

Juni 2020 · Dr. Julian Jaursch

Regeln für faire digitale Wahlkämpfe

Welche Risiken mit politischer Onlinewerbung verbunden sind und welche Reformen in Deutschland nötig sind





Zusammenfassung

Wahlkämpfe finden schon lange nicht mehr nur auf der Straße statt, sondern verlagern sich immer weiter in die digitale Welt. Parteien und andere politische Organisationen erreichen online viele Menschen auf einmal mit eigenen Kanälen in sozialen Netzwerken, mit eigenen Apps und Messengergruppen und indem sie zielgerichtet Werbeanzeigen und Influencer:innen einsetzen. Dieser Trend zeigt sich nicht nur in den USA, Großbritannien und Frankreich seit Jahren, sondern auch in Deutschland immer mehr: Allein politische Parteien hierzulande gaben im Wahlkampf zum Europäischen Parlament 2019 geschätzt 1,5 Millionen Euro für rund achtzigtausend Anzeigen auf Facebook und Google aus, die millionenfach angeschaut wurden. Parteien, aber auch andere politische Werbetreibende, können Anzeigen in sozialen Netzwerken nutzen, um ihre Positionen zu präsentieren, ihre Gegner:innen zu kritisieren, Freiwillige zu rekrutieren und Spenden einzuwerben.

Politische Werbung findet online unter anderen Vorzeichen statt als offline

Dieser Onlinewahlkampf, teils getrieben von zielgerichteter Werbung in sozialen Medien, unterscheidet sich erheblich von klassischer politischer Werbung im Fernsehen und auf der Straße. Bezahlte politische Kommunikation im Internet ist datengestützt, personalisiert und findet auf digitalen Werbeplattformen statt. Anhand persönlicher Verhaltensdaten, die im Internet und auf mobilen Geräten gesammelt werden, erstellen Werbeplattformen Profile von Wahlberechtigten. Parteien und andere Organisationen können mit dieser Fülle an Daten, die offline nicht verfügbar ist, Zielgruppen anhand bestimmter (zugeschriebener) Vorlieben und Abneigungen ansprechen. Die Fülle und Tiefe der Verhaltensdaten hilft zudem den Algorithmen der Plattformen, genau den Menschen bestimmte politische Botschaften anzuzeigen, die am ehesten darauf reagieren werden. Außerdem können politische Kampagnen leichter und häufiger testen, welche ihrer Botschaften bei welchen Wählergruppen besonders gut funktionieren – oftmals, ohne dass die Nutzenden davon etwas mitkommen. All dies ist in einem vergleichbaren Ausmaß mit Plakatkampagnen, Briefsendungen und Ansprachen auf der Straße nicht möglich.

Risiken von politischer Onlinewerbung: Verstärkte Polarisierung, Einflussnahme finanzstarker Interessen und mangelnde Kontrolle

Es ist eine positive Entwicklung und dringend notwendig, dass deutsche Parteien und Kampagnen versuchen, Wähler:innen und Unterstützer:innen im Internet zu erreichen. Doch der Aufstieg politischer Onlinewerbung ist auch mit potenziellen Risiken für einzelne und die Gesellschaft verbunden. Erstens kann politische Onlinewerbung in ihrer jetzigen Form gesellschaftliche Spaltungen erhärten: Die eng auf homogene Zielgruppen zugeschnittene Werbung kann dazu führen, dass Menschen nur solche Botschaften erhalten, die ihre eigenen Ansichten verstärken und Ängste gegenüber der Gegenseite schüren.



Denn dies sind wahrscheinlich die Anzeigen, die Nutzende „ liken“ und teilen. Zweitens können finanzkräftige Werbetreibende mit ihren Anzeigen Nutzerfeeds überfluten und so andere politische Meinungen ertränken. Drittens bleibt politische Onlinewerbung trotz Transparenzmaßnahmen undurchschaubar. Die hohe Zahl an Anzeigen und deren algorithmische Ausspielung machen Gegenrede und eine Kontrolle im öffentlichen Interesse, wie es Medien und Bürger:innen für traditionelle Werbung übernehmen, kaum möglich. Das öffnet Tür und Tor für mögliche Diskriminierungen und Negativkampagnen, die unbeobachtet und unkommentiert bleiben.

Bestehende Regeln und Gesetze sind veraltet und schützen kaum vor möglichen negativen gesellschaftlichen Auswirkungen digitaler Wahlkämpfe

Deutschland ist nicht gut genug gerüstet, um mit dem technologischen Wandel im Bereich politischer Onlinewerbung und den damit einhergehenden möglichen Risiken umzugehen. Bestehende Regeln und Gesetze für politische Werbung wurden für die Offlinewelt entwickelt und bieten kaum noch Schutz. Zum Beispiel gibt es für Postwurfsendungen klare Vorgaben, welche demografischen Daten von wem genutzt werden dürfen. Für das verhaltensbasierte Microtargeting im Internet bestimmen es Plattformen meist allein, wie sie das Targeting politischer Werbung handhaben. Zwar kann die europäische Datenschutzgrundverordnung an wichtigen Stellen Microtargeting begrenzen, aber an anderen Stellen mangelt es an klaren Grenzen. Rundfunkregulierung in Deutschland sorgt dafür, dass selbst finanzstarke Werbetreibende nicht die TV-Programme überfluten können. Ähnliche Einschränkungen könnte es im Medienstaatsvertrag geben, der dazu jedoch vage bleibt. Auch freiwillige, selbstregulatorische Maßnahmen der Unternehmen weisen große Schwächen auf: Um wenigstens etwas öffentliche Kontrolle zu ermöglichen, haben große Plattformen auch auf Druck der EU Werbearchive aufgebaut. Diese Datenbanken für politische Anzeigen sollen nachvollziehbar machen, welche politische Gruppen mit welchen Botschaften Wähler:innen ansprechen. Die Archive sind jedoch fehleranfällig und bieten Bürger:innen und Forschenden nur rudimentäre Informationen. Rudimentär sind auch die Transparenzpflichten für Parteien, die wenig Informationen zu Werbeausgaben preisgeben.

Welche Regeln zu politischer Onlinewerbung in Deutschland und auf EU-Ebene benötigt werden

Der Mangel an klaren Vorgaben für bezahlte politische Kommunikation in der Onlinewelt ist eine Gefahr für eine freie, offene, pluralistische politische Willensbildung. Dies haben die Wahlkämpfe in den USA, Großbritannien und vielen weiteren Staaten der vergangenen Jahre gezeigt. Auch wenn Deutschland ein anderes politisches System und eine andere politische Kultur aufweist, sollten politische Entscheidungsträger:innen in Deutschland aktiv werden und mögliche Risiken angehen, die auch hierzulande existieren. Dafür sollten Regeln für politische Werbung erneuert und erweitert werden. Selbstregulierung der Unternehmen und Parteien ist allein nicht ausreichend. Die folgenden Maßnahmen sollten zum Schutz von Wahlen und politischer Debatten diskutiert werden.



Drosselung für verhaltensbasiertes Targeting

Als vordringliche Aufgabe geht es darum, zu verhindern, dass politische Onlinewerbung stark auf die vermuteten Wesenszüge der Wahlberechtigten zielt und darauf setzt, einzig deren vorhandene Positionen und Ängste zu verstärken. Deshalb sollten Gesetzgebende klare Grenzen für politisches Microtargeting einziehen. Das Targeting und die Ausspielung von politischer Werbung sollte nur aufgrund einiger weniger demografischer Daten erlaubt sein und umfassende persönliche, auch abgeleitete, Verhaltensdaten sollten dafür nicht zugelassen sein. Dafür müssen freiwillige Microtargeting-Beschränkungen einiger Unternehmen ausgeweitet und plattformübergreifend verpflichtend gemacht werden. Eine Mindestgröße für Werbezzielgruppen kann zusätzlich dabei helfen, dass Werbetreibende größere, heterogene Gruppen ansprechen müssen und nicht zielgerichtet die bestehenden Ansichten und Ängste der Bürger:innen bedienen und so Polarisierung verstärken. Dies könnte auch über finanzielle Anreize erreicht werden, etwa Rabatte für größere, heterogene Zielgruppen. Zudem sollten Nutzende bessere Möglichkeiten haben, selbst zu bestimmen, ob und wie ihnen politische Werbung angezeigt wird.

Eine Quote für politische Werbung, wie sie aus dem Rundfunk bekannt ist, wäre eine Möglichkeit, Überflutungen von Nutzerfeeds zu verhindern. Sie müsste aber für den Onlinebereich komplett überdacht werden und sich an anderen, erweiterten Kriterien messen als offline. Dafür ist eine Modernisierung der Definition politischer Werbung nötig, die die Besonderheiten des Onlinebereichs anerkennt. Gestaffelte Grenzen für Onlinewerbeausgaben könnten darüber hinaus als Lösungsmöglichkeit diskutiert werden.

Erweiterte Aufsicht zur Kampagnenfinanzierung

Grundsätzlich sollte die Aufsicht über die Finanzen politischer Werbetreibender erweitert werden und nicht nur Parteien umfassen, sondern auch bezahlte Kommunikation anderer politischer Bewegungen und Organisationen. Für politische Werbetreibende sollte es Verifizierungsmechanismen geben, die nicht wie bisher ausschließlich auf den Definitionen der Plattformen beruhen. Rechenschaftsberichte müssen ebenfalls ausgebaut werden und unter anderem digitale Werbeausgaben detaillierter aufschlüsseln.

Verpflichtende Transparenzpflichten für Plattformen

Plattformen sollten bestimmte Transparenz- und Rechenschaftspflichten auferlegt werden, um eine Beobachtung und Analyse von Onlinewerbung im öffentlichen Interesse zu ermöglichen. Verpflichtende Werbearchive sollten dazu gehören, mit Standards für erweiterte, detaillierte Informationen zu den Targeting- und Ausspielungskriterien. Auch sollten Berichtspflichten zu den Werbepraktiken der Plattformen eingeführt werden. Zwar haben viele Unternehmen schon jetzt Richtlinien für Werbeinhalte, aber über die Art und Weise des Targetings und der algorithmischen Werbeausspielung ist wenig bekannt. Erweiterte verpflichtende Berichte könnten es erleichtern, die tatsächliche



Werbepaxis mit den Angaben der Plattformen zu vergleichen. In der Folge könnten Techunternehmen dazu angehalten werden, einer unabhängigen Stelle Einsicht in die Werbealgorithmen selbst zu geben.

Unabhängige Stelle
zur Prüfung der
Transparenzpflichten

Die fehlenden Transparenz- und Rechenschaftspflichten offenbaren, wie wenig Aufsicht über das datengetriebene, algorithmische Werbegeschäftsmodell großer Plattformen vorhanden ist. Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dies zu ändern. Aufsichtsmechanismen für Plattformen werden beispielsweise im geplanten Digital Services Act diskutiert. Dies wäre ein geeigneter Ort, um etwa Berichtspflichten branchenweit festzulegen. Solche Aufsichtsmechanismen sollten unterschiedliche Größen und Markt-machtstellungen der Plattformen berücksichtigen. Außerdem muss klar herausgearbeitet sein, für wen die Transparenzmaßnahmen gedacht sind, welche Ziele sie verfolgen und wer deren Einhaltung prüft. Beispielsweise sind Wer-bearchive nicht nur für Nutzende selbst, sondern besonders für Forschende und unabhängige Aufsichtsgremium nützlich, und sollten daher auch deren Bedürfnisse berücksichtigen. Wenn dadurch Forschung für ein Verständnis von politischer Onlinewerbung ermöglicht wird, profitieren Bürger:innen indirekt. Kennzeichnungspflichten für Anzeigen in Nutzer-Feeds kommen Bürger:innen direkt zugute und sollten so designt sein, dass Nutzende Handlungsoptionen haben, wie politische Onlinewerbung ihnen angezeigt wird. Eine externe Prüfung solcher Transparenzmaßnahmen und -richtlinien ist nötig. Dabei ist es wichtig zu beachten, dass eine dafür zuständige Aufsichtsstelle parlamentarisch legitimiert ist, unabhängig von Regierung und Industrie ist sowie mit Expertise, Budget und Sanktionsmechanismen ausgestattet ist. Auch die Diskussion zu einer möglichen Branchenaufsicht sollte idealerweise auf EU-Ebene geführt werden.

Wahlkämpfe und politische Bewegungen werden immer öfter und stärker digital aufgebaut. Schon jetzt geben Parteien und andere politische Werbetreibende in Deutschland Millionen für Anzeigen auf sozialen Netzwerken, Videoportalen und Suchmaschinen aus. Auf diesen großen digitalen Werbeplattformen bieten sich andere Möglichkeiten für bezahlte politische Kommunikation als offline. Es sollten gewählte Gesetzgebende und nicht wie bisher private Unternehmen sein, die dafür Regeln finden.



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	8
1.1 Politische Werbung definieren	16
1.2 Transparenz definieren	18
2. Wie Verzerrungen der Meinungsbildung aufgrund von politischer Onlinewerbung verhindert werden können	21
2.1 Handlungsbedarf aufgrund von verhaltensbasiertem Microtargeting	21
2.2 Schwachstellen bestehender Regeln und Maßnahmen	27
2.3 Policy-Optionen	32
3. Wie der Einfluss finanzstarker Interessen bei politischer Onlinewerbung eingeschränkt werden kann	39
3.1 Handlungsbedarf aufgrund von Zone-Flooding	39
3.2 Schwachstellen bestehender Regeln und Maßnahmen	41
3.3 Policy-Optionen	46
4. Wie Kontrolle im öffentlichen Interesse ermöglicht werden kann	54
4.1 Handlungsbedarf aufgrund der Anzahl und Undurchschaubarkeit politischer Onlinewerbung	54
4.2 Schwachstellen bestehender Regeln und Maßnahmen	57
4.3 Policy-Optionen	60
5. Ausblick: Rechenschaftspflichten für Werbende und Plattformen	80
Danksagungen	87
Literaturverzeichnis	89



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabellen:

- Tab. 1
Was politische Werbung in sozialen Medien von traditioneller politischer Werbung unterscheidet
- Tab. 2
Offene Fragen zur Begrenzung politischer Anzeigen gegen Zone-Flooding
- Tab. 3
Welche Informationen in die Werbearchive aufgenommen werden sollten
- Tab. 4
Zusammenfassung der Policy-Optionen für den Umgang mit politischer Onlinewerbung

Abbildungen:

- Abb. 1
Vereinfachte Darstellung von Werbetargeting und Werbeausspielung auf digitalen Plattformen
- Abb. 2
Anzahl der Anzeigen, der Werbeausgaben und der Anzeige-Impressionen deutscher Parteien auf Facebook 2019

Beispiele:

- Bsp. 1
Zahlreiche detaillierte persönliche Daten, die für verhaltensbasiertes Microtargeting genutzt werden
- Bsp. 2
Negativwerbung während der britischen Wahlen
- Bsp. 3
Wie Facebookanzeigen genutzt werden können, um zur größten Partei der Niederlande zu werden
- Bsp. 4
Zweilightige Finanzierung für den Offline- und Onlinewahlkampf einer deutschen Partei
- Bsp. 5
Gut 47.000 Facebookanzeigen deutscher Parteien in einem Jahr
- Bsp. 6
Große Schwachstellen in den Werbearchiven der Plattformen

1. Einleitung

In many respects, online advertising is a lens through which one can view each of the threats and benefits of the Internet for democracy.
— Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age¹

Politische Werbung in sozialen Medien, bei Suchmaschinen und in Videoportalen unterliegt größtenteils Regeln, die für Radio und Fernsehen geschaffen wurden, oder von Unternehmen geschaffenen Regeln oder überhaupt keinen Regeln. Dies hat die Tür für politische Werbetreibende und digitale Plattformen weit offengelassen, um nicht nur altbekannte Kampagnenstrategien auf die Onlinewelt zu übertragen, sondern auch neue, datengetriebene Ansätze der Wählerkommunikation auszuprobieren. Onlinewerbung ermöglicht es Kampagnen, Wähler:innen günstiger und gezielter, aber gleichzeitig mit höherer Reichweite, anzusprechen als offline. Große Organisationen und kleine Kampagnen, bekannte Amtsinhaber:innen und erstmals Kandidierende wissen gleichermaßen diese Werbeangebote großer Techunternehmen zu schätzen und verlassen sich auf sie. Werbung wird nicht nur und hauptsächlich eingesetzt, um Wähler:innen einer anderen Partei zu überzeugen, sondern um Aufmerksamkeit für bestimmte Themen zu schaffen, um Wahlberechtigte zu mobilisieren, um neue Mitglieder zu finden, um persönliche Daten für Kampagnendatenbanken zu kommen, um Freiwilligenarbeit zu ermuntern und Spenden einzutreiben. Während dies viele Vorteile für politische Diskussionen und den Austausch mit der Bevölkerung hat, entstehen auch einige Risiken: Parteien und andere Werbetreibende können weitaus mehr über Wahlberechtigte erfahren als vorher, ohne dass die Menschen erkennen können, dass sie für politische Werbezwecke getrackt werden. Eine kleinteiligere Einteilung der Wahlbevölkerung in verschiedene Segmente ist möglich – dank der Verhaltensdaten, die Plattformen sammeln und Werbetreibenden zugänglich machen. Allein die enorme Anzahl an Werbeanzeigen erlaubt es finanzstarken Werbetreibenden, andere Stimmen zu verdrängen und den Diskurs zu verzerren. Aufgrund dieses Werbevolumens können Außenstehende, etwa Journalist:innen und Forschende, nur schwer Analysen anstellen und mögliche Diskriminierung in Werbekampagnen aufzudecken. Es ist recht billig und einfach, Negativwerbung („negative campaigning“) zu betreiben und dafür zu bezahlen, Desinformation zu verbreiten. Obwohl unbezahlte Inhalte in den sozialen Medien und Messengerdiensten wohl der Haupttreiber für

¹ 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), 71, https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2020/01/f035dd8e-kaf_kacedda_report_2019_web.pdf.



Desinformation sind, können bezahlte Inhalte, die Desinformation enthalten, von Menschen geteilt werden und sich so im Netz verbreiten, lange nachdem die Werbebudgets dafür aufgebraucht sind.

Deutschland ist nicht gut genug gerüstet, um mit dem technologischen Wandel im Bereich politischer Onlinewerbung und den damit einhergehenden möglichen Risiken umzugehen. Für die traditionellen Medien gibt es hierzulande klare Grenzsetzungen für politische Werbung. „Targeting“ im Rundfunk ist nicht annähernd so engmaschig wie online und basiert nicht auf persönlichen Verhaltensdaten der Wählenden. Medienregulierung hilft zudem dabei, einen fairen Wettbewerb im Radio und Fernsehen sicherzustellen. Politische Parteien müssen über ihre Finanzen Rechenschaft ablegen und Großspenden müssen öffentlich gemacht werden. Jedoch ist der gegenwärtige gesetzliche Rahmen nicht in der Lage, auf die algorithmische Werbeausspielung global dominierender Plattformen zu reagieren, auf Fragen, die aufkommen, wenn Hunderttausende Werbeanzeigen in den Tagen vor einer Wahl von Millionen von Menschen gesehen werden und wenn eine immer größere Zahl an politischen Werbetreibenden (nicht nur Parteien) homogene, empfängliche Zielgruppen mit ihren maßgeschneiderten Botschaften und bezahlten Influencer:innen:innen erreicht.

Zu diesen Fragen gibt es bisher kaum eine öffentliche und politische Debatte in Deutschland, da sie weit weg und unbedeutend erscheinen. Negativwerbung wie in Großbritannien und Wahlbeeinflussung ausländischer Mächte, die sich Plattformwerbung zunutze machen, wie in den USA gab es hier noch nicht. Das deutsche Wahl-, Medien- und Parteiensystem wird als Bollwerk gegen solche Gefahren angesehen. Außerdem, so vielleicht die Annahmen, machen europäische Datenschutzregeln zielgerichtete Werbung so gut wie unmöglich und deutsche Parteien haben ohnehin weder die finanziellen Mittel noch die Expertise, um solch ausgeklügelte Werbekampagnen wie in den USA aufzusetzen. Ganz zu schweigen davon, dass die Wirksamkeit von Onlinewerbung ohnehin in Frage gestellt werden kann, zumindest für kommerzielle Werbung.²

Allerdings könnten die Möglichkeiten, die Onlinekampagnen bieten, für viele politische Werbetreibende immer beliebter werden, nicht nur aufgrund der

² Für einen Überblick über diese Argumentation siehe Jesse Frederik und Maurits Martijn, „The New Dot Com Bubble Is Here: It’s Called Online Advertising“, *The Correspondent*, 6. November 2019, <https://thecorrespondent.com/100/the-new-dot-com-bubble-is-here-its-called-online-advertising/13228924500-22d5fd24>; Facebook hat in der Vergangenheit zugegeben, dass es die Statistiken von angeschauten Werbevideos überschätzt hat, siehe Suzanne Vranica und Jack Marshall, „Facebook Overestimated Key Video Metric for Two Years“, *The Wall Street Journal*, 22. September 2016, <https://www.wsj.com/articles/facebook-overestimated-key-video-metric-for-two-years-1474586951>.

COVID-19-Pandemie. Die Vorzüge dieser Entwicklung könnten dabei leicht in Vergessenheit geraten, wenn die damit verbundenen Risiken nicht angegangen werden. Politische Kampagnen auf der ganzen Welt, auch in Deutschland, geben schon jetzt große Summen für Suchmaschinen- und Social-Media-Werbung aus. Die deutschen Parteien überwiesen allein Facebook und Google im Zuge der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 rund 1,5 Millionen Euro³, als täglich Hunderte Anzeigen, die millionenfach gesehen wurden, ausgespielt wurden. In anderen europäischen Ländern sind diese Zahlen weitaus höher und US-amerikanische Budgets spielen in einer gänzlich anderen Liga, wo Präsidentschaftskandidierende teils Millionen von Dollar innerhalb einer Woche ausgaben.⁴ Je nach Kontext haben manche Kampagnen große Erfolge: 2016 entwickelte die Präsidentschaftskampagne von Donald Trump eine spezielle Liste auf Facebook von allen Menschen, die während der Vorwahlen mit einer von Trumps Facebookseiten interagiert haben. Diesen Menschen wurde eine Werbeanzeige ausgespielt, in der um Spenden gebeten wurde. Die Werbung kostete 328.000 Dollar und brachte 1,32 Millionen Dollar ein – ein Nettogewinn von rund einer Millionen Dollar innerhalb eines Tages.⁵ Im Wesentlichen stellen digitale Plattformen deutschen und europäischen politischen Werbetreibenden ähnliche Möglichkeiten zur Verfügung.

Wenn von digitalen Plattformen die Rede ist, meint dies aktuell (und vielleicht für die nächsten paar Jahre) hauptsächlich Facebook/Instagram und Google/YouTube, die beiden dominierenden Werbeplattformen im Netz.⁶ Aber die Bezeichnung lässt sich im Prinzip auf alle geschlossenen, kommerziellen Werbeplattformen ausweiten, die die Aufmerksamkeit und die Daten von Wahlberechtigten erfassen, seien es Video- oder Audiostreamingdienste, Social-Networking-Apps oder neue Angebote, die erst in der Zukunft entstehen.

Dass Deutschland bisher noch keine großen Negativwerbekampagnen und Wahlbeeinflussung durch politische Werbung erlebt hat, sollte allerdings nicht

3 Simon Hegelich und Juan Carlos Medina Serrano, „Microtargeting in Deutschland bei der Europawahl 2019“ (Düsseldorf: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, 2019), 5, https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Foerderung/Forschung/Dateien_Forschung/Studie_Microtargeting_DeutschlandEuropawahl2019_Hegelich.pdf.

4 ACRONYM, „FWIW 2020 Data Dashboard“, ACRONYM, 2020, <https://www.anotheracronym.org/fwiw-2020-dashboard/>.

5 Andrew Marantz, „The Man Behind Trump's Facebook Juggernaut“, *The New Yorker*, 2. März 2020, <https://www.newyorker.com/magazine/2020/03/09/the-man-behind-trumps-facebook-juggernaut>.

6 Lauren Feiner, „Facebook and Google's Dominance in Online Ads Is Starting to Show Some Cracks“, *CNBC*, 2. August 2019, <https://www.cnbc.com/2019/08/02/facebook-and-googles-ad-dominance-is-showing-more-cracks.html>.

zu legislativer Wohlgefälligkeit verleiten. Vielmehr haben deutsche Gesetzgebende jetzt die Gelegenheit, Regeln zu entwickeln, die auch im Onlinebereich einen fairen politischen Wettbewerb sicherstellen, zumal die Mehrheit der Deutschen personalisierte politische Onlinewerbung ablehnt⁷: Sie können Leitlinien etablieren, um gegen Werbepraktiken vorzugehen, die politische Debatten verzerren, um den Einfluss großer Geldgeber zu begrenzen und um bessere Analysen politischer Onlinewerbung zu ermöglichen. Sie können darüber hinaus zu diesen Themen auf der europäischen Ebene aktiv werden, gerade mit Blick auf den geplanten „Digital Services Act“ (DSA), wenn es um EU-weite, unabhängige Aufsichtsmechanismen für die Werbegeschäftsmodelle großer Plattformen geht. Es mag scheinen, als sei politische Onlinewerbung ein wenig bedeutsames Thema. Doch die damit verbundenen Risiken werfen tiefergehende Fragen auf: Wer kann dafür bezahlen, Wahlberechtigte zu erreichen und zu beeinflussen? Welche Grenzen sollen dem gesetzt werden sollen (oder auch nicht)? Wie können Plattformen und Werbetreibende zu bezahlter politischer Onlinekommunikation Rechenschaft ablegen?

Andere Länder, die sich ebenfalls mit Fragen politischer Onlinewerbung auseinandersetzen, haben bereits Schritte unternommen, um ihre jeweiligen Gesetze zu modernisieren:⁸ Irland, beispielsweise, erarbeitet Gesetzgebung zum Thema Transparenz politischer Onlinewerbung, basierend auf den Empfehlungen einer inter-ministeriellen Gruppe.⁹ Die Europäische Kommission möchte ebenfalls im Bereich Transparenz aktiv werden, etwa mit dem geplanten „European Democracy Action Plan“¹⁰ und möglicherweise dem DSA. Im US-Senat liegt ein Entwurf vor, um Regeln für die Online- und Rundfunkwelt anzugleichen.¹¹ In Kanada wurden neue Transparenzregeln für politische Onlinewerbung im Zuge

7 Anastasia Kozyreva u. a., „Artificial Intelligence in Online Environments: Representative Survey of Public Attitudes in Germany“ (Berlin: Max Planck Institute for Human Development, 2020), 10, https://pure.mpg.de/rest/items/item_3188061_4/component/file_3195148/content.

8 Paddy Leerssen u. a., „Platform Ad Archives: Promises and Pitfalls“, *Internet Policy Review* 8, Nr. 4 (9. Oktober 2019): 5, <https://policyreview.info/articles/analysis/platform-ad-archives-promises-and-pitfalls>.

9 Government Press Office, „Proposal to Regulate Transparency of Online Political Advertising“, Department of the Taoiseach, 5. November 2019, <https://www.gov.ie/en/press-release/9b96ef-proposal-to-regulate-transparency-of-online-political-advertising/>; Marie O’Halloran, „Online Political Ads Law Unlikely before General Election – Varadkar“, *The Irish Times*, 26. November 2019, <https://www.irishtimes.com/news/politics/online-political-ads-law-unlikely-before-general-election-varadkar-1.4096015>.

10 Věra Jourová, „Opening Speech of Vice-President Věra Jourová at the Conference „Disinfo Horizon: Responding to Future Threats““, European Commission, 30. Januar 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_160.

11 Zach Montellaro, „The Honest Ads Act Returns“, *POLITICO*, 9. Mai 2019, <https://www.politico.com/newsletters/morning-score/2019/05/09/the-honest-ads-act-returns-615586>.

einer größeren Wahlkampfberegulierungsreform eingeführt.¹² Das „International Grand Committee on Disinformation and ‚Fake News‘“, das Abgeordnete aus der ganzen Welt zusammenbringt, hat ein Moratorium für bestimmte politische Onlineanzeigen gefordert.¹³ Zivilgesellschaftliche und akademische Berichte haben ebenfalls die Notwendigkeit für Reformen herausgearbeitet.¹⁴

Obwohl politische Werbung nur einen Bruchteil des Werbegeschäfts großer Plattformen ausmacht, haben selbst die Unternehmen damit zusammenhängende Risiken erkannt und begonnen, diese anzugehen. Einige Tech-Fachleute aus dem Silicon Valley haben sogar weitergehende Maßnahmen gefordert.¹⁵ Bemühungen der Plattformen sind willkommen und notwendig, gerade weil legislative Maßnahmen fehlen. Doch es sollten nicht private Unternehmen sein, die Regeln für bezahlte politische Kommunikation aufstellen. Es sollten gewählte Vertreter:innen sein. Leider haben weder Plattformen noch politische Entscheidungsträger:innen viele Anreize, um politischer Onlinewerbung klare Grenzen zu setzen: Plattformen mögen Eingriffe in ihre Werbegeschäfte fürchten, was die Grundlage für viele der Risiken ist, die mit politischer Online-

12 Elisabeth Neelin und Marie-Pier Desmeules, „In the Name of Transparency: The Modernization of the Canada Elections Act“, *Langlois lawyers*, 28. Juni 2019, <https://langlois.ca/name-transparency-modernization-canada-elections-act/>.

13 Houses of the Oireachtas, „Update: International Grand Committee on Disinformation and ‚Fake News‘ Proposes Moratorium on Misleading Micro-Targeted Political Ads Online“, 7. November 2019, <https://www.oireachtas.ie/en/press-centre/press-releases/20191107-update-international-grand-committee-on-disinformation-and-fake-news-proposes-moratorium-on-misleading-micro-targeted-political-ads-online>.

14 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“, 71–74; European Partnership for Democracy, „Virtual Insanity: The Need to Guarantee Transparency in Online Political Advertising“ (Brussels: European Partnership for Democracy, 31. März 2020), <http://epd.eu/wp-content/uploads/2020/03/Virtual-Insanity-synthesis-of-findings-on-digital-political-advertising-EPD-03-2020.pdf>; Mozilla, „Facebook’s Ad Archive API Is Inadequate“, *The Mozilla Blog*, 29. September 2019, <https://blog.mozilla.org/blog/2019/04/29/facebook-ad-archive-api-is-inadequate>; Margaret Sessa-Hawkins und Hamsini Sridharan, „MapLight’s Guide to Political Ad Transparency on Facebook, Twitter, and Google“ (Berkeley, CA: MapLight, 8. Mai 2019), <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/maplight.org/wp-content/uploads/20190517193303/MapLight-Guide-to-Political-Ad-Transparency-on-Facebook-Twitter-and-Google.pdf>; Spandana Singh, „Special Delivery“ (Washington, DC: New America, 18. Februar 2020), https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Special_Delivery_FINAL_VSGyFpB.pdf; Karolina Iwańska und Harriet Kingaby, „10 Reasons Why Online Advertising Is Broken“, *Medium*, 8. Januar 2020, <https://medium.com/@ka.iwanska/10-reasons-why-online-advertising-is-broken-d152308f50ec>.

15 The New York Times, „Read the Letter Facebook Employees Sent to Mark Zuckerberg About Political Ads“, *The New York Times*, 28. Oktober 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/28/technology/facebook-mark-zuckerberg-letter.html>; John Borthwick, „Ten Things Technology Platforms Can Do to Safeguard the 2020 U.S. Election.“, *Medium*, 7. Januar 2020, <https://render.betaworks.com/ten-things-technology-platforms-can-do-to-safeguard-the-2020-u-s-election-b0f73bcccb8>.

werbung zusammenhängen¹⁶. Politische Parteien und andere Werbetreibende hingegen haben möglicherweise ein Eigeninteresse, Einmischungen in ihre Wähleransprache zu verhindern. Nichtsdestotrotz stehen deutsche Gesetzgebende in der Verantwortung, einen fairen und offenen politischen Wettbewerb auch online sicherzustellen. Daher sollten sie Expertise aus dem Techsektor, aus der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft, von Aufsichtsbehörden und von anderen Regierungen einholen, um dann einen regulatorischen Rahmen zu entwickeln, der die Charakteristika und Risiken politischer Onlinewerbung berücksichtigt (siehe Tabelle 1).

Ziel und Struktur des Papiers

Das Papier analysiert einige der Hauptrisiken, die sich im Zusammenhang mit politischer Onlinewerbung für politische Debatten ergeben können, sowie die Lücken bisherigen Regulierung in Deutschland und der EU zu diesen Risiken. Es sammelt und entwickelt Policy-Empfehlungen, die dabei helfen, faire, offene und pluralistische bezahlte politische Kommunikation im Internet sicherzustellen.

Der Rest dieser Einleitung beinhaltet einige Überlegungen zur Definition von politischer Werbung sowie zu Fragen der Transparenz bei politischer Onlinewerbung. Die dann folgenden Kapitel haben jeweils drei Teile:

- Erstens wird ein potenzielles Risiko, das mit politischer Onlinewerbung zusammenhängt, aufgezeigt.
- Zweitens werden die Schwachstellen bestehender Regelungen in Bezug auf die speziellen Eigenschaften dieser Gefahr im Onlinebereich beleuchtet.
- Drittens werden Policy-Optionen diskutiert, wie mit dem potenziellen Risiko umgegangen werden kann.

Das Schlusskapitel greift die Herausforderungen insgesamt auf, fasst die Policy-Empfehlungen zusammen und priorisiert diese.

16 Nathalie Maréchal und Ellery Roberts Biddle, „It’s Not Just the Content, It’s the Business Model: Democracy’s Online Speech Challenge“ (Washington, DC: New America, 17. März 2020), https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/REAL_FINAL-Its_Not_Just_the_Content_Its_the_Business_Model.pdf; Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power* (New York, NY: PublicAffairs, 2019); Jack M. Balkin, „Fixing Social Media’s Grand Bargain“, SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 15. Oktober 2018), <https://papers.ssrn.com/abstract=3266942>; Jeff Gary und Ashkan Soltani, „First Things First: Online Advertising Practices and Their Effects on Platform Speech“, *Knight First Amendment Institute*, 21. August 2019, <https://knightcolumbia.org/content/first-things-first-online-advertising-practices-and-their-effects-on-platform-speech>; 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>.



Tabelle 1: Was politische Werbung in sozialen Medien von traditioneller politischer Werbung unterscheidet*

	Werbung auf Onlineplattformen	Traditionelle Offlinewerbung
Art der Ausspielung	Algorithmische Werbeausspielung durch die künstliche Intelligenz (KI) der Plattformen (Werbetreibende haben keinen Einfluss hierüber)	Werbeausspielung wird von Redaktion und/oder automatisierten Systemen übernommen
	Werbetreibende kaufen oft aufmerksamkeitsbezogene „Werbeziele“ , etwa eine bestimmte Anzahl an Klicks oder Webseitenbesuchen	Werbetreibende buchen meist Werbeplätze wie Sendezeit oder eine Seite in einer Zeitung
Targeting-Optionen	Engmaschiges verhaltensbasiertes Targeting : Werbung wird Bürger:innen basierend auf deren (vermuteten) Verhaltensweisen angezeigt; dafür werden diverse Daten zu Browsing-Gewohnheiten genutzt, um Einstellungen, Präferenzen, Abneigungen und letztendlich Wesenszüge herauszufinden	Kontextabhängiges Targeting: Werbung wird Bürger:innen angezeigt, basierend darauf, was sie sich gerade angucken; zum Beispiel könnte eine Kampagne für Erstwählende versuchen, in einem Modemagazin für junge Menschen Werbung zu schalten
Feedback-Optionen	Sofortige Interaktion mit/zwischen Wähler:innen möglich	Kein direktes Wählerfeedback möglich
	Werbekampagnen können als eine Art Live-Umfrage genutzt werden, um herauszufinden, was die Aufmerksamkeit der Menschen auf sich zieht (oftmals ohne deren Wissen)	
Reichweite	Große Reichweite (bei großen Plattformen)	Große Reichweite (im Fernsehen)
	Billig und schnell	Teuer und langsam
	Gewöhnlich nicht Teil eines redaktionellen Angebots	Oft Teil eines redaktionellen Angebots
Aufsicht	Meist Selbstregulierung	Regulierung (für Rundfunk)
		Selbstregulierung mit Ethikkodex (für Print)

*Es ist wichtig zu betonen, dass die Unterscheidung in „Onlinewerbung“ und „Offlinewerbung“ eine Verallgemeinerung ist. Selbst der Begriff „Onlinewerbung“ ist noch sehr allgemein: Erstens gibt es einige Unterschiede zwischen Anzeigen, die auf Webseiten über eine Art Börse („ad exchanges“) geschaltet werden, und Werbung in sozialen Medien. Ad exchanges können gravierende Datenschutzfolgen und andere schwerwiegende Risiken nach sich ziehen.¹⁷ Sie sind allein aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht Teil dieser Analyse. Das Papier fokussiert sich auf politische Werbung auf Plattformen wie Facebook, Instagram, Snapchat, TikTok und YouTube. Zweitens haben auch solche soziale Medien unterschiedliche „digitale Architekturen“¹⁸, sodass Werbemöglichkeiten sowohl innerhalb einer Plattform als auch zwischen Plattformen variieren, etwa hinsichtlich der Art der Anzeigen, der Zielgruppe, der Reichweite, der algorithmischen Ausspielung, den Targeting-Möglichkeiten, der Platzierung der Anzeigen (vor oder in einem Video zum Beispiel) und der unterschiedlichen Anzeige für verschiedene Nutzende (etwa eingeloggte und nicht-eingeloggte Nutzer:innen). Google kann als Beispiel dienen: Die Suchmaschine bietet basierend auf den Suchanfragen meist kontextabhängige Werbung, unterstützt durch Verhaltensdaten. Der zu Google gehörende Dienst YouTube verlässt sich weitaus mehr auf verhaltensbasierte Werbung (ob es Unterschiede für eingeloggte und ausgeloggte Nutzende gibt, ist nicht ganz klar). Facebook, hingegen, setzt ganz überwiegend auf verhaltensbasiertes Targeting. Trotz dieser Unterschiede haben die meisten großen, geschlossenen, kommerziellen Werbepattformen ein ähnliches, auf verhaltensbasiertem Targeting gebautes Werbegeschäftsmodell.¹⁹

17 Vgl. Digitale Gesellschaft, „Beschwerde gegen DSGVO-widrige verhaltensbasierte Werbung“, 4. Juni 2019, <https://digitalegesellschaft.de/2019/06/beschwerde-gegen-dsgvo-widrige-verhaltensbasierte-werbung/>; Fix AdTech, „Fix AdTech“, *Fix AdTech*, 2020, <https://fixad.tech/>; Global Disinformation Index, „The Quarter Billion Dollar Question: How Is Disinformation Gaming Ad Tech?“ (UK: Global Disinformation Index, September 2019), https://disinformationindex.org/wp-content/uploads/2019/09/GDI_Ad-tech_Report_Screen_AW16.pdf.

18 Michael Bossetta, „The Digital Architectures of Social Media: Comparing Political Campaigning on Facebook, Twitter, Instagram, and Snapchat in the 2016 U.S. Election“, *Journalism & Mass Communication Quarterly* 95, Nr. 2 (1. Juni 2018): 471–96, <https://doi.org/10.1177/1077699018763307>.

19 Mathew Ingram, „Talking with Former Facebook Security Chief Alex Stamos“, *The Galley*, 2019, <https://galley.cjr.org/public/conversations/-LsHiyaqX4DpgKDqf9Mj>.



1.1 Politische Werbung definieren

Unterschiede bei den Plattformen

Definitionen politischer Werbung variieren je nach Plattform.²⁰ Sowohl Forschende²¹ als auch Kampagnenberater:innen²² kritisieren solche Inkonsistenzen bei den Plattformen. Im Fall der Definitionen haben sie ganz praktische Auswirkungen auf Transparenz- und Rechenschaftspflichten, etwa bei der Bestimmung, was als Werbung gekennzeichnet wird.²³ Grundsätzlich zeigt sich, dass die Definitionssetzung den Unternehmen überlassen wurde. Parlamente haben oftmals keinen Einfluss auf diesen Prozess und weder sie noch Aufsichtsbehörden noch Forschende können verlässlich nachvollziehen, welche Anzeigen letztlich als politische eingestuft werden.

Einbeziehung diverser Ansichten, um eine Definition zu finden

Die Suche nach einer klaren, plattformübergreifenden Definition beinhaltet schwierige Abgrenzungen zu politischen Werbetreibenden und Fragen zur Meinungsfreiheit, die in diesem Papier nicht vollständig herausgearbeitet werden. In die Entwicklung einer Definition sollten Gesetzgebende (oder für den deutschen Fall die Landesmedienanstalten, die im Rahmen des Medienstaatsvertrags an einer Definition arbeiten) diverse Stakeholdergruppen einbeziehen, etwa Wissenschaftler:innen aus unterschiedlichen Forschungsgebieten, Vertreter:innen von Aufsichtsbehörden, zivilgesellschaftliche Aktivist:innen, unabhängige User-Experience-Designer:innen, Vertreter:innen und Ingenieur:innen der Plattformen sowie Bürger:innen selbst. Idealerweise würde jedwede Stakeholder-Konsultation auf europäischer Ebene stattfinden. Zwar bestehen in Europa Unterschiede in der Medien- und Wahlgesetzgebung sowie bei der Art und Weise, wie politische Kampagnen geführt werden, doch eine grundlegende, gemeinsame Definition in der EU wäre sowohl für Behörden als auch für Wahlberechtigte als auch für die Plattformen selbst hilfreich.

20 Eine fortlaufende Übersicht zu den Definitionen der Plattformen findet sich bei CITAP Digital Politics, „Platform Advertising“, CITAP Digital Politics, 2020, https://citapdigitalpolitics.com/?page_id=33; siehe auch Michael Beckel, Amisa Ratliff, und Alex Matthews, „Digital Disaster: The Failures of Facebook, Google, and Twitter’s Political Ad Transparency Policies“ (Washington, DC: Issue One, 2019), <https://www.issueone.org/wp-content/uploads/2019/11/Issue-One-Digital-Disaster-Report.pdf>.

21 Ann Ravel, „For True Transparency around Political Advertising, US Tech Companies Must Collaborate“, *TechCrunch*, 10. April 2019, <http://social.techcrunch.com/2019/04/10/for-true-transparency-around-political-advertising-u-s-tech-companies-must-collaborate/>.

22 Jessica Baldwin-Philippi u. a., „Digital Political Ethics: Aligning Principles with Practice“ (Chapel Hill, NC: University of North Carolina at Chapel Hill, Januar 2020), 10, <http://citapdigitalpolitics.com/wp-content/uploads/2020/01/FINAL-Digital-Political-Campaigning-Report-2020-FINAL-1.pdf>.

23 Sessa-Hawkins und Sridharan, „MapLight’s Guide to Political Ad Transparency on Facebook, Twitter, and Google“.



Kandidatenwerbung
und „issue ads“

Bei der Bestimmung, ob eine bezahlte Botschaft politische Werbung ist, sollte sowohl der Werbetreibende als auch das behandelte Thema berücksichtigt werden. Dieser Ansatz wird bereits von vielen großen Plattformen²⁴ sowie zum Beispiel irischen²⁵ und kanadischen²⁶ Gesetzgebern verfolgt. Er geht davon aus, dass bestimmte Akteure wie Politiker:innen, Parteien und Kandidierende immer politische Werbung betreiben, wenn sie dafür bezahlen, Menschen zu erreichen. Gleichzeitig erkennt dieser Ansatz an, dass auch andere Akteure politisch werbend tätig sein können, wenn sie gesetzgeberische oder politische Themen in bezahlten Posts aufgreifen. Die Definition von politischer Werbung ist demnach recht weit gefasst, wenn solche „issue ads“ einbezogen werden. Eine enge Definition, die nur auf Anzeigen von Kandidierenden und auf Werbung vor Wahlen beschränkt ist, könnte es zwar für Plattformen und Behörden erleichtern, dafür Regeln durchzusetzen (wie zum Beispiel Kennzeichnungspflichten). Eine weiter gefasste Definition ist aber nötig, um der großen Bandbreite an politischen Werbetreibenden auf Plattformen gerecht zu werden. Beispielsweise wäre es unfair, wenn Kandidierende oder Abgeordnete Regeln für politische Werbung für eine Anzeige zu einem bestimmten Gesetzentwurf oder einer gesellschaftlichen Frage einhalten müssten, aber eine Lobbygruppe müsste dies bei einer Anzeige zu dem Gesetzentwurf oder dem Thema nicht. Daher sind politische Werbetreibende nicht nur Parteien oder Kandidierende, sondern auch andere Akteure, die dafür bezahlen, Menschen zu politischen Themen zu erreichen. Was ein politisches Thema ist, variiert im Laufe der Zeit und je nach Land, was eine klare Definition schwierig macht. Allerdings sollte die Entscheidung, was als politisches Thema zählt, nicht allein bei Unternehmen liegen.²⁷ Für Behörden muss es eventuell Ausnahmen geben, wenn diese die Öffentlichkeit über ein bestimmtes Thema informieren müssen, etwa im Falle einer Pandemie. Selbst hierfür sind aber klare, gesetzliche Richtlinien notwendig.

Eine Definition sollte bezahlte politische Inhalte umfassen, unabhängig davon, wie sie verbreitet werden, also etwa ob Werbetreibende die Plattform für Werbung bezahlen oder Influencer:innen engagieren. Es sollte auch keine Unterscheidung je nach Art des Inhalts gemacht werden, also ob es sich um

24 CITAP Digital Politics, „Platform Advertising“.

25 Oireachtas, „Electoral Amendment Act“ (2001), Pt.4 S.49, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/38/enacted/en/pdf>.

26 Parliament of Canada, „Canada Elections Act“ (2000), 349.01 (1), <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>.

27 Für eine Diskussion zur Definition von „issue-based ads“ siehe Iva Plasilova u. a., „Assessment of the Implementation of the Code of Practice on Disinformation“ (Brussels: European Commission, 8. Mai 2020), 102–7, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66649.



audiovisuelle Werbung oder Werbung in Textform handelt. Letzteres könnte je nach Auslegung des Medienstaatsvertrags in Deutschland der Fall sein (siehe 3.2). Für den Onlinebereich ist diese Unterscheidung hinfällig und sollte nicht angewandt werden. Etwaige vom Gesetzgeber beschlossene Begrenzungen politischer Werbung sollten auf digitalen Plattformen für alle Medienarten gelten.

Transparenz für jegliche Plattformwerbung

Plattformen sollten jedoch nicht auf den Abschluss dieses gesetzgeberischen Prozesses zur Definitionsfindung warten. Stattdessen sollten die bestehenden Transparenzmaßnahmen, wie Kennzeichnungspflichten und Werbearchive, für jegliche Werbung gelten, egal ob kommerziell oder politisch. Aktuell übernehmen die KI-Systeme der Plattformen die Kategorisierung und auch die Löschung politischer Werbung basierend auf Definitionen, die von den Unternehmen stammen. Darin innewohnende Fehler und Gefahren könnten umgangen werden, wenn keine Unterscheidung zwischen kommerziellen und politischen Anzeigen gemacht würde.

1.2 Transparenz definieren

Was ist mit Transparenz gemeint und für wen ist sie gedacht?

Da es weiterhin wenig Möglichkeiten gibt, politische Onlinewerbung zu analysieren und dafür eine Aufsicht zu haben, befassen sich viele regulatorische Vorschläge in diesem Bereich mit Transparenz. Transparenz könnte Nutzenden und Aufsichtsbehörden dabei helfen, die Onlinewerbewelt besser zu verstehen, so ist meist der Gedankengang. Tatsächlich ist dies eine wichtige Säule jedweder Policy-Überlegung, aber dabei ist es wichtig zu klären, was mit Transparenz gemeint ist und was damit erreicht werden soll. Zumindest sollte Transparenz zu politischer Onlinewerbung es Gesetzgebenden ermöglichen, passende Regeln in diesem Bereich zu entwickeln.²⁸ Sie kann Bürger:innen dabei helfen zu verstehen, wer dafür bezahlt, sie mit Werbung anzusprechen, und dabei helfen, irreführende oder herabwürdigende Werbung anzuprangern. Aber Transparenz kann Menschen auch überfordern, wenn es bedeutet, ihnen einfach nur viele komplexe Informationen ohne jeglichen Kontext zu geben. Darüber hinaus hat Transparenz auch andere Grenzen.²⁹ Deshalb ist es wichtig zu definieren, was vorgeschlagene Transparenzmaßnahmen und -berichte

28 Robert Gorwa und Timothy Garton Ash, „Democratic Transparency in the Platform Society“, in *Social Media and Democracy: The State of the Field*, hg. von Nate Persily und Josh Tucker (Cambridge: Cambridge University Press, forthcoming, 2020), 17, <https://osf.io/ehcy2>.

29 Mike Ananny und Kate Crawford, „Seeing without Knowing: Limitations of the Transparency Ideal and Its Application to Algorithmic Accountability“, *New Media & Society*, 13. Dezember 2016, 5–10, <https://doi.org/10.1177/1461444816676645>.



erfassen sollen, für wen sie gedacht sind und wofür sie genutzt werden sollen. Was wird beispielsweise damit bezweckt, detaillierte Informationen zu politischen Werbetreibenden bereitzustellen, was sind unbeabsichtigte Nebeneffekte? Warum kann es hilfreich sein, Targeting- und Ausspielungsmöglichkeiten offenzulegen und wer profitiert davon? Wie kann sichergestellt werden, dass Transparenzberichte auch von kompetenten, unabhängigen Stellen zeitnah geprüft werden?

Zum Beispiel scheinen umfangreiche Werbearchive der Plattformen eher für ein Expertenpublikum geeignet zu sein, etwa in Aufsichtsbehörden, Forschungseinrichtungen und bei Medienhäusern (was indirekte Transparenz schafft). Im Gegensatz dazu könnten einfach verständliche Werbekennzeichnungen unmittelbar im Nutzerfeed hilfreich für Nutzende selbst sein (direkte Transparenz).³⁰ Das heißt nicht unbedingt, dass jede Maßnahme nur für Expert:innen oder nur für Nicht-Expert:innen entwickelt werden soll (für Details zu den Maßnahmen siehe 4.3). Nichtsdestotrotz ist es entscheidend, die Zielgruppe von Transparenzmaßnahmen genauer zu bestimmen, da „Ambivalenz Industrie- und anderen Akteuren Raum lässt, ihr eigenes Verständnis davon durchzusetzen, welche Informationen wie bereitgestellt werden müssen“.³¹³²

Was allerdings sicher scheint ist, dass jegliche Transparenzvorgaben für Werbeplattformen und politische Werbetreibende online umfassender sein werden als die Regeln für traditionelle Offlinewerbung. Dies ist durch die besonderen Eigenschaften von Onlinewerbung gerechtfertigt, insbesondere dadurch, dass große Mengen persönlicher Verhaltensdaten für zielgerichtete Ansprachen genutzt werden (siehe Tabelle 1 oben). Zum Beispiel könnten Nutzende allein schon deshalb mehr über die Targeting-Kriterien von Onlinewerbung als von Offlinewerbung erfahren wollen, einfach weil es weitaus mehr verhaltensbasierte Targeting-Kriterien gibt und diese tiefer in die Privatsphäre eingreifen als offline.

Parlamentarische
Beteiligung nötig

Viele Akteure, von Plattformen über Gesetzgebende bis hin zu Forschenden und Parteien, müssen zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass politische Werbung online transparent und fair vonstattengeht. Parlamente sollten jedoch eine Hauptrolle dabei spielen, das übergeordnete Regelwerk für bezahlte

30 Zur Unterscheidung von direkter und indirekter Transparenz siehe Christopher Hood, „What happens when transparency meets blame-avoidance?“, *Public Management Review* 9, Nr. 2 (1. Juni 2007): 191–210, <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>.

31 Katharine Dommett, „Regulating Digital Campaigning: The Need for Precision in Calls for Transparency“, *Policy & Internet*, 12. Februar 2020, 16, <https://doi.org/10.1002/poi3.234>.

32 Alle Übersetzungen vom Englischen ins Deutsche in diesem Papier wurden vom Autor vorgenommen.



politische Kommunikation festzulegen und sich somit die Macht der Gesetzgebung von Techunternehmen zurückholen. Die parlamentarische Reaktion auf den technologischen Wandel im Bereich der politischen Werbung war langsam und in der Zwischenzeit war unternehmerisches Handeln notwendig und willkommen. Aber nun sollten es wieder gewählte Vertreter:innen sein, die entscheiden, welche Vorgaben es gibt und wer deren Einhaltung überprüft, immer basierend auf Konsultation mit diversen Stakeholdergruppen.



2. Wie Verzerrungen der Meinungsbildung aufgrund von politischer Onlinewerbung verhindert werden können

2.1 Handlungsbedarf aufgrund von verhaltensbasiertem Microtargeting

Mit verhaltensbasiertem Werbetargeting ist es möglich, dafür zu bezahlen, politische Diskussionen zu verzerren. Es kann dazu führen, dass Menschen hauptsächlich Anzeigen mit Botschaften sehen, die ihre eigenen Haltungen und Meinungen bekräftigen, was wiederum ihre Positionen in gesellschaftlichen Debatten verhärten und dadurch Polarisierung befeuern kann. Es kann im Versuch, auf vermutete Wesensmerkmale der Nutzenden einzugehen, Negativwerbung und Desinformation³³ anheizen. Ein theoretisches Beispiel: Eine Werbeplattform leitet aus Verhaltensdaten ab, dass eine Nutzergruppe sich leidenschaftlich mit der Forderung eines Immigrationsstopp in Europa identifiziert und wahrscheinlich nur mit Botschaften interagiert, die diese Position teilen oder die Gegenseite kritisieren. Die Plattform kann dann Werbung mit solchen Botschaften ausspielen.

Was Microtargeting bedeutet

Ein solches „Microtargeting“ ist der Kern vieler großer digitaler Plattformen wie Facebook. Es bedeutet nicht zwangsläufig die Ansprache einer kleinen Zielgruppe, sondern eher einer sehr genau definierten Zielgruppe mit recht homogenen Eigenschaften: „Kurz gesagt: Microtargeting sorgt dafür, dass eine Zielgruppe eine Botschaft bekommt, die maßgeschneidert auf eine oder mehrere Eigenschaften dieser Gruppe abgestimmt ist.“³⁴ Beispiele hierfür finden sich nicht nur in den USA, sondern auch in Europa: In Großbritannien etwa wurden Wähler:innen basierend auf demografischen Daten wie Geschlecht und Alter angesprochen, aber auch aufgrund der Annahme, dass sie Wech-

33 Für eine umfängliche Konzeptualisierung siehe Alexandre Alaphilippe, „Adding a ,D‘ to the ABC Disinformation Framework“, *Brookings TechStream*, 27. April 2020, <https://www.brookings.edu/techstream/adding-a-d-to-the-abc-disinformation-framework/>.

34 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): 3, <https://policyreview.info/articles/analysis/regulation-online-political-micro-targeting-europe>; siehe auch Information Commissioner’s Office, „Democracy disrupted? Personal information and political influence“ (Wilmslow: Information Commissioner’s Office, 11. Juli 2018), 27–28, <https://ico.org.uk/media/2259369/democracy-disrupted-110718.pdf>.

selwähler:innen sind.³⁵ Die Menge an Verhaltensdaten, die Werbeplattformen sammeln und ableiten, ist weitaus größer als offline und die Daten sind weitaus engmaschiger (siehe Beispiel 1).

Beispiel 1: Zahlreiche detaillierte persönliche Daten, die für verhaltensbasiertes Microtargeting genutzt werden

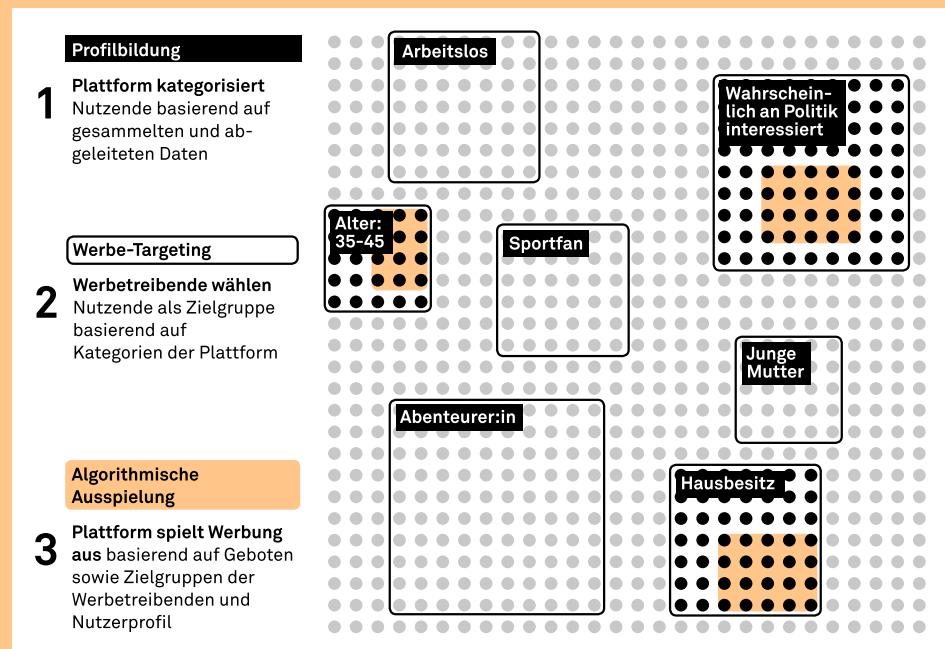


Abb.1: Vereinfachte Darstellung von Werbetargeting und Werbeausspielung auf digitalen Plattformen³⁶

35 Bethan John und Carlotta Dotto, „UK Election: How Political Parties Are Targeting Voters on Facebook, Google and Snapchat Ads“, *First Draft*, 14. November 2019, <https://firstdraftnews.org/443/latest/uk-election-how-political-parties-are-targeting-voters-on-facebook-google-and-snapchat-ads/>; Julian Jaursch, „Transcript for the Background Talk with Sam Jeffers on ‚Digital Disinformation – the New Default in Online Campaigning?‘“, *Stiftung Neue Verantwortung*, 3. März 2020, <https://www.stiftung-nv.de/en/publication/transcript-background-talk-digital-disinformation-new-default-online-campaigning>.

36 Angepasst von 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), 3, http://www.eurecom.fr/en/publication/5414/download/data-publi-5414_1.pdf; Karolina Iwańska u. a., „Who (Really) Targets You?“ (Warsaw: Fundacja Panoptykon, 17. März 2020), <https://panoptykon.org/political-ads-report>.

Werbetreibende, egal ob politische oder kommerzielle, profitieren davon, Nutzende in Gruppen zu sortieren, damit sie Anzeigen an jene ausspielen können, die darauf am ehesten reagieren.³⁷ Werbekategorien existieren auch online. Dort enthalten solche Profile jedoch weitaus mehr und weitaus detailliertere Daten zum Verhalten der Nutzenden, denn Werbetreibende und Plattformen tracken Nutzenden im Web und auf ihren mobilen Geräten³⁸. Eine Fülle von Daten wie etwa „Likes“, das Browsingverhalten und der Standort können genutzt werden, um daraus das Verhalten und die Vorlieben der Menschen abzuleiten. Werbetreibende können diese Profile dann für ihr Targeting nutzen.

Zudem muss bemerkt werden, dass es die Algorithmen der Plattformen sind, die letztendlich dafür sorgen, wer welche Anzeigen sieht. Dieser Prozess basiert ebenfalls auf den Werbekategorisierungen und persönlichen Daten³⁹. Auf die algorithmische Werbeausspielung haben Werbetreibende noch Nutzende Einfluss. Dies kann unbeabsichtigte Nebenfolgen haben, etwa wenn diskriminierende Targeting-Optionen angeboten werden⁴⁰. Es wurde zudem gezeigt, dass Ausspielungsalgorithmen diskriminierend wirken können, selbst wenn Werbetreibende dies nicht beabsichtigten.⁴¹

37 Siehe etwa den Industrieverband IAB, der seine „Taxonomie“ für Werbeeinhalte und Zielgruppen aktualisiert: Melissa Gallo, „Taxonomy: The Most Important Industry Initiative You’ve Probably Never Heard Of“, *Interactive Advertising Bureau*, 20. Juli 2016, <https://www.iab.com/news/taxonomy-important-industry-initiative-youve-probably-never-heard>.

38 Varoon Bashyakarla u. a., „Personal Data: Political Persuasion. Inside the Influence Industry. How It Works.“, *Tactical Tech*, März 2019, https://cdn.ttc.io/s/tacticaltech.org/methods_guidebook_A4_spread_web_Ed2.pdf; Singh, „Special Delivery“; Iwańska u. a., „Who (Really) Targets You?“

39 Iwańska u. a., „Who (Really) Targets You?“; Singh, „Special Delivery“; Ian Bogost und Alexis C. Madrigal, „How Facebook Works for Trump“, *The Atlantic*, 17. April 2020, <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2020/04/how-facebooks-ad-technology-helps-trump-win/606403/>.

40 Zum Beispiel wurden diskriminierende Targeting-Optionen bei Facebook erst entfernt, nachdem externe Beobachter:innen darauf aufmerksam gemacht hatten, siehe Daniel Golden, „Facebook Moves to Prevent Advertisers From Targeting Haters“, *ProPublica*, 15. September 2017, <https://www.propublica.org/article/facebook-moves-to-prevent-advertisers-from-targeting-haters>.

41 Muhammad Ali u. a., „Discrimination through Optimization: How Facebook’s Ad Delivery Can Lead to Skewed Outcomes“, *ArXiv:1904.02095*, 12. September 2019, <https://doi.org/10.1145/3359301>; Dipayan Ghosh und Joshua Simons, „Democratic Public Utilities“, forthcoming 2020.



Werbetreibende können
dafür bezahlen, beste-
hende Wählerpositionen
zu verstärken

Verhaltensbasiertes Werbetargeting *verursacht* keine gesellschaftlichen Spaltungen. Tatsächlich gibt es auch Vorteile von Microtargeting, zum Beispiel, wenn es genutzt wird, um die allgemeine Wahlbeteiligung anzuheben.⁴² Nichtsdestotrotz kann es gesellschaftliche Spannungen *anheizen*, was auch an der Beschaffenheit der Onlinewerbeplattformen liegt.

Wie kein anderer Informations- und Werberaum zuvor bietet der Onlineraum den Werbetreibenden und den Plattformen viele tiefgehende Informationen zum Verhalten und dem Engagement der Nutzenden. Inhalte, die online gepostet werden, egal ob bezahlt oder unbezahlt, können sofort und einfach getrackt und analysiert werden. Echtzeitanalysen haben journalistische Redaktionen radikal verändert, wie der Journalist Ezra Klein für den US-Markt schildert:⁴³ Redakteur:innen und Journalist:innen sind geprägt von den spielerischen Analysewerkzeugen in Redaktionen, die direkt anzeigen, welche Inhalte am meisten geteilt werden. Klein argumentiert, dass aufmerksamkeitsgetriebene Medien und Werbeplattformen dazu tendieren, identitätsstiftende Inhalte zu bevorzugen, denn: „Bei sozialen Plattformen geht es darum, eine öffentlichkeitswirksame Identität zu kuratieren und zu zeigen. Es geht darum zu sagen, ‚Mir ist das hier wichtig, das mag ich und jenes hasse ich.‘ Es geht darum anzuzeigen, zu welchen Gruppen man gehört und, ganz genauso wichtig, anzuzeigen, zu welchen Gruppen man eben nicht gehört.“⁴⁴ Das Targeting (der Werbetreibenden) und die Ausspielung der Werbung (durch die Plattformen) kann sich diese Umstände zu Nutze machen und ebenfalls auf die Identitäten der Bürger:innen anspringen. Dies ist, was Polarisierung und „negative campaigning“ anheizen kann, denn es ist oftmals nicht das rationale Policy-Argument, das die Hoffnungen und Ängste der Menschen anspricht (siehe Beispiel 2 weiter unten).

Das Hauptrisiko im Zusammenhang mit Microtargeting ist daher nicht nur, dass Werbetreibende einer Zielgruppe eine Sache versprechen könnten und einer anderen Zielgruppe das Gegenteil. Insbesondere Facebook war besorgt,

42 Für einen Überblick zu den Vorteilen von Microtargeting siehe Frederik J. Zuiderveen Borgesius u. a., „Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy“, *Utrecht Law Review* 14, Nr. 1 (9. Februar 2018): 84–86, <https://doi.org/10.18352/ulr.420>.

43 Ezra Klein, *Why We're Polarized* (New York, NY: Simon & Schuster, 2020).

44 Kapitel 6, Klein; für weitere Überlegungen zur Rolle politischer Identitäten, siehe auch Alice E. Marwick, „Why Do People Share Fake News? A Sociotechnical Model of Media Effects“, *Georgetown Law Technology Review*, 21. Juli 2018, 503–10, http://www.e-skop.com/images/UserFiles/Documents/Editor/fake_news.pdf; Kate Starbird, „Disinformation's Spread: Bots, Trolls and All of Us“, *Nature* 571, Nr. 7766 (24. Juli 2019): 449–449, <https://doi.org/10.1038/d41586-019-02235-x>; Daniel Kreiss, „Micro-targeting, the quantified persuasion“, *Internet Policy Review* 6, Nr. 4 (31. Dezember 2017), <https://policyreview.info/articles/analysis/micro-targeting-quantified-persuasion>.

dass die eigenen Targeting-Werkzeuge dafür genutzt würden.⁴⁵ Das ist jedoch nicht die wichtigste Art und Weise, wie Microtargeting politische Debatte verzerren und Polarisierung verstärken kann. Es stellt sich heraus, dass verhaltensbasiertes Microtargeting viel eher benutzt wird, um die immer gleiche Botschaft immer wieder an eine bestimmte Zielgruppe auszuspielen – eine Zielgruppe, zu der die Datenlage zeigt, dass sie empfänglich für die Botschaft ist. Ein Beispiel: Wenn eine Organisation eine Wählerschaft hat, auf die sie sich verlassen kann, weil letztere immer die Botschaft hört, die sie hören möchte („Wir schützen die Grenzen!“, „Wir schützen das Klima!“), besteht kein Grund, gegensätzliche Versprechen an andere Gruppen zu machen. Wenn überhaupt nötig, könnte die Organisation versuchen, Werbekampagnen aufzusetzen, die die andere Gruppe davon abhält, an der Abstimmung teilzunehmen.⁴⁶

Bestimmte politische
Botschaften können
manchen Menschen vor-
enthalten werden

Microtargeting kann auch deshalb zu verzerrten gesellschaftlichen Debatten beitragen, weil es diskriminierend ist. Werbetargeting ist definitionsgemäß diskriminierend, egal ob online oder offline: Einige Nutzende sehen eine Werbebotschaft und andere nicht. Doch verhaltensbasiertes Targeting macht diese Diskriminierung weitaus zielgerichteter und weitaus weniger sichtbar, allein aufgrund der Menge und Tiefe an persönlichen Daten, die große Plattformen haben.⁴⁷ Dafür zu bezahlen, politische Botschaften nur an bestimmte Teile der Bevölkerung zu senden und anderen Menschen diese Informationen vorzuhalten, kann den demokratischen Diskurs verzerren.⁴⁸ Die Detailgenauigkeit des Onlinetargetings und die Undurchschaubarkeit der algorithmischen Werbeausspielung erlauben ein neues Maß an Segmentierung der Wählerschaft und erhöhen das Risiko dieser bezahlten Verzerrung. Ein theoretischer Fall wäre eine Negativwerbekampagne, etwa eine, die bestimmte

45 Steven Levy, Facebook: *The Inside Story* (New York, NY: Penguin Random House, 2020).

46 So ist es offenbar im US-Präsidentenwahlkampf 2016 geschehen. Steven Levy berichtet von Donald Trumps Facebook-Werbekampagne: „Sie haben einfach nur den richtigen Leuten die richtigen Botschaften gezeigt“, sagt ein Techverantwortlicher, der die Methoden kennt. „Für eine Person mag das Einwanderung sein, für jemand anderen sind es Arbeitsplätze, für andere ist es Militärmacht. Und dann bauen sie sich eine schöne Zielgruppe auf. Es war am Ende so verrückt, dass sie in den Gegenden, wo er eine Rede halten würde, Werbekampagnen laufen hatten, um rauszufinden, was in der Gegend gut ankommen würde. Dann haben sie in Echtzeit die Rede angepasst, basierend auf dem Marketing.“ (...) Und was haben die Trump-Leute gemacht, wenn sie eine Hörerschaft gefunden hatten, die auf nichts ansprang, was also darauf hindeutet, dass sie wahrscheinlich nicht für Trump stimmen würden? Diesen Leuten haben sie Anti-Hillary-Werbung gezeigt und gehofft, dass Anti-Trumper gar nicht erst wählen gehen.“ Levy.

47 Singh, „Special Delivery“; 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>.

48 Judit Bayer, „Double harm to voters: data-driven micro-targeting and democratic public discourse“, *Policy review* 9, Nr. 1 (31. März 2020), <https://doi.org/10.14763/2020.1.1460>.

Menschen herabwürdigt und Lügen verbreitet. Es wäre schlimm genug, dass eine solche Kampagne online schneller mehr Menschen erreichen könnte als ein Straßenplakat. Doch die weit größere Gefahr ist, dass Plattformen es Werbetreibenden ermöglichen würden, solche Botschaften an genau jene Menschen zu senden, die wahrscheinlich darauf eingehen werden, während die Botschaften gleichzeitig vor allen anderen, seien es Bürger:innen, Forschungsteams oder Medien, versteckt würden. Hier wird klar, dass die neuen Risiken, die mit politischer Onlinewerbung zusammenhängen, nicht unbedingt mit den *Werbeinhalten* zu tun haben. Es gibt bereits rechtliche Grundlagen im Grundgesetz und im Strafrecht, um mit möglicherweise rechtswidrigen Inhalten umzugehen. Was neu ist und was bisher nicht angegangen wird, ist die zielgerichtete, algorithmische, diskriminierende *Werbeausspielung*, die zu verzerrten politischen Debatten beitragen kann.

Wählende sind sich oft nicht bewusst, dass eine solche Profilbildung für politische Zwecke geschieht.⁴⁹ In der EU äußerten zwei Drittel der Befragten in einer Umfrage ihre Sorge, dass persönliche Daten genutzt würden, um zielgerichtete politische Botschaften an sie auszuspielen.⁵⁰ Eine Mehrheit der deutschen Befragten in einer anderen Umfrage zeigte geringe Akzeptanzraten für personalisierte Botschaften von politischen Kampagnen.⁵¹ Wenn vielen Nutzenden nicht bewusst ist, dass ihre persönlichen Daten für politische Werbung genutzt wird, dürfte ihnen auch unklar sein, dass Werbetreibende wiederum die Interaktion mit den Anzeigen (das „engagement“ damit) nutzen: Die Engagement-Metriken einer Werbekampagne können als eine Art Live-Befragung für Werbetreibende fungieren und dabei helfen herauszufinden, welche Botschaften, Aufmachungen und Kandidierende am besten funktionieren.⁵² Abgesehen von den Risiken für Individuen, die unwissentlich Teil eines Experiments zum Test von Werbebotschaften werden, entstehen auch gesellschaftliche Gefahren, wenn Werbetreibende auf die Stimmungen in sozialen

49 Für Deutschland siehe Kozyreva u. a., „Artificial Intelligence in Online Environments“, 9; für Kanada siehe Government of Canada, „Understanding the Digital Ecosystem: Findings from the 2019 Federal Election“ (Ottawa: Government of Canada, 2019), 24–27, <https://b1c9862c-6924-4cfd-9cbe-6c6f0144a777.filesusr.com/ugd/38105fc2beb2fbb5f46199fbc2f636ace59ee.pdf>.

50 Kantar Public Brussels, „Special Eurobarometer 477 – Summary“ (Brussels: Kantar Public, September 2018), 17, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/84538>.

51 Kozyreva u. a., „Artificial Intelligence in Online Environments“, 10.

52 Nick Corasaniti, „How a Digital Ad Strategy That Helped Trump Is Being Used Against Him“, *The New York Times*, 28. April 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/28/us/politics/Facebook-Acronym-advertising.html>; Rowland Manthorpe, „Boris Johnson Team Posts Hundreds of Facebook Ads to Test Campaign Messages“, *Sky News*, 26. Juli 2019, <https://news.sky.com/story/boris-johnson-team-posts-hundreds-of-facebook-ads-to-test-campaign-messages-11770644>.



Netzwerken hören: Die Nutzerschaft solcher Dienste ist nicht repräsentativ für die Gesellschaft, sodass die politische Agenda eventuell verzerrt werden könnte, wenn allein auf die Themen und Prioritäten der Onlinediskussionen geachtet wird.⁵³

Mit dieser datengetriebenen Aufteilung der Wählerschaft geht außerdem ein erhöhtes Risiko für Verletzungen der Privatsphäre einher, was abermals an der enormen Anzahl und der Art der persönlichen Verhaltensdaten liegt, die für politische Onlinewerbung genutzt werden.⁵⁴ Bei einer abstrakteren Betrachtung ist es ohnehin fraglich, ob eine datengetriebene Überwachung der Wählenden, um en Detail deren Verhaltensweisen und Absichten herauszufinden, in einer Demokratie überhaupt nötig ist.⁵⁵

2.2 Schwachstellen bestehender Regeln und Maßnahmen

Es gibt keine Regulierung, die Polarisierung stoppen kann, weder online noch offline, und eine solche Regulierung sollte es auch niemals geben. Allerdings wird die Gefahr, dass politische Debatten verzerrt und polarisiert werden, durch zielgerichtete Onlinewerbung betont, da einige der Beschränkungen und Datenschutzregeln, die es für traditionelle Werbung gibt, für den digitalen Raum unpassend sind.

Wie Targeting offline eingeschränkt wird

Verbreitete Optionen, offline politisch zu werben, haben in Deutschland natürliche und/oder rechtliche Begrenzungen. Diese Einschränkung der Targeting-Möglichkeiten schwächt damit zusammenhängende Risiken für verzerrte und polarisierte Debatten etwas ab:

- Generell gilt für Offlinewerbemaßnahmen: Targeting basiert meist auf recht groben demografischen Daten (etwa bei Postwurfsendungen und Plakaten) und/oder ist kontextabhängig (zum Beispiel bei Print- oder

53 Orestis Papakyriakopoulos u. a., „Social Media und Microtargeting in Deutschland“, *Informatik-Spektrum* 40, Nr. 4 (1. August 2017): 334, <https://doi.org/10.1007/s00287-017-1051-4>; Orestis Papakyriakopoulos u. a., „Distorting Political Communication: The Effect Of Hyperactive Users In Online Social Networks“ (IEEE INFOCOM 2019 – IEEE Conference on Computer Communications Workshops, Paris, 2019), 157–64, <https://doi.org/10.1109/INFOCOMW.2019.8845094>.

54 Für eine kurze Übersicht zu den Privatsphärenrisiken im Zusammen mit Onlinewerbung siehe Athanasios Andreou u. a., „Measuring the Facebook Advertising Ecosystem“ (Network and Distributed System Security Symposium, San Diego, CA, 2019), 14, <http://www.eurecom.fr/en/publication/5779/download/data-publi-5779.pdf>.

55 Colin J. Bennett und David Lyon, „Data-Driven Elections: Implications and Challenges for Democratic Societies“, *Internet Policy Review* 8, Nr. 4 (31. Dezember 2019): 11, <https://policyreview.info/data-driven-elections>.



TV-Werbung). Kontextabhängiges Targeting ist ebenfalls recht grob (beispielsweise könnte die Entscheidung sein, ob ein Fernsehspot während einer Live-Sportübertragung oder einer Seifenoper geschaltet wird). Verhaltensbasiertes Targeting unter Nutzung persönlicher Wählerdaten ist unüblich.

- Rundfunkwerbung kann schwerlich an eng definierte Zielgruppen angepasst werden. Persönliche Verhaltensdaten sind nicht der Treiber für Fernseh- und Radiowerbung, was Microtargeting erschwert. Außerdem gibt es nur begrenzt Sendezeit und gesetzliche Regeln: Nur politische Parteien dürfen im Rundfunk werben und dies auch nur kurz vor Wahlen (siehe 3.2).
- Politische Parteien können Printanzeigen in verschiedenen Zeitschriften nutzen, je nach gewünschter Zielgruppe. Verhaltensbasiertes Targeting ist jedoch nur sehr begrenzt und anhand weniger persönliche Wählerdaten möglich. Ähnlich wie Fernsehsendezeiten gibt es nur begrenzten Platz in Zeitungen und zudem sind Printanzeigen teuer.
- Wahlposter auf der Straße können in verschiedenen Gegenden unterschiedliche Slogans haben, etwa in ländlichen oder städtischen Regionen. Doch insgesamt sind Plakate so öffentlich wie kaum andere Werbung und zudem sind auch diese Anzeigen meist nur vor Wahlen sichtbar⁵⁶.
- Für postalische Werbung sind die Targeting-Optionen gesetzlich beschränkt: Parteien dürfen auf offizielle Wählerverzeichnisse nur kurz vor Wahlen zugreifen und müssen solche Daten später wieder löschen.⁵⁷ Sie können Daten nur begrenzt kategorisiert abfragen, etwa Menschen im Alter von 18 und 22, um potenzielle Erstwählende zu erreichen.⁵⁸ Parteien und andere politische Werbetreibende könnten Adresshändler nutzen, um Werbepost zu verschicken, aber hier ist Microtargeting auf zusammengefasste Haushalte beschränkt.⁵⁹

56 In Deutschland werden Wahlplakate auf lokaler Ebene geregelt. Wer in der Öffentlichkeit werben darf, liegt oft im Ermessen der Gemeinden und unterliegt dem Straßenverkehrsrecht. Für gewöhnlich dürfen Parteien zwischen vier und sieben Wochen vor einer Wahl auf der Straße werben, siehe psu, „Wahlplakate: Die Rechtslage zur Parteienwerbung“, *Deutsche Anwaltauskunft*, 8. Oktober 2018, <https://anwaltauskunft.de/magazin/gesellschaft/staat-behoerden/wahlplakate-die-rechtslage-zur-parteienwerbung>.

57 Kristin Becker, „Wahlwerbung: Nicht alles ist erlaubt“, *tagesschau.de*, 5. September 2017, <https://www.tagesschau.de/inland/btw17/wahlwerbung-was-ist-erlaubt-101.html>.

58 Becker; Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, „Tätigkeitsbericht 2013/14“ (Ansbach: Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, März 2015), 81, https://www.lida.bayern.de/media/baylda_report_06.pdf.

59 Dagmar Weitbrecht, „Welche Wahlkampf-Strategien nutzen die Parteien?“, *mdr.de*, 24. Mai 2019, <https://www.mdr.de/medien360g/medienpolitik/bigdata-wahlkampf-partei-100.html>.

Insgesamt ist es offline schwierig, entweder Menschen eine Botschaft durch konstante Wiederholung einzuhämmern und/oder mit zielgerichteten Slogans auf die Identitäten spezifischer Gruppen anzuspielen. Solche Aktivitäten, die Debatten verzerren und Polarisierung verstärken können, sind jedoch online verhältnismäßig leicht durchzuführen.

Beispiel 2: Negativwerbung während der britischen Wahlen

Die Möglichkeiten der Plattformen für Werbetargeting und Werbeauspielung erlauben es Kampagnen, zu testen, welche Botschaften bei Wahlberechtigten am besten ankommen. Dies ist nicht unüblich und neu, es ist auch nicht an sich schlecht. Es kann allerdings zu Negativkampagnen führen, wenn sich herausstellt, dass sensationalistische, personalisierte Attacken die Anzeigen sind, die am meisten Klicks in sozialen Netzwerken bringen. In den britischen Wahlen 2019 schien dies der Fall gewesen zu sein.⁶⁰ Das könnte eine Veränderung gegenüber 2017 markieren, als Forschende herausfanden, dass Facebookwerbung zumindest nicht negativer ist als andere Werbung.⁶¹ Zur Wahl 2019 sagte ein Forscher der NGO WhoTargetsMe, die etwas Licht ins Dunkel der Facebookwerbung bringen möchte: „Negative Botschaften in Bezug auf Brexit, die Wähler:innen zu polarisierenden Meinungen führen können, werden immer raffinierter.“⁶² Die Wahl zeigte aber nicht nur, dass Werbung Polarisierung verstärken kann. Es wurde auch klar, wie Parteien Anzeigen dafür nutzen, um Feedback auf ihre Wahlkampagne im Allgemeinen einzuholen: Anzeigen wurden dafür eingesetzt, an Wählerdaten zu gelangen, indem Leute dazu bewogen wurden, sich für Newsletter anzumelden oder Umfragen auszufüllen.⁶³

60 John und Dotto, „UK Election: How Political Parties Are Targeting Voters on Facebook, Google and Snapchat Ads“; Jamie Doward, „Voters ‚Used as Lab Rats‘ in Political Facebook Adverts, Warn Analysts“, *The Observer*, 9. November 2019, <https://www.theguardian.com/technology/2019/nov/09/facebook-voters-used-as-lab-rats-targeted-political-advertising>.

61 Nick Anstead u. a., „Political Advertising on Facebook: The Case of the 2017 United Kingdom General Election“ (European Consortium of Political Research Annual General Meeting, Hamburg, 2018), <https://pdfs.semanticscholar.org/f423/74ed6138b0fd258d7b2fff7099f9f9700c93.pdf>; ähnlich wurde für die USA gezeigt, dass Facebookwerbung nicht negativer als TV-Werbung ist, aber ideologisch geprägt und weniger auf Inhalte fokussiert, siehe Erika Franklin Fowler u. a., „Political Advertising Online and Offline“, 18. Mai 2018

62 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/>.

63 Manthorpe, „Boris Johnson Team Posts Hundreds of Facebook Ads to Test Campaign Messages“.

Große digitale Plattformen ermöglichen konstante, präzise ausgerichtete Werbeausspielung, oft mit wenigen oder keinen natürlichen und rechtlichen Grenzen. Zum Beispiel geht der Platz auf Facebook oder TikTok nicht aus und bei diesen Diensten handelt sich nicht um Nachrichtenprodukte, die Menschen ausdrücklich zu diesem Zweck konsumieren (wie etwa eine Tageszeitung), oder für die spezifische gesetzliche Regeln zum Targeting vorhanden sind (wie Postwurfsendungen). Die Eigenschaften von Onlinewerbung tragen daher leicht dazu bei, segmentierte Nachrichten- und Werberäume zu schaffen, in denen Menschen politische Botschaften erhalten, die basierend auf persönlichen Verhaltensdaten ihre Vorlieben und Identitäten ansprechen.

Die DSGVO als wichtiger
Kontrollmechanismus für
Onlinetargeting

Die grundlegende Datensammlung und das Profiling unterliegen europäischen Datenschutzregeln. Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der EU gibt Nutzenden weiter reichende Rechte zum Datenschutz als in anderen Regionen der Welt. Viele Arten der Datennutzung, die etwa in den USA möglich sind, stehen deutschen Kampagnen nicht zur Verfügung.⁶⁴ Zum Beispiel sind Regeln zur informierten Einwilligung sowie Zweckbindung und Begrenzungen für Datensammlungen wichtige Säulen der DSGVO, die politische Werbetreibende, wie andere Datenverarbeiter auch, befolgen müssen. Die DSGVO gibt Menschen zudem das Recht, der Datenverarbeitung für Direktmarketing zu widersprechen. Die Regeln setzen ortsbasiertem Tracking wie Geofencing, was in anderen Regionen der Welt verbreitet ist⁶⁵, Grenzen. Das Tracking von Nutzenden mit Cookies ist in Europa ebenfalls schwieriger als andernorts.⁶⁶ Der Einsatz spezieller Listen, die für Werbezwecke mit Facebooks Datenbank abgeglichen werden („Custom Audiences“), erfordert eine Einwilligung der

64 Simon Kruschinski und André Haller, „Restrictions on Data-Driven Political Micro-Targeting in Germany“, *Internet Policy Review* 6, Nr. 4 (31. Dezember 2017): 7–8, 12, <https://policyreview.info/articles/analysis/restrictions-data-driven-political-micro-targeting-germany>; Borgesius u. a., „Online Political Microtargeting“, 89–91; Dobber, Fathaigh, und Borgesius, „The regulation of online political micro-targeting in Europe“, 5–7; Colin Bennett und Smith Oduro Marfo, „Privacy, Voter Surveillance and Democratic Engagement: Challenges for Data Protection Authorities“, *SSRN Scholarly Paper* (Rochester, NY: Social Science Research Network, 1. Oktober 2019), 27–36, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3517889>.

65 Bashyakarla u. a., „Personal Data“, 72–75.

66 Dies ist in der E-Privacy-Verordnung (und nicht nur in der DSGVO) geregelt, siehe Dobber, Fathaigh, und Borgesius, „The regulation of online political micro-targeting in Europe“, 6–7; Die geplante E-Privacy-Verordnung könnte eine wichtige gesetzgeberische Reform zum Thema Nutzer-Tracking sein, was auch bedeutende Auswirkungen auf (politische) Onlinewerbung hat, siehe Malte Engeler, „Die ePrivacy-Verordnung im Rat der Europäischen Union: Eine aktuelle Bestandsaufnahme“, *PinG Privacy in Germany*, Nr. 4 (2018): 146–47, 149, https://www.pingdigital.de/ce/die-eprivacy-verordnung-im-rat-der-europaeischen-union/_sid/DNXW-604887-W44f/detail.html; der Reformprozess steckt allerdings seit Jahren fest.



Betroffenen.⁶⁷ Das „Facebookpixel“, ein in den US-Kampagnen stark genutztes Trackingwerkzeug, scheinen deutsche Parteien kaum zu nutzen.

Schwachstellen der
DSGVO mit Blick auf
Onlinewerbung

All diese Regeln, selbst mit der DSGVO, erzielen dennoch nicht eine ähnliche Wirkung wie die Werbebegrenzungen für den Offlinebereich. Zugegebenermaßen ist es kein primäres Ziel der DSGVO, Regeln für politische Werbung zu setzen. Tatsächlich wird Direktmarketing sogar ausdrücklich als „berechtigtes Interesse“ für die Verarbeitung persönlicher Daten erwähnt. Die Datenschutzregeln enthalten nichtsdestotrotz Beschränkungen für Profiling, wenn dieses „rechtliche Wirkung entfaltet“⁶⁸. Diese Vorgabe wird in der Praxis in Bezug auf Onlinewerbung kaum genutzt, wo Profiling dennoch weit verbreitet ist. Deutsche Datenschutzbehörden und die Datenethikkommission haben klarere Transparenzvorgaben in diesem Bereich gefordert und somit eine regulatorische Lücke zu Profiling aufgezeigt.⁶⁹ Es gibt zudem Defizite im Umgang mit abgeleiteten Daten („data inferences“). Zum Beispiel sind die Einwilligungsregeln zu sensiblen Daten, etwa Gesundheitsdaten oder Daten zur persönlichen politischen Ideologie, strenger als bei anderen Daten. Auch wenn Nutzende solche sensiblen Daten freiwillig preisgeben mögen (etwa, indem sie schreiben „Ich unterstütze Partei X.“ oder die Facebookseite einer Kampagne „ liken“), fehlt oftmals trotz DSGVO-Vorgaben eine klare Information dazu, für was diese Daten genutzt werden könnten. Außerdem leiten Techunternehmen politische Präferenzen, Einstellungen, Verhalten und letztendlich Wesenszüge auch aus anderen, scheinbar unverfänglichen Daten ab (etwa

67 Thomas Kranig, „Bayerischer Verwaltungsgerichtshof entscheidet: BayLDA untersagt zu Recht den Einsatz von Facebook Custom Audience“, Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, 20. November 2018, https://www.la.bayern.de/media/pm2018_18.pdf.

68 § 22 (1) DSGVO, Europäisches Parlament, „Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR)“, Pub. L. No. 32016R0679, 119 OJ L (2016), <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/deu>.

69 Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, „Erfahrungsbericht der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder zur Anwendung der DS-GVO“, November 2019, 24, https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2019/12/20191209_Erfahrungsbericht-zur-Anwendung-der-DS-GVO.pdf; Datenethikkommission, „Gutachten der Datenethikkommission“ (Berlin: Datenethikkommission, 2019), 99–102, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Fokusthemen/Gutachten_DEK_DE.pdf?__blob=publicationFile&v=2.



aus den Kommentaren auf bestimmte Inhalte oder dem „Liken“ verschiedener Facebookgruppen).⁷⁰

Die Plattformen und mit ihnen die Werbetreibenden erhalten Informationen zum Nutzerverhalten, indem sie Wahlberechtigte im Internet und auf deren mobilen Geräten tracken, und mit dieser „Datenableitung“ kann die DSGVO allein nur schwerlich umgehen.⁷¹ Selbst wenn die Präferenzen und Identitäten, die aus Verhaltensdaten abgeleitet wurden, nicht mit den tatsächlichen Präferenzen der Nutzenden übereinstimmen (was nicht ungewöhnlich ist), bestimmen dennoch diese falsch abgeleiteten Nutzerprofile, welche Werbung die Menschen sehen. Nutzende haben kaum Chancen, ihre Profile zu korrigieren, wenn sie nicht einmal wissen, welche Daten genutzt werden, um Ableitungen und Profile zu erstellen.

2.3 Policy-Optionen

Begrenzungen für verhaltensbasiertes Microtargeting

Nur grundlegende
persönliche Daten für
politisches
Microtargeting

Das verdeckte, diskriminierende und verzerrende verhaltensbasierte Microtargeting sollte im Interesse fairer und offener politischer Debatten für politische Onlinewerbung eingeschränkt werden. Konkret sollte es Regeln dafür geben, welche Daten und Datenquellen für politische Werbezwecke genutzt werden dürfen. Beispielsweise könnten Daten festgelegt werden, die für Werbetargeting (mit Blick auf Werbetreibende) *und* für Werbeausspielung (mit Blick auf Plattformen) genutzt werden dürfen. Dies könnten der Wahlkreis, das Alter und das Geschlecht sein. Politische Onlinewerbung dürfte dann ausschließlich anhand dieser Daten erfolgen: Keine sensiblen Daten, abgeleiteten Daten und Daten aus anderen Teilen der Nutzerprofile der Plattformen dürfen benutzt werden. Externe Datenbanken der Werbetreibenden sollten ebenfalls nicht erlaubt sein, wenn es sich nicht um öffentlich verfügbare Melderegister handelt. Dies spiegelt ähnliche bestehende Regeln für den Offlinebereich wider,

⁷⁰ Amy Brouillette u. a., „RDR Corporate Accountability Index: Transparency and Accountability Standards for Targeted Advertising and Algorithmic Systems. Pilot Study and Lessons Learned“ (Washington, DC: Ranking Digital Rights, 16. März 2020), 11, <https://rankingdigitalrights.org/wp-content/uploads/2020/03/pilot-report-2020.pdf>; viele der Punkte zu abgeleiteten Daten basieren auf der Forschung von Michael Kosinski et al., siehe hier (sowie die kritischen Briefe zu deren Arbeit im Journal): Sandra C. Matz u. a., „Psychological Targeting as an Effective Approach to Digital Mass Persuasion“, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114, Nr. 48 (28. November 2017): 12714–19, <https://doi.org/10.1073/pnas.1710966114>.

⁷¹ Sandra Wachter und Brent Mittelstadt, „A Right to Reasonable Inferences: Re-Thinking Data Protection Law in the Age of Big Data and AI“, *Oxford Business Law Blog*, 9. Oktober 2018, <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2018/10/right-reasonable-inferences-re-thinking-data-protection-law-age-big>.



wo Parteien Melderegister in begrenztem Umfang für Wahlwerbung nutzen dürfen.⁷² Bürger:innen können gegen diese Nutzung einen Widerspruch einlegen. Dieses Opt-out-Verfahren könnte in ein Opt-in-Verfahren geändert werden.

Solche Regeln würden verhaltensbasiertes Targeting etwas einschränken, aber gleichzeitig Werbetreibenden die Möglichkeit lassen, Teile der Bevölkerung zielgerichtet anzusprechen, was hilfreich sein kann, um etwa die Bürger:innen im eigenen Wahlkreis oder Erstwählende zu erreichen. Es gibt überzeugende Argumente dafür, Microtargeting ganz zu verbieten.⁷³ Gerade mit Blick auf politische Onlinewerbung könnte ein generelles Verbot allerdings kleinere Werbetreibende und Nicht-Amtsinhaber:innen benachteiligen, die (anfangs) dafür zahlen, ihre Zielgruppe zu erreichen.⁷⁴ Es ist zudem unklar, welches Finanzierungsmodell Targeting-Werbung bei Plattformen wie Facebook und YouTube ersetzen würde. Eine offensichtliche Alternative, ein Bezahlmodell basierend auf (Freemium-)Abonnements oder Gebühren, könnte eventuell ärmere Menschen vom Zugang sozialer Netzwerke und damit einiger politische Diskussionen ausschließen.

Einige Plattformen haben Targetingoptionen bereits leicht begrenzt. Google etwa hat die Targeting-Optionen für politische Werbung auf Alter, Geschlecht und Postleitzahl beschränkt.⁷⁵ Solche freiwilligen Maßnahmen sollten plattformübergreifend verpflichtend gemacht werden. Ansonsten gibt es kaum Möglichkeiten, deren Einhaltung zu prüfen, zumal Plattformen die Maßnahmen jederzeit sanktionsfrei beenden könnten.

Mindestgröße für Werbezielgruppen beim Microtargeting

Wenn Werbetreibende mehr Menschen gleichzeitig ansprechen müssten, könnte dies Negativkampagnen und identitätsverstärkender Werbung entgegenwirken. Es wäre zum Beispiel einfacher für andere Wählende und For-

Regeln oder finanzielle
Anreize für größere
Zielgruppen

72 Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, „Aktuelle Kurz-Information 28: Auskunft aus dem Melderegister an politische Parteien vor Wahlen“, Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, 1. Februar 2020, <https://www.datenschutz-bayern.de/datenschutzreform2018/aki28.html>.

73 Gilead Edelman, „Why Don't We Just Ban Targeted Advertising?“, *Wired*, 22. März 2020, <https://www.wired.com/story/why-dont-we-just-ban-targeted-advertising/>; Rahman und Teachout, „From Private Bads to Public Goods“; David Dayen, „Ban Targeted Advertising“, *The New Republic*, 10. April 2018, <https://newrepublic.com/article/147887/ban-targeted-advertising-facebook-google>.

74 Vgl. Daniel Kreiss und Matt Perault, „Four Ways to Fix Social Media's Political Ads Problem – Without Banning Them“, *The New York Times*, 16. November 2019, <https://www.nytimes.com/2019/11/16/opinion/twitter-facebook-political-ads.html>.

75 Scott Spencer, „An Update on Our Political Ads Policy“, *Google*, 20. November 2019, <https://blog.google/technology/ads/update-our-political-ads-policy/>.

schende, Desinformation aufzudecken und sich mit Gegenrede zu engagieren.⁷⁶ Deshalb könnte es eine verpflichtende Mindestgröße für Zielgruppen geben, wie einige Behörden, Forschende und Unternehmer:innen aus dem Silicon Valley empfohlen haben.⁷⁷ Die Zielgruppengröße könnte etwa auf der Wahlkreisgröße basieren. Finanzielle Anreize kämen ebenfalls in Frage: Je größer und heterogener eine Zielgruppe ist, desto billiger die Werbekampagne.⁷⁸ Eine solche Idee zeigt, wie wichtig eine Definition von politischer Werbung (siehe 1.1), die Überprüfung politischer Werbetreibender (siehe 3.3) und verpflichtende Transparenzberichte (siehe 4.3) sind.

Gegenrede könnte auch ermöglicht werden, indem Kampagnen auf die Werbung ihrer politischen Gegner:innen reagieren könnten. Dies könnte bedeuten, dass Werbetreibende die identische Zielgruppe einer gegnerischen Kampagne ansprechen würde.⁷⁹ Plattformen müssten hierfür funktionierende Verifizierungsmechanismen (siehe 3.3) und Werbearchive aufbauen (siehe 4.3).

Erweiterte Datenschutzregeln und Einstellungsmöglichkeiten für Nutzende

Da Werbeplattformen darauf basieren, viele Nutzerdaten zu sammeln und daraus Vorlieben, Abneigungen und Wesenszüge abzuleiten, müssen Nutzende wissen und kontrollieren können, wie Plattformen diese Ableitung durchführen und wie Werbetreibende diese nutzen. Wählende überall in Europa sollten einfachen Zugang zu Informationen zu ihren Datenschutzrechten haben und einfache Möglichkeiten, diese durchzusetzen, insbesondere das Recht, Widerspruch gegen die Datenverarbeitung für Direktmarketing einzulegen. Eine strikte Durchsetzung durch nationale Datenschutzbehörden etwa der

76 Reddit, zum Beispiel, verpflichtet US-amerikanische politische Werbetreibende, die Kommentarfunktion unter Anzeigen für mindestens 24 Stunden aktiviert zu lassen, um eine Diskussion zu der Werbung zu ermuntern, siehe „Reddit Advertising Policy“, Reddit Help, 2020, <https://www.reddithelp.com/en/categories/advertising/ad-review/reddit-advertising-policy>; Spandana Singh, „Reddit’s Intriguing Approach to Political Advertising Transparency“, Slate, 1. Mai 2020, <https://slate.com/technology/2020/05/reddit-political-advertising-transparency.html>.

77 Ellen L. Weintraub, „Don’t Abolish Political Ads on Social Media. Stop Microtargeting.“, *The Washington Post*, 1. November 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/11/01/dont-abolish-political-ads-social-media-stop-microtargeting/>; 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“, 20; Ingram, „Talking with Former Facebook Security Chief Alex Stamos“; Borthwick, „Ten Things Technology Platforms Can Do to Safeguard the 2020 U.S. Election.“

78 Karen Kornbluh, Ellen Goodman, und Eli Weiner, „Safeguarding Democracy Against Disinformation“ (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, 24. März 2020), 32, <http://www.gmfus.org/publications/safeguarding-democracy-against-disinformation>.

79 Kreiss und Perault, „Four Ways to Fix Social Media’s Political Ads Problem – Without Banning Them“.



Regeln zu Profiling, Zweckbindung und Datenminimierung, sowohl mit Blick auf Werbetreibende als auch auf Plattformen, könnte ebenfalls hilfreich sein. Allerdings ist die DSGVO ein „notwendiger, aber kein hinreichender Schutz“ hinsichtlich Microtargeting.⁸⁰

Deshalb ist es nötig, Regeln zu Profiling und Werbung aus der DSGVO klarzustellen und zu erweitern. Es muss klarer sein, welche Grenzen für Datenableitung und Nutzer-Tracking es gibt.⁸¹ Wie bei harten Beschränkungen für Microtargeting (siehe oben) ist die Idee hierbei, die Fülle und Art an Daten, die Kampagnen und Plattformen zum Targeting verwenden können, zu begrenzen, da hinter der algorithmischen Ausspielung von Onlinewerbung die Datensammlung und -ableitung großer Techunternehmen steht.⁸² So könnten Anreize geschaffen werden, keine großen Wählerdatenbanken aufzubauen.⁸³ Es könnte zudem das Ausmaß spaltender und polarisierender Werbung verringern, wenn Werbetreibende nicht auf die aufgrund von Verhaltensdaten vermuteten Identitäten und Vorlieben abzielen.⁸⁴ Dies könnte außerdem mehr Gelegenheiten eröffnen, Negativwerbung und Desinformation in Anzeigen aufzudecken.

Erweiterte Einstellungsmöglichkeiten für Nutzende

Außerdem sollte Nutzenden die Möglichkeit gewährt werden, das Werbeprofil, das Werbetreibende und Plattformen über sie haben, einzusehen und zu bearbeiten.⁸⁵ Einige Plattformen bewegen sich jetzt schon in diese Richtung und bieten Nutzenden Einstellungsmöglichkeiten an. Facebook, zum Beispiel, gibt Nutzenden grobe Einblicke in Werbeprofile.⁸⁶ Oftmals verhindert

80 Dobber, Fathaigh, und Borgesius, „The regulation of online political micro-targeting in Europe“, 13.

81 Wachter und Mittelstadt, „A Right to Reasonable Inferences“; Iwańska u. a., „Who (Really) Targets You?“

82 Vgl. Gary und Soltani, „First Things First“.

83 Vgl. Peter Kafka, „Facebook’s Political Ad Problem, Explained by an Expert“, Vox, 10. Dezember 2019, <https://www.vox.com/recode/2019/12/10/20996869/facebook-political-ads-targeting-alex-stamos-interview-open-sourced>.

84 So argumentiert Weintraub, „Don’t Abolish Political Ads on Social Media. Stop Microtargeting.“; aber es gibt auch Gegenargumente, die darauf hinweisen, dass ein Verbot von Microtargeting irreführende oder Negativwerbung nicht angehen kann, siehe Kafka, „Facebook’s Political Ad Problem, Explained by an Expert“; sicher wären Begrenzungen für Microtargeting nicht die eine Lösung, die Negativkampagnen und Desinformation verhindert; dafür sind Reformen in mehreren, miteinander zusammenhängenden Policyfeldern nötig, siehe Julian Jaursch, „Regulatory Reactions to Disinformation: How Germany and the EU Are Trying to Tackle Opinion Manipulation on Digital Platforms“ (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 22. Oktober 2019), https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/regulatory_reactions_to_disinformation_in_germany_and_the_eu.pdf.

85 epicenter.works, „Platform Regulation“ (Wien: epicenter.works, Oktober 2019), 17, <https://platformregulation.eu/assets/docs/platformregulation-latest.pdf>.

86 Rob Leathern, „Expanded Transparency and More Controls for Political Ads“, Facebook Newsroom, 9. Januar 2020, <https://about.fb.com/news/2020/01/political-ads/>.



dies aber nicht, dass Plattformen Daten von Werbetreibenden erhalten, und dass Plattformen Nutzerdaten verwenden, um ihre Ausspielungsalgorithmen zu trainieren.⁸⁷ Es bleiben weitere wichtige Schwachstellen bestehen: Die Hinweise auf Werbung sind teils wenig aussagekräftig hinsichtlich der Datennutzung und -ableitung. Zudem haben Nutzende kaum Informationen und Kontrolle darüber, welche Daten für Targeting verwendet werden.⁸⁸ Viele der Optionen sind Opt-out-Einstellungen. Deshalb sollten Techunternehmen Nutzenden einfacher zugängliche Privatsphäreereinstellungen bereitstellen und besser erläutern, welche persönlichen Daten wie genutzt werden.⁸⁹ Diese Einstellungen sollten Nutzenden konkrete Handlungsmöglichkeiten geben, wie etwa das Abstellen der Datenverwendung für bestimmte Arten von Werbung.

Plattformen sollten darüber hinaus Designentscheidungen treffen, die Nutzenden ein besseres Verständnis und eine bessere Einordnung von bezahlten (und unbezahlten) Onlineinhalten erlauben.⁹⁰ Das betrifft insbesondere die Art und Weise, wie Werbeanzeigen dargestellt werden und was für Kennzeichnungen sie haben (siehe 4.3).

Selbstverpflichtungen für faire datengetriebene politische Kampagnen

Die meisten sozialen Netzwerke setzen auf ein Geschäftsmodell, das darauf basiert, weitreichende, verhaltensbasierte Werbemöglichkeiten für Werbetreibende bereitzustellen. Deshalb ist es wichtig, diese „Angebotsseite“ politischer Werbung ins Auge zu fassen. Doch auch die „Nachfrageseite“ ist bedeutsam: Politische Werbetreibende haben eine Verantwortung dafür, ob und wie sie die weitreichenden Möglichkeiten der Plattformen nutzen, um Wahlberechtigte mit zielgerichteter Werbung anzusprechen. In dieser Verantwortung stehe gerade *politische* Werbetreibende, da sie keine Waren und Dienstleistungen verkaufen, sondern Ideen und Kandidierende vermarkten, die den demokratischen Prozess für alle Bürger:innen betreffen. Das Mindeste ist, dass Werbetreibende freiwillig auf bestimmte Angebote der Plattformen

87 Bogost und Madrigal, „How Facebook Works for Trump“.

88 Brouillette u. a., „RDR Corporate Accountability Index: Transparency and Accountability Standards for Targeted Advertising and Algorithmic Systems. Pilot Study and Lessons Learned“, 43–44; Iwańska u. a., „Who (Really) Targets You?“

89 Nathalie Maréchal u. a., „RDR Corporate Accountability Index: Draft Indicators – Transparency and Accountability Standards for Targeted Advertising and Algorithmic Decision-Making Systems“ (Washington, DC: Ranking Digital Rights, Oktober 2019), 35–37, https://rankingdigitalrights.org/wp-content/uploads/2019/10/RDR-Index-Draft-Indicators_-Targeted-advertising-algorithms.pdf.

90 Für Vorschläge für Hinweise („cues“) zu Onlineinhalten (nicht unbedingt Werbung), die Nutzenden helfen könnten, siehe Philipp Lorenz-Spreen u. a., „How Behavioural Sciences Can Promote Truth, Autonomy and Democratic Discourse Online“, *Nature Human Behaviour*, in press 2020.

verzichten oder deren Nutzung offenlegen.⁹¹ Wenn Selbstbeherrschung nicht funktioniert, sollten politische Werbetreibende dazu verpflichtet werden, ihre datengestützte Werbung zu beschränken. Es ist wenig überraschend, dass es weder Selbstverpflichtungen noch legislative Vorschläge zu diesen Fragen gibt, wo doch die Sorge bei Parteien besteht, Nachteile bei der eigenen Wähleransprache zu haben.

Selbstverpflichtungen von Parteien

Parteien sollten mit gutem Beispiel vorangehen und vor der nächsten Wahl eine parteiübergreifende Selbstverpflichtung eingehen. Zivilgesellschaftliche Akteure, Verbände und andere politische Werbetreibende sollten ausdrücklich eingeladen werden, sich zu beteiligen und den verabschiedeten Verhaltenskodex stetig zu verbessern. Parteien könnten sich beispielsweise verpflichten, auf die Nutzung von Verhaltensdaten für Werbung, auf das Verbreiten von Desinformation, das Doxen von Gegner:innen, die Demobilisierung von Wahlberechtigten und auf das Tracken von Nutzenden im Web und auf ihren mobilen Geräten zu verzichten. Sie könnten auch darauf verzichten, Menschen zielgerichtet aufgrund (vermuteter) Anfälligkeiten für bestimmte Botschaften anzusprechen. Die Parteien könnten sich dazu bekennen, ihre Werbung klar zu kennzeichnen und mit einem Impressum zu versehen, Mindestgrößen für Zielgruppen einzuhalten, bestimmte Anzeigen ohne jegliches Targeting zu schalten und vor jedem Wahlkampf Datenschutzfolgeabschätzungen durchzuführen. Kampagnen sind schon immer hitzig, schmutzig und persönlich geworden, aber Onlinewerbemöglichkeiten machen solche Verfehlungen leichter. Deshalb sind klare Verpflichtungen zu fairen Onlinekampagnen wertvoll.

Warum freiwillige Vereinbarungen nicht funktioniert haben

Bisher waren Versuche, eine parteiübergreifende Übereinkunft zu finden, in Deutschland erfolglos. Mit Blick auf die aktuelle Zusammensetzung der Parlamente auf Landes- und Bundesebene wird es schwierig bleiben, zu einer gemeinsamen Position zu kommen. In Nordrhein-Westfalen scheiterte ein derartiger Versuch 2017 kläglich, da die Parteien nicht zusammenarbeiten wollten.⁹² Auch auf Bundesebene schafften es die Parteien vor der Bundestagswahl 2017 nicht, gemeinsame Standards zu etablieren. Nur einzelne Parteien veröffentlichten Selbstverpflichtungen. Beispielsweise sprachen sich Bündnis 90/Die Grünen gegen Microtargeting wie den USA aus, betonten aber, dass

91 Die Europäische Kommission hat den Mitgliedstaaten und Parteien hierzu vor der Wahl zum Europäischen Parlament 2019 Empfehlungen gemacht, siehe European Commission, „Commission Recommendation on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament (C(2018) 5949 final)“ (Brussels: European Commission, 12. September 2018), 8, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf.

92 Lenz Jacobsen, „Wahlkampf: Was ist schon fair“, *DIE ZEIT*, 16. März 2017, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/die-gruenen-nrw-wahlkampf-fairness/komplettansicht>; siehe auch Ingo Dachwitz, „Wahlkampf in der Grauzone: Die Parteien, das Microtargeting und die Transparenz“, *netzpolitik.org*, 1. September 2017, <https://netzpolitik.org/2017/wahlkampf-in-der-grauzone-die-parteien-das-microtargeting-und-die-transparenz/>.



zielgerichtete Wähleransprache Teil einer professionellen Kampagne sei. Die „Grüne Selbstverpflichtung für einen fairen Bundestagswahlkampf 2017“ sah auch vor, Parteibotschaften klar zu kennzeichnen und keine Desinformation zu verbreiten.⁹³

Wenn Parteien selbst ihre Anstrengungen nicht erhöhen, müssen andere politische Werbetreibende und/oder Aktivist:innen die Führungsrolle übernehmen und dann auf einen Konsens bei den Parteien drängen. Irland kann hier als Beispiel dienen. Eine Gruppe aus Forschenden und Aktivist:innen schrieb für die Wahl im Februar 2020 einen kurzen „Fair Play Pledge“ für Onlinekampagnen, dem sich am Ende die meisten Parteien anschlossen.⁹⁴ Da es keine klaren Gesetze für politische Onlinewerbung und -kommunikation gab, wurde die Selbstverpflichtung als Referenz für unfaire Kampagnentaktiken genutzt.⁹⁵ Auch in Österreich schafften es Aktivist:innen, dass die meisten Parteien 2017 bei einem „Fairness- und Transparenz-Pakt“ mitmachten.⁹⁶

Klare Gesetze zu
digitalem Wahlkampf
könnten Abhilfe
schaffen

In Deutschland mangelt es weiterhin an einem Verhaltenskodex, der explizit auf politische Onlinekampagnen eingeht. Selbst wenn es eine solche Selbstverpflichtung gäbe, wäre sie freiwillig und sähe wahrscheinlich keine Sanktionsmechanismen vor. Daher müsste es idealerweise eine gesetzgeberische Debatte geben, um klarzustellen, welche Regeln für welche politische Kommunikation es gibt. Parteien und andere politische Werbetreibende haben kaum Anreize, ihre eigenen Kampagnen zu beschränken. Dennoch sollten Abgeordnete über ihre eigene Legislaturperiode hinausschauen und überlegen, welche Richtlinien für faire digitale Kampagnen langfristig sinnvoll wären. Gerade mit Blick auf zukünftige Wahlkämpfe und neue politische Werbetreibende ist dies nötig.

93 Bundesvorstand Bündnis 90/Die Grünen, „Grüne Selbstverpflichtung für einen fairen Bundestagswahlkampf 2017“, Bündnis 90/Die Grünen, 13. Februar 2017, https://cms.gruene.de/uploads/documents/20170213_Beschluss_Selbstverpflichtung_Fairer_Bundestagswahlkampf.pdf.

94 Fair Play Pledge, „Fair Play Pledge“, Fair Play Pledge, 2020, <https://fairplaypledge.org>; Elaine Burke, „Irish Academics Fill ‚Gaping Hole‘ in Election Process with Fair Play Pledge“, *Silicon Republic*, 23. Januar 2020, <https://www.siliconrepublic.com/innovation/general-election-online-campaigns-fair-play-pledge>.

95 Jennifer Bray, „Fine Gael Says Parody ‚No‘ Video Breaks Fair Play Pledge“, *The Irish Times*, 1. Februar 2020, <https://www.irishtimes.com/news/politics/fine-gael-says-parody-no-video-breaks-fair-play-pledge-1.4159085>.

96 NETPEACE, „Fünf Parteien unterzeichnen NETPEACE Fairness- und Transparenz-Pakt“, NETPEACE, 7. Oktober 2017, <https://www.netpeace.eu/fairness-und-transparenz-pakt/>.



3. Wie der Einfluss finanzstarker Interessen bei politischer Onlinewerbung eingeschränkt werden kann

3.1 Handlungsbedarf aufgrund von Zone-Flooding

Indem sie Nutzerfeeds, Videoportale und Suchergebnisseiten mit den eigenen Werbeanzeigen überfluten, können politische Werbetreibende die Reichweite und die algorithmische Ausspielung politischer Onlinewerbung nutzen, um andere Stimmen zu ertränken. Politische Werbetreibende mit ausreichend Geld, sei es eine kaum bekannte Außenseiterkampagne oder ein:e etablierte:r Amtsinhaber:in, kann sich Aufmerksamkeit im digitalen Nachrichten- und Informationsraum der Bürger:innen erkaufen. Im theoretischen Fall, dass eine politische Organisation eine Menge Geld zur Verfügung hätte (etwa durch eine große Spende oder ein Erbe), könnte sie recht leicht dafür bezahlen, innerhalb kurzer Zeit Millionen von Menschen in einem sozialen Netzwerk zu erreichen. Diese ginge zu Lasten von politischen Akteuren, die finanziell schwächer sind. Im kommerziellen Werbemarkt mag eine solche Machtverteilung vertretbar sein, im politischen Marketing wirft dies Fragen zu fairem politischem Wettbewerb auf (siehe Beispiel 3).

Diskriminierung, die finanzstarke Werbetreibende begünstigt

Dieses „Zone-Flooding“⁹⁷ ist eine Art der Diskriminierung, die wohlhabende Werbetreibende begünstigt, was wiederum dazu führen kann, dass finanziell weniger stark unterstützte politische Meinungen und Kandidierende untergehen. Die politischen Positionen, die hundert- oder tausendfach in Werbeanzeigen verbreitet werden, schlagen sich in Diskussionen in den Medien und der Wählerschaft nieder und der Bekanntheitsgrad der Werbetreibenden steigt.⁹⁸

97 Vgl. Sean Illing, „Flood the Zone with Shit: How Misinformation Overwhelmed Our Democracy“, Vox, 16. Januar 2020, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2020/1/16/20991816/impeachment-trial-trump-bannon-misinformation>; Anne Applebaum, „The New Censors Won’t Delete Your Words — They’ll Drown Them out“, *The Washington Post*, 8. Februar 2019, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-new-censors-wont-delete-your-words--theyll-drown-them-out/2019/02/08/c8a926a2-2b27-11e9-984d-9b8fba003e81_story.html; Tim Wu, „Is the First Amendment Obsolete?“, *Knight First Amendment Institute*, 1. September 2017, <https://knightcolumbia.org/content/tim-wu-first-amendment-obsolete>.

98 Das wohl am meisten genutzte Beispiel stammt aus den USA, wo Michael Bloombergs Präsidentschaftswahlwerbung allein auf Facebook 1,6 Milliarden Ansichten hatte, siehe Julia Carrie Wong, Michael Barton, und Joseph Smith, „\$45m, 1.6bn Views and ,Crazy Donald’: How Bloomberg Bought Your Facebook Feed“, *The Guardian*, 21. Februar 2020, <https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/21/mike-bloomberg-facebook-ad-campaign>.

So kann mit ausreichend finanziellem Rückhalt ein politisches Thema oder eine Position gestärkt werden, eine künstlich aufgeblasene Diskussion dazu geschaffen werden oder das Thema in ein bestimmtes Licht gerückt werden. Zum Beispiel könnte eine Werbekampagne, die Tausende Anzeigen ausspielt, die das Thema Einwanderung einzig im Kontext von Sicherheits- und Verteidigungspolitik zeigen, dazu führen, dass die politische Debatte dazu kaum andere Perspektiven berücksichtigt. Es ist bemerkenswert, dass die Option, Millionen deutscher Wahlberechtigter zu erreichen auch für ausländische Akteure verfügbar ist.

Beispiel 3: Wie Facebookanzeigen genutzt werden können, um zur größten Partei der Niederlande zu werden

In den Niederlanden erhalten Parteien finanzielle Zuschüsse je nach der Anzahl ihrer Mitglieder. Die Mitgliederzahl am 1. Januar bestimmt die Höhe der Subventionen. Laut Recherchen niederländischer Journalist:innen schaltete die Partei Forum für Demokratie (FvD) im November und Dezember 2019 Facebookanzeigen, um neue Mitglieder anzuwerben, die Millionen von Klicks generierten.⁹⁹ Die Partei hat wohl mehr als 240.000 Euro für die Werbekampagne bezahlt. Das ist mehr als die vier Regierungsparteien innerhalb eines Jahres insgesamt ausgegeben haben.¹⁰⁰ Am Ende wurden 9.000 Mitglieder geworben (wahrscheinlich nicht alle aufgrund der Werbekampagne), was die Partei zur größten der Niederlande werden ließ. Allein die jährlichen Beiträge der Neumitglieder bringen mindestens 225.000 Euro ein, mit den Subventionen belaufen sich die Einnahmen auf rund 300.000 Euro.

Die Kampagne der FvD könnte möglicherweise Datenschutzregeln verletzt und Transparenzregeln großzügig ausgelegt haben, weil die Finanzierungsquellen verschleiert worden sein könnten. Abgesehen davon ist ein solch finanziell großangelegtes Marketing nicht illegal. Es zeigt in jedem Fall, wie mit politischer Werbung die politische Landschaft verändert werden kann.

99 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>.

100 Die Benutzung des Facebook-Werbearchivs hat ihre Tücken (siehe 4.2), aber nach deren Angaben scheint es, als hätten VVD, CDA und Christenunie zwischen März 2019 und Mitte April 2020 48.440 Euro, 71.539 Euro beziehungsweise 5.677 Euro für Facebookwerbung ausgegeben, also insgesamt 125.656 Euro. D66 hat offenbar keine Werbung auf Facebook geschaltet.



3.2 Schwachstellen bestehender Regeln und Maßnahmen

In der traditionellen Offline-Werbewelt gibt es in Deutschland sowohl Begrenzungen als auch Transparenzverpflichtungen, um mit der Gefahr der Einmischung finanzstarker Interessen durch politische Werbung umzugehen. Medienregulierung und das Parteiengesetz gehen hierauf ein. Im Onlinebereich fehlen passende Vorgaben.

Rundfunkregulierung:
Beschränkungen für
politische TV-Werbung

Bestehende Medienregulierung hat dafür gesorgt, dass politische Werbung im Radio und Fernsehen begrenzt ist und somit Zone-Flooding verhindert. Diese Vorschriften sind hauptsächlich im Rundfunkstaatsvertrag, dem wichtigsten, von den Bundesländern bestimmten Regelwerk zu Medienregulierung, sowie den jeweiligen Landesgesetzen zu Rundfunk und Medien enthalten. Darin findet sich ein Verbot von „Werbung politischer, weltanschaulicher und religiöser Art“.¹⁰¹ Letztere ist verboten und dieses Verbot umfasst auch Onlineangebote wie Webseiten der Rundfunkanstalten. Eine Ausnahme gilt nur vor Wahlen und dann nur für politische Parteien. Zudem dürfen die Sender den Parteien in diesen Fällen nur die Selbstkosten für die Werbung in Rechnung stellen.¹⁰² Die Verteilung von Werbeslots vor Wahlen muss alle angemeldeten Parteien berücksichtigen: Die Sender sind gehalten, dem Prinzip der „abgestuften Chancengleichheit“ zu folgen. Sendezeit für politische Werbung wird dabei aufgrund verschiedener Faktoren verteilt. Wahlerfolg in der vergangenen Wahl ist wichtig, doch auch andere Faktoren wie Parteigröße, Mitgliederzahl und Alter der Partei werden berücksichtigt.¹⁰³ Zum Beispiel erhalten Oppositionsparteien mindestens zwei Werbespots und die größte Partei darf nicht mehr als fünfmal so viel Sendezeit wie die kleinste Partei erhalten. Dies dient hauptsächlich dazu, dass große Parteien kleine Parteien nicht ersticken. Insgesamt erschweren es diese Regeln den Parteien, sich unlautere Vorteile durch TV-Werbung zu verschaffen, da sie nicht das Programm fluten könnten, selbst wenn sie dafür Geld hätten.

Zeitungsanzeigen hingegen sind nicht vom Rundfunkstaatsvertrag erfasst. Hierfür gibt es den freiwilligen, selbstregulatorischen Pressekodex, der einige

101 § 8 (9) MStV-E, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland: Entwurf“, 5. Dezember 2019, https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/ModStV_MStV_und_JMStV_2019-12-05_MPK.pdf.

102 § 68 (2) MStV-E, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz; diese Regeln finden sich in ähnlicher Weise auch in den Rundfunkgesetzen der Länder.

103 Für bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk ist dies nicht gesetzlich geregelt, sondern in einem unverbindlichen Leitfaden der Medienanstalten (andernfalls gelten die Rundfunkgesetze der Länder), siehe Die Medienanstalten, „Leitfaden der Medienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk“ (Berlin: Die Medienanstalten, 27. März 2019), https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Service/Rechtsgrundlagen/Leitfaden_Medienanstalten-Wahlsendezeiten-politische-Parteien-im-bundesweit-verbreiteten-privaten-Rundfunk_2019.pdf.



Impressumspflichten für Werbung enthält. Jedoch sind Printanzeigen teuer, was Zone Flooding in Zeitungen und Zeitschriften schwieriger macht als beim Online-Werbeduopol von Facebook und Google.

Neue Medienregulierung:
Unklarheiten zu
politischer Werbung

Der *Medienstaatsvertrag*, der den *Rundfunkstaatsvertrag* aktualisiert, führt die etablierten regulatorischen Ansätze zu Rundfunkwerbung weiter.¹⁰⁴ Der Vertrag ist eine großangelegte Reform deutscher Rundfunk- und Medienregulierung.¹⁰⁵ Zum ersten Mal soll Medienregulierung in Deutschland auch soziale Netzwerke, Suchmaschinen und Onlinevideoportale umfassen: Werbeplattformen wie Facebook, Google und YouTube werden unter die Bestimmungen deutscher Medienregulierung fallen. Während neue Aufsichtsmechanismen für große Techunternehmen willkommen sind, lässt der Medienstaatsvertrag dazu einige Fragen offen¹⁰⁶, gerade mit Blick auf politische Werbung. Die Landesmedienanstalten entwickeln Satzungen, die einige dieser Fragen klären werden. Zum Beispiel ist es noch unklar, wie politische Werbung im Detail definiert wird und welche Plattformen in welcher Art von Regeln zu politischer Werbung betroffen sind. Neue Kennzeichnungspflichten zu politischer Werbung müssen auch klarer herausgearbeitet werden: Für politische Werbung reicht es nicht mehr nur anzugeben, dass es sich um eine Anzeige handelt, sondern es muss auch der Auftraggeber benannt werden.¹⁰⁷ Was diese Kennzeichnungspflicht in der Praxis bedeutet, ist noch unklar.

104 § 8 (9) MStV-E, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland: Entwurf“.

105 Die Europäische Kommission hat den Entwurf kritisiert und bemerkt, dass er gegen EU-Recht verstöße. Es könnte sein, dass der Vertrag nach seinem Abschluss vor dem Europäischen Gerichtshof diskutiert wird, siehe Marc Liesching, „EU Kommission: Medienstaatsvertrag verstößt gegen EU-Recht“, *beck-blog*, 29. April 2020, <https://community.beck.de/2020/04/29/eu-kommission-medienstaatsvertrag-verstoessst-gegen-eu-recht>.

106 Für erste Diskussionen siehe Mackenzie Nelson und Julian Jaursch, „Germany’s New Media Treaty Demands That Platforms Explain Algorithms and Stop Discriminating. Can It Deliver?“, *AlgorithmWatch*, 10. März 2020, <https://algorithmwatch.org/en/story/new-media-treaty-germany/>; Matthias Cornils, „Der globalen Netzwerke Zählung? Die Intermediärregulierung im neuen Medienstaatsvertrag“ (Köln, 9. Dezember 2019), 201, <https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Cornils-Folien-Vortrag-K%C3%B6ln-2019.pdf>; Jan Christopher Kalbhenn, „New Diversity Rules for Social Media in Germany“, *Centre for Media Pluralism and Freedom*, 21. Februar 2020, <https://cmpf.eui.eu/new-diversity-rules-for-social-media-in-germany/>; Torben Klaus, „Medienrecht: Der schwierige Weg in die Praxis“, *Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI*, 17. April 2020, <https://utf.rdir.de/form.do?agnCI=1024&agnFN=fullview&agnUID=D.B.CVUs.GvT.BsrGC.A.bzq3ZlqAdahkg6zulHG0Bb4F-UFkZbU4wtKEbZZpZ49XBNW.XS1gXSY7QltAorVWrXFLgfsek5rDEZafn1cUCQ>.

107 § 22 (1) MStV-E, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland: Entwurf“.



Transparenzregeln im
Parteiengesetz

Abgesehen von Transparenzregeln der Medienregulierung gibt es gesetzliche Vorgaben, um Transparenz bei Parteienfinanzierung herzustellen. Parteien sind verpflichtet, dem:in der Bundestags jährliche Rechenschaftsberichte mit ihren Einnahmen und Ausgaben einzureichen, was auch Wahlkampfausgaben umfasst. In diesen Berichten müssen Parteien auch Spender:innen benennen (mit Namen und Adressen), wenn deren Spenden mehr als 10.000 Euro betragen. Spenden aus dem Ausland sind nur in begrenzten Fällen erlaubt.¹⁰⁸ Der:die Präsident:in des Bundestags kann eine externe Wirtschaftsprüfung veranlassen, um die Berichte bei Verdachtsfällen auf Fehler gegenchecken zu lassen, und bei Bedarf Strafzahlungen anordnen. Diese Vorgaben aus dem Parteiengesetz ermöglichen es der Bundestagsverwaltung zu prüfen, ob unlautere finanzielle Einflussnahme auf den demokratischen Prozess (auch aus dem Ausland) genommen wurde. Es erlaubt darüber hinaus Forschenden und interessierten Bürger:innen zumindest grob herauszufinden, wer deutsche Parteien unterstützt und wie diese Parteien ihr Geld ausgeben.

Schwachstellen in
der Aufsicht von
Kampagnenfinanzierung

Dieser Aufsichtsmechanismus wird kritisch betrachtet, da er recht offen für parteiische Einflussnahme ist, denn der:die Präsident:in des Bundestags ist eine parteipolitisch gebundene Person, die traditionell der größten Bundestagsfraktion angehört.¹⁰⁹ Außerdem fällt die Überprüfung der jährlichen Rechenschaftsberichte einer recht kleinen Zahl an Beamt:innen in der Bundestagsverwaltung zu. Dies führt zu erheblichen Schwachstellen der Finanzberichtsprüfung. Eine offensichtliche Folge ist die Verzögerung bei den Veröffentlichungen, die eine Kontrolle der Parteifinancen im öffentlichen Interesse behindert. Zum Beispiel wurden die Rechenschaftsberichte für das Jahr 2017 (als Bundestagswahlen stattfanden) erst im Januar 2019 veröffentlicht. Zu diesem Zeitpunkt ist es mit Blick auf den tatsächlichen Wahlkampf relativ

108 § 25 PartG, Bundesamt für Justiz, „PartG – Gesetz über die politischen Parteien“, 2018, <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>.

109 Office for Democratic Institutions and Human Rights, „Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag), 24 September 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report“ (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights, 27. November 2017), 11, <https://www.osce.org/odihr/elections/germany/358936?download=true>; Group of States against Corruption, „Third Evaluation Round. Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (Theme II)“ (Strasbourg: Council of Europe, 4. Dezember 2009), 29, <https://rm.coe.int/16806c6362>; Sophie Schönberger, „Geld und Demokratie“, *Merkur*, 23. Mai 2018, <https://www.merkur-zeitschrift.de/2018/05/23/rechtskolumne-geld-und-demokratie/>; Anna von Notz, „Dritte im Bunde: Für mehr Transparenz in der Partei- und Wahlkampffinanzierung“, *Verfassungsblog*, 25. Mai 2019, <https://verfassungsblog.de/dritte-im-bunde-fuer-mehr-transparenz-in-der-partei-und-wahlkampffinanzierung/>; Jelena von Achenbach, „No Case for Legal Interventionism: Defending Democracy Through Protecting Pluralism and Parliamentarism“, *Verfassungsblog*, 12. Dezember 2018, <https://verfassungsblog.de/no-case-for-legal-interventionism-defending-democracy-through-protecting-pluralism-and-parliamentarism/>.



überflüssig, nachzulesen, welche Spender:innen welchen Parteien wie viel Geld haben zukommen lassen (auch wenn Spenden über 50.000 Euro sofort öffentlich gemacht werden müssen). Die Berichte sind zudem nicht dazu gedacht, detaillierte Informationen über die Werbeausgaben der Parteien zu liefern. Unter „Ausgaben für Wahlkämpfe“ finden sich keine weiteren Aufschlüsselungen über Werbeausgaben.

Die Berichte sind nur für Parteien verpflichtend. Doch online kann fast jede:r politische Werbung schalten. Nicht-parteiliche Werbeaktivitäten werden nirgendwo außer den freiwilligen Werbearchiven der Plattformen erfasst (siehe 4.2). Rechtsexpert:innen¹¹⁰ und die Bundestagsverwaltung selbst¹¹¹ ringen seit Jahren mit einer damit verwandten Problematik, die durch Onlinewerbung noch verstärkt werden kann: Wie soll mit „Parallelaktionen“ umgegangen werden? Dies meint Finanzierung von Veranstaltungen oder Medien durch Dritte, die einer bestimmten Partei zugutekommt, aber nicht direkt mit ihr abgesprochen ist. Solche Parallelaktionen zu erkennen ist offline schwer genug (siehe Beispiel 4). Online wird dies aufgrund der Undurchschaubarkeit des Werbetargetings und der algorithmischen Werbeausspielung noch schwieriger, ganz zu schweigen von der schier Masse an Anzeigen, die in einer kurzen Zeit geschaltet werden können. Bestehende Regeln gehen nicht auf diese möglichen Risiken von Onlinewerbung ein.

110 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>.

111 Präsident des Deutschen Bundestags, „Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages: Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes“ (Berlin: Deutscher Bundestag, 22. Dezember 2016), 50, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/107/1810710.pdf>.

Beispiel 4: Zwielfichtige Finanzierung für den Offline- und Onlinewahlkampf einer deutschen Partei

Journalist:innen haben mögliche Verstößen gegen Parteienfinanzierungsregeln bei der Alternative für Deutschland (AfD) aufgedeckt.¹¹² Reiche Unterstützer:innen haben offenbar versucht, der Partei unter die Arme zu greifen, ohne dass ihre Namen auf der Spenderliste der Bundestagsverwaltung auftauchen. Vergleichbar ist dies mit „Super PACs“ in den USA, die anonyme Großspenden ermöglichen. Zum Beispiel hat ein Schweizer Unternehmen indirekt Werbematerialien finanziert, die der AfD dienen.¹¹³ Die sichtbarsten Teile dieser Werbekampagne waren ein weitläufig verteiltes Pro-AfD-Printmagazin sowie Straßenposter. Die Kosten allein hierfür waren höher als die offiziellen Wahlbudgets der AfD und ihrer Konkurrenten. Aber es ging auch um Onlinewerbung: Laut einer investigativen Recherche deutscher Journalist:innen half das Geld auch dabei, AfD-freundliche Werbung auf Google zu schalten.¹¹⁴ Die Partei betont, sich niemals mit dem Schweizer Unternehmen koordiniert zu haben.

Die Bundestagsverwaltung als Aufsichtsgremium für Parteifinanzen wurde später anhand der journalistischen Arbeit aktiv und hat der AfD bereits in einigen Fällen eine Strafzahlung wegen illegaler Parteifinanzierung auferlegt.¹¹⁵ Dieser Finanzskandal zeigt auf, wie verdeckte Spenden der Aufsicht entgehen können, und wie dies für Offline- und Onlinewerbekampagnen ausgenutzt werden kann.

112 Marcus Bensmann und Justus von Daniels, „Der AfD-Spendenskandal – Die Übersicht“, *CORRECTIV*, 26. November 2019, <https://correctiv.org/aktuelles/neue-rechte/2019/11/26/der-afd-spendenskandal-die-uebersicht/>.

113 Peter Kreysler, „Kritik von Politikern und LobbyControl – Graubereich Parteienfinanzierung“, *Deutschlandfunk*, 21. Juni 2018, https://www.deutschlandfunk.de/kritik-von-politikern-und-lobbycontrol-graubereich.724.de.html?dram:article_id=420985.

114 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>.

115 Sven Röbel und Severin Weiland, „Wahlhilfe der Goal AG: AfD-Chef Meuthen handelte ‚fahrlässig‘“, *SPIEGEL ONLINE*, 14. Februar 2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-chef-joerg-meuthen-handelte-laut-gericht-fahrlaessig-bei-wahlhilfe-der-schweizer-goal-ag-a-00000000-0002-0001-0000-000169470892>.



3.3 Policy-Optionen

Volumenbegrenzung für politische Onlinewerbung

Um gegen Zone Flooding vorzugehen, muss die Anzahl politischer Anzeigen auf Plattformen abnehmen. Ein Quotensystem, weitläufig verwandt mit dem Prinzip der abgestuften Chancengleichheit aus dem Rundfunk, könnte hier Abhilfe schaffen:¹¹⁶ Anhand bestimmter Kriterien könnten politische Werbetreibende eine gewisse Höchstzahl an Anzeigen schalten. Die aus der Rundfunkregulierung bekannten Kriterien müssten allerdings stark erweitert und auf die Onlinewelt angepasst werden. Beispielsweise müssten auch politische Werbetreibende, die keine Parteien sind, erfasst werden. Ein Mindestvolumen könnte sich auf Anzeigen pro Woche statt auf Sendeminuten beziehen. Ein solches Quotensystem ist einem Verbot, das eventuell kleinere und unbekanntere Werbetreibende benachteiligt¹¹⁷, vorzuziehen. Allerdings bleiben bei solchen Überlegungen zu Werbebegrenzungen weiterhin viele Fragen offen (siehe Tabelle 2).

116 Vgl. Jochen König und Juri Schnöller, „Wie digitale Plattformen sich um Transparenz bemühen“, *Politik & Kommunikation*, 9. Juli 2019, <https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/wie-digitale-plattformen-sich-um-transparenz-bemuehen-1923588873>.

117 Kreiss und Perault, „Four Ways to Fix Social Media’s Political Ads Problem – Without Banning Them“; Jessica Alter, „Banning Digital Political Ads Gives Extremists a Distinct Advantage“, *TechCrunch*, 8. November 2019, <https://social.techcrunch.com/2019/11/08/banning-digital-political-ads-gives-extremists-a-distinct-advantage/>; Kafka, „Facebook’s Political Ad Problem, Explained by an Expert“.



Tabelle 2: Offene Fragen zur Begrenzung politischer Anzeigen gegen Zone Flooding

Wann gelten Beschränkungen für politische Werbung?	Wessen politische Werbung wird beschränkt?	Wird die Anzahl der Anzeigen oder werden die Werbeausgaben begrenzt?	Sind Begrenzungen absolut oder relativ?
Begrenzungen/ Verbote müssten ganzjährig gelten, um Zone Flooding einzudämmen (Zone Flooding wäre weiter möglich, wenn es Blackout-Phasen gäbe oder begrenzte Phasen, in denen Werbung erlaubt ist)	Begrenzungen müssen Anzeigen diverser Werbetreibender und zu verschiedenen Themen („issue ads“) einschließen → klare Definition wichtig	Begrenzung der Werbeausgaben wäre Teil einer größeren Debatte zur Wahlkampfgulierung	Absolute Begrenzungen der Anzeigen/Ausgaben könnte Zone Flooding eindämmen, aber kleinere Werbetreibende benachteiligen
Generelles Verbot könnte kleinere Werbetreibende benachteiligen			Relative Begrenzungen der Anzeigen/Ausgabe könnte Zone Flooding eindämmen → Anpassung für Onlinebereich nötig
Jegliche Ausnahmen machen die Regeldurchsetzung schwieriger*			

*Twitter, zum Beispiel, verbietet es grundsätzlich Kandidierenden und Politiker:innen, Werbung zu kaufen. Regierungen dürfen dies jedoch. Anzeigen zu Gesetzgebungsverfahren sind verboten, während Werbung zu politischen Themen, die nicht direkt auf einen Gesetzesentwurf Bezug nehmen, erlaubt sind. Diese Ausnahmen durchzusetzen verursacht finanzielle Kosten für die Unternehmen und gesellschaftliche Kosten dadurch, dass Entscheidungen zu diesen Fragen Plattformen überlassen werden.

Falls europäische Gesetzgebende (oder in Deutschland die Landesmedienanstalten im Rahmen des Medienstaatsvertrags) Beschränkungen politischer Onlinewerbung durchsetzen, könnte dies Zone-Flooding eindämmen. Dafür sollten aber in einem offenen Prozess die schwierigen und wichtigen Abwägungen zu Beschränkungen diskutiert werden, um auf die Besonderheiten politischer Werbung einzugehen und mögliche Diskriminierungen zu vermeiden. Langfristig sollten Entscheidungen hierzu nicht allein von Behörden auf Länderebene, sondern von Gesetzgebenden auf EU-Ebene gefällt werden.

Umgang mit Fragen zur Meinungsfreiheit

Jedwede Begrenzung von politischer Werbung geht einher mit Fragen zur Meinungsfreiheit, da sie Möglichkeiten von Bürger:innen und Organisationen, ihre Meinung kundzutun, beschränken. Allerdings beziehen sich diese Be-

schränkungen nur darauf, wenn Menschen dafür *bezahlen*, ihre Botschaften im Nachrichten- und Informationsraum anderer zu platzieren. Dafür gibt es Präzedenzfälle in der deutschen Medienregulierung. Sogar politische Parteien, die nach Artikel 21 des Grundgesetzes beauftragt sind, an der politischen Willensbildung der Bürger:innen mitzuwirken, sind im Rundfunk von solchen Beschränkungen betroffen. Parteien, Kandidierende, Politiker:innen, politische Organisationen und Bürger:innen wären weiterhin an kein anderes Gesetz außer das Grundgesetz gebunden, wenn sie ihre Meinung zu politischen Themen äußern möchten.¹¹⁸ Nur wenn sie dafür bezahlen, dies zu tun, gäbe es Grenzen.

Begrenzungen für politische Werbeausgaben

Die Werbeausgaben für politische Werbung oder generell politische Kampagnen zu begrenzen, könnte dabei helfen, Zone Flooding zu verhindern. In anderen Ländern sind ähnliche Maßnahmen bereits in Kraft.¹¹⁹ In Großbritannien etwa gibt es Definitionen für politische Werbetreibende und Grenzen für Kampagnenausgaben.¹²⁰ Aufgrund der unterschiedlichen politischen Kultur und unterschiedlicher Wahlgesetzgebung können Regeln aus anderen Ländern nicht einfach in Deutschland oder der gesamten EU übernommen werden. Allgemein sollten die Vorbehalte, die für mögliche Begrenzungen der Anzahl von Anzeigen gelten (siehe oben), auch bei der Begrenzung der Werbeausgaben berücksichtigt werden. Beispielsweise könnten absolute Obergrenzen kleinere Werbetreibende benachteiligen, die sich nicht auf große Followerzahlen verlassen können. Doch diese Überlegungen sollten nicht die notwendigen Diskussionen dazu verhindern, wie finanzielle Transparenz sowohl mit Blick auf die Finanzquellen als auch die Ausgaben für Kampagnen verbessert werden kann. Das Risiko für Zone Flooding kann minimiert werden, wenn politische Werbetreibende einige Hürden zu überwinden haben, die von unabhängigen, pluralistischen Institutionen aufgestellt und geprüft werden.

Verpflichtende Verifizierungen politischer Werbetreibender

Richtlinien zur Begrenzung von politischer Werbung, um Zone-Flooding in sozialen Netzwerken zu unterbinden, würde selbstverständlich nicht verhindern, dass böswillig versucht wird, diese Vorgaben zu umgehen. Gäbe es

118 Plattformen können eigene, striktere Vorgaben dazu haben, was erlaubt ist. Falls dies so ist und politische Anzeigen entfernt werden, sollten Plattformen verpflichtet werden, diese Löschungen zu erklären, siehe Singh, „Special Delivery“, 60–61.

119 ACE Electoral Knowledge Network, „Political Advertising and Campaign Spending Limits“, 2020, <https://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec04/mec04b03>.

120 The Electoral Commission, „Campaign Spending“, *The Electoral Commission*, 2020, <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/campaign-spending>.



zum Beispiel Beschränkungen der erlaubten Anzahl an Anzeigen (siehe oben), könnte eine Partei versuchen, verschiedene Nutzerkonten von politischen Stiftungen oder Unterstützer:innen zu nutzen oder sogar Scheinorganisationen aufzubauen, um mehr Anzeigen zu kaufen. Deshalb sind zusätzliche Selbstverpflichtungen von seriösen politischen Werbetreibenden (siehe 2.3) und erweiterte Transparenzpflichten im Sinne einer öffentlichen Kontrolle (siehe 4.3) notwendig. Es ist zudem insbesondere wichtig, die Verifizierungsmechanismen der Plattformen zu verbessern, sie verpflichtend zu machen und sie von unabhängiger Seite kontrollieren zu lassen.

Schwachstellen bisheriger Verifizierung für Werbetreibende

Große Plattformen wie Facebook und Google haben bereits Verifizierungsprozesse für politische Werbetreibende aufgebaut. Google hat die Verpflichtung für Werbetreibende, sich auszuweisen, sogar auf jegliche Werbung erweitert, egal, ob kommerziell oder politisch.¹²¹ Diese freiwilligen Maßnahmen sind hilfreich, haben allerdings Schwachstellen, die angegangen werden müssen. Verifizierungsmechanismen variieren von Plattform zu Plattform.¹²² Das macht es mal leichter und mal schwieriger für Werbetreibende, ihre Botschaften zu platzieren. In jedem Fall erschwert es eine Analyse der Werbetreibenden durch Außenstehende. Verifizierungsmechanismen können außerdem recht leicht umgangen werden¹²³, sodass politische Anzeigen nicht immer in den Werbearchiven der Plattformen auftauchen¹²⁴. Plattformen sollten weiterhin in Verbesserung der Verifizierungsprozesse investieren. Wenn freiwillige Maßnahmen nicht reichen, sollte es verpflichtende Regeln mit Sanktionsmöglichkeiten einer unabhängigen Stelle geben.¹²⁵ Zum Beispiel könnten Plattformen angehalten werden, über ihre Verifizierungsprozesse in einem Bericht Rechenschaft abzulegen, inklusive Informationen zu möglicherweise fälschlich zugelassenen politischen Werbekonten.

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

122 Sessa-Hawkins und Sridharan, „MapLight’s Guide to Political Ad Transparency on Facebook, Twitter, and Google“.

123 Laura Edelson u. a., „An Analysis of United States Online Political Advertising Transparency“, *arXiv:1902.04385*, 12. Februar 2019, <http://arxiv.org/abs/1902.04385>; Riley, „This Candidate Does Not Exist“, *Riley*, 21. April 2020, <http://posts.walr.com/this-candidate-does-not-exist>; Sessa-Hawkins und Sridharan, „MapLight’s Guide to Political Ad Transparency on Facebook, Twitter, and Google“.

124 Márcio Silva u. a., „Facebook Ads Monitor: An Independent Auditing System for Political Ads on Facebook“, *arXiv:2001.10581*, 31. Januar 2020, <http://arxiv.org/abs/2001.10581>.

125 Kornbluh, Goodman, und Weiner, „Safeguarding Democracy Against Disinformation“, 31.



Erweiterung der
Kampagnenfinanz-
aufsicht nötig

Selbst wenn Plattformen verpflichtet würden, für (bessere) Verifizierungsmechanismen zu sorgen, gibt es in diesem Bereich weitere Fragen, die über die Verantwortung der Plattformen hinausgehen. Die Feststellung, wer als politischer Werbetreibender gilt, sollte nicht allein Unternehmen überlassen sein, wie es zumindest in Deutschland für den Onlinebereich aktuell der Fall ist. In den USA beispielsweise verlangt Google von Organisationen, die politische Werbung schalten möchten, die Identifikationsnummer der dortigen Wahlbehörde („Federal Election Commission“), was eine Überprüfung einer unabhängigen Stelle ermöglicht. Solche Identifikationsnummern gibt es in Deutschland nicht. Der Bundeswahlleiter hat lediglich eine Liste der gemeldeten Parteien, was bei einer Gegenprobe also viele andere Werbetreibende nicht erfasste. Wichtiger allerdings ist zu bemerken, dass der Bundeswahlleiter keinerlei Mandat hinsichtlich Kampagnenfinanzierung und deren Aufsicht hat. Er ist ausschließlich für die korrekte Durchführung von Wahlen zum Bundestag und zum Europäischen Parlament verantwortlich. Zudem ist die Führungsperson des Bundeswahlleiters von der Bundesregierung benannt, was als offene Flanke für parteiische Einflussnahme kritisiert wurde.¹²⁶ Die Rolle des Bundeswahlleiters müsste also grundlegend überdacht und erweitert werden, sollte die Behörde bei der Verifizierung bezahlter politischer Kampagnen mitwirken. Alternativ müsste ein neues System für die Registrierung politischer Organisationen aufgebaut werden, das auch Nicht-Parteien umfasst. In anderen Ländern, die allerdings andere Wahlsysteme haben, gibt es solche Unterscheidungen. In Großbritannien etwa befasst sich die dortige Wahlbehörde („Electoral Commission“) mit Parteien, Kandidierenden und „Nicht-Partei-Kampagnen“.¹²⁷

Erweiterte Aufsicht zu Kampagnenfinanzierung

Eine erweiterte Aufsicht zur Kampagnenfinanzierung wäre nicht nur für Verifizierungsprozesse sinnvoll, die beim Umgang mit Zone-Flooding helfen (siehe oben). Es gibt mehr politische Werbetreibende als zuvor, die mit recht einfachen Mitteln recht kostengünstig viele Menschen erreichen können. Eine Modernisierung der finanziellen Transparenz- und Rechenschaftspflichten für politische Kampagnen ist daher auch grundsätzlich nötig, um auf diese veränderten Umstände für bezahlte politische Kommunikation einzugehen.

Detaillierte jährliche
Finanzberichte

Die jährlichen Rechenschaftsberichte, die bereits für Parteien gelten, sollten erweitert werden, um der Aufsichtsbehörde mehr Einblicke in die Kampagnenfinanzierung zu geben. Beispielsweise könnten Wahlkampfausgaben detaillierter aufgeschlüsselt sein, um aufzuzeigen, welche Kosten für welche

¹²⁶ von Achenbach, „No Case for Legal Interventionism“.

¹²⁷ The Electoral Commission, „Campaign Spending“.



Werbung bei welchen Plattformen entstanden sind. Die Offenlegung von Spendengeldern könnte erweitert werden, da diese für politische Kampagnen benutzt werden können und in der Vergangenheit dafür benutzt wurden. Der jetzige Schwellenwert für eine Offenlegung im jährlichen Bericht liegt bei 10.000 Euro. Dieser Wert könnte herabgesetzt werden.¹²⁸ Der Schwellenwert für eine sofortige Offenlegung ist 50.000 Euro, der auch herabgesetzt werden könnte, wozu der Europarat mehrfach geraten hat.¹²⁹ Detailliertere Informationen zu den Finanzquellen aus dem Nicht-EU-Ausland könnten eine genauere Überprüfung möglicher ausländischer Einflussnahme erleichtern.

Berichtspflichten auch
für Nicht-Parteien

Solche umgearbeiteten Berichtspflichten werfen einige neue Fragen auf. Aktuell beziehen sich Regeln zur Offenlegung von Kampagneneinnahmen und -ausgaben ausschließlich auf Parteien. Für andere politische Werbetreibende fehlen solche Transparenzvorschriften (politische Kampagnen könnten allerdings auch einer Berichtspflicht unterliegen, je nachdem, welche Rechtsform sie haben). Daraus ergeben sich möglicherweise Nachteile, etwa für eine kleine Bundestagspartei im Vergleich zu einer großen zivilgesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Lobbyorganisation. Deshalb ist erneut auf die Bedeutung einer klaren, erweiterten Definition politischer Werbung hinzuweisen (siehe 1.1), die nicht nur Parteien, sondern andere, auch themenbezogene politische Kampagnen umfasst. Dies berührt die schwierige Frage der Parallelaktionen, wenn externe Unterstützer:innen Kandidierenden oder Parteien finanziell helfen.

Notwendigkeit für reformierte, unabhängige
Kampagnenfinanzaufsicht

Es wäre für das bestehende, recht kleine Expertenteam der Bundestagsverwaltung, das sich um die Berichte der Parteien kümmert, eine große zusätzliche Arbeitsbelastung, wenn nicht nur die Berichte umfangreicher wären, sondern es auch Berichte von mehr Organisationen gäbe. Die Bundestagsverwaltung müsste daher mit mehr Ressourcen ausgestattet werden. Es könnte auch darüber nachgedacht werden, ein gänzlich neues Aufsichtssystem zu schaffen. So könnte auch generell die „Fehlkonstruktion“¹³⁰ behoben werden, die darin besteht, dass das Parlament die Finanzberichte der Parteien überprüft (siehe 3.2). Beispielsweise könnten deutsche Gesetzgebende einer unabhängigen

128 DER SPIEGEL, „Experten fordern Änderung der Parteienfinanzierung“, *DER SPIEGEL*, 5. Juni 2010, <https://www.spiegel.de/spiegel/vorab/a-698904.html>; LobbyControl, „Verdeckte Wahlbeeinflussung stoppen!“, *LobbyControl*, 14. November 2018, <https://www.lobbycontrol.de/2018/11/verdeckte-wahlbeeinflussung-stoppen/>.

129 Group of States against Corruption, „Third Evaluation Round. Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany, Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)“, „Transparency of Party Funding“ (Strasbourg: Council of Europe, 4. Juni 2019), 4–7, <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a>.

130 von Notz, „Dritte im Bunde“.



Stelle externer Prüfer:innen Entscheidungsbefugnisse geben, um die finanzielle Transparenz und Rechenschaft politischer Kampagnen zu verbessern.¹³¹ Egal, ob eine bestehende Aufsicht wie etwa der Bundesrechnungshof mit zusätzlichen Aufgaben versehen wird, wie es bereits vorgeschlagen wurde¹³², oder ob eine neue Aufsicht geschaffen wird: Es ist wichtig, dass die Unabhängigkeit der Prüfungsstelle sichergestellt ist und dass sie ausreichend Ressourcen hat, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden.¹³³

Schwierigkeiten bei
der Aufsicht von
Kampagnenfinanzierung

Es ist sicherlich rechtlich schwierig, politische Kampagnen zu beaufsichtigen, gerade wenn es sich dabei nicht um Parteikampagnen handelt: Fragen der Privatsphäre und der Meinungsfreiheit kommen ins Spiel, wenn es darum geht, wie transparent politische Spenden und Aktivitäten für politische Belange sein sollen. Parteien und andere Werbetreibende könnten sich in ihrer Freiheit, Wahlberechtigte zu erreichen, begrenzt sehen. Dies sind nur einige der Gründe, warum eine Reform des Parteiengesetzes seit Jahrzehnten eine kontroverse Debatte ist, ohne dass es dabei große Bewegungen gegeben hätte.¹³⁴ Allerdings gibt es bereits Vorgaben für finanzielle Transparenz bei politischen Kampagnen, zumindest gegenüber einer Aufsicht, aber auch gegenüber der Öffentlichkeit. Beispielsweise müssen politische Spender:innen ihre Namen und Adressen preisgeben, wenn ihre Parteispende mehr als 10.000 Euro beträgt. Außerdem haben Rechtsexpert:innen und Aktivist:innen Vorschläge entwickelt, die die Reformdiskussion vorantreiben können.¹³⁵ Zum Beispiel sollte es eine klare Definition für politische Kampagnen geben, ebenso wie

131 Office for Democratic Institutions and Human Rights, „Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag), 24 September 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report“, 9.

132 Group of States against Corruption, „Third Evaluation Round. Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany ‚Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)‘, ‚Transparency of Party Funding‘“, 25–26; von Notz, „Dritte im Bunde“.

133 Eine weitere, recht offensichtliche Option wäre der Bundeswahlleiter, aber auch diese Stelle könnte unter parteiischen Einfluss geraten, da die Leitung von der Regierung benannt wird, siehe von Achenbach, „No Case for Legal Interventionism“; von Notz, „Dritte im Bunde“.

134 Vgl. Deutscher Bundestag, „Drucksache 14/6711. Unterrichtung durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung. Anlagenband.“ (Berlin: Deutscher Bundestag, 19. Juli 2001), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/067/1406711.pdf>; Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, „Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (BT-Drucksache 15/3140)“ (Berlin: Deutscher Bundestag, 11. Mai 2004), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/031/1503140.pdf>; DER SPIEGEL, „Experten fordern Änderung der Parteienfinanzierung“; Bäcker und Merten, „Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte“.

135 Bäcker und Merten, „Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte“.



Sicherheitsvorkehrungen gegen Zensur, etwa in Form von ausreichend langen Anmeldezeiträumen für politische Kampagnen.¹³⁶

Selbstverpflichtungen für faire Kampagnenfinanzierung

Werbetreibende sollten
sich verpflichten,
detaillierte Finanzberichte
zu veröffentlichen

In Ermangelung an weitreichenden Regeln und passender Aufsicht für Kampagnenfinanzierung könnten politische Werbetreibende selbstregulatorische Maßnahmen für verbesserte Finanzierungstransparenz ergreifen. Dies spiegelt die vorgeschlagenen Selbstverpflichtungen für faire Datennutzung in digitalen politischen Kampagnen (siehe 2.3). Beispielsweise könnten Parteien und andere politische Werbetreibende detailliertere Einkommens- und Ausgabenberichte erarbeiten, als gesetzlich vorgeschrieben ist, inklusive einer Aufschlüsselung zwischen Online- und Offlinewerbung und Angaben zu Finanzquellen, gerade wenn diese im Ausland sind. Bezahlungen an (Werbe-) Berater könnten ebenfalls hervorgehoben werden.¹³⁷

136 LobbyControl, „Eckpunkte für eine Regelung des Parteisponsoring und der indirekten Wahlkampffinanzierung“ (Berlin: LobbyControl, 23. August 2018), 6–7, https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte_Sponsoring_LobbyControl.pdf.

137 Vgl. Hamsini Sridharan und Ann M. Ravel, „Illuminating Dark Digital Politics: Campaign Finance Disclosure for the 21st Century“ (Berkeley, CA: MapLight, Oktober 2017), <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/maplight.org/wp-content/uploads/20171017200640/Illuminating-Dark-Digital-Politics.pdf>.



4. Wie Kontrolle im öffentlichen Interesse ermöglicht werden kann

4.1 Handlungsbedarf aufgrund der Anzahl und Undurchschaubarkeit politischer Onlinewerbung

Bei politischer Onlinewerbung ist es für die Wählerschaft selbst, aber auch Journalist:innen und Forschende, schwer, mögliche Diskriminierungen, Demobilisierungskampagnen und Negativwerbung aufzudecken, weil es kaum möglich ist, die große Anzahl an Werbetreibenden und Werbeanzeigen in sozialen Netzwerken zu überblicken. In Großbritannien etwa schalteten Parteien Hunderte von Onlineanzeigen in einer Woche¹³⁸ und in Deutschland waren es 2019 allein bei Facebook gut 47.000 Anzeigen (siehe Beispiel 5 unten).

Hürden bei der Analyse von Anzeigen und bei der Gegenrede

In vielen Fällen sind die abertausenden Anzeigen nur leicht variierte Versionen ein und derselben Botschaft: Manchmal wird die Schriftart variiert, manchmal die Wortwahl, immer darauf ausgerichtet, was die Aufmerksamkeit der Bürger:innen auf sich zieht. Es sind auch nicht mehr nur Parteien und Kandidierende, die Werbung schalten. Digitale Plattformen erlauben es fast jeder Person oder Gruppe, Werbung zu kaufen¹³⁹, was die Anzahl an Werbetreibenden und Werbeanzeigen, die analysiert werden müssen, weiter in die Höhe treibt. Auch werden Anzeigen nicht mehr nur in Wahlkämpfen geschaltet, sondern sind die ganze Legislaturperiode über Teil der politischen Kommunikationsstrategie. Zusammengenommen wird es so schwer herauszufinden, welche Werbetreibenden es gibt, auf welche Kommunikationsstrategien Parteien und andere Organisationen sich verlassen und welche Auswirkungen dies hat.

Die Rolle bezahlter Influencer:innen

Hinzu kommt, dass die Grenze zwischen bezahlten und unbezahlten Inhalten auf Onlineplattformen teils unklar ist. Viele Plattformen sind dafür gebaut, diese Grenze verschwimmen zu lassen¹⁴⁰, indem sie bezahlte Inhalte in einem Meer anderer Inhalte anzeigen. Es kann noch unklarer werden, wenn Werbe-

138 John und Dotto, „UK Election: How Political Parties Are Targeting Voters on Facebook, Google and Snapchat Ads“; Die vier großen Parteien schalteten laut Forschenden der New York University mehr als 13.000 Anzeigen innerhalb eines Monats, siehe 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/>.

139 Andreou u. a., „Measuring the Facebook Advertising Ecosystem“, 3.

140 Aaron Rieke und Miranda Bogen, „Leveling the Platform: Real Transparency for Paid Messages on Facebook“, *Upturn*, Mai 2018, 5–6, <https://www.upturn.org/reports/2018/facebook-ads>.

treibende Influencer:innen dafür bezahlen, ihre Botschaften zu verbreiten.¹⁴¹ In diesem Fall bezahlt eine politische Kampagne nicht die Plattform direkt für Werbung, sondern arbeitet mit Marketingagenturen oder einzelnen Influencer:innenn zusammen, damit diese Influencer:innen bestimmte politische Botschaften platzieren. Inhalte von Influencer:innenn fallen oftmals nicht unter die Werberichtlinien der Plattformen und können für Nutzende schwer zu erkennen sein.

Zuletzt kompliziert auch die algorithmische Werbeausspielung (siehe 2.1) die kritische Analyse politischer Onlinewerbung: Es ist unklar, wer welche Anzeigen sieht und warum – und wer welche Anzeigen nicht sieht und warum. Dieses Onlinewerbeumfeld birgt das Risiko, dass bezahlte politische Kommunikation ohne jegliche journalistische oder anderweitige öffentliche Kontrolle zu Propagandazwecken benutzt wird. Dies steht im Kontrast zu Offlinewerbung wie Straßenpostern und öffentlicher politischer Kommunikation wie Reden oder Demonstrationen, wo eine gewisse öffentliche Kontrolle möglich ist.

Beispiel 5: Gut 47.000 Facebookanzeigen deutscher Parteien in einem Jahr

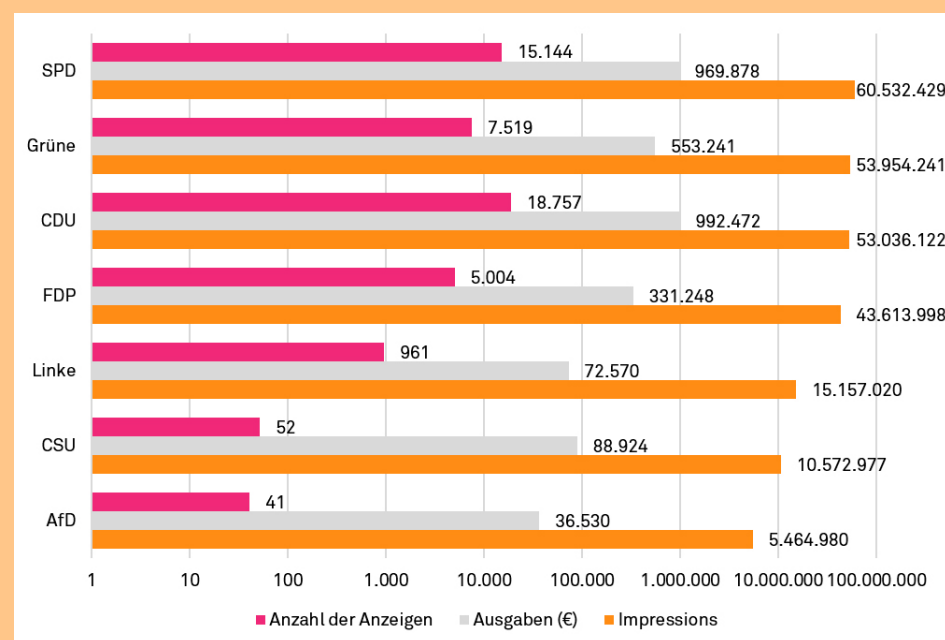


Abb. 2: Anzahl der Anzeigen, der Werbeausgaben und der Anzeigen-Impressionen deutscher Parteien auf Facebook 2019
Bemerkung: Logarithmische Darstellung. Alle Zahlen sind Schätzungen.

¹⁴¹ Ein Beispiel aus den USA ist Michael Bloombergs Präsidentschaftskampagne, die Influencer:innen einsetzte, was Journalist:innen und andere Bürger:innen aufdeckten, siehe Kate Knibbs, „The Influencer:innen Election Is Here“, *Wired*, 13. Februar 2020, <https://www.wired.com/story/election-2020-influencers/>.

Diese geschätzten Zahlen stammen von ad.watch, einem Projekt von Manuel Beltrán und Nayantara Ranganathan, die in mühsamer Arbeit eine Datenbank für politische Anzeigen auf Facebook aufgebaut haben, um den „Mangel an systematischem Datenzugang durch Facebook“¹⁴² aufzuzeigen. Die Statistik zeigt die hohe Zahl an Werbeanzeigen allein großer deutscher Parteien, da andere politische Werbetreibende nicht berücksichtigt sind. Insgesamt ist die Schätzung für 2019, als der Wahlkampf zum Europäischen Parlament stattfand, dass die Parteien 47.299 Anzeigen auf Facebook zu einem Preis von 3.019.802 Euro schalteten, die in 239.290.857 „Impressionen“ mündeten (was angibt, wie oft Anzeigen gesehen wurden). Im Durchschnitt sind das pro Tag ungefähr 130 Anzeigen für 8.273 Euro mit 655.591 Impressionen. Studien zum Wahlkampf 2019, die sich auf Zeiträume um die Wahl beziehen, legen andere Statistiken vor, bestätigen aber grundsätzlich die hohe Zahl an Anzeigen: Eine journalistische Recherche für den Zeitraum rund einen Monat vor der Wahl stellte mehr als 60.000 Anzeigen mit einem Gesamtpreis zwischen rund 674.000 und 733.000 Euro fest.¹⁴³ Eine Studie für den Zeitraum rund zweieinhalb Monate um die Wahl zählte knapp 47.000 Anzeigen zu einem Preis von über einer Million Euro.¹⁴⁴

Diese Diskrepanzen und die Tatsache, dass es sich um Schätzungen handelt, offenbart die Schwierigkeit, die Anzahl von Onlineanzeigen überhaupt nachzuvollziehen. Deshalb steht das Diagramm auch symbolisch für die Umgehung öffentlicher Kontrolle, die in diesem Abschnitt angesprochen wird.

142 Manuel Beltrán und Nayantara Ranganathan, „ad.watch – Investigating Political Advertisements on Facebook“, Exposing the Invisible, 2020, <https://kit.exposingtheinvisible.org/en/what/ad-watch.html>.

143 Ingo Dachwitz, „Zahlen, bitte: So viel geben deutsche Parteien für Werbung auf Facebook aus“, *netzpolitik.org*, 23. Mai 2019, <https://netzpolitik.org/2019/zahlen-bitte-so-viel-geben-deutsche-parteien-fuer-werbung-auf-facebook-aus/>.

144 Hegelich und Serrano, „Microtargeting in Deutschland bei der Europawahl 2019“, 5.



4.2 Schwachstellen bestehender Regeln und Maßnahmen

Für Offlinewerbung ist eine gewisse öffentliche Beobachtung und Kontrolle möglich. Die kleinere Zahl an Werbetreibenden und Werbeanzeigen während eines begrenzten Zeitraums erlaubt es Medien, Forschung und der Wählerschaft, politische Werbung zu analysieren. Zum Beispiel werden Kampagnenposter und TV-Spots regelmäßig öffentlich präsentiert¹⁴⁵, in wissenschaftlichen Studien behandelt¹⁴⁶ und sind zudem recht leicht und in ähnlicher Weise für die meisten Wahlberechtigten sichtbar. Rundfunkwerbung ist zudem in journalistische oder redaktionelle Formate eingebettet. Bürger:innen können theoretisch prüfen, welche Wahlplakate die Parteien an ihrem Wohnort aufhängen. Journalist:innen und Forschende können Inhalts- und Rhetorikanalysen von TV-Werbung und Flyern durchführen. Kandidierende können zumindest grob erkennen, welche Botschaften und Kommunikationsstrategien ihre Mitbewerber:innen nutzen.

Werbearchive der Plattformen nur ein erster Schritt

Um ähnliche, grundlegende Einblicke darin zuzulassen, wie Werbung auf ihren Plattformen funktioniert, haben Unternehmen wie Facebook, Google, Reddit, Snapchat und Twitter Werbearchive aufgebaut. Diese öffentlichen Onlinedatenbanken sollen alle politischen Werbeanzeigen enthalten und jeweils einige Informationen dazu liefern, wer für die Anzeigen bezahlt und an wen sich die Werbung richtete. Dieser Schritt war wichtig und vielversprechend, um Transparenz und Rechenschaft zu politischer Onlinewerbung zu verbessern. Im Falle von Facebook, Google und Twitter kam er auch auf Druck der Europäischen Kommission vor der Wahl zum Europäischen Parlament 2019 zustande. Die Unternehmen stimmten dem „Code of Practice on Disinformation“ zu, einem

145 Zum Beispiel Ingo Rentz, „Bundestagswahl 2017: Mit diesen Plakaten gehen die großen Parteien ins Rennen“, *HORIZONT*, 13. August 2017, <https://www.horizont.net/marketing/nachrichten/Bundestagswahl-2017-Mit-diesen-Plakaten-gehen-die-grossen-Parteien-ins-Rennen-160225>; CDU, „Plakate zur Bundestagswahl“, Christlich Demokratische Union Deutschlands, 24. August 2017, <https://www.cdu.de/artikel/plakate-zur-bundestagswahl>; dpa, Reuters, „Rennen um Platz drei: Grüne und Linken stellen Wahlplakate vor“, 22. Juli 2017, <https://www.faz.net/aktuell/politik/gruenen-und-linken-stellen-wahlplakate-vor-15117413.html>.

146 Zum Beispiel Christina Holtz-Bacha, Hrsg., *Die (Massen-)Medien im Wahlkampf: Die Bundestagswahl 2017* (Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2019), https://doi.org/10.1007/978-3-658-24824-6_12; dieses Buch enthält auch ein Kapitel, das Onlinewerbung streift.

freiwilligen, selbstregulatorischen Leitfaden, der unter anderem eine „Offenlegung politischer Werbung“¹⁴⁷ forderte.

Die Werbearchive sind daher dazu gedacht, dass Bürger:innen, aber auch Journalist:innen und Forschende, politische Werbung nachvollziehen und analysieren können. Allerdings gibt es zahlreiche bekannte Schwachstellen der Werbearchive (siehe Beispiel 6). Da der Code of Practice keine Sanktionsmechanismen hierfür vorsieht, bleiben die fehlerhaften Werbearchive eine große Hürde für ein besseres akademisches und öffentliches Verständnis politischer Onlinewerbung.

Beispiel 6: Große Schwachstellen in den Werbearchiven der Plattformen

Zugegeben: „Es ist kein leichtes Unterfangen, über eine API Datenzugang zu mehreren Zehnmillionen Werbeanzeigen zu liefern“, schreibt ein US-amerikanischer Journalist, „aber ist auch kein Ingenieursmeisterwerk für ein Unternehmen wie Facebook. Facebook rollt routinemäßig komplizierte neue Features und Produkte für die 2,4 Milliarden Nutzenden aus und das in einem Umfang, den wenige Techunternehmen zu schaffen hoffen.“¹⁴⁸ Und dennoch stehen Forschende vor großen Hürden, wenn sie die Werbearchive großer Techunternehmen für ihre Analysen nutzen möchten.¹⁴⁹ Viele Plattformen haben jeweils eigene Archive aufgebaut, sodass es Unterschiede zwischen ihnen gibt, und einige Plattformen wie etwa TikTok haben gar keine Werbearchive. Insgesamt jedoch stellen sie nicht die Informationen bereit, die für aussagekräftige Studien zu Onlinewerbung nötig sind. Plattformen haben sich in einigen Fällen auch dagegen gesträubt, detailliertere Angaben zu

147 European Commission, „EU Code of Practice on Disinformation“, European Commission, 26. September 2018, 5, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54454; für Einordnungen des Code of Practice siehe Jaursch, „Regulatory Reactions to Disinformation: How Germany and the EU Are Trying to Tackle Opinion Manipulation on Digital Platforms“, 14–16; Plasilova u. a., „Assessment of the Implementation of the Code of Practice on Disinformation“; European Regulators Group for Audiovisual Media Services, „ERGA Report on Disinformation: Assessment of the Implementation of the Code of Practice“, 4. Mai 2020, <http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/05/ERGA-2019-report-published-2020-LQ.pdf>.

148 Matthew Rosenberg, „Ad Tool Facebook Built to Fight Disinformation Doesn’t Work as Advertised“, *The New York Times*, 25. Juli 2019, <https://www.nytimes.com/2019/07/25/technology/facebook-ad-library.html>.

149 European Partnership for Democracy, „Virtual Insanity: The Need to Guarantee Transparency in Online Political Advertising“; Edelson u. a., „An Analysis of United States Online Political Advertising Transparency“; Laura Edelson, Tobias Lauinger, und Damon McCoy, „A Security Analysis of the Facebook Ad Library“, 6. März 2020, http://damonmccoy.com/papers/ad_library2020sp.pdf; Iwańska u. a., „Who (Really) Targets You?“

machen.¹⁵⁰ Die Targeting-Daten umfassen nur grundlegende Kategorien wie Alter und Geschlecht. Die Intervalle, in denen diese Daten angegeben sind, sind zu groß (zumindest bei Facebook und Google; beispielsweise zeigt Google die Zahl der Klicks im Bereich 100.000 bis 1 Millionen an¹⁵¹). Die Nutzbarkeit und die Suchfunktionen sowie Downloadoptionen und -geschwindigkeit sind für Forschende nicht ausreichend.¹⁵² Berichte von Regierungen¹⁵³ und Nicht-Regierungsorganisationen¹⁵⁴ haben Bugs offengelegt und es gab öffentlich bekannt gewordene Fälle, in denen Facebooks „Werbebibliothek“ vor einer Wahl in Großbritannien komplett zusammenbrach.¹⁵⁵ Forscher:innen mussten daher provisorische Lösungen finden, um grundlegende Erkenntnisse dazu zu erlangen, wie politische Werbung in sozialen Netzwerken funktioniert.¹⁵⁶ Auch ist zu

150 Elizabeth Dubois, Fenwick McKelvey, und Taylor Owen, „What Have We Learned from Google’s Political Ad Pullout?“, *Policy Options*, 10. April 2019, <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/avril-2019/learned-googles-political-ad-pullout/>; Hamsini Sridharan und Margaret Sessa-Hawkins, „States Countering Digital Deception“, *MapLight*, 25. Juni 2019, <https://maplight.org/story/states-countering-digital-deception/>.

151 Privacy International, „Social Media Companies Have Failed to Provide Adequate Advertising Transparency to Users Globally“, Privacy International, 3. Oktober 2019, https://privacyinternational.org/sites/default/files/2019-10/cop-2019_0.pdf; siehe auch Edelson u. a., „An Analysis of United States Online Political Advertising Transparency“, 15–16.

152 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>; Rieke und Bogen, „Leveling the Platform“; Singh, „Special Delivery“.

153 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>; 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>.

154 Mozilla Foundation, „Facebook and Google: This Is What an Effective Ad Archive API Looks Like“; European Regulators Group for Audiovisual Media Services, „ERGA Report on Disinformation: Assessment of the Implementation of the Code of Practice“, 18.

155 Rory Smith, „The UK Election Showed Just How Unreliable Facebook’s Security System For Elections Really Is“, *BuzzFeed News*, 14. Januar 2020, <https://www.buzzfeednews.com/article/rorysmith/the-uk-election-showed-just-how-unreliable-facebooks>.

156 Ein Beispiel ist die britische NGO Who Targets Me, die ein Browser-Plug-In entwickelt hat, mithilfe dessen Freiwillige anonymisierte Daten zu politischer Werbung auf Facebook für Forschungszwecke übermitteln können. Der Mitgründer Sam Jeffers erläuterte diesen Ansatz und seine Schwächen bei der SNV, siehe Jaursch, „Transcript for the Background Talk with Sam Jeffers on ‚Digital Disinformation – the New Default in Online Campaigning?‘“; weitere Beispiele sind ad.watch, siehe Beltrán und Ranganathan, „ad.watch – Investigating Political Advertisements on Facebook“; und AdAnalyst, siehe Oana Goga, „Facebook’s ‚Transparency‘ Efforts Hide Key Reasons for Showing Ads“, *The Conversation*, 15. Mai 2019, <https://theconversation.com/facebook-transparency-efforts-hide-key-reasons-for-showing-ads-115790>.

beobachten, dass die Werbearchive der Plattformen auf große Märkte beschränkt sind und nicht politische Werbung weltweit abdecken.

Dank den Bemühungen der Plattformen, ihre Werbearchive stetig zu verbessern, sind einige dieser Schwachstellen behoben worden oder werden behoben, während neue dazugekommen sein mögen. Verbesserungen sind oftmals auf die Zusammenarbeit mit oder den Druck von Forschung und Zivilgesellschaft zurückzuführen, nicht auf rechtliche Verpflichtungen: Keine der Maßnahmen zu Werbearchiven, die die Plattformen ergriffen haben, sind gesetzlich vorgegeben. Unternehmen könnten daher die Archive jederzeit beenden oder deren Parameter ändern, was die Arbeit von Forschenden zunichtemachen kann.

Es muss erwähnt werden, dass Kontrolle im öffentlichen Interesse nicht Zensur heißt und heißen soll. Die Inhalte politischer Werbung müssen dem Grundgesetz und dem Strafrecht entsprechen, aber aus guten Gründen der Meinungsfreiheit gibt es keinen formalen Prozess, in dem staatliche oder nicht-staatliche Stellen politische Werbung genehmigen. Beispielsweise betonen die Landesmedienanstalten ausdrücklich, dass weder sie noch die Rundfunkanstalten für die Überprüfung politischer Werbung zuständig sind¹⁵⁷, und das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, das „wohl wichtigste Instrument zur Regulierung von Werbung im Internet (...) ist (...) auf politische Werbung nicht anwendbar“¹⁵⁸, nur auf kommerzielle Werbung. Das Anprangern möglicher Diskriminierungen und Beleidigungen in politischer Werbung ist eine öffentliche Aufgabe, die hauptsächlich von den Medien, der Forschung und der Wählerschaft ausgeübt wird. Mit etwaigen Rechtswidrigkeiten befassen sich Gerichte.

4.3 Policy-Optionen

Verpflichtende, verbesserte und erweiterte Werbearchive

Werbebibliotheken können dabei helfen, die Transparenz von politischer Onlinewerbung zu erhöhen. Dies ist aber kein Selbstzweck. Die Idee ist vielmehr, dass die Sammlung von Onlinewerbung in einem Archiv der Öffentlichkeit

¹⁵⁷ Die Medienanstalten, „Leitfaden der Medienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk“, 2.

¹⁵⁸ Christina Etteldorf, „Deutschland“, in *Medienberichterstattung bei Wahlen: der rechtliche Rahmen in Europa* (Straßburg: European Audiovisual Observatory (Council of Europe), 2017), 40, <https://rm.coe.int/16807834b2>.



Kontrollmöglichkeiten bietet: Werbetreibende und Plattformen können „gegenüber dem Gesetz, mithilfe rechtlicher Schritte“ und „gegenüber öffentlichen Normen und Werten, durch die Öffentlichkeit“ zur Rechenschaft gezogen werden.¹⁵⁹ Die Werbearchive stellen somit eine Art öffentlichen Kontrollmechanismus dar, der zu weiteren Untersuchungen führen kann und damit als Frühwarnsystem fungiert.¹⁶⁰ Zudem macht eine Veröffentlichung politischer Anzeigen Gegenrede möglich, etwa zu Negativwerbung und Desinformation.¹⁶¹ Um diese Ziele zu erreichen und die möglichen Fallstricke einer vagen Forderung nach „Transparenz“ zu vermeiden, müssen bestehende Werbearchive verbessert werden und verpflichtend gemacht werden.

Um politische Onlinewerbung besser verstehen und untersuchen zu können, sind mehr Informationen als bisher verfügbar nötig und das mit zuverlässigerem und schnellerem Datenzugang. Forschende und Expert:innen der Zivilgesellschaft haben bereits zahlreiche Vorschläge erarbeitet, die sich auf Targetingtransparenz, Ausspielungstransparenz, Datentransparenz sowie Transparenz von Quellen und Finanzierung beziehen¹⁶² (siehe Beispiel 6 oben und Tabelle 3 unten). All diese Informationen sind jedoch nutzlos, wenn es keine Forschenden, Aktivist:innen, Regulierungsbehörden oder auch Wähler:innen gibt, die mit den Daten arbeiten könnten.¹⁶³ Aus diesem Grund sind die Unterstützung von unabhängiger Forschung, von Projekten zur Förderung digitaler Nachrichten- und Werbekompetenz sowie stärkere Durchsetzungsbehörden von entscheidender Bedeutung. Die späteren Unterpunkte in diesem Abschnitt werden dies weiter ausführen.

Abkehr von freiwilligen Werbearchiven

Nach den US-Präsidentenwahlen 2016 und auf Druck von Gesetzgebern auf der ganzen Welt haben große Plattformen bereits Schritte unternommen, um mit ihren Werbearchiven Transparenz zu schaffen. Trotzdem unterstreichen die vielen gravierenden Mängel der vorhandenen Werbearchive die Notwendigkeit einer Regulierung. Freiwillige Maßnahmen der Unternehmen ohne sinnvolle Sanktionsmechanismen waren bisher nicht erfolgreich. Parlamente sollten den Plattformen den Aufbau von Werbearchiven für politische Anzeigen deshalb vorschreiben. Welche Informationen genau in den Werbearchiven enthalten sein müssen und wie diese ausgestaltet sind, sollte berücksichtigen, dass sich die Plattformen etwa in ihren Zielgruppen, den

159 Leerssen u. a., „Platform Ad Archives“, 6.

160 Paddy Leerssen, „The Soap Box as a Black Box: Regulating transparency in social media recommender systems“, 19. März 2020, 26, <https://doi.org/10.31228/osf.io/uhxcv>.

161 Vgl. Abby K. Wood und Ann M. Ravel, „Fool Me Once: Regulating ‚Fake News‘ and Other Online Advertising“, SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 18. September 2018), <https://papers.ssrn.com/abstract=3137311>.

162 Dommett, „Regulating Digital Campaigning“.

163 Leerssen u. a., „Platform Ad Archives“, 7.



Nutzerzahlen und der Art der Nutzung unterscheiden. Die Gesetzgebung sollte dementsprechend flexibel genug sein, um auf diese Unterschiede zwischen den Plattformen einzugehen und sich zunächst auf die hinsichtlich dieser Kennzahlen dominierenden Plattformen konzentrieren. Eine umfassende Definition von politischer Onlinewerbung, die Wahl-, Kandidaten- und Themenwerbung umfasst, sollte im Mittelpunkt jeder Gesetzgebung zu Werbearchiven stehen (siehe 1.1).¹⁶⁴ Werbearchive könnten alternativ auch alle Werbeanzeigen umfassen, sowohl kommerzielle als auch politische.¹⁶⁵ Dadurch wird die Aufgabe, zu entscheiden, wer ein politischer Werbetreibender und was ein politisches Thema ist, nicht mehr privaten Unternehmen (oder Aufsichtsbehörden) überlassen.

Tabelle 3: Welche Informationen in die Werbearchive aufgenommen werden sollten

Werbeinhalte	Die meisten Plattformen zeigen bereits den Inhalt der Werbung an. Werbeinhalte aller Art , also etwa Video-, Bild- und Textanzeigen, sollte enthalten sein.
Targeting- und Ausspielungstransparenz	Zusätzliche Targeting- und Ausspielungsinformationen , also zur <i>gewünschten</i> Zielgruppe und zur <i>tatsächlichen</i> Zielgruppe, sind nötig, um beurteilen zu können, ob tatsächlich eine diskriminierende Wählersegmentierung oder andere diskriminierende Praktiken stattfinden. ¹⁶⁶ Informationen darüber, wer auf Grundlage welches gewünschten Ergebnisses der Werbekampagne als Ziel ausgewählt wurde und wer nicht, wären hilfreich, ebenso wie Engagement-Metriken. Letztere sollten berechnet werden, auch nachdem das Budget aufgebraucht ist, um geteilte und sich noch im Umlauf befindliche Anzeigen abzudecken. Wenn Anzeigen markiert oder entfernt wurden, sollte klar sein, auf welcher Grundlage dies geschehen ist. ¹⁶⁷

¹⁶⁴ Vgl. Edelson u. a., „An Analysis of United States Online Political Advertising Transparency“, 13–15.

¹⁶⁵ Iwańska u. a., „Who (Really) Targets You?“

¹⁶⁶ 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“, 20–22; Privacy International, „Social Media Companies Have Failed to Provide Adequate Advertising Transparency to Users Globally“; Rieke und Bogen, „Leveling the Platform“, 16; Singh, „Special Delivery“, 54–58; Iwańska u. a., „Who (Really) Targets You?“; epicenter.works, „Platform Regulation“, 17–18.

¹⁶⁷ Vgl. Singh, „Special Delivery“, 60–61.



Datenquellen- transparenz	Im Gegensatz zu Offline-Werbung beruht Plattformwerbung stark auf der Analyse des persönlichen Surfverhaltens der Nutzenden. Die Archive müssen mehr Einblick in die Daten zulassen, die für die Schaltung von Anzeigen gesammelt oder aus dem Nutzungsverhalten abgeleitet wurden , damit potenzielle Datenschutzverletzungen und diskriminierende Anzeigenpraktiken leichter erkannt werden können.
Finanztransparenz	Auf Plattformen wird bereits angezeigt, wer für eine Anzeige bezahlt hat (ähnlich einem Offline-Impressum). Aufgrund von Fehlern der Verifizierungsmechanismen sind diese Informationen jedoch nicht immer zuverlässig. ¹⁶⁸ Die rudimentären Finanzierungsinformationen zu Anzeigen müssen verbessert werden. Zum Beispiel ist es wichtig zu wissen, ob Werbetreibende 1.000 oder 50.000 US-Dollar für eine Anzeige ausgeben. Wenn der von einer Plattform angegebene Bereich jedoch 1.000 bis 50.000 US-Dollar beträgt, wird eine solche Analyse zum Ratespiel.
Nutzerfreundlichkeit und Datenzugang	Archive benötigen eine zuverlässige Infrastruktur mit der Möglichkeit für schnelle Massendownloads in maschinenlesbarem Format für Forschende. ¹⁶⁹ Wie es meistens bereits der Fall ist, sollten Datenbanken sowohl aktuelle als auch ältere Anzeigen enthalten. Sie sollten in allen Märkten verfügbar sein, nicht nur in großen Ländern. Auch Nicht-Expert:innen sollten die Archive nutzen können. Informationen aus den Anzeigenarchiven sollten nie die Identifizierung von Nutzenden zulassen, die die Anzeige gesehen haben ¹⁷⁰ , und Werbearchive sollten alle relevanten DSGVO-Regeln befolgen.

Abgestuftes Modell:
Erweiterter Archiv-
zugang für unabhän-
gige Stellen

Es gibt Grenzen *öffentlicher* Werbebibliotheken: Plattformen können behaupten, dass aus Gründen des Datenschutzes und der Vertraulichkeit von Geschäftsgeheimnissen nicht alle relevanten Daten zu Werbe-Targeting und -Auspielung in den Archiven enthalten sein können oder sollten. Öffentliche Werbearchive haben aber den Vorteil, dass sie für alle einsehbar sind, anstatt sich auf exklusive Partnerschaften zwischen Plattformen und einigen Universitäten oder zivilgesellschaftlichen Gruppen zu beschränken. Wenn Werbearchive also in Echtzeit, anonymisiert und für alle zugänglich Informationen

168 Sessa-Hawkins und Sridharan, „MapLight’s Guide to Political Ad Transparency on Facebook, Twitter, and Google“.

169 Full Fact, „Tackling misinformation in an open society“ (London: Full Fact, 2018), https://fullfact.org/media/uploads/full_fact_tackling_misinformation_in_an_open_society.pdf; Dipayan Ghosh und Ben Scott, „Digital Deceit II: A Policy Agenda to Fight Disinformation on the Internet“ (Washington, DC: New America, 23. Januar 2018), https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Digital_Deceit_2_Final.pdf; Ashley Boyd, „Facebook’s New Transparency Updates: Helpful, But Not Exhaustive“, *Mozilla Foundation*, 9. Januar 2020, <https://foundation.mozilla.org/en/blog/facebooks-new-transparency-updates-helpful-not-exhaustive/>.

170 Singh, „Special Delivery“, 58.

liefern¹⁷¹, können sie unabhängigen Forschenden helfen, Plattformen und Werbetreibende zur Rechenschaft zu ziehen. Bei Bedarf könnte ein abgestuftes Modell der Transparenz von Werbearchiven in Betracht gezogen werden: Regulierungsbehörden und akkreditierte akademische Forscher könnten beispielsweise mehr Zugang zu mehr Daten erhalten als die Öffentlichkeit (ähnlich wie bei Transparenzberichten, siehe unten). Dies würde auch der Forderung gerecht werden, dass Werbearchive in Zusammenarbeit mit unabhängigen Prüfungsgremien erstellt und von diesen geprüft werden sollten, anstatt sich dabei ausschließlich auf die Plattformen zu verlassen.¹⁷²

Verbesserte und erweiterte Anzeigen-Kennzeichnungspflicht

Politische Werbung sollte klar als solche gekennzeichnet werden und zwar dort, wo Nutzende die Werbung sehen, also etwa im Nutzerfeed oder auf einer Suchergebnisseite. Diese Kennzeichnungen sollten Informationen über die für das Targeting und die Ausspielung genutzten Daten und die Finanzquellen geben.¹⁷³ Diese direkte Kennzeichnung ist als Ergänzung der Werbearchive zu verstehen, die separate Datenbanken außerhalb der Nutzerfeeds sind (siehe oben). Werbekennzeichnungen bestehen nicht zum Selbstzweck, sondern sollten Nutzenden dabei helfen, Entscheidungen über ihre Privatsphäre und über die Werbung, die sie sehen, zu treffen. Daher sind auch verbesserte Privatsphäreinstellungen so wichtig (siehe 2.3).

Viele große Plattformen bieten bereits Werbekennzeichnungen in rudimentärer Form an. Solche Disclaimer sollten verbessert und verbindlich vorgeschrieben werden. Da Transparenz nicht bedeuten sollte, Menschen mit Informationen zu überwältigen, und da verschiedene Plattformen unterschiedlich gestaltet sind, sollten Erklärungen angepasst an die jeweilige Funktionslogik einer Plattform leicht auffindbar und verständlich sein.¹⁷⁴ Für Nutzende sollte es einfach zu verstehen sein, warum sie gezielt angesprochen wurden, warum andere möglicherweise nicht mit derselben Anzeige angesprochen wurden und wer dafür bezahlt hat, sie zu erreichen. Kennzeichnungspflichten sollten auch für bezahlte politische Posts von Influencer:innen gelten. Wenn Nutzende eine Anzeige weitergeleitet haben, sollte es weiterhin einen Hinweis geben,

171 Leerssen, „The Soap Box as a Black Box“, 30.

172 Brendan Fischer und Maggie Chris, „Digital Transparency Loopholes in the 2020 Elections“ (Washington, DC: Campaign Legal Center, 8. April 2020), 5–6, <https://campaignlegal.org/sites/default/files/2020-04/04-07-20%20Digital%20Loopholes%20515pm%20.pdf>.

173 Für ein Modell siehe Ghosh und Scott, „Digital Deceit II: A Policy Agenda to Fight Disinformation on the Internet“, 16; siehe auch Sridharan und Ravel, „Illuminating Dark Digital Politics: Campaign Finance Disclosure for the 21st Century“, 9.

174 Vgl. Greg Michenera und Katherine Bersch, „Identifying Transparency“, *Information Polity* 18 (2013): 233–42, <https://pdfs.semanticscholar.org/4ac7/5190784e6eec337d61ce86d45718a910bfaf.pdf>.



das der geteilte Post zunächst eine bezahlte politische Botschaft war, selbst wenn das Budget für die Anzeige aufgebraucht wurde.

Deutlichere
visuelle
Hervorhebung von
Werbung

Die Verbesserung der Anzeigenarchive und insbesondere der Werbekennzeichnungen schließt Designentscheidungen der Plattformen ein. Wie einige Facebook-Mitarbeitende gefordert haben, ist eine bessere visuelle Unterscheidung zwischen Anzeigen und nicht bezahlten Inhalten erforderlich.¹⁷⁵ Dies könnte zum Beispiel durch farbliche Markierungen, verbale Hinweise und/oder unterschiedliche Schriftarten erreicht werden. Gesetzliche Richtlinien sind wichtig, aber die Vorschriften sollten nicht zu starr sein, da sich Designoptionen häufig ändern und je nach Plattform und Endgerät variieren. Diverse Stakeholdergruppen sollten konsultiert werden, wobei die Gestaltungsprinzipien weder Plattformen noch Regierungen allein überlassen werden sollten.

In Deutschland schreibt die Medienregulierung bereits Disclaimer für Radio- und Fernsehwerbung vor. Für den Onlinebereich haben die Landesmedienanstalten Richtlinien für Werbetreibende entwickelt¹⁷⁶, wie etwa Videos auf YouTube und Beiträge auf Instagram gekennzeichnet werden sollen. Der Medienstaatsvertrag sieht strengere Regeln für die Kennzeichnung politischer Anzeigen vor, die nicht nur die Kennzeichnung erfordern, dass es sich um eine Anzeige handelt, sondern auch, wer sie finanziert hat. Alle diese Kennzeichnungsregeln zielen darauf ab, Nutzenden die Unterscheidung zwischen bezahlten und nicht bezahlten Inhalten zu ermöglichen und dienen nicht unbedingt dazu, Nutzende über Targeting und Ausspielung zu informieren. Diese Details sollten in künftigen Reformen der Medienregulierung auf deutscher und EU-Ebene ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Umsetzung solcher weitreichenden Transparenzmaßnahmen ist ein Balanceakt: Es ist notwendig, relevante Informationen öffentlich zu machen, während gleichzeitig die Privatsphäre der Menschen und die Werbestrategien der politischen Parteien geschützt werden müssen. Daher dürfen Werbekennzeichnungen sowohl für Nutzende als auch für Forschende keine Identifizierung einzelner Bürger:innen ermöglichen. In Bezug auf die mögliche Offenlegung der Kampagnenstrategien von Werbetreibenden erscheint es als verhältnismäßige Forderung, externen Beobachter:innen und auch Wahlberechtigten einen Einblick zu gewähren: Da sie neue und umfassendere

175 The New York Times, „Read the Letter Facebook Employees Sent to Mark Zuckerberg About Political Ads“.

176 Die Medienanstalten, „Leitfaden der Medienanstalten: Werbekennzeichnung bei Social-Media-Angeboten“ (Berlin: Die Medienanstalten, Januar 2020), https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien_Leitfaeden/Leitfaden_Medienanstalten_Werbekennzeichnung_Social_Media.pdf.



Online-Werbetools nutzen, müssen Parteien und andere politische Werbetreibende auch offener hinsichtlich ihrer bezahlten Kommunikation sein. Hier wird noch einmal deutlich, dass es eine gemeinsame Verantwortung der politischen Werbetreibenden und Plattformen ist, öffentliche Kontrolle politischer Onlinewerbung zu ermöglichen.

Verpflichtende, verbesserte und umfassendere Transparenzberichte in Bezug auf Werbepraktiken

Plattformen sollten verpflichtet werden, Transparenzberichte zu politischer Werbung zu veröffentlichen

Zusätzlich zu den verpflichtenden Anzeigenarchiven und Werbekennzeichnungen sollten Plattformen verpflichtet werden, über ihre Geschäftspraktiken in Bezug auf Werbung zu berichten. Dies könnte dabei helfen, die Logik und Mechanismen hinter Onlinewerbung besser zu verstehen. Techunternehmen treffen Entscheidungen, welche politische Werbetreibende und Anzeigen sie zulassen und wie sie mit politischer Werbung umgehen.¹⁷⁷ Darüber, wie sie zu diesen Entscheidungen kommen, sollten die Unternehmen Rechenschaft ablegen, da die Entscheidungen Auswirkungen auf politische Onlinediskurse haben können.

Transparenzberichte sollten Einblicke in die unternehmerischen Entscheidungsrichtlinien zu Werbepraktiken liefern und somit die Macht der Werbepattformen anerkennen, bestimmten Stimmen weniger oder mehr Gehör zu verschaffen. Zum Beispiel wurden während der COVID-19-Pandemie Plattformen aller Größen zu Recht dafür gelobt, dass Gesundheitsorganisationen kostenlos für Sicherheitstipps werben konnten, wodurch wissenschaftliche Erkenntnisse gegenüber Desinformationen bevorzugt wurden. Leider könnten ähnliche Entscheidungen, gerade wenn sie in Zusammenarbeit mit Regierungen getroffen werden, in anderen Kontexten möglicherweise dazu verwendet werden, in kontroverseren und weniger eindeutigen Fällen eine Seite der anderen vorzuziehen.¹⁷⁸ Wären erweiterte Transparenzberichte zu Werbepraktiken verfügbar, könnten besser Analysen durchgeführt werden, ob die Maßnahmen der Unternehmen tatsächlich funktionieren. In einigen ersten Studien zeigte sich, dass dies nicht immer der Fall ist.¹⁷⁹ Auch könnten Änderungen der Targeting- und Datenauswertungspraxis nachvollzogen werden,

177 Für ein anschauliches Beispiel aus den USA siehe Daniel Kreiss und Shannon C. McGregor, „The “Arbiters of What Our Voters See”: Facebook and Google’s Struggle with Policy, Process, and Enforcement around Political Advertising“, *Political Communication* 36, Nr. 4 (2. Oktober 2019): 499–522, <https://doi.org/10.1080/10584609.2019.1619639>.

178 Julian Jaursch, „Desinformation zu COVID-19: Wie die Plattformen durchgreifen und welche Fragen das aufwirft“, *netzpolitik.org*, 24. März 2020, <https://netzpolitik.org/2020/wie-die-plattformen-durchgreifen-und-welche-fragen-das-aufwirft/>.

179 Kaveh Waddell, „Facebook Approved Ads With Coronavirus Misinformation“, *Consumer Reports*, 7. April 2020, <https://www.consumerreports.org/social-media/facebook-approved-ads-with-coronavirus-misinformation/>.



die Auswirkungen auf demokratische Prozesse wie das Wahlverhalten haben können, aber oftmals unbemerkt bleiben.¹⁸⁰

Die Notwendigkeit für Berichtspflichten für Werbepraktiken ist in Wissenschaft und Zivilgesellschaft anerkannt.¹⁸¹ In Deutschland gibt es bereits Präzedenzfälle, in denen Transparenzberichte von großen Plattformen gesetzlich vorgeschrieben sind, wenn auch nicht für Werbung: Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) verpflichtet Plattformen, Berichte über ihre Richtlinien zur Inhaltsmoderation zu veröffentlichen, einschließlich ihrer Verwendung automatisierter Systeme zur Inhaltsmoderation.¹⁸² Gesetzgebende sollten auf diese Bemühungen aufbauen und verbindliche Standards entwickeln, um sicherzustellen, dass Transparenzberichte umfassend und vergleichbar sind und keine individuellen Nutzerdaten publik machen. Gleichzeitig muss der rechtliche Rahmen flexibel genug sein, um auf Plattformen unterschiedlicher Größe, mit unterschiedlichen Zielgruppen und Reichweiten anwendbar zu sein, und er muss dynamisch genug sein, um sich an neue Technologien und Herausforderungen anzupassen. Die Erfahrung mit den Berichtspflichten des NetzDG kann hier von entscheidender Bedeutung sein: Vor allem aufgrund mangelnder Rechtsklarheit war es Plattformen möglich, zunächst nur wenige nützliche Einblicke in die Praktiken der Inhaltsmoderation zu liefern.¹⁸³

Berichte zu Werbeauspielung

Eine Kernanforderung sollte sein, dass große Plattformen nicht nur Richtlinien für Werbeeinhalte veröffentlichen, sondern auch ihre Richtlinien für das Werbe-

180 Vgl. Bridget Barrett und Daniel Kreiss, „Platform transience: changes in Facebook’s policies, procedures, and affordances in global electoral politics“, *Internet Policy Review* 8, Nr. 4 (31. Dezember 2019), <https://policyreview.info/articles/analysis/platform-transience-changes-facebooks-policies-procedures-and-affordances-global>.

181 Detaillierte Vorschläge zum Beispiel bei Maréchal u. a., „RDR Corporate Accountability Index: Draft Indicators – Transparency and Accountability Standards for Targeted Advertising and Algorithmic Decision-Making Systems“; Singh, „Special Delivery“; siehe auch Kreiss und McGregor, „The ‚Arbiters of What Our Voters See‘“, 19; andere haben auf die generelle Notwendigkeit für Transparenzberichte bei Plattformen hingewiesen, siehe epicenter.works, „Platform Regulation“.

182 Vorschläge für ähnliche EU-weite, verpflichtende Berichte für Inhaltsmoderation kommen auch aus dem Europäischen Parlament, siehe Tiemo Wölken, „Draft Report with Recommendations to the Commission on a Digital Services Act: Adapting Commercial and Civil Law Rules for Commercial Entities Operating Online (2020/2019(INL))“ (Brussels: European Parliament, 22. April 2020), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-650529_EN.pdf.

183 Amélie Heldt, „Reading between the lines and the numbers: an analysis of the first NetzDG reports“, *Internet Policy Review* 8, Nr. 2 (12. Juni 2019), <https://policyreview.info/articles/analysis/reading-between-lines-and-numbers-analysis-first-netzdg-reports>; Ben Wagner u. a., „Regulating transparency? Facebook, Twitter and the German Network Enforcement Act“, in *FAT* ’20: Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency* (Barcelona: Association for Computing Machinery, 2020), 261–271, <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3351095.3372856>.

targeting und die Werbeausspielung. Letztere wären effektiv Berichte, in denen die algorithmischen Systeme der großen Plattformen beleuchtet werden.¹⁸⁴ Die Algorithmen zur Werbeausspielung, und Algorithmen in sozialen Medien allgemein, sind nicht neutral, sondern entstehen aufgrund unternehmerischer Entscheidungen.¹⁸⁵ Diese Entscheidungen verbleiben aktuell weitgehend im Dunkeln, was durch Transparenzberichte geändert werden könnte.

Viele Plattformen veröffentlichen bereits Transparenzberichte, aber externen Beobachter:innen fehlen weiterhin wichtige Informationen. Targeting-Richtlinien müssten „umreißen, welche Informationen die Plattform und die Werbetreibenden verwenden können, um Nutzende mit Anzeigen zielgerichtet anzusprechen (z. B. Standortinformationen), welche Targeting-Parameter auf der Plattform verboten sind und welche Werkzeuge und Prozesse (z. B. automatisierte Werkzeuge) die Plattform zur Identifizierung von Anzeigen und Konten verwendet, die gegen die Targeting-Richtlinien verstoßen“.¹⁸⁶ Die Entfernung von Anzeigen und irrtümlich genehmigte Anzeigen sollten ebenfalls in den Berichten berücksichtigt werden.¹⁸⁷ Darüber hinaus könnten Preisverzeichnisse dabei helfen zu verstehen, wie politische Werbetreibende von Plattformen zur Kasse gebeten werden. Aktuell ist es beispielsweise unklar, ob große Plattformen ihre Preise mitten in einem Wahlkampf ändern oder ob es Nachteile für Kampagnen gibt, deren Wunschzielgruppe teurer zu erreichen ist.

Es könnte nützlich sein, zwei Versionen einer solchen Transparenzberichterstattung zu verlangen, eine für Regulierungsbehörden und eine für die Öffentlichkeit.¹⁸⁸ Die öffentlichen Berichte könnten etwa Zusammenfassungen der vollständigen Berichte für Behörden sein, um auch interessierten Bürger:innen,

184 Der Europarat hat solche Berichtsstandards für „algorithmische Systeme, die bedeutende Auswirkungen auf die Menschenrechten auslösen“, empfohlen, siehe Council of Europe, „Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems“ (Strasbourg: Council of Europe, 8. April 2020), https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016809e1154; ähnliche Empfehlungen zur Transparenz von KI-Systemen wurden von der „High-Level Expert Group on AI“ der Europäischen Kommission gemacht, siehe High-Level Expert Group on AI, „Ethics Guidelines for Trustworthy AI“ (Brussels: European Commission, 8. April 2019), 17–18, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60419.

185 Ulrike Klinger und Jakob Svensson, „The End of Media Logics? On Algorithms and Agency“, *New Media & Society* 20, Nr. 12 (25. Juni 2018): 4657–59, <https://doi.org/10.1177/1461444818779750>.

186 Singh, „Special Delivery“, 55.

187 Vgl. Singh, „Reddit’s Intriguing Approach to Political Advertising Transparency“.

188 Dies folgt in groben Zügen der Idee der „qualifizierten Transparenz“, siehe Frank A. Pasquale, „Beyond Innovation and Competition: The Need for Qualified Transparency in Internet Intermediaries“, SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 1. Oktober 2010), 164, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1686043>.



die keine ausgewiesene Fachexpertise haben, eine Mitsprachemöglichkeit zu bieten. Im Gegensatz zu vielen bestehenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen und Datenschutzrichtlinien sollten insbesondere die öffentlich zugänglichen Transparenzberichte für Werbetargeting und Werbeausspielung leicht verständlich sein.

Für das NetzDG wurde eine Behörde, die bisher wenig mit Plattformregulierung oder Inhaltsmoderation zu tun hatte, mit der Überwachung der Berichtspflichten beauftragt.¹⁸⁹ Dies führte zu erheblichen Verzögerungen bei der Einrichtung dieses Compliance-Mechanismus. Bei der Entscheidung, welche Behörde mit der Überprüfung von Transparenzberichten beauftragt ist, sollten Gesetzgebende diese Erfahrungen berücksichtigen. Sollten bestehende Institutionen wie die Landesmedienanstalten oder die Datenschutzbehörden ausgewählt werden, muss sichergestellt werden, dass diese Regulierungsbehörden erweiterte Vollmachten, Durchsetzungsbefugnisse sowie mehr Expert:innen erhalten, um die Berichte der Plattformen zu bewerten. Andernfalls verpufft die Wirkung der Transparenzberichte.

Verpflichtende unabhängige Audits von Targeting- und Ausspielungsalgorithmen

Einige Plattformen werden auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene von verschiedenen Stellen kontrolliert, beispielsweise von Datenschutzbehörden im Rahmen der DSGVO, Landesmedienanstalten im Rahmen des Medienstaatsvertrags und dem Bundesamt für Justiz im Rahmen des NetzDG. Es gibt jedoch keine ausdrückliche Überwachung des Kerngeschäfts mit Werbung. Um damit verbundene Risiken zu überwachen, könnten verpflichtende, regelmäßige, unabhängige Prüfungen der Targeting- und Ausspielungsalgorithmen der Unternehmen hilfreich sein, wie dies bereits im Allgemeinen für Social-Media-Algorithmen vorgeschlagen wurde¹⁹⁰. Mit einem speziellen Blick auf Werbealgorithmen könnten externe Audits dazu beitragen, potenziell

189 Die geplante Reform dieses Gesetzes bestätigt das Bundesamt für Justiz als die Behörde, die die Transparenzberichte erhalten und prüfen soll, womit es weiterhin eine zusätzliche Stelle gibt, die in irgendeiner Weise mit Plattformregulierung zu tun hat, siehe Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, „Gesetz zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes“, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2020, <https://www.BMJV.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/NetzDGAendG.html>.

190 Institute for Strategic Dialogue, „Extracts from ISD's Submitted Response to the UK Government Online Harms White Paper“ (London: Institute for Strategic Dialogue, Juli 2019), 9–11, <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2019/12/Online-Harms-White-Paper-ISD-Consultation-Response.pdf>; siehe auch Datenethikkommission, „Gutachten der Datenethikkommission“, 169–70.

diskriminierende Effekte oder Datenschutzverletzungen zu identifizieren.¹⁹¹ Dies kann grob damit verglichen werden, wie verpflichtende Finanzaudits Aufsichtsbehörden und der Öffentlichkeit helfen, die internen Abläufe von Unternehmen und deren möglichen Auswirkungen auf die Finanzmärkte zu verstehen.¹⁹² Die oben genannten Berichte über Targeting- und Ausspielungs-algorithmen könnten den Ausgangspunkt für externe Prüfer:innen bilden.

Offene Fragen zu Algorithmen-Audits

Noch ist es unklar, welche Kriterien für Audits von Algorithmen gelten sollen und wer sie durchführen soll. Vielversprechend ist jedoch, dass viele Forschende und Organisationen der Zivilgesellschaft verschiedene Ansätze in diesem wachsenden Forschungsbereich erkunden.¹⁹³ Beispielsweise haben Wissenschaftler:innen bereits Ideen entwickelt und getestet, wie Facebooks „Werbebibliothek“ geprüft werden kann.¹⁹⁴ Zu Algorithmen im Allgemeinen (nicht nur zu Werbealgorithmen) wurden Audits vorgeschlagen, um eine gewisse Transparenz gegenüber Regulierungsbehörden beziehungsweise Nutzenden zu schaffen. Solche Prüfungen sind bereits Teil einiger Business-to-Bu-

191 Vgl. Singh, „Special Delivery“, 56; Ethan Zuckerman, „The Case for Digital Public Infrastructure“, *Knight First Amendment Institute*, 17. Januar 2020, 30–33, <https://s3.amazonaws.com/kfai-documents/documents/7f5fdaa8d0/Zuckerman-1.17.19-FINAL-.pdf>.

192 James Guszcza u. a., „Why We Need to Audit Algorithms“, *Harvard Business Review*, 28. November 2018, <https://hbr.org/2018/11/why-we-need-to-audit-algorithms>; andere Vergleiche befassen sich mit Lebensmittel- und Medizinaudits, siehe Chloé Berthélémy und Jan Penfrat, „Platform Regulation Done Right. EDRI Position Paper on the EU Digital Services Act“, *European Digital Rights*, 9. April 2020, 27–28, https://edri.org/wp-content/uploads/2020/04/DSA_EDRIPositionPaper.pdf; für einige Vorsichtsmaßnahmen bei solchen Vergleichen siehe Heidi Tworek, „A New Blueprint for Platform Governance“, *Centre for International Governance Innovation*, 24. Februar 2020, <https://www.cigionline.org/articles/new-blueprint-platform-governance>.

193 Die SNV ist an einem Projekt zum Thema Audits für künstliche Intelligenz in der Arbeitswelt beteiligt, siehe Gesellschaft für Informatik, „Über das Projekt“, KI Testing & Auditing, 2020, <https://testing-ai.gi.de/ueber>; die deutsche NGO AlgorithmWatch fokussiert sich stark auf automatisierte Entscheidungsfindung, siehe „Was wir tun“, AlgorithmWatch, 2020, <https://algorithmwatch.org/was-wir-tun/>; das folgende US-Forschungsprojekt führt eine fortlaufende Liste mit Materialien zum Thema: Auditing Algorithms, „Readings“, Auditing Algorithms, 2020, <http://auditingalgorithms.science/?p=153>; eine weitere Möglichkeit, vielleicht als erster Schritt in Richtung Audits, ist Dokumentation, siehe The Partnership on AI, „About ML“, The Partnership on AI, 2020, <https://www.partnershiponai.org/about-ml/>; US-amerikanische Gerichte haben sich mit der Rechtmäßigkeit externer Audits befasst und einige grundsätzliche Fragen dazu geklärt, siehe Naomi Gilens und Jamie Williams, „Federal Judge Rules It Is Not a Crime to Violate a Website’s Terms of Service“, *Electronic Frontier Foundation*, 6. April 2020, <https://www.eff.org/deeplinks/2020/04/federal-judge-rules-it-not-crime-violate-websites-terms-service>.

194 Edelson, Lauinger, und Damon McCoy, „A Security Analysis of the Facebook Ad Library“ (dieses Papier liefert auch eine Literaturübersicht zu Transparenzfragen politischer Onlinewerbung); siehe auch Silva u. a., „Facebook Ads Monitor“.

siness-Regeln der EU.¹⁹⁵ In Deutschland erlangen die Landesmedienanstalten mit dem Entwurf des Medienstaatsvertrags neue Befugnisse in diesem Bereich. Der Vertrag stellt Anforderungen an Social-Media-Unternehmen und Suchmaschinen, um die Transparenz bei der Auswahl und Präsentation von Onlineinhalten zu gewährleisten: Nutzende müssen Erklärungen zu dafür eingesetzten Algorithmen erhalten.¹⁹⁶ Verlage können Beschwerden einreichen, wenn sie der Meinung sind, dass ihr redaktioneller Inhalt systematisch herabgestuft wird.¹⁹⁷ Diese Bestimmungen sind im Entwurf eher vage. Sie konzentrieren sich stark auf Informationsvermittlung an Nutzende (und nicht unbedingt externe Auditor:innen), obwohl die Landesmedienanstalten auch eine gewisse Kontrollkompetenz besitzen. Wenn sich die deutschen Landesmedienanstalten als geeignete Aufsichtsbehörden für die Prüfung von Algorithmen herausstellen, ist es von entscheidender Bedeutung, die regulatorischen Details zu Audits weiter zu spezifizieren und im Idealfall mit europäischen Partnern zusammenzuarbeiten, um gemeinsame Standards zu entwickeln.

Schwachstellen bisheriger Plattform-Audits

Klare Prüfungsmechanismen mit Sanktionsmöglichkeiten wären eine Verbesserung gegenüber den derzeitigen Audits für die großen Werbepattformen. Externe Prüfungen und das Einholen von Kommentaren zu Geschäftspraktiken sind nichts Neues für Technologieunternehmen. Facebook stellte etwa externe Prüfer:innen ein, als es seinen Umgang mit „white supremacy“ überprüfen lassen wollte.¹⁹⁸ Das Unternehmen hat zudem ein „Oversight Board“ eingerichtet, das Beratung zur Inhaltsmoderation liefern soll.¹⁹⁹ Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft und Yahoo sind alle Mitglieder der Global Network Initiative (GNI). Sie unterliegen damit externen Audits zu Themen wie Inhaltsmoderation, Meinungsfreiheit, verantwortungsvolle Unternehmensentscheidungen und Datenschutz. Die GNI ist ein wichtiger Schritt in Richtung mehr Transparenz und Branchenaufsicht. Die Prüfungen bleiben jedoch freiwillig und es fehlen

195 European Parliament, „Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on Promoting Fairness and Transparency for Business Users of Online Intermediation Services“, Pub. L. No. 32019R1150, 186 OJ L (2019), <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1150/oj/eng>.

196 § 93 MStV, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland: Entwurf“.

197 § 94 MStV, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz.

198 Megan Rose Dickey, „Facebook Civil Rights Audit Says White Supremacy Policy Is ‚Too Narrow‘“, *TechCrunch*, 1. Juli 2019, <https://social.techcrunch.com/2019/06/30/facebook-civil-rights-audit-says-white-supremacy-policy-is-too-narrow/>.

199 Facebook Oversight Board, „Announcing the First Members of the Oversight Board“, Facebook Oversight Board, 6. Mai 2020, <https://www.oversightboard.com/news/announcing-the-first-members-of-the-oversight-board/>; für eine Diskussion des Oversight Board siehe Evelyn Douek, „What Kind of Oversight Board Have You Given Us?“, *The University of Chicago Law Review Online*, 11. Mai 2020, <https://lawreviewblog.uchicago.edu/2020/05/11/fb-oversight-board-edouek/>.



Sanktionsmechanismen, die über die Beendigung der GNI-Mitgliedschaft hinausgehen.

Während die GNI freiwillig ist, müssen Google und Facebook in den USA dank eines Vergleichs mit der Wettbewerbs- und Verbraucherschutzbehörde Federal Trade Commission (FTC) verpflichtende Datenschutzprüfungen durchführen. Die FTC forderte die beiden Unternehmen im Jahr 2011 auf, sich 20 Jahre lang alle zwei Jahre „privacy audits“²⁰⁰ zu unterziehen. Dies wurde zunächst als großes Bekenntnis für die Schaffung von Transparenz und Kontrolle gewertet, insbesondere weil die FTC befugt wäre, die Unternehmen bei Verstößen zu bestrafen.²⁰¹ Was in Pressemitteilungen als Audits dargestellt wurde, waren tatsächlich jedoch eher Bewertungen („assessments“), also eine schwächere Ausprägung der Kontrolle²⁰². Die Punkte im „Audit“ für Google wurden als so gut wie bedeutungslos kritisiert.²⁰³

Um solche Schwächen in Zukunft zu vermeiden, sollten Gesetzgebende und Regulierungsbehörden umfassende und gründliche Konsultationen mit interdisziplinären Expertenteams führen, um zu erörtern, wie die Prüfung von Werbealgorithmen aussehen sollte und wer dafür verantwortlich sein sollte. Die Zuständigkeit hierfür sollte bestenfalls auf der EU-Ebene liegen, wo es

200 Federal Trade Commission, „Facebook Settles FTC Charges That It Deceived Consumers By Failing To Keep Privacy Promises“, *Federal Trade Commission*, 29. November 2011, <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2011/11/facebook-settles-ftc-charges-it-deceived-consumers-failing-keep>; Federal Trade Commission, „FTC Charges Deceptive Privacy Practices in Googles Rollout of Its Buzz Social Network“, *Federal Trade Commission*, 30. März 2011, <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2011/03/ftc-charges-deceptive-privacy-practices-googles-rollout-its-buzz>.

201 Kashmir Hill, „So, What Are These Privacy Audits That Google And Facebook Have To Do For The Next 20 Years?“, *Forbes*, 30. November 2011, <https://www.forbes.com/sites/kashmirhill/2011/11/30/so-what-are-these-privacy-audits-that-google-and-facebook-have-to-do-for-the-next-20-years/>.

202 Chris Jay Hoofnagle, „Assessing the Federal Trade Commission’s Privacy Assessments“, *IEEE Security Privacy* 14, Nr. 2 (März 2016): 58–64, <https://doi.org/10.1109/MSP.2016.25>.

203 Megan Gray, „Understanding & Improving Privacy ‚Audits‘ under FTC Orders“ (Stanford, CA: Stanford Law School, April 2018), 4, <http://cyberlaw.stanford.edu/files/blogs/white%20paper%204.18.18.pdf>.

bereits Diskussionen über eine unabhängige EU-weite Regulierungsbehörde für soziale Medien gibt²⁰⁴.

Gestärkte Durchsetzungsbehörden

Koordinierung zwischen
Medienregulierung,
Datenschutz und
Kampagnenaufsicht

In Deutschland gibt es bereits mehrere Behörden mit parallelen Zuständigkeiten für politische Werbung, die gestärkt werden könnten. Wie im gesamten Papier bereits erwähnt, haben Landesmedienanstalten, Datenschutzbehörden, die Bundestagsverwaltung und der Bundeswahlleiter direkt oder indirekt ein Mitspracherecht bei verschiedenen Aspekten politischer Kampagnen, obwohl sich keine von ihnen explizit mit politischer Werbung im Internet befasst. Die Kommunikation zwischen diesen Behörden sollte verbessert und institutionalisiert werden, gerade wenn es weiterhin keine übergeordnete Behörde gibt, die sich mit Social-Media-Plattformen befasst.

Unterstützung der
Landesmedienanstalten
für neue Aufgaben

Die Landesmedienanstalten sind mit der Implementierung des Medienstaatsvertrags beauftragt. Dies umfasst spezielle Gesetzgebung zu politischer Werbung (siehe 3.2) sowie eine gewisse Aufsicht über Plattformalgorithmen, wenn auch nicht direkt für Werbealgorithmen (siehe oben). Die Landesmedienanstalten verfügen bereits über jahrzehntelange Erfahrung bei der Regulierung von Rundfunkveranstaltern und über eine umfassende rechtliche Expertise in der deutschen Mediengesetzgebung. Allerdings stehen sie nun vor neuen Aufgaben und Herausforderungen, da sie global operierende, milliardenschwere Unternehmen ohne Hauptsitz in Deutschland beaufsichtigen müssen. Dies mag zwar für einige Fernsehsender bereits der Fall gewesen sein, doch der Maßstab für insbesondere Facebook und Google ist ein anderer. Die Landesmedienanstalten sollten eine Bestandsaufnahme darüber

204 Eine vom französischen Präsident einberufene Expertengruppe hat einen EU-weiten Aufsichtsmechanismus mit klaren Transparenzvorgaben vorschlagen, siehe Sacha Desmaris, Pierre Dubreuil, und Benoît Loutrel, „Creating a French framework to make social media platforms more accountable: Acting in France with a European vision“ (Paris: French Secretary of State for Digital Affairs, Mai 2019), https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=AE5B7ED5-2385-4749-9CE8-E4E1B36873E4&filename=Mission%20Re%CC%81gulation%20des%20re%CC%81seaux%20sociaux%20-ENG.pdf; die Idee einer EU-weiten Aufsicht für soziale Netzwerke findet sich unter anderem bei European Partnership for Democracy, „Virtual Insanity: The Need to Guarantee Transparency in Online Political Advertising“, 30; Berthélémy und Penfrat, „DSA“, 30–33; Ben Wagner und Lubos Kuklis, „Disinformation, Data Verification and Social Media“, *Media@LSE*, 7. Januar 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2020/01/07/disinformation-data-verification-and-social-media/>; Leerssen, „The Soap Box as a Black Box“, 31–32; Alex Agius Saliba, „Draft Report with Recommendations to the Commission on Digital Services Act: Improving the Functioning of the Single Market (2020/2018(INL))“ (Brussels: European Parliament Committee on the Internal Market and Consumer Protection, 15. April 2020), 17, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-648474_EN.pdf; Wölken, „Draft Report with Recommendations to the Commission on a Digital Services Act: Adapting Commercial and Civil Law Rules for Commercial Entities Operating Online (2020/2019(INL))“, epicenter.works, „Platform Regulation“, 10.



vornehmen, welche zusätzliche Expertise und Ressourcen notwendig sind, um zusätzliche Kontrollaufgaben, einschließlich politischer Onlinewerbung, zu bewältigen. Gesetzgebende könnten Budgeterhöhungen für Fachpersonal wie zum Beispiel Ingenieur:innen, User-Experience-Designer:innen und Sozialwissenschaftler:innen, die zu den bereits vorhandenen Rechtsexpert:innen hinzustoßen, als notwendig erachten.

Mehr Ressourcen
für Datenschutz-
behörden

Die Datenschutzbehörden überwachen die Vorschriften bezüglich Einwilligung, Zweckbindung und Profiling, welche im Kontext von politischer Onlinewerbung relevant sind (siehe 2.3). Im Rahmen der DSGVO sind viele neue Befugnisse und Verantwortlichkeiten und damit auch Aufgaben für nationale Datenschutzbehörden hinzugekommen. Trotz der guten Absichten und Auswirkungen der DSGVO wurde vor allem die Durchsetzung der Maßnahmen kritisiert. Die deutschen Datenschutzbehörden sind innerhalb der EU personell und finanziell am besten ausgestattet, beklagen aber dennoch, dass die derzeitige Personalausstattung keine angemessene Durchsetzung der DSGVO ermöglicht.²⁰⁵ Andere europäische Datenschutzbehörden befinden sich in ähnlichen Situationen. Um Beschwerden von Nutzenden über Datenschutzverletzungen zu bearbeiten, eigene Analysen durchzuführen und dadurch politische Werbetreibende und Werbeplattformen zur Rechenschaft zu ziehen, müssen die Datenschutzbehörden besser finanziert werden als dies aktuell der Fall ist. Auch benötigen sie mehr Fachpersonal mit unterschiedlichen Werdegängen.²⁰⁶

Stärkung der
Bundestagsver-
waltung nötig

Die Bundestagsverwaltung hat keine direkte Aufgabe bei der Kontrolle politischer Anzeigen im Internet. Sie hat jedoch Erfahrung bei der Prüfung der jährlichen Rechenschaftsberichte der politischen Parteien. Der Bundeswahlleiter mit seiner Aufgabe bei der Sicherstellung des ordnungsgemäßen Ablaufs von Wahlen ist eine weitere Stelle, die indirekt mit politischen Wahlkampagnen zu tun hat, da er für die Festlegung der Liste der bei einer Wahl zugelassenen politischen Parteien zuständig ist. Er hat jedoch keine über den eigentlichen Wahlprozess hinausgehende Verantwortlichkeiten. Daher bleibt ohne eine unabhängige Stelle für jegliche Wahlkampffinanzierung (siehe 3.3) die Bundestagsverwaltung die primäre Instanz zur Gewährleistung einer gewissen Transparenz über die Finanzierung politischer Werbetreibender in Deutschland.

205 German Data Protection Authorities, „Evaluation of the GDPR under Article 97: Questions to Data Protection Authorities/European Data Protection Board. Answers from the German Supervisory Authorities“ (Brussels: European Data Protection Supervisor, 2020), 15, https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/de_sas_gdpr_art_97questionnaire.pdf.

206 Vgl. Johnny Ryan und Alan Toner, „Europe’s Governments Are Failing the GDPR. Brave’s 2020 Report on the Enforcement Capacity of Data Protection Authorities“ (London: Brave, April 2020), <https://brave.com/wp-content/uploads/2020/04/Brave-2020-DPA-Report.pdf>.



In diesem Fall ist zumindest eine Aufstockung des Personals geboten, um eine schnelle und gründliche Prüfung der Berichte sicherzustellen.

Informations-
austausch
zwischen den
Behörden

Gemeinsam bilden die Landesmedienanstalten, die Datenschutzbehörden und die Bundestagsverwaltung die Kontrollinstanzen für politische Onlinewerbung. Sie haben jeweils unterschiedliche Rechtsgrundlagen, Expertisen und Zuständigkeiten. Es könnte deshalb hilfreich sein, einen Austausch zwischen diesen Organisationen über politische Werbung und politische Kampagnen im Allgemeinen zu ermöglichen.²⁰⁷ Jede Stelle könnte davon profitieren, zu erfahren, welche Zuständigkeiten in diesem Bereich die jeweils anderen konkret haben. Kommunikationskanäle könnten eingerichtet oder gestärkt werden, damit in Fällen, in denen eine Zusammenarbeit sinnvoll sein könnte, bereits Strukturen vorhanden sind. Ein möglicher Fall wäre etwa, dass eine politische Partei illegale ausländische Spenden zur Finanzierung einer Werbekampagne in den sozialen Medien entgegennimmt, welche die Privatsphäre der Wählenden verletzt. Eine solche Situation zöge nicht nur für einzelne Nutzende, sondern auch für den demokratischen Prozess, möglicherweise schwerwiegende Gefahren nach sich. Jede Behörde hätte spezifische Aufgaben zu erfüllen, würde aber dennoch von einem koordinierten Vorgehen profitieren.

Zusätzlich könnten die deutschen Regulierungsbehörden auf diese Weise ihre Expertise und ihre Ressourcen bündeln, um die Debatten und Entscheidungen auf EU-Ebene mitzugestalten. Die gesetzgeberischen Diskussionen im Europäischen Parlament zu sozialen Medien und andere digitale Plattformen könnten sehr wohl auch Überlegungen zu einer EU-Agentur beinhalten, die die Regulierungsbehörden der Mitgliedsstaaten koordiniert.²⁰⁸

207 Bennett und Oduro Marfo, „Privacy, Voter Surveillance and Democratic Engagement“, 54; im Wissen, dass Großbritannien ein anderes politisches System und ein anderes Wahlsystem als Deutschland hat: Die dortige Wahlbehörde hat auch verbesserte Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden empfohlen, siehe The Electoral Commission, „Digital campaigning: Increasing transparency for voters“ (London: The Electoral Commission, Juni 2018), 21–22, https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Digital-campaigning-improving-transparency-for-voters.pdf.

208 Erste Diskussionen zu einer Koordinierung nationaler Behörden finden sich etwa im einem Parlamentsbericht zum Digital Services Act, siehe Saliba, „Draft Report with Recommendations to the Commission on Digital Services Act: Improving the Functioning of the Single Market (2020/2018(INL))“, 17.



Unabhängige Forschung und Journalismus

Wissenschaft und Zivilgesellschaft brauchen Unterstützung, um Analysen politischer Onlinewerbung im Interesse der Öffentlichkeit durchführen zu können. Nur mit unabhängiger, nachvollziehbarer Forschung wird es für Gesetzgebende möglich zu entscheiden, welche Maßnahmen zu Onlinewerbung nützlich sind und welche zu weit gehen. Bisher haben es Forschende schwierig, solche Analysen durchzuführen, was größtenteils an der mangelnden Offenheit der Plattformen und an mangelnden gemeinsamen Untersuchungsstandards liegt.

Forschende haben wiederholt den fehlenden Zugang zu Daten der Plattformen kritisiert, wobei viele der Daten für Werbetreibende einfacher verfügbar sind. Dies bezieht sich nicht ausschließlich auf Forschung zu politischer Onlinewerbung, sondern auf das Vorgehen vieler Unternehmen generell: Facebook hatte Probleme mit seinem Forschungsprojekt „Social Science One“, das Datenzugang einrichten sollte, aber sich stark verzögerte.²⁰⁹ Twitter wurde auch dafür kritisiert, Forschung zu verzögern.²¹⁰ YouTube hat es nicht geschafft, auf Kritik an mangelndem Verständnis zu den Empfehlungsalgorithmen einzugehen.²¹¹

Der Leitfaden der EU zu Desinformation („Code of Practice“) forderte verbesserte Unterstützung für die Forschung, enthielt aber zu wenig Details und keine Sanktionsmöglichkeiten. Solche Sanktionsmöglichkeiten scheinen nun notwendig, nachdem Plattformen jahrelang Gelegenheit hatten, Fragen zu Datenzugang und Forschung zu beantworten. Wie genau ein verlässliches und sicheres System für unabhängige Forschung aufgebaut werden kann, bleibt weiterhin eine offene und schwierige Frage. Sie berührt heikle Themen wie Daten- und Informationszugang, Privatsphäre und ethische Standards.

Standards für gemeinsame Recherchen

Anstatt eine spezifische Art von Datenzugang oder Forschungszusammenarbeit festzulegen, könnte Gesetzgebung die Pflicht enthalten, sinnvolle Koinvestigationsstandards aufzusetzen. Für den speziellen Fall der Forschung zu digitaler Desinformation hat Ben Nimmo, der in diesem Bereich forscht, einen

209 The European Advisory Committee Social Science One, „Public Statement from the Co-Chairs and European Advisory Committee of Social Science One“, 11. Dezember 2019, <https://socialscience.one/blog/public-statement-european-advisory-committee-social-science-one>; Gary King und Nathaniel Persily, „Unprecedented Facebook URLs Dataset Now Available for Academic Research through Social Science One“, *Social Science One*, 13. Februar 2020, <https://socialscience.one/blog/unprecedented-facebook-urls-dataset-now-available-research-through-social-science-one>.

210 Deepa Seetharaman, „Jack Dorsey’s Push to Clean Up Twitter Stalls, Researchers Say“, *The Wall Street Journal*, 15. März 2020, <https://www.wsj.com/articles/jack-dorseys-push-to-clean-up-twitter-stalls-researchers-say-11584264600>.

211 Brandi Geurkink, „Congratulations, YouTube... Now Show Your Work“, *Mozilla Foundation*, 5. Dezember 2019, <https://foundation.mozilla.org/en/blog/congratulations-youtube-now-show-your-work/>.



solchen Vorschlag gemacht, der auf Koinvestigation statt nur Kooperation und Bottom-Up- statt Top-Down-Initiativen setzt.²¹² Dies sähe vor, dass Plattformen und Forschende sich auf eine Liste gemeinsamer Prinzipien einigen, um Desinformation plattformübergreifend zu erforschen. Solche Prinzipien müssten Maßnahmen enthalten, die die Unabhängigkeit der Forschenden sicherstellen (etwa was den Zeitpunkt und die Art der Veröffentlichung der Forschungsergebnisse angeht), datenschutzkonformen Datenzugang ermöglichen und vertrauensaufbauende ethische Standards enthalten, um betrügerische Forschende abzuschrecken. Ähnlich wie bei Werbearchiven könnte so verhindert werden, dass Plattformen nur exklusive Kooperationsvereinbarungen mit bestimmten Forschungseinrichtungen eingehen, in denen Abhängigkeiten bestehen. Auch wenn Nimmos Ideen sich ausschließlich auf die Untersuchung digitaler Desinformation beziehen, könnte es sinnvoll sein, ähnliche Ansätze für die Forschung zu politischer Onlinewerbung zu diskutieren.

Forschungswettbewerbe und Regierungsbeihilfen

Sowohl Initiativen zu Standardsetzung als auch Forschung selbst könnten teilweise von Regierungen finanziell unterstützt werden. Bezüglich digitaler Desinformation im Allgemeinen, ohne einen Fokus auf politische Werbung, hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten bereits aufgefordert, interdisziplinäre Forschung zu unterstützen. Es hat Geld für ein „Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis“ bereitgestellt, das Faktenchecker:innen und akademische Forschende zusammenbringt, und arbeitet zusätzlich am Aufbau eines „European Digital Media Observatory“²¹³. Solche Bemühungen können Forschende bei ihren Studien helfen. Ein Beispiel für ein konkretes, kurzfristiges Projekt ist ein kanadischer Forschungswettbewerb: Ungefähr sechs Monate vor den Bundeswahlen 2019 forderten zwei Forschende Kolleg:innen in Kanada und in aller Welt heraus, Desinformation, politische Werbung, Datenschutzfragen und politische Beteiligung im digitalen Bereich während des Wahlkampfs zu erforschen.²¹⁴ Die „Digital Ecosystem Research Challenge“ umfasste 18 Projekte zu verschiedenen Themen, wobei Daten unter den Projektteams geteilt wurden. Die Forschungsteams fanden unter anderem heraus, dass alle Parteien Werbetargeting nutzen, dass wenige Bürger:innen wissen, welchen Daten für politische Werbung genutzt werden, und dass einige politische Werbetreibende ihre Identitäten verschleiern,

212 Ben Nimmo, „Investigative Standards for Analyzing Information Operations“, unpublished draft 2020.

213 European Commission, „Commission Launches Call to Create the European Digital Media Observatory“, European Commission, 7. Oktober 2019, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-launches-call-create-european-digital-media-observatory>.

214 Government of Canada, „Understanding the Digital Ecosystem: Findings from the 2019 Federal Election“.



Plattformen könnten
einen unabhängigen
Fonds finanzieren

obwohl sie in den Werbearchiven auftauchen.²¹⁵ Ähnliche Forschungswettbewerbe, die zu Teilen von Regierungen gefördert werden und passende Datenzugänge haben, könnten auch im deutschen und europäischen Kontext ausgebaut werden.

Auch Plattformen selbst sollten unabhängige Forschung und Journalismus mehr unterstützen. Große Unternehmen investieren bereits jetzt in unterschiedliche Forschungs- und Medienprojekte. Beispielsweise fördern Facebook und Google Redaktionen in aller Welt, gerade im Bereich Lokaljournalismus. Um mögliche Abhängigkeiten und Einflüsse der Industrie zu vermeiden, ließen sich aber auch andere Möglichkeiten finden, unabhängige Analysen zu unterstützen. Zum Beispiel könnten Steuereinnahmen der Unternehmen genutzt werden, um einen Fonds für Journalismus und Forschung zu etablieren, oder Unternehmen könnten eine Schenkung zum Aufbau einer unabhängigen Stiftung für Journalismus machen.²¹⁶ Speziell mit Blick auf politische Werbung wurde vorgeschlagen, dass Plattformen alle Werbeerlöse aus politischer Werbung in einen Fonds zur Unterstützung von Wahlforschung einzahlen.²¹⁷

Digitale Nachrichten- und Werbungskompetenz

Maßnahmen einiger Plattformen und strikte Regulierung werden alleine nicht ausreichen, um mit den besonderen Eigenschaften des Onlineraums umzugehen, in dem sich Millionen Bürger:innen täglich aufhalten. Wahlberechtigte selbst müssen befähigt werden zu verstehen, wie Werbeplattformen funktionieren, wie politische Werbetreibende versuchen, sie zu beeinflussen und was es heißt, sich in einem großen, aufmerksamkeitsgetriebenen Medienumfeld zu informieren. Was typischerweise als digitale Nachrichtenkompetenz bezeichnet wird, sollte auch digitale Werbung einschließen. Nachrichtenkompetenz ist schon etwas anderes als technische Medienkompetenz (etwa zur Frage, wie ein Social-Media-Account erstellt oder Privatsphäreinstellungen eingerichtet werden) und umfasst unter anderem Fragen, wie im Onlinebereich Desinformation erkannt werden kann und wie Quellen überprüft werden können. Vor diesem Hintergrund bedeuten Kompetenzen zu sozialen Netzwerken, Videoportalen und Suchmaschinen auch ein grundlegendes Verständnis dafür, wie der Onlinewerberaum funktioniert.

²¹⁵ Government of Canada, 7.

²¹⁶ Emily Bell, „Do Technology Companies Care about Journalism?“, *Columbia Journalism Review*, 27. März 2019, https://www.cjr.org/tow_center/google-facebook-journalism-influence.php; Zuckerman, „The Case for Digital Public Infrastructure“, 23–24; siehe auch Lisa Macpherson, „The Pandemic Proves We Need A ‚Superfund‘ to Clean Up Misinformation on the Internet“, *Public Knowledge*, 11. Mai 2020, <https://www.publicknowledge.org/blog/the-pandemic-proves-we-need-a-superfund-to-clean-up-misinformation-on-the-internet/>.

²¹⁷ Kreiss und Perault, „Four Ways to Fix Social Media’s Political Ads Problem – Without Banning Them“.



Gesetzgebende könnten Programme für digitale Nachrichtenkompetenz auflegen oder finanzieren oder externe Organisationen, die sich damit befassen, unterstützen. Es gibt bereits reichlich Expertise, auf die aufgebaut werden kann: Die Bundeszentrale für politische Bildung ist ein erfahrener Akteur in verwandten Bereichen, Datenschutzbehörden haben die Aufgabe, zur Aufklärung zu Datenschutzfragen beizutragen, und zahlreiche akademische und zivilgesellschaftliche Organisationen, inklusive der SNV, befassen sich schon jetzt ausdrücklich mit digitaler Nachrichtenkompetenz.

Plattformen sollten
Nutzerkompetenzen
stärken

Zudem sollten auch Unternehmen ihre Verantwortung wahrnehmen und Nutzende aller Altersgruppen (nicht nur Kinder und Jugendliche) besser zu Werbetargeting und -ausspielung informieren. Bisher scheitern viele Unternehmen damit, die Kompetenzen ihrer Nutzenden zu (politischer) Onlinewerbung zu verbessern.²¹⁸ Angesichts solcher Schwächen könnten klare rechtliche Richtlinien entwickelt werden, um digitale Nachrichtenkompetenz allgemein zu fördern: Beispielsweise könnten Plattformen verpflichtet werden, einen bestimmten Anteil ihrer Werbeeinnahmen in einen unabhängigen Fonds zur Verbesserung digitaler Nachrichtenkompetenz zu geben.²¹⁹

Begrenzungen für Werbung

Die Anzahl an Anzeigen zu begrenzen wäre nicht nur hilfreich, um mögliches Zone Flooding anzugehen (siehe 4.2; Abbildung 2). Es würde auch dabei helfen, Kontrolle im öffentlichen Interesse herzustellen, da Nutzende und Forscher:innen nicht mit Zehntausenden Werbeanzeigen überschwemmt würden. Allein das Ausmaß an politischer Onlinewerbung behindert zeitnahe und umfängliche Analysen.

218 Für eine Pilotstudie, die den Mangel an unternehmerischer Initiative zu digitaler Werbekompetenz bewertet, siehe Brouillette u. a., „RDR Corporate Accountability Index: Transparency and Accountability Standards for Targeted Advertising and Algorithmic Systems. Pilot Study and Lessons Learned“, 34–36, 45–47.

219 Zur generellen Idee eines unabhängigen Fonds siehe Bell, „Do Technology Companies Care about Journalism?“; Zuckerman, „The Case for Digital Public Infrastructure“, 23–24.



5. Ausblick: Rechenschaftspflichten für Werbende und Plattformen

Jetzt ist der geeignete Zeitpunkt für Deutschland und Europa, im Angesicht sich wandelnder politischer Werbekampagnen das Regelwerk dafür anzupassen. Die algorithmische Werbeausspielung, die Reichweite der Anzeigen und das Ausmaß des verhaltensbasierten Targetings stellen einen großen Wandel darin dar, wie politische Parteien und andere Werbetreibende dafür bezahlen, ihre Botschaften zu versenden. Dieser Wandel spiegelt sich nicht in den Regeln für politische Werbung wider, die zu einem Großteil entstanden sind, Jahrzehnte bevor es soziale Medien gab. Durch digitale Plattformen profitieren politische Kampagnen stark, denn sie können leicht mit Wählenden in Kontakt treten und zielgerichtet in großem Maßstab ihre Botschaften verbreiten. Es ergeben sich allerdings auch Risiken: Die Gefahr der Einmischung finanzstarker Interessen durch Zone-Flooding ist erhöht, ebenso wie das Risiko für zielgerichtet ausgesendete Werbeanzeigen, die politische Diskussionen verzerren und die Privatsphäre der Bürger:innen verletzen können. Aufgrund der hohen Anzahl an Werbeanzeigen und der Undurchsichtigkeit der algorithmischen Werbesysteme haben Bürger:innen, Forschende, Journalist:innen und Aufsichtsbehörden kaum Gelegenheit, diese möglichen Risiken besser zu verstehen.

Um diesen Risiken zu begegnen, müssen bestehende Regeln für politische Werbung erneuert und erweitert werden. Selbstregulierung der Unternehmen und Parteien allein nicht ausreichend.

Priorität: Begrenzung
von verhaltensbasiertem
Microtargeting

Als vordringliche Aufgabe geht es darum, zu verhindern, dass politische Onlinewerbung stark auf die (vermuteten) Wesenszüge der Wahlberechtigten zielt und darauf setzt, einzig deren vorhandene Positionen und Ängste zu verstärken. Deshalb sollten Gesetzgebende klare Grenzen einziehen, wie politische Werbung online genutzt werden darf. Das betrifft zum einen das Targeting: Hier sollte es Werbetreibenden nur möglich sein, aufgrund begrenzter demografischer Daten Menschen anzusprechen – und nicht aufgrund vieler Verhaltensdaten, die mögliche Ansichten und Schwächen der Bürger:innen offenbaren. Dafür müssen freiwillige Maßnahmen einiger Unternehmen erweitert und plattformübergreifend verpflichtend gemacht werden. Zum anderen sollten sich diese Verpflichtungen auch auf die algorithmische Ausspielung der Werbung beziehen, sodass Plattformen hierfür ebenfalls keine anderen als einige demografische Daten nutzen dürfen. Eine Mindestgröße für Zielgruppe politischer Onlinewerbung könnte zudem hilfreich sein.



Solche Begrenzungen schränken eindeutig technische Möglichkeiten ein: Nicht alles, was technisch machbar ist, um dafür zu bezahlen, Menschen mit personalisierten politischen Botschaften zu erreichen, wäre erlaubt. Das ist offline auch so und hat dabei geholfen, einige der negativen Aspekte politischer Werbung abzuschwächen. Es spiegelt auch wider, was deutsche Befragte in Umfragen dazu sagen. Daher sollte die Frage sein, wie ähnliche Wirkungen auch online erzielt werden können. Dazu reicht es nicht, die Regeln aus der Offlinewelt wörtlich in den Onlineraum zu übertragen, sondern es müssen bisherige Ansätze erweitert und erneuert werden. Eine Begrenzung von Microtargeting bei den Plattformen ist am ehesten geeignet, um weiterhin einen fairen politischen Wettbewerb und eine freie Meinungsbildung der Bürger:innen sicherzustellen.

Mit der Begrenzung von Microtargeting gehen weitere wichtige Maßnahmen und Fragen einher, die sich auf mehrere politische Ebenen erstrecken und diverse Politikfelder berühren (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Zusammenfassung der politischen Optionen für den Umgang mit politischer Onlinewerbung

	Verzerrungen der Meinungsbildung abschwächen	Einfluss finanzstarker Interessen beschränken	Öffentliche Kontrolle ermöglichen
Gesetzgebende			
Begrenzungen für Werbetargeting und -ausspielung entwickeln	X	X	X
Verbesserte Plattform-Werbearchive verpflichtend machen	X	X	X
Verbesserte Hinweise bei Anzeigen verpflichtend machen	X		X
Verbesserte Berichterstattung zu Werbepraktiken für Plattformen verpflichtend machen			X



Regeln zur Parteien-/Kampagnenfinanzierung modernisieren		X	X
Regeln für digitale politische Kampagnen einführen	X	X	X
Unabhängige Forschung und unabhängigen Journalismus fördern	X		X
Digitale Nachrichtenkompetenz fördern	X		X
Aufsichtsbehörden mit ausreichend Ressourcen ausstatten und/oder: Unabhängige Aufsicht für Plattformen sowie für politische Kampagnen etablieren	X	X	X
Medienregulierung aktualisieren	X	X	
DSGVO-Vorgaben zu Profiling und Microtargeting weiterentwickeln	X		X
Bestehende Behörden			
Landesmedienanstalten			
Definition für politische Werbung entwickeln		X	
Datenschutzbehörden			
DSGVO strikt durchsetzen	X	X	X
Plattformen			
Definition und Regeln zu politischer Werbung umsetzen	X	X	X
Verbesserte Werbearchive aufbauen und instand halten		X	X



Verbesserte Hinweise für Anzeigen umsetzen und in-stand halten	X		X
Möglichkeiten für Nutzerkontrolle weiterentwickeln und umsetzen	X		X
Transparenzberichte weiterentwickeln und veröffentlichen		X	X
Unabhängigen Fonds zur Unterstützung von Journalismus und/oder Nachrichtenkompetenz und/oder Wahlforschung aufsetzen	X		X
Politische Werbetreibende			
Sich zu fairen digitalen Wahlkämpfen verpflichten	X	X	X

Politische Werbung definieren

Von unmittelbarer Wichtigkeit für Fragen zur Begrenzung von Microtargeting ist die Definition politischer Werbung. In Deutschland arbeiten daran bereits die Landesmedienanstalten im Rahmen des geplanten Medienstaatsvertrags. Deutschland sollte diesen Umstand nutzen, um über politische Werbung im Onlinebereich nachzudenken und dabei zu helfen, die zukünftige Debatte – sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene – mitzugestalten und eine passende Definition zu finden. Diese sollte weitgefasst sein und mehr Werbetreibende als bisher umfassen. Sie sollte weiterhin auch für politische Themen („issue ads“) gelten und nicht allein für Kandidatenwerbung. Eine Definition sollte keine Unterscheidung anhand von Medientypen machen, also etwa, ob es sich um eine Video- oder Bildanzeigen handelt, und auch für Werbung von Influencer:innen gelten.

Berichtspflichten für Plattformen

Darüber hinaus muss es möglich sein, zu überprüfen, ob Plattformen ihren Verpflichtungen zu politischer Onlinewerbung, unter anderem mit Blick auf Microtargeting, gerecht werden. Dafür sind verpflichtende Transparenzberichte zu Werbepraktiken nötig, also zu den unternehmerischen Richtlinien zu Targeting und Ausspielung politischer Werbung. Außerdem sollten Plattformen dazu verpflichtet werden, nach klaren, gesetzlichen Standards Werbearchive einzurichten. Der nächste Schritt betrifft die Prüfung dieser Berichte und Transparenzmaßnahmen sowie, auf längere Sicht, die Prüfung der Werbealgo-

rhythmen durch eine unabhängige Stelle. Die Öffentlichkeit profitierte indirekt, wenn es hierfür eine vertrauenswürdige, unabhängige Aufsicht gäbe, wie etwa eine Bankenaufsicht für Finanzhäuser.

EU-weite Branchenaufsicht für Werbeplattformen

Hier kommt die Frage auf, wer für die Regeldurchsetzung zu politischer Onlinewerbung verantwortlich sein sollte. Im Idealfall sollte diese Frage auf europäischer Ebene erörtert werden, zumal es unklar ist, ob nationale Plattformregulierung möglicherweise gegen EU-Recht verstößt²²⁰. Deutschland hat in vielen Fragen in diesem Bereich eine Führungsrolle übernommen, etwa zu Inhaltmoderation, Wettbewerbsrecht und Medienregulierung.²²¹ Es sollte nun dabei helfen, einen EU-weiten Ansatz zu finden. Die Europäische Kommission arbeitet bereits am DSA, einer Reform der E-Commerce-Richtlinie. Dies könnte der geeignete Ort sein, um viele der oben und im gesamten Papier diskutierten Berichts- und Rechenschaftspflichten umzusetzen. Deutschland sollte weiterhin positive und negative Erfahrungen aus seinen gesetzgeberischen Maßnahmen diskutieren und gleichgesinnte Mitgliedstaaten finden, um Reformideen zu politischer Onlinewerbung einzubringen. Es sollte sich dafür einsetzen, über den DSA eine Branchenaufsicht für dominierende Werbeplattformen zu etablieren, die Transparenz- und Rechenschaftsstandards beinhaltet. Ein solcher Fokus auf Unternehmenspraktiken vermeidet richtigerweise Eingriffe in das Recht zur freien Meinungsäußerung der Bürger:innen.

Es gibt viele Beispiele von EU-weiter Regulierung für verschiedene Branchen (auch wenn eine Übertragung bestehender Regulierungsregime nicht immer ratsam ist), etwa zu Banken, Lebensmitteln und Arzneimitteln. Doch das datengetriebene, algorithmische Werbegeschäftsmodell der Plattformen, das viele der Risiken politischer Onlinewerbung verstärken kann, ist bislang weitgehend unkontrolliert geblieben. Ein Werbegeschäftsmodell ist nichts Neues und Schlimmes an sich, doch selten waren Unternehmen, die eine wichtige Rolle für politischen Meinungs Austausch spielen, so angewiesen auf

220 Liesching, „EU Kommission“; Silke Wettach, „Facebook-Gesetz: EU-Kommission hält Dokumente zurück: ‚Veröffentlichung würde das Klima des gegenseitigen Vertrauens beeinträchtigen‘“, *WirtschaftsWoche*, 10. November 2017, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/facebook-gesetz-eu-kommission-haelt-dokumente-zurueck-veroeffentlichung-wuerde-das-klima-des-gegenseitigen-vertrauens-beeintraechtigen/20561614.html>; Wolfgang Schulz, „Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online – The Case of the German NetzDG“, *HIIG Discussion Paper Series* (Berlin: Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society, 19. Juli 2018), 6–7, <https://papers.ssrn.com/abstract=3216572>.

221 Jaursch, „Regulatory Reactions to Disinformation: How Germany and the EU Are Trying to Tackle Opinion Manipulation on Digital Platforms“; Théophile Lenoir und Julian Jaursch, „Disinformation: The German Approach and What to Learn From It“, *Institut Montaigne*, 28. Februar 2020, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/disinformation-german-approach-and-what-learn-it>.



Werbung und selten war Werbung so verhaltensbasiert und zielgerichtet.²²² Um eine Aufsicht für dieses Geschäftsmodell zu schaffen, sind klare Compliance-Vorgaben und Sanktionsmechanismen notwendig, kontrolliert entweder von einer Stelle, die Aufsichtsgremien der Mitgliedstaaten koordiniert, oder einer neuen EU-Institution, wie es bereits vorgeschlagen wurde.

Gesetzgebende sollten gründlich prüfen, ob bestehende Institutionen die komplizierte und aufwändige Aufgabe der Branchenaufsicht für Plattformen übernehmen können. In jedem Fall sollte die zuständige unabhängige Stelle ausreichend Techexpertise im Team aufweisen und sowohl mit Ressourcen als auch Durchsetzungsbefugnissen ausgestattet sein. Sie sollte von Parlamenten legitimiert und unabhängig sein, um das Risiko politischer und unternehmerischer Einflussnahme zu verringern.

Abgestuftes Modell:
Unterschiede bei
den Plattformen
beachten

Die Transparenzmaßnahmen, Berichtsstandards und unabhängigen Prüfmechanismen sollten die Unterschiede zwischen Plattformen berücksichtigen, jedoch gleichzeitig deren grundsätzliche Gemeinsamkeiten im Vergleich zu traditioneller Offlinewerbung anerkennen. Besonders zu beachten ist, dass mögliche Regulierung nicht die Position dominierender Plattformen zu Lasten kleinerer Unternehmen mit alternativen Geschäftsmodellen stärkt. Abgestufte Regeln nach Größe oder Marktmacht könnten helfen, dies zu verhindern. Transparenzregeln und Algorithmenaudits könnten etwa so ausgestaltet sein, dass große Techunternehmen (und nicht ihre kleineren Wettbewerber) ihre Vorteile für den Markt und die Gesellschaft darlegen müssten (anstatt dass Regierungen oder Regulierungsbehörden einen möglichen Schaden nachweisen müssen).²²³

Dynamische
Regulierung nötig

Ebenso müssen Gesetze die Balance zwischen klaren Compliance-Vorgaben und ausreichend Spielraum für Plattformen, um auf unterschiedliche Nutzungsumgebungen und Zielgruppen einzugehen, schaffen. Beispielsweise waren die gesetzlichen Vorgaben im deutschen NetzDG für Transparenzberichte zu Inhaltsmoderation zu vage, was die Nützlichkeit der Berichte schmälerte und Vergleiche zwischen Plattformen erschwerte. Eine Gesetzesänderung versucht Klarheit darüber zu schaffen, was und wie die Unternehmen zu berichten haben.²²⁴ Doch Gesetze können auch zu eng sein: Das kalifornische Verbraucherdatenschutzgesetz macht sehr konkrete Vorgaben für einen speziellen Button, was im Endeffekt die gewünschte Wirkung des Gesetzes, nämlich den

²²² Rahman und Teachout, „From Private Bads to Public Goods“, 16.

²²³ Vgl. Tworek, „A New Blueprint for Platform Governance“.

²²⁴ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, „Gesetz zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes“.



Bürger:innen ein besseres Verständnis über die Nutzung ihrer Daten zu geben, geschwächt haben könnte.²²⁵

Modernisierung der
Aufsicht zu Kampagnen-
finanzierung

Nicht nur die Regeln für Plattformen, sondern auch für politische Werbetreibende sollten erweitert werden. Auf deutscher Bundesebene sollte ein recht lasches Aufsichtssystem für politische Werbetreibende durch moderne Regeln für Kampagnenfinanzierung ersetzt werden. Wie internationale Organisationen und Forschende über die Jahre mehrfach verdeutlicht haben, müssen in Deutschland die Vorschriften für Finanzberichte ausgeweitet werden und es sollte ein unabhängiges Aufsichtsgremium gefunden oder geschaffen werden, das diese Finanzberichte prüft. Die Berichte müssen um Informationen zu Geldquellen erweitert werden. Während solche Veränderungen über Fragen zu politischer Werbung hinausgehen, sollte dennoch jegliche Reform der Kampagnenfinanzierung berücksichtigen, wie sich politische Werbetreibende auf digitalen Plattformen massenhafte und dennoch zielgerichtete politische Kommunikation erkaufen können. Abgesehen von Parteien sollten auch andere politische Werbetreibende in die Transparenzregeln einbezogen werden, was mit der Notwendigkeit für Verifizierungsverfahren für politische Werbetreibende zusammenhängt. Es ist klar, dass solche komplexen und heiklen Themen langwierige und schwierige Gesetzgebungsprozesse nach sich ziehen. Daher sollten Parteien als ersten Schritt in Richtung verpflichtende Richtlinien mit gutem Beispiel vorangehen und Selbstverpflichtungen für faire digitale Wahlkämpfe und hohe Finanztransparenzstandards eingehen.

Wie diese Überlegungen zu Regulierung und Transparenzmaßnahmen zeigen, entstehen mit Blick auf politische Onlinewerbung viele komplexe Fragen. Der Grundsatz, dass ein fairer, offener und pluralistischer politischer Wettbewerb für die Demokratie überlebenswichtig ist, bleibt unverändert. Der technologische Wandel hat jedoch die Art und Weise, wie dieser Wettbewerb online stattfindet, auf den Kopf gestellt. Es gibt neue Möglichkeiten und Risiken in Bezug auf die bezahlte Ansprache der Bürger:innen. Für diesen technologischen Wandel passende Regeln zu etablieren bedeutet sicherzustellen, dass Menschen ihre politischen Meinungen bilden und äußern können, ohne von Werbepraktiken beeinträchtigt zu werden, die diskriminierend, von verdeckten Geldgebern finanziert und zu undurchschaubar für jegliche Kontrolle sein können. Solche Regeln zu finden sollte Parlamenten obliegen und nicht privaten Unternehmen.

225 Vgl. Jen King und Jana Gooth, „Comments on Assembly Bill 375, the California Consumer Privacy Act Of 2018“ (Stanford, CA: Stanford Law School, 29. März 2019), http://cyberlaw.stanford.edu/files/blogs/king_gooth_CCPA_comments.pdf; Jen King und Tianshi Li, „Comments to the California Attorney General’s Office Regarding the February 10th Revision of the Regulations for the California Consumer Privacy Act (CCPA)“ (Stanford, CA: Stanford Law School, 26. Februar 2020), http://cyberlaw.stanford.edu/files/blogs/King_Li_CCPA_Feb_2020_Comments.pdf.



Danksagungen

Vielen Dank an das gesamte SNV-Team für seine Unterstützung bei der Erstellung dieses Papiers, insbesondere Raphael Brendel, Johanna Famulok, Dr. Stefan Heumann, Dr. Anna-Katharina Meßmer, Sebastian Rieger und Alexander Sänglerlaub. Ich bin außerdem all den klugen Köpfen dankbar, die netterweise ihre Einschätzungen während SNV-Workshops, am Telefon und in persönlichen Gesprächen mit mir teilten. Ohne die Expertise von Forschenden verschiedener Fachrichtungen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft, von Plattformvertreter:innen, Partei- und Fraktionsfunktionär:innen, Kampagnenpraktiker:innen, Beamt:innen sowie Behördenvertreter:innen aus Medienaufsicht und Datenschutz wäre dieses Papier nicht zustande gekommen.

Obwohl die Ansichten in diesem Papier allein die meinigen sind, danke ich den folgenden Personen für ihre wichtigen Beiträge und Gedankenanstöße (diese Liste ist nicht abschließend; die Organisationen werden nur zur besseren Zuordnung aufgeführt und zeigen keinerlei institutionelle Unterstützung oder Billigung an):

- Alexandre Alaphilippe, EU DisinfoLab
- Dr. Alexandra Bäcker, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- Sebastian Berg, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft
- Dr. Isabelle Borucki, NRW School of Governance
- Jennifer Brody, Access Now
- Liz Carolan, Digital Action
- Dr. Justus Dreyling, Wikimedia Deutschland
- Dr. Malte Engeler (Richter am Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht)
- Dr. Matthias Försterling, Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein
- Martin Fuchs (Politikberater)
- Anika Geisel, Facebook Deutschland
- Brandi Geurkink, Mozilla Foundation
- Dr. Dipayan Ghosh, Harvard University
- Rafael Goldzweig, Democracy Reporting International
- Robert Gorwa, University of Oxford
- Clara Hanot, EU DisinfoLab
- Ruth-Marie Henckes, European Partnership for Democracy
- Peter Hense, Spirit Legal
- Karolina Iwańska, Panoptykon Foundation
- Irene Knapp, Tech Inquiry



- Dr. Simon Kruschinski, Johannes Gutenberg-Universität Mainz
- Paddy Leerssen, Universiteit van Amsterdam
- Dr. Philipp Lorenz-Spreen, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung
- Lutz Mache, Google Deutschland
- Dr. Nathalie Maréchal, Ranking Digital Rights
- Estelle Massé, Access Now
- Nina Morschhäuser, Twitter Deutschland
- Mackenzie Nelson, AlgorithmWatch
- Alexander Pirang, Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft
- Simon Richter, Freie Universität Berlin
- Dr. Jan-Hinrik Schmidt, Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut
- Dr. Ben Scott, Reset
- Spandana Singh, Open Technology Institute, New America
- Hamsini Sridharan, MapLight
- Christoph Tavan, Content Pass
- Dr. Heidi Tworek, The University of British Columbia
- Mathias Vermeulen, Mozilla Foundation
- Layla Wade, Digital Action
- Marie-Teresa Weber, Facebook Deutschland
- Gary Wright, Tactical Tech

Literaturverzeichnis

ACE Electoral Knowledge Network. „Political Advertising and Campaign Spending Limits“, 2020. <https://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec04/mec04b03>.

Achenbach, Jelena von. „No Case for Legal Interventionism: Defending Democracy Through Protecting Pluralism and Parliamentarism“. *Verfassungsblog*, 12. Dezember 2018. <https://verfassungsblog.de/no-case-for-legal-interventionism-defending-democracy-through-protecting-pluralism-and-parliamentarism/>.

ACRONYM. „FWIW 2020 Data Dashboard“. ACRONYM, 2020. <https://www.anotheracronym.org/fwiw-2020-dashboard/>.

Alaphilippe, Alexandre. „Adding a ‚D‘ to the ABC Disinformation Framework“. *Brookings TechStream*, 27. April 2020. <https://www.brookings.edu/techstream/adding-a-d-to-the-abc-disinformation-framework/>.

AlgorithmWatch. „Was wir tun“. AlgorithmWatch, 2020. <https://algorithmwatch.org/was-wir-tun/>.

Ali, Muhammad, Piotr Sapiezynski, Miranda Bogen, Aleksandra Korolova, Alan Mislove, und Aaron Rieke. „Discrimination through Optimization: How Facebook’s Ad Delivery Can Lead to Skewed Outcomes“. *ArXiv:1904.02095*, 12. September 2019. <https://doi.org/10.1145/3359301>.

Alter, Jessica. „Banning Digital Political Ads Gives Extremists a Distinct Advantage“. *TechCrunch*, 8. November 2019. <https://social.techcrunch.com/2019/11/08/banning-digital-political-ads-gives-extremists-a-distinct-advantage/>.

Ananny, Mike, und Kate Crawford. „Seeing without Knowing: Limitations of the Transparency Ideal and Its Application to Algorithmic Accountability“. *New Media & Society*, 13. Dezember 2016. <https://doi.org/10.1177/1461444816676645>.

Andreou, Athanasios, Marcio Silva, Fabricio Benevenuto, Oana Goga, Patrick Loiseau, und Alan Mislove. „Measuring the Facebook Advertising Ecosystem“. San Diego, CA, 2019. <http://www.eurecom.fr/en/publication/5779/download/data-publi-5779.pdf>.

Andreou, Athanasios, Giridhari Venkatadri, Oana Goga, Krishna P. Gummadi, Patrick Loiseau, und Alan Mislove. „Investigating Ad Transparency Mechanisms in Social Media: A Case Study of Facebook’s Explanations“. San Diego, CA, 2018. http://www.eurecom.fr/en/publication/5414/download/data-publi-5414_1.pdf.

Anstead, Nick, João Carlos Magalhães, Richard Stupart, und Damian Tambini. „Political Advertising on Facebook: The Case of the 2017 United Kingdom General Election“. Hamburg, 2018. <https://pdfs.semanticscholar.org/f423/74ed6138b0fd258d7b2fff7099f9f9700c93.pdf>.

Applebaum, Anne. „The New Censors Won’t Delete Your Words — They’ll Drown Them out“. *The Washington Post*, 8. Februar 2019. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-new-censors-wont-delete-your-words--theyll-drown-them-out/2019/02/08/c8a926a2-2b27-11e9-984d-9b8fba003e81_story.html.

Auditing Algorithms. „Readings“. Auditing Algorithms, 2020. <http://auditingalgorithms.science/?p=153>.

Bäcker, Alexandra, und Heike Merten. „Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte“. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* 25, Nr. 2, 27. November 2019. <https://mip.pruf.hhu.de/article/view/140/142>.

Baldwin-Philippi, Jessica, Leticia Bode, Daniel Kreiss, und Adam Sheingate. „Digital Political Ethics: Aligning Principles with Practice“. Chapel Hill, NC: University of North Carolina at Chapel Hill, Januar 2020. <http://citapdigitalpolitics.com/wp-content/uploads/2020/01/FINAL-Digital-Political-Campaigning-Report-2020-FINAL-1.pdf>.

Balkin, Jack M. „Fixing Social Media’s Grand Bargain“. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 15. Oktober 2018. <https://papers.ssrn.com/abstract=3266942>.

Barrett, Bridget, und Daniel Kreiss. „Platform transience: changes in Facebook’s policies, procedures, and affordances in global electoral politics“. *Internet Policy Review* 8, Nr. 4 (31. Dezember 2019). <https://policyreview.info/articles/analysis/platform-transience-changes-facebooks-policies-procedures-and-affordances-global>.

Bashyakarla, Varoon, Stephanie Hankey, Amber Macintyre, Raquel Rennó, und Gary Wright. „Personal Data: Political Persuasion. Inside the Influence Industry. How It Works.“ *Tactical Tech*, März 2019. https://cdn.ttc.io/s/tacticaltech.org/methods_guidebook_A4_spread_web_Ed2.pdf.

Bayer, Judit. „Double harm to voters: data-driven micro-targeting and democratic public discourse“. *Internet Policy Review* 9, Nr. 1 (31. März 2020). <https://doi.org/10.14763/2020.1.1460>.

Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht. „Tätigkeitsbericht 2013/14“. Ansbach: Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, März 2015. https://www.la.bayern.de/media/baylda_report_06.pdf.

Beckel, Michael, Amisa Ratliff, und Alex Matthews. „Digital Disaster: The Failures of Facebook, Google, and Twitter’s Political Ad Transparency Policies“. Washington, DC: Issue One, 2019. <https://www.issueone.org/wp-content/uploads/2019/11/Issue-One-Digital-Disaster-Report.pdf>.

Becker, Kristin. „Wahlwerbung: Nicht alles ist erlaubt“. *tagesschau.de*, 5. September 2017. <https://www.tagesschau.de/inland/btw17/wahlwerbung-was-ist-erlaubt-101.html>.

Bell, Emily. „Do Technology Companies Care about Journalism?“ *Columbia Journalism Review*, 27. März 2019. https://www.cjr.org/tow_center/google-facebook-journalism-influence.php.

Beltrán, Manuel, und Nayantara Ranganathan. „ad.watch – Investigating Political Advertisements on Facebook“. *Exposing the Invisible*, 2020. <https://kit.exposingtheinvisible.org/en/what/ad-watch.html>.

Bennett, Colin J., und David Lyon. „Data-Driven Elections: Implications and Challenges for Democratic Societies“. *Internet Policy Review* 8, Nr. 4 (31. Dezember 2019). <https://policyreview.info/data-driven-elections>.

Bennett, Colin, und Smith Oduro Marfo. „Privacy, Voter Surveillance and Democratic Engagement: Challenges for Data Protection Authorities“. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1. Oktober 2019. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3517889>.

Bensmann, Marcus, und Justus von Daniels. „Der AfD-Spendenskandal – Die Übersicht“. *CORRECTIV*, 26. November 2019. <https://correctiv.org/aktuelles/neue-rechte/2019/11/26/der-afd-spendenskandal-die-uebersicht/>.

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



Berthélémy, Chloé, und Jan Penfrat. „Platform Regulation Done Right. EDRi Position Paper on the EU Digital Services Act“. Brussels: European Digital Rights, 9. April 2020. https://edri.org/wp-content/uploads/2020/04/DSA_EDRiPositionPaper.pdf.

Bogost, Ian, und Alexis C. Madrigal. „How Facebook Works for Trump“. *The Atlantic*, 17. April 2020. <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2020/04/how-facebooks-ad-technology-helps-trump-win/606403/>.

Borgesius, Frederik J. Zuiderveen, Judith Möller, Sanne Kruijkemeier, Ronan Ó Fathaigh, Kristina Irion, Tom Dobber, Balazs Bodo, und Claes de Vreese. „Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy“. *Utrecht Law Review* 14, Nr. 1 (9. Februar 2018): 82–96. <https://doi.org/10.18352/ulr.420>.

Borthwick, John. „Ten Things Technology Platforms Can Do to Safeguard the 2020 U.S. Election.“ *Medium*, 7. Januar 2020. <https://render.betaworks.com/ten-things-technology-platforms-can-do-to-safeguard-the-2020-u-s-election-b0f73bcccb8>.

Bossetta, Michael. „The Digital Architectures of Social Media: Comparing Political Campaigning on Facebook, Twitter, Instagram, and Snapchat in the 2016 U.S. Election“. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 95, Nr. 2 (1. Juni 2018): 471–96. <https://doi.org/10.1177/1077699018763307>.

Boyd, Ashley. „Facebook’s New Transparency Updates: Helpful, But Not Exhaustive“. *Mozilla Foundation*, 9. Januar 2020. <https://foundation.mozilla.org/en/blog/facebooks-new-transparency-updates-helpful-not-exhaustive/>.

Bray, Jennifer. „Fine Gael Says Parody ‚No‘ Video Breaks Fair Play Pledge“. *The Irish Times*, 1. Februar 2020. <https://www.irishtimes.com/news/politics/fine-gael-says-parody-no-video-breaks-fair-play-pledge-1.4159085>.

Brouillette, Amy, Nathalie Maréchal, Afef Abrougui, Zak Rogoff, Jan Rydzak, Veszna Wessenauer, Jie Zhang, und Andrea Hackl. „RDR Corporate Accountability Index: Transparency and Accountability Standards for Targeted Advertising and Algorithmic Systems. Pilot Study and Lessons Learned“. Washington, DC: Ranking Digital Rights, 16. März 2020. <https://rankingdigitalrights.org/wp-content/uploads/2020/03/pilot-report-2020.pdf>.

Bundesamt für Justiz. „PartG – Gesetz über die politischen Parteien“, 2018. <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. „Gesetz zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes“. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2020. <https://www.BMJV.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/NetzDGAendG.html>.

Bundesvorstand Bündnis 90/Die Grünen. „Grüne Selbstverpflichtung für einen fairen Bundestagswahlkampf 2017“. Bündnis 90/Die Grünen, 13. Februar 2017. https://cms.gruene.de/uploads/documents/20170213_Beschluss_Selbstverpflichtung_Fairer_Bundestagswahlkampf.pdf.

Burke, Elaine. „Irish Academics Fill ‚Gaping Hole‘ in Election Process with Fair Play Pledge“. *Silicon Republic*, 23. Januar 2020. <https://www.siliconrepublic.com/innovation/general-election-online-campaigns-fair-play-pledge>.

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

CDU. „Plakate zur Bundestagswahl“. Christlich Demokratische Union Deutschlands, 24. August 2017. <https://www.cdu.de/artikel/plakate-zur-bundestagswahl>.

CITAP Digital Politics. „Platform Advertising“. CITAP Digital Politics, 2020. https://citapdigitalpolitics.com/?page_id=33.

Corasaniti, Nick. „How a Digital Ad Strategy That Helped Trump Is Being Used Against Him“. *The New York Times*, 28. April 2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/28/us/politics/Facebook-Acronym-advertising.html>.

Cornils, Matthias. „Der globalen Netzwerke Zählung? Die Intermediärregulierung im neuen Medienstaatsvertrag“. Köln, 9. Dezember 2019. <https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Cornils-Folien-Vortrag-K%C3%B6ln-2019.pdf>.

Council of Europe. „Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems“. Strasbourg: Council of Europe, 8. April 2020. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016809e1154.

Dachwitz, Ingo. „Wahlkampf in der Grauzone: Die Parteien, das Microtargeting und die Transparenz“. *netzpolitik.org*, 1. September 2017. <https://netzpolitik.org/2017/wahlkampf-in-der-grauzone-die-parteien-das-microtargeting-und-die-transparenz/>.

— — —. „Zahlen, bitte: So viel geben deutsche Parteien für Werbung auf Facebook aus“. *netzpolitik.org*, 23. Mai 2019. <https://netzpolitik.org/2019/zahlen-bitte-so-viel-geben-deutsche-parteien-fuer-werbung-auf-facebook-aus/>.

Datenethikkommission. „Gutachten der Datenethikkommission“. Berlin: Datenethikkommission, 2019. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Fokusthemen/Gutachten_DEK_DE.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder. „Erfahrungsbericht der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder zur Anwendung der DS-GVO“, November 2019. https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2019/12/20191209_Erfahrungsbericht-zur-Anwendung-der-DS-GVO.pdf.

Dayen, David. „Ban Targeted Advertising“. *The New Republic*, 10. April 2018. <https://newrepublic.com/article/147887/ban-targeted-advertising-facebook-google>.

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz. „Aktuelle Kurz-Information 28: Auskunft aus dem Melderegister an politische Parteien vor Wahlen“. Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, 1. Februar 2020. <https://www.datenschutz-bayern.de/datenschutzreform2018/aki28.html>.

DER SPIEGEL. „Experten fordern Änderung der Parteienfinanzierung“. *DER SPIEGEL*, 5. Juni 2010. <https://www.spiegel.de/spiegel/vorab/a-698904.html>.

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

Deutscher Bundestag. „Drucksache 14/6711. Unterrichtung durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung. Anlagenband.“ Berlin: Deutscher Bundestag, 19. Juli 2001. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/067/1406711.pdf>.

Dickey, Megan Rose. „Facebook Civil Rights Audit Says White Supremacy Policy Is ‚Too Narrow‘“. *TechCrunch*, 1. Juli 2019. <https://social.techcrunch.com/2019/06/30/facebook-civil-rights-audit-says-white-supremacy-policy-is-too-narrow/>.

Die Medienanstalten. „Leitfaden der Medienanstalten: Werbekennzeichnung bei Social-Media-Angeboten“. Berlin: Die Medienanstalten, Januar 2020. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien_Leitfaeden/Leitfaden_Medienanstalten_Werbekennzeichnung_Social_Media.pdf.

— — —. „Leitfaden der Medienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk“. Berlin: Die Medienanstalten, 27. März 2019. https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Service/Rechtsgrundlagen/Leitfaden_Medienanstalten-Wahlsendezeiten-politische-Parteien-im-bundesweit-verbreiteten-privaten-Rundfunk_2019.pdf.

Digitale Gesellschaft. „Beschwerde gegen DSGVO-widrige verhaltensbasierte Werbung“, Digitale Gesellschaft, 4. Juni 2019. <https://digitalegesellschaft.de/2019/06/beschwerde-gegen-dsgvo-widrige-verhaltensbasierte-werbung/>.

Dobber, Tom, 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). <https://policyreview.info/articles/analysis/regulation-online-political-micro-targeting-europe>.

Dommett, Katharine. „Regulating Digital Campaigning: The Need for Precision in Calls for Transparency“. *Policy & Internet*, 12. Februar 2020. <https://doi.org/10.1002/poi3.234>.

Douek, Evelyn. „What Kind of Oversight Board Have You Given Us?“ *The University of Chicago Law Review Online*, 11. Mai 2020. <https://lawreviewblog.uchicago.edu/2020/05/11/fb-oversight-board-edouek/>.

Doward, Jamie. „Voters ‚Used as Lab Rats‘ in Political Facebook Adverts, Warn Analysts“. *The Observer*, 9. November 2019. <https://www.theguardian.com/technology/2019/nov/09/facebook-voters-used-as-lab-rats-targeted-political-advertising>.

dpa, Reuters. „Rennen um Platz drei: Grüne und Linken stellen Wahlplakate vor“, *FAZ.NET*, 22. Juli 2017. <https://www.faz.net/aktuell/politik/gruenen-und-linken-stellen-wahlplakate-vor-15117413.html>.

Dubois, Elizabeth, Fenwick McKelvey, und Taylor Owen. „What Have We Learned from Google’s Political Ad Pullout?“ *Policy Options*, 10. April 2019. <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/avril-2019/learned-googles-political-ad-pullout/>.

Edelman, Gilead. „Why Don’t We Just Ban Targeted Advertising?“ *Wired*, 22. März 2020. <https://www.wired.com/story/why-dont-we-just-ban-targeted-advertising/>.

Edelson, Laura, Tobias Lauinger, und Damon McCoy. „A Security Analysis of the Facebook Ad Library“, 6. März 2020. http://damonmccoy.com/papers/ad_library2020sp.pdf.

Edelson, Laura, Shikhar Sakhuja, Ratan Dey, und Damon McCoy. „An Analysis of United States Online Political Advertising Transparency“. *arXiv:1902.04385*, 12. Februar 2019. <http://arxiv.org/abs/1902.04385>.

Engeler, Malte. „Die ePrivacy-Verordnung im Rat der Europäischen Union: Eine aktuelle Bestandsaufnahme“. *PinG Privacy in Germany*, Nr. 4 (2018). https://www.pingdigital.de/ce/die-eprivacy-verordnung-im-rat-der-europaeischen-union/_sid/DNXW-604887-W44f/detail.html.

epicenter.works. „Platform Regulation“. Wien: epicenter.works, Oktober 2019. <https://platformregulation.eu/assets/docs/platformregulation-latest.pdf>.

Etteldorf, Christina. „Deutschland“. In *Medienberichterstattung bei Wahlen: der rechtliche Rahmen in Europa*. Straßburg: European Audiovisual Observatory (Council of Europe), 2017. <https://rm.coe.int/16807834b2>.

Europäisches Parlament. Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR), Pub. L. No. 32016R0679, 119 OJ L (2016). <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/deu>.

European Commission. „Commission Launches Call to Create the European Digital Media Observatory“. European Commission, 7. Oktober 2019. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-launches-call-create-european-digital-media-observatory>.

— — —. „Commission Recommendation on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament (C(2018) 5949 final)“. Brussels: European Commission, 12. September 2018. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf.

— — —. „EU Code of Practice on Disinformation“. Brussels: European Commission, 26. September 2018. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54454.

European Parliament. Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, Pub. L. No. 32019R1150, 186 OJ L (2019). <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1150/oj/eng>.

European Partnership for Democracy. „Virtual Insanity: The Need to Guarantee Transparency in Online Political Advertising“. Brussels: European Partnership for Democracy, 31. März 2020. <http://epd.eu/wp-content/uploads/2020/03/Virtual-Insanity-synthesis-of-findings-on-digital-political-advertising-EPD-03-2020.pdf>.

European Regulators Group for Audiovisual Media Services. „ERGA Report on Disinformation: Assessment of the Implementation of the Code of Practice“, 4. Mai 2020. <http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/05/ERGA-2019-report-published-2020-LQ.pdf>.

Facebook Oversight Board. „Announcing the First Members of the Oversight Board“. Facebook Oversight Board, 6. Mai 2020. <https://www.oversightboard.com/news/announcing-the-first-members-of-the-oversight-board/>.

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

Federal Trade Commission. „Facebook Settles FTC Charges That It Deceived Consumers By Failing To Keep Privacy Promises“. *Federal Trade Commission*, 29. November 2011. <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2011/11/facebook-settles-ftc-charges-it-deceived-consumers-failing-keep>.

— — —. „FTC Charges Deceptive Privacy Practices in Google's Rollout of Its Buzz Social Network“. *Federal Trade Commission*, 30. März 2011. <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2011/03/ftc-charges-deceptive-privacy-practices-google-rollout-its-buzz>.

Feiner, Lauren. „Facebook and Google's Dominance in Online Ads Is Starting to Show Some Cracks“. *CNBC*, 2. August 2019. <https://www.cnbc.com/2019/08/02/facebook-and-google-ad-dominance-is-showing-more-cracks.html>.

Fischer, Brendan, und Maggie Chris. „Digital Transparency Loopholes in the 2020 Elections“. Washington, DC: Campaign Legal Center, 8. April 2020. <https://campaignlegal.org/sites/default/files/2020-04/04-07-20%20Digital%20Loopholes%20515pm%20.pdf>.

Fix AdTech. „Fix AdTech“. Fix AdTech, 2020. <https://fixad.tech/>.

Fowler, Erika Franklin, Michael M. Franz, Gregory J. Martin, Zachary Peskowitz, und Travis N. Ridout. „Political Advertising Online and Offline“, 18. Mai 2018. https://web.stanford.edu/~gjmartin/papers/Ads_Online_and_Offline_Working.pdf.

Frederik, Jesse, und Maurits Martijn. „The New Dot Com Bubble Is Here: It's Called Online Advertising“. *The Correspondent*, 6. November 2019. <https://thecorrespondent.com/100/the-new-dot-com-bubble-is-here-its-called-online-advertising/13228924500-22d5fd24>.

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>.

— — —. „Twitter Ads Transparency Center Assessment“. Paris: French Ambassador for Digital Affairs, 2019. <https://disinfo.quaidorsay.fr/en/twitter-ads-transparency-center-assessment>.

Fuchs, Christian, 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>.

Full Fact. „Tackling misinformation in an open society“. London: Full Fact, 2018. https://fullfact.org/media/uploads/full_fact_tackling_misinformation_in_an_open_society.pdf.

Gallo, Melissa. „Taxonomy: The Most Important Industry Initiative You've Probably Never Heard Of“. *Interactive Advertising Bureau*, 20. Juli 2016. <https://www.iab.com/news/taxonomy-important-industry-initiative-youve-probably-never-heard>.

Gary, Jeff, und Ashkan Soltani. „First Things First: Online Advertising Practices and Their Effects on Platform Speech“. *Knight First Amendment Institute*. 21. August 2019. <https://knightcolumbia.org/content/first-things-first-online-advertising-practices-and-their-effects-on-platform-speech>.

German Data Protection Authorities. „Evaluation of the GDPR under Article 97: Questions to Data Protection Authorities/European Data Protection Board. Answers from the German Supervisory Authorities“. Brussels: European Data Protection Supervisor, 2020. https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/de_sas_gdpr_art_97questionnaire.pdf.

Gesellschaft für Informatik. „Über das Projekt“. KI Testing & Auditing, 2020. <https://testing-ai.gi.de/ueber>.

Geurkink, Brandi. „Congratulations, YouTube... Now Show Your Work“. *Mozilla Foundation*, 5. Dezember 2019. <https://foundation.mozilla.org/en/blog/congratulations-youtube-now-show-your-work/>.

Ghosh, Dipayan, und Ben Scott. „Digital Deceit II: A Policy Agenda to Fight Disinformation on the Internet“. Washington, DC: New America, 23. Januar 2018. https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Digital_Deceit_2_Final.pdf.

Ghosh, Dipayan, und Joshua Simons. „Democratic Public Utilities“, forthcoming 2020.

Gilens, Naomi, und Jamie Williams. „Federal Judge Rules It Is Not a Crime to Violate a Website's Terms of Service“. *Electronic Frontier Foundation*, 6. April 2020. <https://www.eff.org/deeplinks/2020/04/federal-judge-rules-it-not-crime-violate-websites-terms-service>.

Global Disinformation Index. „The Quarter Billion Dollar Question: How Is Disinformation Gaming Ad Tech?“ UK: Global Disinformation Index, September 2019. https://disinformationindex.org/wp-content/uploads/2019/09/GDI_Ad-tech_Report_Screen_AW16.pdf.

Goga, Oana. „Facebook’s ‚Transparency‘ Efforts Hide Key Reasons for Showing Ads“. *The Conversation*, 15. Mai 2019. <https://theconversation.com/facebook-transparency-efforts-hide-key-reasons-for-showing-ads-115790>.

Golden, Daniel. „Facebook Moves to Prevent Advertisers From Targeting Haters“. *ProPublica*, 15. September 2017. <https://www.propublica.org/article/facebook-moves-to-prevent-advertisers-from-targeting-haters>.

Gorwa, Robert, und Timothy Garton Ash. „Democratic Transparency in the Platform Society“. In *Social Media and Democracy: The State of the Field*, herausgegeben von Nate Persily und Josh Tucker. Cambridge: Cambridge University Press, forthcoming, 2020. <https://osf.io/ehcy2>.

Government of Canada. „Understanding the Digital Ecosystem: Findings from the 2019 Federal Election“. Ottawa: Government of Canada, 2019. https://b1c9862c-6924-4cfd-9cbe-6c6f0144a777.filesusr.com/ugd/38105f_c2beb2fbbe5f46199fbc2f636ace59ee.pdf.

Government Press Office. „Proposal to Regulate Transparency of Online Political Advertising“. *Department of the Taoiseach*, 5. November 2019. <https://www.gov.ie/en/press-release/9b96ef-proposal-to-regulate-transparency-of-online-political-advertising/>.

Gray, Megan. „Understanding & Improving Privacy ‚Audits‘ under FTC Orders“. Stanford, CA: Center for Internet and Society at Stanford Law School, April 2018. <http://cyberlaw.stanford.edu/files/blogs/white%20paper%204.18.18.pdf>.

Group of States against Corruption. „Third Evaluation Round. Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (Theme II)“. Strasbourg: Council of Europe, 4. Dezember 2009. <https://rm.coe.int/16806c6362>.

—. „Third Evaluation Round. Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany ‚Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)‘, ‚Transparency of Party Funding‘“. Strasbourg: Council of Europe, 4. Juni 2019. <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a>.

Guszcza, James, Iyad Rahwan, Will Bible, Manuel Cebrian, und Vic Kattal. „Why We Need to Audit Algorithms“. *Harvard Business Review*, 28. November 2018. <https://hbr.org/2018/11/why-we-need-to-audit-algorithms>.

Hegelich, Simon, und Juan Carlos Medina Serrano. „Microtargeting in Deutschland bei der Europawahl 2019“. Düsseldorf: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, 2019. https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Foerderung/Forschung/Dateien_Forschung/Studie_Microtargeting_DeutschlandEuropawahl2019_Hegelich.pdf.

Heldt, Amélie. „Reading between the lines and the numbers: an analysis of the first NetzDG reports“. *Internet Policy Review* 8, Nr. 2 (12. Juni 2019). <https://policyreview.info/articles/analysis/reading-between-lines-and-numbers-analysis-first-netzdg-reports>.

High-Level Expert Group on AI. „Ethics Guidelines for Trustworthy AI“. Brussels: European Commission, 8. April 2019. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60419.

Hill, Kashmir. „So, What Are These Privacy Audits That Google And Facebook Have To Do For The Next 20 Years?“ *Forbes*, 30. November 2011. <https://www.forbes.com/sites/kashmirhill/2011/11/30/so-what-are-these-privacy-audits-that-google-and-facebook-have-to-do-for-the-next-20-years/>.

Holtz-Bacha, Christina, Hrsg. *Die (Massen-)Medien im Wahlkampf: Die Bundestagswahl 2017*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-658-24824-6_12.

Hood, Christopher. „What happens when transparency meets blame-avoidance?“ *Public Management Review* 9, Nr. 2 (1. Juni 2007): 191–210. <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>.

Hoofnagle, Chris Jay. „Assessing the Federal Trade Commission’s Privacy Assessments“. *IEEE Security Privacy* 14, Nr. 2 (März 2016): 58–64. <https://doi.org/10.1109/MSP.2016.25>.

Hotham, Tristan. „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/>.

Houses of the Oireachtas. „Update: International Grand Committee on Disinformation and ‘Fake News’ Proposes Moratorium on Misleading Micro-Targeted Political Ads Online“, 7. November 2019. <https://www.oireachtas.ie/en/press-centre/press-releases/20191107-update-international-grand-committee-on-disinformation-and-fake-news-proposes-moratorium-on-misleading-micro-targeted-political-ads-online>.

Illing, Sean. „Flood the Zone with Shit‘: How Misinformation Overwhelmed Our Democracy“. *Vox*, 16. Januar 2020. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2020/1/16/20991816/impeachment-trump-bannon-misinformation>.

Information Commissioner’s Office. „Democracy disrupted? Personal information and political influence“. Wilmslow: Information Commissioner’s Office, 11. Juli 2018. <https://ico.org.uk/media/2259369/democracy-disrupted-110718.pdf>.

Ingram, Mathew. „Talking with Former Facebook Security Chief Alex Stamos“. *The Galley*, 2019. <https://galley.cjr.org/public/conversations/-LsHiyaqX4DpgKDqf9Mj>.

Institute for Strategic Dialogue. „Extracts from ISD’s Submitted Response to the UK Government Online Harms White Paper“. London: Institute for Strategic Dialogue, Juli 2019. <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2019/12/Online-Harms-White-Paper-ISD-Consultation-Response.pdf>.

Iwańska, Karolina, und Harriet Kingaby. „10 Reasons Why Online Advertising Is Broken“. *Medium*, 8. Januar 2020. <https://medium.com/@ka.iwanska/10-reasons-why-online-advertising-is-broken-d152308f50ec>.

Iwańska, Karolina, Katarzyna Szymielewicz, Dominik Batorski, Maciej Baranowski, Jakub Krawiec, Krzysztof Izdebski, und Daniel Macyszyn. „Who (Really) Targets You?“ Warsaw: Fundacja Panoptykon, 17. März 2020. <https://panoptykon.org/political-ads-report>.

Jacobsen, Lenz. „Wahlkampf: Was ist schon fair“. *DIE ZEIT*. 16. März 2017. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/die-gruenen-nrw-wahlkampf-fairness/komplettansicht>.

Jaursch, Julian. „Desinformation zu COVID-19: Wie die Plattformen durchgreifen und welche Fragen das aufwirft“. *netzpolitik.org*, 24. März 2020. <https://netzpolitik.org/2020/wie-die-plattformen-durchgreifen-und-welche-fragen-das-aufwirft/>.

———. „Regulatory Reactions to Disinformation: How Germany and the EU Are Trying to Tackle Opinion Manipulation on Digital Platforms“. Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 22. Oktober 2019. https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/regulatory_reactions_to_disinformation_in_germany_and_the_eu.pdf.

———. „Transcript for the Background Talk with Sam Jeffers on ‚Digital Disinformation – the New Default in Online Campaigning?‘“. Stiftung Neue Verantwortung, 3. März 2020. <https://www.stiftung-nv.de/en/publication/transcript-background-talk-digital-disinformation-new-default-online-campaigning>.

John, Bethan, und Carlotta Dotto. „UK Election: How Political Parties Are Targeting Voters on Facebook, Google and Snapchat Ads“. *First Draft*, 14. November 2019. <https://firstdraftnews.org/443/latest/uk-election-how-political-parties-are-targeting-voters-on-facebook-google-and-snapchat-ads/>.

Jourová, Věra. „Opening Speech of Vice-President Věra Jourová at the Conference ‚Disinfo Horizon: Responding to Future Threats‘“. *European Commission*, 30. Januar 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_160.

Kafka, Peter. „Facebook’s Political Ad Problem, Explained by an Expert“. *Vox*, 10. Dezember 2019. <https://www.vox.com/recode/2019/12/10/20996869/facebook-political-ads-targeting-alex-stamos-interview-open-sourced>.

Kalbhenn, Jan Christopher. „New Diversity Rules for Social Media in Germany“. *Centre for Media Pluralism and Freedom*, 21. Februar 2020. <https://cmpf.eui.eu/new-diversity-rules-for-social-media-in-germany/>.

Kantar Public Brussels. „Special Eurobarometer 477 – Summary“. Brussels: Kantar Public, September 2018. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/84538>.

King, Gary, und Nathaniel Persily. „Unprecedented Facebook URLs Dataset Now Available for Academic Research through Social Science One“. *Social Science One*, 13. Februar 2020. <https://socialscience.one/blog/unprecedented-facebook-urls-dataset-now-available-research-through-social-science-one>.

King, Jen, und Jana Gooth. „Comments on Assembly Bill 375, the California Consumer Privacy Act Of 2018“. Stanford, CA: Stanford Law School, 29. März 2019. http://cyberlaw.stanford.edu/files/blogs/king_gooth_CCPA_comments.pdf.

King, Jen, und Tianshi Li. „Comments to the California Attorney General’s Office Regarding the February 10th Revision of the Regulations for the California Consumer Privacy Act (CCPA)“. Stanford, CA: Stanford Law School, 26. Februar 2020. http://cyberlaw.stanford.edu/files/blogs/King_Li_CCPA_Feb_2020_Comments.pdf.

Klaus, Torben. „Medienrecht: Der schwierige Weg in die Praxis“. *Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI*, 17. April 2020. https://utf.rdir.de/form.do?agnCI=1024&agnFN=fullview&agnUID=D.B.CVUs.GvT.BsrGC.A.bzq3ZlqAdahkg6zulHG0Bb4F-UfKZbU4wtKEbZZpZ49XBNW_XS1gXSY7QltAorVWrXFLgfsek5rDEZafn1cUCQ.

Klein, Ezra. *Why We’re Polarized*. New York, NY: Simon & Schuster, 2020.

Klinger, Ulrike, und Jakob Svensson. „The End of Media Logics? On Algorithms and Agency“. *New Media & Society* 20, Nr. 12 (25. Juni 2018): 4653–70. <https://doi.org/10.1177/1461444818779750>.

Knibbs, Kate. „The Influencer:innen Election Is Here“. *Wired*, 13. Februar 2020. <https://www.wired.com/story/election-2020-influencers/>.

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. https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2020/01/f035dd8e-kaf_kacedda_report_2019_web.pdf.

Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung. „Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (BT-Drucksache 15/3140)“. Berlin: Deutscher Bundestag, 11. Mai 2004. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/031/1503140.pdf>.

König, Jochen, und Juri Schnöller. „Wie digitale Plattformen sich um Transparenz bemühen“. *Politik & Kommunikation*, 9. Juli 2019. <https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/wie-digitale-plattformen-sich-um-transparenz-bemuehen-1923588873>.

Kornbluh, Karen, Ellen Goodman, und Eli Weiner. „Safeguarding Democracy Against Disinformation“. Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, 24. März 2020. <http://www.gmfus.org/publications/safeguarding-democracy-against-disinformation>.

Kozyreva, Anastasia, Stefan Herzog, Philipp Lorenz-Spreen, Ralph Hertwig, und Stephan Lewandowsky. „Artificial Intelligence in Online Environments: Representative Survey of Public Attitudes in Germany“. Berlin: Max Planck Institute for Human Development, 2020. https://pure.mpg.de/rest/items/item_3188061_4/component/file_3195148/content.

Kranig, Thomas. „Bayerischer Verwaltungsgerichtshof entscheidet: BayLDA untersagt zu Recht den Einsatz von Facebook Custom Audience“. Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, 20. November 2018. https://www.lda.bayern.de/media/pm2018_18.pdf.

Kreiss, Daniel. „Micro-targeting, the quantified persuasion“. *Internet Policy Review* 6, Nr. 4 (31. Dezember 2017). <https://policyreview.info/articles/analysis/micro-targeting-quantified-persuasion>.

Kreiss, Daniel, und Shannon C. McGregor. „The ‚Arbiters of What Our Voters See‘: Facebook and Google’s Struggle with Policy, Process, and Enforcement around Political Advertising“. *Political Communication* 36, Nr. 4 (2. Oktober 2019): 499–522. <https://doi.org/10.1080/10584609.2019.1619639>.

Kreiss, Daniel, und Matt Perault. „Four Ways to Fix Social Media’s Political Ads Problem – Without Banning Them“. *The New York Times*, 16. November 2019, Abschn. Opinion. <https://www.nytimes.com/2019/11/16/opinion/twitter-facebook-political-ads.html>.

Kreysler, Peter. „Kritik von Politikern und LobbyControl – Graubereich Parteienfinanzierung“. *Deutschlandfunk*, 21. Juni 2018. https://www.deutschlandfunk.de/kritik-von-politikern-und-lobbycontrol-graubereich.724.de.html?dram:article_id=420985.

Kruschinski, Simon, und André Haller. „Restrictions on Data-Driven Political Micro-Targeting in Germany“. *Internet Policy Review* 6, Nr. 4 (31. Dezember 2017). <https://policyreview.info/articles/analysis/restrictions-data-driven-political-micro-targeting-germany>.

Leathern, Rob. „Expanded Transparency and More Controls for Political Ads“. *Facebook Newsroom*, 9. Januar 2020. <https://about.fb.com/news/2020/01/political-ads/>.

Leerssen, Paddy. „The Soap Box as a Black Box: Regulating transparency in social media recommender systems“, 19. März 2020. <https://doi.org/10.31228/osf.io/uhxcv>.

Leerssen, Paddy, Jef Ausloos, Brahim Zarouali, Natali Helberger, und Claes H. de Vreese. „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>.

Lenoir, Théophile, und Julian Jaursch. „Disinformation: The German Approach and What to Learn From It“. *Institut Montaigne*, 28. Februar 2020. <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/disinformation-german-approach-and-what-learn-it>.

Levy, Steven. *Facebook: The Inside Story*. New York, NY: Penguin Random House, 2020.

Liesching, Marc. „EU Kommission: Medienstaatsvertrag verstößt gegen EU-Recht“. *beck-blog*, 29. April 2020. <https://community.beck.de/2020/04/29/eu-kommission-mediensstaatsvertrag-verstoest-gegen-eu-recht>.

LobbyControl. „Eckpunkte für eine Regelung des Parteisponsoring und der indirekten Wahlkampffinanzierung“. Berlin: LobbyControl, 23. August 2018. https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte_Sponsoring_LobbyControl.pdf.

———. „Verdeckte Wahlbeeinflussung stoppen!“ LobbyControl, 14. November 2018. <https://www.lobbycontrol.de/2018/11/verdeckte-wahlbeeinflussung-stoppen/>.

Lorenz-Spreen, Philipp, Stephan Lewandowsky, Cass Robert Sunstein, und Ralph Hertwig. „How Behavioural Sciences Can Promote Truth, Autonomy and Democratic Discourse Online“. *Nature Human Behaviour*, in press 2020.

Macpherson, Lisa. „The Pandemic Proves We Need A ‚Superfund‘ to Clean Up Misinformation on the Internet“. *Public Knowledge*, 11. Mai 2020. <https://www.publicknowledge.org/blog/the-pandemic-proves-we-need-a-superfund-to-clean-up-misinformation-on-the-internet/>.

Manthorpe, Rowland. „Boris Johnson Team Posts Hundreds of Facebook Ads to Test Campaign Messages“. *Sky News*, 26. Juli 2019. <https://news.sky.com/story/boris-johnson-team-posts-hundreds-of-facebook-ads-to-test-campaign-messages-11770644>.

Marantz, Andrew. „The Man Behind Trump’s Facebook Juggernaut“. *The New Yorker*, 2. März 2020. <https://www.newyorker.com/magazine/2020/03/09/the-man-behind-trumps-facebook-juggernaut>.

Maréchal, Nathalie, und Ellery Roberts Biddle. „It’s Not Just the Content, It’s the Business Model: Democracy’s Online Speech Challenge“. Washington, DC: New America, 17. März 2020. https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/REAL_FINAL-Its_Not_Just_the_Content_Its_the_Business_Model.pdf.

Maréchal, Nathalie, Zak Rogoff, Veszna Wessenauer, Afef Abrougui, Amy Brouillette, Rebecca MacKinnon, und Jessica Dheere. „RDR Corporate Accountability Index: Draft Indicators – Transparency and Accountability Standards for Targeted Advertising and Algorithmic Decision-Making Systems“. Washington, DC: Ranking Digital Rights, Oktober 2019. https://rankingdigitalrights.org/wp-content/uploads/2019/10/RDR-Index-Draft-Indicators_-_Targeted-advertising-algorithms.pdf.

Marwick, Alice E. „Why Do People Share Fake News? A Sociotechnical Model of Media Effects“. *Georgetown Law Technology Review*, 21. Juli 2018, 474–512. http://www.e-skop.com/images/UserFiles/Documents/Editor/fake_news.pdf.

Matz, Sandra C., Michael Kosinski, Gideon Nave, und David Stillwell. „Psychological Targeting as an Effective Approach to Digital Mass Persuasion“. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114, Nr. 48 (28. November 2017): 12714–19. <https://doi.org/10.1073/pnas.1710966114>.

Michenera, Greg, und Katherine Bersch. „Identifying Transparency“. *Information Polity* 18 (2013): 233–42. <https://pdfs.semanticscholar.org/4ac7/5190784e6eec337d61ce86d45718a910bfaf.pdf>.

Montellaro, Zach. „The Honest Ads Act Returns“. *POLITICO*, 9. Mai 2019. <https://www.politico.com/newsletters/morning-score/2019/05/09/the-honest-ads-act-returns-615586>.

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>.

———. „Facebook’s Ad Archive API Is Inadequate“. *The Mozilla Blog*, 29. September 2019. <https://blog.mozilla.org/blog/2019/04/29/facebooks-ad-archive-api-is-inadequate>.

Neelin, Elisabeth, und Marie-Pier Desmeules. „In the Name of Transparency: The Modernization of the Canada Elections Act“. *Langlois lawyers*, 28. Juni 2019. <https://langlois.ca/name-transparency-modernization-canada-elections-act/>.

Nelson, Mackenzie, und Julian Jaursch. „Germany’s New Media Treaty Demands That Platforms Explain Algorithms and Stop Discriminating. Can It Deliver?“ *AlgorithmWatch*, 10. März 2020. <https://algorithmwatch.org/en/story/new-media-treaty-germany/>.

NETPEACE. „Fünf Parteien unterzeichnen NETPEACE Fairness- und Transparenz-Pakt“. *NETPEACE*, 7. Oktober 2017. <https://www.netpeace.eu/fairness-und-transparenz-pakt/>.

Nimmo, Ben. „Investigative Standards for Analyzing Information Operations“, unpublished draft 2020.

Notz, Anna von. „Dritte im Bunde: Für mehr Transparenz in der Partei- und Wahlkampffinanzierung“. *Verfassungsblog*, 25. Mai 2019. <https://verfassungsblog.de/dritte-im-bunde-fuer-mehr-transparenz-in-der-partei-und-wahlkampffinanzierung/>.

Office for Democratic Institutions and Human Rights. „Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag), 24 September 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report“. Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights, 27. November 2017. <https://www.osce.org/odihr/elections/germany/358936?download=true>.

O’Halloran, Marie. „Online Political Ads Law Unlikely before General Election – Varadkar“. *The Irish Times*, 26. November 2019. <https://www.irishtimes.com/news/politics/online-political-ads-law-unlikely-before-general-election-varadkar-1.4096015>.

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

Papakyriakopoulos, Orestis, Morteza Shahrenzaye, Juan Carlos Medina Serrano, und Simon Hegelich. „Distorting Political Communication: The Effect Of Hyperactive Users In Online Social Networks“, 157–64. Paris, 2019. <https://doi.org/10.1109/INFCEMW.2019.8845094>.

Papakyriakopoulos, Orestis, Morteza Shahrenzaye, Andree Thielges, Juan Carlos Medina Serrano, und Simon Hegelich. „Social Media und Microtargeting in Deutschland“. *Informatik-Spektrum* 40, Nr. 4 (1. August 2017): 327–35. <https://doi.org/10.1007/s00287-017-1051-4>.

Parliament of Canada. Canada Elections Act (2000). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>.

Pasquale, Frank A. „Beyond Innovation and Competition: The Need for Qualified Transparency in Internet Intermediaries“. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1. Oktober 2010. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1686043>.

Plasilova, Iva, Jordan Hill, Malin Carlberg, Marion Goubet, und Richard Procee. „Assessment of the Implementation of the Code of Practice on Disinformation“. Brussels: European Commission, 8. Mai 2020. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66649.

Präsident des Deutschen Bundestags. „Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages: Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes“. Berlin: Deutscher Bundestag, 22. Dezember 2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/107/1810710.pdf>.

Privacy International. „Social Media Companies Have Failed to Provide Adequate Advertising Transparency to Users Globally“. Privacy International, 3. Oktober 2019. https://privacyinternational.org/sites/default/files/2019-10/cop-2019_0.pdf.

psu. „Wahlplakate: Die Rechtslage zur Parteienwerbung“. *Deutsche Anwaltauskunft*, 8. Oktober 2018. <https://anwaltauskunft.de/magazin/gesellschaft/staat-behoerden/wahlplakate-die-rechtslage-zur-parteienwerbung>.

Rahman, K. Sabeel, 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>.

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>.

Ravel, Ann. „For True Transparency around Political Advertising, US Tech Companies Must Collaborate“. *TechCrunch*, 10. April 2019. <http://social.techcrunch.com/2019/04/10/for-true-transparency-around-political-advertising-u-s-tech-companies-must-collaborate/>.

Reddit. „Reddit Advertising Policy“. *Reddit Help*, 2020. <https://www.reddithelp.com/en/categories/advertising/ad-review/reddit-advertising-policy>.

Rentz, Ingo. „Bundestagswahl 2017: Mit diesen Plakaten gehen die großen Parteien ins Rennen“. *HORIZONT*, 13. August 2017. <https://www.horizont.net/marketing/nachrichten/Bundestagswahl-2017-Mit-diesen-Plakaten-gehen-die-grossen-Parteien-ins-Rennen-160225>.

Rieke, Aaron, und Miranda Bogen. „Leveling the Platform: Real Transparency for Paid Messages on Facebook“. *Upturn*, Mai 2018. <https://www.upturn.org/reports/2018/facebook-ads>.

Riley. „This Candidate Does Not Exist“. *Riley*, 21. April 2020. <http://posts.walzr.com/this-candidate-does-not-exist>.

Röbel, Sven, und Severin Weiland. „Wahlhilfe der Goal AG: AfD-Chef Meuthen handelte fahrlässig“. *SPIEGEL ONLINE*, 14. Februar 2020. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-chef-joerg-meuthen-handelte-laut-gericht-fahrlaessig-bei-wahlhilfer-der-schweizer-goal-ag-a-00000000-0002-0001-0000-000169470892>.

Rosenberg, Matthew. „Ad Tool Facebook Built to Fight Disinformation Doesn’t Work as Advertised“. *The New York Times*, 25. Juli 2019. <https://www.nytimes.com/2019/07/25/technology/facebook-ad-library.html>.

Ryan, Johnny, und Alan Toner. „Europe’s Governments Are Failing the GDPR. Brave’s 2020 Report on the Enforcement Capacity of Data Protection Authorities“. London: Brave, April 2020. <https://brave.com/wp-content/uploads/2020/04/Brave-2020-DPA-Report.pdf>.

Saliba, Alex Agius. „Draft Report with Recommendations to the Commission on Digital Services Act: Improving the Functioning of the Single Market (2020/2018(INL))“. Brussels: European Parliament Committee on the Internal Market and Consumer Protection, 15. April 2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-648474_EN.pdf.

Schönberger, Sophie. „Geld und Demokratie“. *Merkur*, 23. Mai 2018. <https://www.merkur-zeitschrift.de/2018/05/23/rechtskolumne-geld-und-demokratie/>.

Schulz, Wolfgang. „Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online – The Case of the German NetzDG“. *HIIG Discussion Paper Series*. Berlin: Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society, 19. Juli 2018. <https://papers.ssrn.com/abstract=3216572>.

Scott, Mark. „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/>.

Seetharaman, Deepa. „Jack Dorsey’s Push to Clean Up Twitter Stalls, Researchers Say“. *The Wall Street Journal*, 15. März 2020. <https://www.wsj.com/articles/jack-dorseys-push-to-clean-up-twitter-stalls-researchers-say-11584264600>.

Sessa-Hawkins, Margaret, und Hamsini Sridharan. „MapLight’s Guide to Political Ad Transparency on Facebook, Twitter, and Google“. Berkeley, CA: MapLight, 8. Mai 2019. <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/maplight.org/wp-content/uploads/20190517193303/MapLight-Guide-to-Political-Ad-Transparency-on-Facebook-Twitter-and-Google.pdf>.

Silva, Márcio, Lucas Santos de Oliveira, Athanasios Andreou, Pedro Olmo Vaz de Melo, Oana Goga, und Fabrício Benevenuto. „Facebook Ads Monitor: An Independent Auditing System for Political Ads on Facebook“. arXiv:2001.10581, 31. Januar 2020. <http://arxiv.org/abs/2001.10581>.

Singh, Spandana. „Reddit’s Intriguing Approach to Political Advertising Transparency“. *Slate*, 1. Mai 2020. <https://slate.com/technology/2020/05/reddit-political-advertising-transparency.html>.

———. „Special Delivery“. Washington, DC: New America, 18. Februar 2020. https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Special_Delivery_FINAL_VSGyFpB.pdf.

Smith, Rory. „The UK Election Showed Just How Unreliable Facebook’s Security System For Elections Really Is“. *BuzzFeed News*, 14. Januar 2020. <https://www.buzzfeednews.com/article/rorysmith/the-uk-election-showed-just-how-unreliable-facebooks>.

Spencer, Scott. „An Update on Our Political Ads Policy“. Google, 20. November 2019. <https://blog.google/technology/ads/update-our-political-ads-policy/>.

Sridharan, Hamsini, und Ann M. Ravel. „Illuminating Dark Digital Politics: Campaign Finance Disclosure for the 21st Century“. Berkeley, CA: MapLight, Oktober 2017. <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/maplight.org/wp-content/uploads/20171017200640/Illuminating-Dark-Digital-Politics.pdf>.

Sridharan, Hamsini, und Margaret Sessa-Hawkins. „States Countering Digital Deception“. *MapLight*, 25. Juni 2019. <https://maplight.org/story/states-countering-digital-deception/>.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland: Entwurf“, 5. Dezember 2019. https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/ModStV_MStV_und_JMStV_2019-12-05_MPK.pdf.

Starbird, Kate. „Disinformation’s Spread: Bots, Trolls and All of Us“. *Nature* 571, Nr. 7766 (24. Juli 2019): 449–449. <https://doi.org/10.1038/d41586-019-02235-x>.

The Electoral Commission. „Campaign Spending“. *The Electoral Commission*, 2020. <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/campaign-spending>.

———. „Digital campaigning: Increasing transparency for voters“. London: The Electoral Commission, Juni 2018. https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Digital-campaigning-improving-transparency-for-voters.pdf.

The European Advisory Committee Social Science One. „Public Statement from the Co-Chairs and European Advisory Committee of Social Science One“, 11. Dezember 2019. <https://socialscience.one/blog/public-statement-european-advisory-committee-social-science-one>.

The New York Times. „Read the Letter Facebook Employees Sent to Mark Zuckerberg About Political Ads“. *The New York Times*, 28. Oktober 2019. <https://www.nytimes.com/2019/10/28/technology/facebook-mark-zuckerberg-letter.html>.

The Partnership on AI. „About ML“. The Partnership on AI, 2020. <https://www.partnershiponai.org/about-ml/>.

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

Vranica, Suzanne, und Jack Marshall. „Facebook Overestimated Key Video Metric for Two Years“. *The Wall Street Journal*, 22. September 2016. <https://www.wsj.com/articles/facebook-overestimated-key-video-metric-for-two-years-1474586951>.

Wachter, Sandra, und Brent Mittelstadt. „A Right to Reasonable Inferences: Re-Thinking Data Protection Law in the Age of Big Data and AI“. *Oxford Business Law Blog*, 9. Oktober 2018. <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2018/10/right-reasonable-inferences-re-thinking-data-protection-law-age-big>.

Waddell, Kaveh. „Facebook Approved Ads With Coronavirus Misinformation“. *Consumer Reports*, 7. April 2020. <https://www.consumerreports.org/social-media/facebook-approved-ads-with-coronavirus-misinformation/>.

Wagner, Ben, und Lubos Kuklis. „Disinformation, Data Verification and Social Media“. *Media@LSE*, 7. Januar 2020. <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2020/01/07/disinformation-data-verification-and-social-media/>.

Wagner, Ben, Krisztina Rozgonyi, Marie-Therese Sekwenz, Jennifer Cobbe, und Jatinder Singh. „Regulating transparency? Facebook, Twitter and the German Network Enforcement Act“. In *FAT* ’20: Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 261–271. Barcelona: Association for Computing Machinery, 2020. <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3351095.3372856>.

Weintraub, Ellen L. „Don’t Abolish Political Ads on Social Media. Stop Microtargeting.“ *The Washington Post*, 1. November 2019. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/11/01/dont-abolish-political-ads-social-media-stop-microtargeting>.

Weitbrecht, Dagmar. „Welche Wahlkampf-Strategien nutzen die Parteien?“ *mdr.de*, 24. Mai 2019. <https://www.mdr.de/medien360g/medienpolitik/bigdata-wahlkampf-partei-100.html>.

Wettach, Silke. „Facebook-Gesetz: EU-Kommission hält Dokumente zurück: „Veröffentlichung würde das Klima des gegenseitigen Vertrauens beeinträchtigen““. *WirtschaftsWoche*, 10. November 2017. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/facebook-gesetz-eu-kommission-haelt-dokumente-zurueck-veroeffentlichung-wuerde-das-klima-des-gegenseitigen-vertrauens-beeintraechtigen/20561614.html>.

Wölken, Tiemo. „Draft Report with Recommendations to the Commission on a Digital Services Act: Adapting Commercial and Civil Law Rules for Commercial Entities Operating Online (2020/2019(INL))“. Brussels: European Parliament, 22. April 2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-650529_EN.pdf.

Wong, Julia Carrie, Michael Barton, und Joseph Smith. „\$45m, 1.6bn Views and ‚Crazy Donald‘: How Bloomberg Bought Your Facebook Feed“. *The Guardian*, 21. Februar 2020. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/21/mike-bloomberg-facebook-ad-campaign>.

Wood, Abby K., und Ann M. Ravel. „Fool Me Once: Regulating ‚Fake News‘ and Other Online Advertising“. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 18. September 2018. <https://papers.ssrn.com/abstract=3137311>.



Wu, Tim. „Is the First Amendment Obsolete?“ *Knight First Amendment Institute*, 1. September 2017. <https://knightcolumbia.org/content/tim-wu-first-amendment-obsolete>.

Zuboff, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York, NY: PublicAffairs, 2019.

Zuckerman, Ethan. „The Case for Digital Public Infrastructure“. *Knight First Amendment Institute*, 17. Januar 2020. <https://s3.amazonaws.com/kfai-documents/documents/7f5fdaa8d0/Zuckerman-1.17.19-FINAL-.pdf>.



Über die Stiftung Neue Verantwortung

Think Tank für die Gesellschaft im technologischen Wandel

Die Stiftung Neue Verantwortung (SNV) ist ein unabhängiger, gemeinnütziger Think Tank, der an der Schnittstelle von Technologie und Gesellschaft arbeitet. Die Kernmethode der SNV ist die kollaborative Policy-Entwicklung. Dabei testen und entwickeln Expert:innen aus Regierung, Technologieunternehmen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft Analysen mit dem Ziel, Ideen zu generieren, wie Regierungen den technologischen Wandel positiv gestalten können. Um die Unabhängigkeit ihrer Arbeit zu gewährleisten, verfolgt die Organisation ein Konzept der Mischfinanzierung, zu der Stiftungen, öffentliche Mittel und Unternehmensspenden beitragen.

Über den Autor

Julian Jaursch ist Leiter des Projekts „Stärkung digitaler Öffentlichkeit | Policy“. Er analysiert und evaluiert bestehende Ansätze, wie die digitale Öffentlichkeit gestärkt werden kann, und identifiziert mögliche legislative Maßnahmen zu deren Schutz. Ziel des Projekts ist es, konkrete Handlungsempfehlungen für politische Entscheidungsträger:innen zu entwickeln.

Dr. Julian Jaursch

[Projektleiter Stärkung digitaler Öffentlichkeit | Policy](#)

jjjaursch@stiftung-nv.de

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

+49 (0)30 81 45 03 78 93

[@jjjaursch](#)



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:

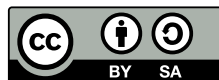
Make Studio

www.make-studio.net

Layout:

Jan Klöthe

www.jankloethe.de



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Stiftung Neue Verantwortung, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>