkeit als Werbung, die lediglich dazu dient, den Menschen das neueste Gadget oder eine alltägliche Dienstleistung zu verkaufen. Es ist deshalb notwendig, Regeln zu schaffen, die eine Kontrolle im öffentlichen Interesse ermöglichen. Eine Verpflichtung zu sinnvoller Transparenz ist eine notwendige, aber nicht hinreichende, Bedingung, um solch eine Kontrolle politischer Onlinewerbung zu ermöglichen (ähnlich wie eine Kontrolle im öffentlichen Interesse für Rundfunk- und Offline-Anzeigen möglich ist).³⁹

Um sinnvolle Transparenz („meaningful transparency“) zu erreichen, ist es nicht zwingend notwendig, zwischen verschiedenen Arten von Anzeigen zu

³⁹ Die Forderung nach Transparenz birgt jedoch ihre eigenen Fallstricke, etwa bei der Diskussion, was genau mit Transparenz gemeint ist und für wen sie gedacht ist. Siehe Jaursch, „Regeln für faire digitale Wahlkämpfe: Welche Risiken mit politischer Onlinewerbung verbunden sind und welche Reformen in Deutschland nötig sind“, 18–20.

unterscheiden – sei es für Kandidierende oder Produkte, für Themen oder Dienstleistungen, sei es auf der einen oder anderen Onlineplattform. Anstatt zu versuchen, genau jenen Punkt zu finden, an dem Werbung politisch wird, und diese Entscheidung vielleicht allein Regierungen oder Unternehmen zu überlassen, wäre es sinnvoller, Regeln aufzustellen, die Transparenz für jegliche Onlinewerbung gewährleisten. Dazu sollten verpflichtende, gut funktionierende Werbedatenbanken (mit detaillierteren Daten über das Targeting und die Werbeauslieferung als in den derzeit vorhandenen freiwilligen Datenbanken), Echtzeit-Werbekennzeichnungspflichten für einzelne Nutzende sowie Verifizierungsmechanismen für Werbetreibende gehören.⁴⁰ Solche Maßnahmen würden es ermöglichen, dass bezahlte Onlinekommunikation, die oft gezielt und unter Verwendung persönlicher Verhaltensdaten erfolgt, von Bürger:innen und externen Fachleuten öffentlich überprüft werden kann, unabhängig davon, ob es sich um eine Partei oder eine Marke handelt, die Influencer:innen bezahlt, um eine Regierungsbehörde oder ein Unternehmen, das für Anzeigen in sozialen Medien bezahlt, oder um eine überparteiliche Kampagne oder eine Lobbygruppe, die für die Verbreitung ihrer Videos bezahlt.

Es mag als große Forderung anmuten, dass im Namen der Transparenz für bezahlte politische Kommunikation alle Werbetreibende beispielsweise in eine Werbedatenbank aufgenommen werden oder Kennzeichnungspflichten für Anzeigen unterliegen. Dagegen ist zu bemerken, dass die meisten Werbetreibenden und Themen politisiert werden können und bereits wurden, von Eiscreme bis zu Möbeln, von Erfrischungsgetränken bis zu Autos. Angesichts der datengesteuerten Zielgruppenansprache und der algorithmischen Anzeigenauslieferung, die Werbetreibenden online zur Verfügung stehen, ist es gerechtfertigt, online höhere Transparenzstandards zu fordern als offline. Es hat außerdem auch praktische Vorteile, Transparenz für alle Werbeanzeigen vorzuschreiben: Gegenwärtig kategorisieren und entfernen Plattformen politische Anzeigen basierend auf ihren Künstliche Intelligenz (KI)-Systemen, die auf ihren jeweils eigenen Definitionen politischer Werbung beruhen. Die Gefahren dieser Herangehensweise könnten umgangen werden, wenn bei grundlegenden Transparenzregeln nicht zwischen politischen und kommerziellen Anzeigen unterschieden würde. Mit einer umfassenden, durchsuchbaren Werbedatenbank wäre es immer noch möglich, bezahlte politische Kommunikation im öffentlichen Interesse zu überprüfen.

⁴⁰ European Partnership for Democracy, „Universal advertising transparency by default“ (Brussels: European Partnership for Democracy, September 2020), <https://epd.eu/wp-content/uploads/2020/09/joint-call-for-universal-ads-transparency.pdf>.

Es besteht ein weitreichender Konsens über die Notwendigkeit von Transparenzregeln für jegliche Onlinewerbung.³² zivilgesellschaftliche Organisationen haben aufgezeigt, warum dies nötig ist, wie Regeln aussehen könnte und welche Ausnahmen für politische Werbetreibende in Hochrisikokontexten es geben könnte.⁴¹ Forschende aus der EU⁴² und den USA⁴³ haben ebenfalls umfassende Werbearchive gefordert. Die meisten großen Plattformen bieten bereits rudimentäre, freiwillige Datenbanken für politische Anzeigen an, die erweitert werden könnten. Darüber hinaus plant zum Beispiel Google, sein Programm zur Verifizierung von Werbetreibenden in den nächsten Jahren von politischen Werbetreibenden auf alle Werbetreibenden auszuweiten.⁴⁴

Bestimmte Akteure als politische Kernwerbetreibende definieren

Bestimmte Akteure sind bereits oder sollten rechtlich als politisch definiert werden. Wenn diese Akteure zu Werbetreibenden werden, sollten sie und ihre bezahlten Botschaften als „politisch“ betrachtet werden. Typischerweise handelt es sich bei solchen Akteuren um politische Parteien, gewählte Amtstragende, Kandidierende, Parlamentsfraktionen, politische Stiftungen und politische Lobbygruppen/Partikularinteressen. Sie existieren einzig und allein zu dem Zweck, politische Repräsentation zu erlangen und auszuüben, zum Beispiel in Parlamenten oder in öffentlichen politischen Debatten.

Europäische Regierungen und nationale Regulierungsbehörden sollten gemeinsam eine EU-weite Liste solcher Gruppen politischer Kernwerbetreibenden festlegen. Dies sollte einfacher sein, als einen länderübergreifenden Konsens darüber zu finden, welche Themen als politisch gelten.⁴⁵ Sicherlich werden einige heikle Fragen bestehen bleiben (darunter die Frage, ob Regierungen, Gewerkschaften und Kirchen als „politische“ Werbetreibende angesehen werden sollten), aber es gibt bereits Foren, die einen Dialog über diese Fragen ermöglichen, die wichtigsten Werbetreibenden definieren und vielleicht auch spezifische Ausnahmen für bestimmte Akteure ausarbeiten könnten. Eine Option ist das „Europäische Kooperationsnetzwerk

41 European Partnership for Democracy

42 Leerssen u. a., „Platform Ad Archives“, 9–10.

43 Laura Edelson, Erika Franklin Fowler, und Jason Chuang, „We Need Universal Digital Ad Transparency Now“, *TechCrunch*, 16. Oktober 2020, <https://social.techcrunch.com/2020/10/16/we-need-universal-digital-ad-transparency-now/>.

44 John Canfield, „Increasing Transparency through Advertiser Identity Verification“, *Google Ads Blog*, 23. April 2020, <https://blog.google/products/ads/advertiser-identity-verification-for-transparency/>.

45 In der EU (und darauf basierend auch in Mitgliedstaaten wie Deutschland) gibt es bereits eine Liste von Gruppen „politisch exponierter Personen“, die als Anregung dienen und angepasst werden könnte. Dies wurde in der Anti-Geldwäsche-Gesetzgebung definiert, siehe Artikel 3(9) der EU-Richtlinie 2015/849, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32015L0849>.

zu Wahlen“.⁴⁶ Dieses relativ junge Netzwerk der europäischen Wahlregulierungsbehörden könnte institutionalisiert und erweitert werden und mit der Aufgabe betraut werden, die Definition politischer Kernwerbetreibenden auszuarbeiten und regelmäßig zu überprüfen. Das Netzwerk könnte auch externes Fachwissen einer pluralistischen Gruppe diverser Akteure aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft einbeziehen. Eine weitere Option ist die „European Regulators Group for Audiovisual Media Services“, ein ähnliches Netzwerk für Medienaufsichtsbehörden, das sich bereits mit politischer Werbung befasst hat und ebenfalls als Koordinierungsgremium dienen könnte.⁴⁷

Nachdem eine Gruppe politischer Kernwerbetreibender definiert ist, sollten diese verstärkt beaufsichtigt werden, sobald sie dafür bezahlen, Bürger:innen mit ihren Botschaften zu erreichen. Beispielsweise könnten für diese Werbetreibenden zusätzlich dazu, dass all ihre bezahlten Botschaften in Werbedatenbanken erscheinen, finanzielle Transparenzverpflichtungen und/oder Ausgabenobergrenzen für Kampagnen gelten. In vielen Ländern gibt es bereits ähnliche Vorschriften für politische Parteien und andere politische Gruppen, die über ihre Einnahmen, insbesondere Spenden, und ihre Ausgaben berichten müssen.

Bestimmte Akteure als politische Randwerbetreibende definieren

Neben der Definition von Kernwerbetreibenden sollte auch über Werbetreibende an der Peripherie nachgedacht werden. Diese Randwerbetreibenden sind nicht von vornherein „politisch“ wie Kernwerbetreibende. Sie können jedoch zu politischen Werbetreibenden werden, wenn sie (1) entweder Geld oder andere Unterstützung von politischen Kernwerbetreibenden erhalten, um die Botschaften der Kernwerbetreibenden zu verbreiten, und/oder (2) im Namen der Kernwerbetreibenden und ihrer Interessen sprechen. Ein Beispiel für den ersten Fall wären Influencer:innen in sozialen Medien, die von politischen Kandidierenden dafür bezahlt werden, Namen und Botschaften der Kandidierenden bekannt zu machen. Ein Beispiel für den zweiten Fall wäre ein Verein, der unabhängig von Parteien ist, aber Onlineanzeigen zugunsten von Kandidierenden und/oder der Politik einer bestimmten Partei schaltet. Beide Fälle sollten als politische Werbung angesehen werden. Zu-

⁴⁶ European Commission, „European Cooperation Network on Elections“, *European Commission*, 2020, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

⁴⁷ Vgl. European Regulators Group for Audiovisual Media Services, „ERGA Report on Disinformation: Assessment of the Implementation of the Code of Practice“.

sätzlich zur Aufnahme in die Werbedatenbanken sollte eine solche bezahlte politische Kommunikation der gleichen verstärkten regulatorischen Kontrolle unterliegen wie Kommunikation politischer Kernwerbetreibenden, auch wenn die jeweiligen Werbetreibenden selbst keine Kernwerbetreibenden sind. Dies würde sowohl die finanziellen Verstrickungen der Kernwerbetreibenden als auch die Unterstützung der Kernwerbetreibenden durch externe Gruppen beleuchten. Es gibt bereits rechtliche Präzedenzfälle für einen solchen Ansatz, wie etwa Definitionen und Regeln für nicht-parteiliche Kampagnen.

Mit dieser Sichtweise auf politische Werbung an der Peripherie könnte potenziell ein großer Teil der politischen Werbung auf Onlineplattformen abgedeckt werden. Dazu würden zum Beispiel Unternehmen gehören, die Onlinewerbung betreiben und für bestimmte politische Vorschläge werben, unabhängig davon, wo und wann sie dies tun und ungeachtet der Tatsache, dass sie nicht zur Gruppe der politischen Kernwerbetreibenden gehören. Während es schwierig sein kann abzugrenzen, was politische Werbung „an der Peripherie“ ist⁴⁸, sollte es für unabhängige nationale Regulierungsbehörden mit erweiterten Kontrollmöglichkeiten und Ressourcen möglich sein, solche Werbung zu beaufsichtigen.

Was jedoch mit dieser Definition von politischer Werbung an der Peripherie nicht vollständig abgedeckt ist, sind Gruppen, die nicht von politischen Kernwerbetreibenden bezahlt werden und sich nicht im Namen dieser Akteure äußern. Damit kommt man zur Frage der themenbezogenen Werbung, wie sie im vorherigen Abschnitt erörtert wurde. Was wäre zum Beispiel mit einer unabhängigen (nicht Kern- oder Rand-)NGO, die für Plattformwerbung bezahlt, die junge Menschen zur Stimmabgabe ermutigt? Für solche Fälle ist es notwendig, selbstregulatorische und regulatorische Berichterstattungs- und Durchsetzungsmechanismen einzurichten.

Durchsetzungsmechanismen definieren

Sobald es klare Regeln dafür gibt, wer politische Kern- und Randwerbetreibende sind, ist es wichtig, dass ebenso klare Mechanismen für die Durchsetzung dieser Regeln festgehalten werden.

48 Für eine Diskussion im deutschen und britischen Kontext, siehe jeweils Alexandra Bäcker und Heike Merten, „Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte“, *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* 25, Nr. 2 (27. November 2019): 235–46, <https://mip.pruf.hhu.de/article/view/140/142>; Jacob Rowbottom, „The Regulation of Third Party Campaigning in UK Elections“, *The Political Quarterly*, 17. August 2020, <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12897>.

Für themenbezogene Werbung könnte ein System der Selbstkennzeichnung ins Auge gefasst werden, das durch verpflichtende Kennzeichnungs- und Transparenzfunktionen auf Werbeplattformen unterstützt wird.⁴⁹ Ein konkretes Beispiel wäre eine NGO, die für Botschaften zur Förderung der Wahlbeteiligung junger Wähler:innen bezahlt. Sie sollte die Möglichkeit haben, ihre Anzeigen als politisch zu kennzeichnen, auch wenn sie selbst nicht als politische Kern- und Randwerbetreibende gilt. Ein Unternehmen, das sich in einer Anzeige auf der Ergebnisseite einer Suchmaschine, in einer App oder einem Videoportal zu gesellschaftlichen Themen äußert, sollte diese Möglichkeit ebenfalls haben. Auch präzisere Bezeichnungen als „politisch“ wären denkbar, etwa „NGO“ oder „Unternehmenskampagne“.⁵⁰ Einige große Plattformen bieten bereits ähnliche Optionen an, aber es sollte eine rechtliche Verpflichtung dafür geben, die für alle werbefinanzierten Plattformen einer bestimmten Größe gilt, die einen digitalen Nachrichten- und Informationsraum bereitstellen. Dieser verbesserte Selbstberichterstattungsmechanismus ist auf die Kooperationsbereitschaft von Werbeplattformen und Werbetreibenden angewiesen und weist daher weiterhin Schlupflöcher auf. Dennoch ist er einem Ansatz vorzuziehen, der es einem Gesetz oder den Geschäftsbedingungen eines Unternehmens überlässt, zu bestimmen, welche Inhalte als politisch gelten. Diese Bestimmung kann ohne die oben beschriebenen Nachteile nicht verlässlich vorgenommen werden.

In Verbindung mit gesetzlichen Anforderungen zur Selbstkennzeichnung sollte es klare Richtlinien geben, die Plattformen zur Einrichtung und Pflege leistungsfähiger und aussagekräftiger Werbedatenbanken verpflichten. Dies ist notwendig, um die generellen Transparenzregeln für jegliche Onlineanzeigen sowie andere zuvor erwähnte Transparenzmaßnahmen durchzusetzen.

Gezielte Onlinewerbung, ob von Politiker:innen oder Unternehmen, stützt sich auf die Sammlung und Analyse persönlicher Verhaltensdaten, um Präferenzen abzuleiten und Personen in bestimmte Kategorien zu gruppieren. Mit der Datenschutzgrundverordnung gibt es in der EU bereits Regeln, die Bürger:innen unter anderem Transparenz-, Auskunfts- und Berichtigungsrechte hinsichtlich der Verwendung ihrer Daten gewähren und die Verwendung der Daten für das Profiling einschränken. Eine verbesserte Durchsetzung dieser Rechte und die Klärung einiger recht vager Bestimmungen zum Profiling ist wichtig, um Datenschutzfragen im Zusammenhang mit Onlinewerbung anzugehen. Dazu benötigen Datenschutzbehörden mehr Ressourcen und Personal.

49 Who Targets Me, „How to Get to ‚Gold Standard‘ Political Ad Transparency“, *Who Targets Me*, 28. Oktober 2020, <https://whotargets.me/how-to-take-a-gold-standard-approach-to-political-advertising-transparency-and-policy/>.

50 Who Targets Me.



Auch andere Aufsichtsbehörden sind notwendig. Um bestimmte Akteure als politisch zu definieren, bedarf es einer unabhängigen Aufsichtsbehörde, die eine Liste der politischen Kernwerbetreibenden führt. In den meisten EU-Ländern gibt es solche Behörden bereits für politische Parteien und in unterschiedlichem Umfang auch für andere Werbetreibende. Diese Gremien müssen über starke Fachkenntnisse und ausreichend Ressourcen verfügen und sie sollten frei von politischer und unternehmerischer Vereinnahmung sein. Wie bereits erwähnt, ist eine verbesserte Koordinierung europäischer Ansätze durch nationale Regulierungsbehörden wünschenswert. Eine Aufsicht sollte sich nur mit *bezahlter* politischer Kommunikation befassen. Dies sollte in jedweder Definition für politische Werbung deutlich herausgestellt werden. Es wäre auch möglich, finanzielle Schwellenwerte einzuführen, um festzulegen, ab wann Regeln für bezahlte politische Kommunikation gelten.

4. Schlussfolgerung: Vermeidung von Fallstricken bestehender Regulierungsansätze

Für den traditionellen, journalistischen offline Medien- und Informationsraum gewährleisteten physische Beschränkungen und rechtliche Vorgaben ein grundlegendes Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht für bezahlte politische Rede. So ist zum Beispiel der Platz für Anzeigen in Zeitungen und im Fernsehen begrenzt, zudem gibt es Definitionen, Quoten, Impressumspflichten und Werbeverbote. Bisher haben Gesetzgebende jedoch Mühe, ein ähnliches Maß an Transparenz und Rechenschaft für bezahlte politische Kommunikation im Internet zu schaffen. Solche Kommunikation findet häufig in einem Werberaum statt, der von großen Unternehmen zur Verfügung gestellt wird und auf persönlichen Verhaltensdaten beruht, die für Targeting und algorithmische Anzeigenauslieferung verwendet werden. Definitionen und regulatorische Maßnahmen in diesem Bereich müssen die spezifischen Merkmale des Online-Informationsraums berücksichtigen.

Um ein grundlegendes Maß an Transparenz zu schaffen, das es ermöglicht, im öffentlichen Interesse bezahlte politische Rede im Netz zu beaufsichtigen, ist es sinnvoller, Transparenzpflichten für jegliche Onlinewerbung festzulegen, als zu versuchen, eine Grenze zwischen politischer und nicht-politischer Werbung zu ziehen. Dies ist notwendig und gerechtfertigt, weil Onlinewerbung in der Regel auf viele persönliche Verhaltensdaten angewiesen ist, die für eine enge Zielgruppenansprache durch Werbetreibende und für eine algorithmische Auslieferung durch Plattformen genutzt werden können. Eine Transparenzpflicht für jegliche Onlinewerbung umfasst unter anderem verbesserte Werbedatenbanken und starke Verifizierungsmechanismen für Werbetreibende.

Weitere Maßnahmen zur Gewährleistung fairer digitaler Kampagnen könnten über diese grundlegenden Transparenzanforderungen hinausgehen. Wenn der Gesetzgeber beispielsweise finanzielle Berichterstattungspflichten oder Ausgabenobergrenzen für bezahlte politische Kommunikation in Betracht zieht, wäre es ratsam, bestimmte Werbetreibende als politisch zu bezeichnen, denen solche Regeln auferlegt werden. Dabei könnte es sich im Kern um Akteure wie politische Parteien, Kandidat:innen und Lobbygruppen handeln, sowie am Rand um diejenigen Akteure, die von diesen politischen Kernwerbetreibenden bezahlt werden oder für sie sprechen. Für themenbezogene Anzeigen („issue ads“) könnte es Anforderungen für eine sinnvolle



und verbesserte Selbstkennzeichnung geben. Damit könnten Probleme umgangen werden, die dadurch entstehen, dass Regierungen oder Unternehmen entscheiden, was als politisches Thema gilt.

Bei allen Definitionen und Maßnahmen sollten Unterscheidungen nach Medien vermieden werden (wie etwa die traditionelle Trennung zwischen Print- und Rundfunkregulierung) und ebenso Unterscheidungen zwischen Wahlkampf- und Nicht-Wahlkampfzeiten. Diese Unterscheidungen sind für den Onlinebereich nicht passend. Zuletzt ist zu bemerken, dass bezahlte politische Rede und die Regeln, die dafür gelten, nicht allein von der Wirtschaft oder der Regierung definiert werden sollten. Unternehmen dürften dazu neigen, dieses Thema letztendlich unter finanziellen, gewinnorientierten Anzeichen zu betrachten. Auch Regierungen und/oder gewählten Amtsträger:innen sollte es nicht allein vorbehalten sein, die Grenzen politischer Rede selbst zu bestimmen, da sie ein Eigeninteresse daran haben, ihre eigene Macht zu zementieren. Unabhängige Gremien, die demokratisch legitimiert sind und die Berücksichtigung diverser, pluralistischer Perspektiven ermöglichen, sollten in jeden Versuch, politische Werbung zu definieren und zu regulieren, eingebunden werden.

Danksagungen

Dieses Papier ist aus dem im Juni 2020 veröffentlichten SNV-Papier zu Regeln für faire digitale Wahlkämpfe hervorgegangen und basiert zudem auf anschließenden Diskussionen zu diesem Thema, insbesondere in Arbeitsgruppen, die von der European Partnership for Democracy einberufen wurden. Neben meinen Kolleg:innen in der SNV bin ich den vielen Fachleuten und Praktiker:innen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, von Plattformen, aus Agenturen und Regulierungsbehörden sehr dankbar, die bei der Erstellung des Papiers vom Juni ihr Wissen und ihre Meinungen geteilt, an anregenden Diskussionen in späteren Workshops und Arbeitsgruppen teilgenommen und durchdachtes und wertvolles Feedback zum Entwurf dieses Papiers geliefert haben.



Über die Stiftung Neue Verantwortung

Die Stiftung Neue Verantwortung (SNV) ist ein gemeinnütziger Think Tank, der an der Schnittstelle von Technologie und Gesellschaft arbeitet. Die Kernmethode der SNV ist die kollaborative Entwicklung von Politikvorschlägen und -analysen. Die Expert:innen der SNV arbeiten nicht allein, sondern entwickeln und testen Ideen gemeinsam mit Vertreter:innen aus Politik und Verwaltung, Technologieunternehmen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Unsere Expert:innen arbeiten unabhängig von Interessengruppen und Parteien. Unsere Unabhängigkeit gewährleisten wir durch eine Mischfinanzierung, zu der viele verschiedene Stiftungen, öffentliche Mittel und Unternehmensspenden beitragen.

Über den Autor

Julian Jaursch leitet das Projekt „Stärkung digitaler Öffentlichkeit | Policy“. Er analysiert und entwickelt Policy-Optionen zum Umgang mit Desinformation und Plattformregulierung auf deutscher und EU-Ebene.

Dr. Julian Jaursch

[Projektleiter Stärkung der digitalen Öffentlichkeit | Policy](#)

jjaurisch@stiftung-nv.de

PGP: 03F0 31FC C1A6 F7EF 8648 D1A9 E9BE 5E49 20F0 FA4C

T: +49 (0) 30 81 45 03 78 93

twitter.com/jjaursch



Impressum

Stiftung Neue Verantwortung e. V.
Beisheim Center
Berliner Freiheit 2
10785 Berlin

T: +49 (0) 30 81 45 03 78 80

F: +49 (0) 30 81 45 03 78 97

www.stiftung-nv.de

info@stiftung-nv.de

Design:

Make Studio

www.make-studio.net

Layout:

Jan Klöthe

www.jankloethe.de



Dieser Inhalt unterliegt der Creative-Commons-Lizenz „CC BY-SA 4.0 International“. Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Änderung oder Übersetzung der mit der Lizenz „CC BY-SA 4.0 International“ gekennzeichneten Inhalte der Stiftung Neue Verantwortung sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen der „Namensnennung“ und „Weitergabe unter gleichen Bedingungen“ erlaubt. Detaillierte Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie unter:

www.creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/