



Transparenz: Eine medienpolitische Gratwanderung

MEDIA CHANGE
and innovation a division of ikmz

Michael Latzer

Eine revidierte Fassung erscheint in:

Berka, Walter/Holoubek, Michael/Leitl-Staudinger, Barbara (Hrsg.) (2021),
Transparenz im Medienbereich, Bd 21 der Schriftenreihe Recht der elektronischen
Massenmedien REM. Wien: Manz.

February 2021

Abstract

Algorithmen und Künstliche Intelligenz – Populismus, Fake News und Lügenpresse – Transparenz scheint angesichts dieser Entwicklungen das Gebot der Stunde bzw. die Standardantwort auf brennende (medien-)politische Problemstellungen zu sein. Dieser Beitrag skizziert die medienpolitischen Herausforderungen von Transparenzstrategien aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht. Er zeigt die erwarteten Vorzüge und Absturzgefahren eines medienpolitischen Transparenzpfades und verweist auf Stolpersteine und die notwendige Ausrüstung zu deren Vermeidung.

PLEASE CITE AS

Latzer, M. (2021). Transparenz: Eine medienpolitische Gratwanderung. Working Paper – Media Change & Innovation Division. University Zurich, Zurich. <http://www.mediachange.ch/media/pdf/publications/transparenz.pdf>

CONTACT

Prof. Dr. Michael Latzer, m.latzer@ikmz.uzh.ch

University of Zurich

IKMZ – Department of Communication and Media Research

Media Change & Innovation Division

Andreasstrasse 15

8050 Zurich

<http://www.mediachange.ch>; @IKMZmediachange

Authors' original manuscript – this version has not undergone peer review.

Transparenz: Eine medienpolitische Gratwanderung

- I. Einleitung
- II. Transparenz als Weg und Ziel
- III. Digitale Medienlandschaften: Ein komplexes Gelände für Transparenz
- IV. Strategien der Gratwanderung
- V. Schlussbemerkung

I. Einleitung

Gratwanderungen sind besonders reizvoll. Sie bieten phantastische Einblicke in die Landschaft rechts und links der Kammlinie. Sie sind aber auch besonders gefährlich, denn man kann auf beiden Seiten des schmalen Grates abstürzen. So ist das auch am vielfach eingeschlagenen Pfad der Transparenz in der Medienlandschaft. Auch bei dieser Gratwanderung sind die Aus- und Einblicke phänomenal, aber es gilt die Balance zu halten: Bei zu wenig Transparenz droht der Absturz in die Tiefen von Korruption, Verzerrung, Manipulation, Missbrauch und Selbstbedienung und damit einhergehend Vertrauensverlust. Bei zu viel Transparenz droht nicht nur der Sturz und das Untergehen in einer Informationsflut, sondern v.a. auch der Absturz in eine fragile, gläserne Welt mit erhöhter Verletzlichkeit benachteiligter Gruppen – das Eintauchen in eine Transparenzgesellschaft¹⁾ mit Misstrauenskultur, die auf die Kontrolle der Bevölkerung und nicht auf das Vertrauen in diese setzt. Es winkt also auf beiden Seiten des Bergrückens die Gefahr, einen demokratiepolitisch bedenklichen Scherbenhaufen zu hinterlassen. Dies zu vermeiden, ist eine zentrale medienpolitische Herausforderung und Zielsetzung.

Die skizzierte Gratwanderung der Transparenz ist durch den rezenten Medienwandel noch anspruchsvoller geworden und verlangt nach dem Verlassen ausgetretener Wege. Dafür zeichnet vor allem die zunehmende Komplexität des digitalen Mediensystems verantwortlich, nicht zu verwechseln mit der lapidaren Feststellung, dass alles kompliziert geworden sei.

Für eine Strategiefindung sind drei Fragen zu diskutieren:

- 1) Grundlegend: Wie ist Transparenz im Medienkontext zu verstehen und demokratiepolitisch einzuordnen – und warum ist sie erstrebenswert?
- 2) Darauf aufbauend: Welche transparenzrelevanten Umbrüche sind im Mediensystem zu beachten?
- 3) Schlussfolgernd: Was bedeutet das für die medienpolitische Gratwanderung in Richtung Transparenz?

¹⁾ Han, Transparenzgesellschaft (2012).

II. Transparenz als Weg und Ziel

Das Verständnis von Transparenz variiert zwischen und auch innerhalb der wissenschaftlichen Disziplinen,²⁾ etwa als Durchschaubarkeit, Offenheit, Informationssymmetrie, Verfügbarkeit, Zugänglichkeit oder – stärker prozesshaft – als Offenlegung von Informationen.

In der Kommunikationswissenschaft wird Transparenz oft im Kontext von Öffentlichkeit verhandelt, mitunter damit zumindest implizit gleichgesetzt.³⁾ Eine Abgrenzung von der demokratiepolitisch zentralen Kategorie der Öffentlichkeit erscheint jedoch hilfreich und notwendig. Denn nicht alles das transparent, bzw. durchschaubar ist, ist auch öffentlich – und umgekehrt. So definiert Manuel Wendelin Transparenz als eine aufklärerische Kategorie, die individuell unterschiedlich auf der Mikroebene oder in Organisationen und Gruppen auf der Mesoebene entsteht.⁴⁾ Sie bildet damit eine vorgelagerte Kategorie für das allgemeine, potenziell allen gleich zugängliche gesellschaftliche Makrophänomen der Öffentlichkeit. Demnach muss im Unterschied zur Bewertung der Öffentlichkeit als (Kommunikations-) Raum oder Sphäre, im Fall von Transparenz jeweils gefragt werden, für wen und in welchem Ausmaß etwas transparent ist. Damit werden auch Machtgefälle und Ungleichheiten in der Gesellschaft deutlich, bzw. informationelle Asymmetrien im konzeptionellen Rahmen von Principal-Agent-Beziehungen. Wenn etwas für die Regulierungsbehörde transparent gemacht wird, so muss dies nicht für die Konsumenten und Konsumentinnen gelten. Falls für mich etwas transparent ist, so muss dies nicht für meine Nachbarn der Fall sein. Zudem ist die freiwillige Transparenz – etwa die Datenpreisgabe von Nutzern im Austausch gegen Leistungen – von einer unfreiwilligen zu unterscheiden, bspw. durch investigativen Journalismus, Whistleblower und entsprechende Plattformen wie Wikileaks. Transparenz ist somit eine Eigenschaft des Handelns und der Kommunikation.⁵⁾

Entsprechend der oben skizzierten Abgrenzung zur Öffentlichkeit zählt Transparenz laut Christoph Neuberger⁶⁾ auch nicht zu den öffentlichkeitstheoretisch hergeleiteten Kriterien zur Überprüfung einer funktionierenden, demokratiefördernden Öffentlichkeit. Kriterien dafür sind etwa Informations- und Diskursqualität, Freiheit, Vielfalt, Machtverteilung und Sicherheit. Transparenz wird aber sehr wohl, wie etwa Van Dijck, Poell und de Waal⁷⁾ ausführen, als ein anzustrebender Wert in der sich neu konstituierenden Plattform-Gesellschaft verortet. Transparenz wird auch von europäischen Experten als Beurteilungskriterium für vertrauenswürdige künstliche Intelligenzanwendungen hervorgehoben.⁸⁾ Sie ist gemäß einer Analyse ethischer Richtlinien das meist diskutierte ethische Prinzip im Zusammenhang mit künstlicher Intelligenz.⁹⁾ Dies neben Kriterien wie Fairness, Privatheit, Verantwortlichkeit und Nichtschaden. Die Interpretationen von Transparenz variieren dabei stark und es kann auch gut argumentiert werden, dass es sich bei Transparenz vielmehr um eine pro-ethische Kondition bzw. Bedingung handelt, um ein Mittel zum Zweck der Einhaltung ethischer Prinzipien.¹⁰⁾ Das erklärt dann auch die hohe Diskussionsintensität von Transparenz, denn sie ist bspw. mit Privatheit, Fairness und Verantwortlichkeit sehr eng verknüpft.¹¹⁾

²⁾ *Craft/Heim*, Transparency in Journalism: Meanings, Merits, and Risks, in *Wilkins/Christians* (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Mass Media Ethics* (2009) 217; *Alloa*, Das Unbehagen in der Transparenz, *Internationales Jahrbuch für Medienphilosophie* 2019/5, 155; *Berger/Owetschkin*, Contested Transparencies, *Social Movement and the Public Sphere* (2019); *Jansen/Schröter/Steher*, Transparenz: Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen (2010).

³⁾ *Fengler/Specck*, Journalism and Transparency: A Mass Communications Perspective, in *Berger/Owetschkin* (Hrsg.), *Contested Transparencies* (2019) 119.

⁴⁾ *Wendelin*, Transparenz als kommunikationswissenschaftliche Kategorie – Relevanz, Ambivalenz und soziale Effekte, *Publizistik* 2020/65, 21.

⁵⁾ *Wendelin*, *Publizistik* 2020/65.

⁶⁾ *Neuberger*, Funktionale und defekte Öffentlichkeit in der Demokratie – Analyse und Anwendung am Beispiel der Schweiz; abrufbar unter <https://docplayer.org/191141254-Funktionale-und-defekte-oeffentlichkeit-in-der-demokratie-analyse-und-anwendung-am-beispiel-der-schweiz.html> (18.12.2020).

⁷⁾ *van Dijck/Poell/de Waal*, *The Platform Society: Public Values in a Connective World* (2018).

⁸⁾ *High-Level Expert Group*, *Ethics guidelines for trustworthy AI* (2019); abrufbar unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (18.12.2020).

⁹⁾ *Jobin/Ienca/Vayena*, The global landscape of AI ethics guidelines, *Nat Mach Intell* 2019/1, 389.

¹⁰⁾ *Turilli/Floridi*, The ethics of information transparency, *Ethics Inf Technol* 2009/11, 105.

¹¹⁾ *Jobin/Ienca/Vayena*, *Nat Mach Intell* 2019/1.

Unter der Prämisse also, dass Transparenz weniger Selbstzweck, sondern viel mehr ein Mittel zum Zweck ist, stellt sich die Frage nach deren Begründung und Ausmaß im Medienbereich. Zu unterscheiden ist dabei das notwendige Maß an Transparenz *in* Medien (Selbst-Transparenz) und die *durch* Medien jeder Art – also auch durch nicht-journalistische (soziale) Medien geschaffene Transparenz in Gesellschaften (Fremd-Transparenz).¹²⁾ Argumente für die Schaffung von *Selbst-Transparenz* in Medien sind etwa die Stärkung von Verantwortlichkeit (gegenüber der Gesellschaft) und Vertrauenswürdigkeit (gegenüber dem Publikum), oder die Prüfbarkeit und Kontrollierbarkeit (publizistischer Produkte) versus deren Manipulierbarkeit und Kopierbarkeit.¹³⁾ Mehr *Fremd-Transparenz* in Gesellschaften durch Medien soll zur Reduktion von Korruption und Manipulation sowie zur Stärkung von Sicherheit und Kritikfähigkeit führen und damit auch demokratiepolitische Rahmenbedingungen im Sinne deliberativer Theorieansätze schützen.

In dem Ausmaß wie die Herstellung von medialer Öffentlichkeit als Raum oder Sphäre in westlichen Demokratien als beinahe unumstritten positiv gilt, erweist sich die Bewertung der Herstellung von Transparenz als widersprüchlich und komplex.¹⁴⁾ Die Herstellung von Transparenz ist ein ambivalentes Unterfangen,¹⁵⁾ eine Gratwanderung zwischen wünschenswert und nicht wünschenswert.¹⁶⁾ Sie ist eine wünschenswerte, vermeintlich einfache Strategie gegen Verzerrungen, Korruption und Vertrauensverlust in Gesellschaften, und gleichzeitig ein nicht wünschenswertes Phänomen, welches das demokratietheoretisch notwendige Maß an Privatheit und eine sozial, politisch und wirtschaftlich essenzielle Geheimhaltung gefährdet.¹⁷⁾ So sind gläserne Bürger mit mangelnder Privatheit für liberale und deliberative Demokratien dysfunktional.¹⁸⁾ Dies gilt auch für fehlende Geheimhaltungsmöglichkeiten bei politisch-diplomatischen Verhandlungen und für wirtschaftliche Prozesse, etwa zum Schutz von geistigem Eigentum und Innovationen.

Normativ betrachtet ist die mit Transparenz gegenläufig verknüpfte Privatheit demokratiepolitisch wichtig, auch wenn diese Einschätzung in der Gesellschaft nicht umfassend geteilt wird oder bereits eine Post-Privacy-Welt attestiert wird. In der Schweiz geben bspw. drei von vier Personen an, sie hätten ja nichts zu verbergen.¹⁹⁾ Damit den Weg in Richtung gläserne Transparenzgesellschaft zu legitimieren, wäre natürlich fragwürdig. Vielmehr sollten gezielte Aufklärung und Kompetenzvermittlung den Weg in Richtung selbstverantwortliche und selbstermächtigte demokratische Gesellschaft weisen. Denn Überwachungsgefühle führen in einer durch automatisierte Dataveillance vorangetriebenen Transparenzgesellschaft zu Abschreckungseffekten,²⁰⁾ zu demokratiepolitisch bedenklichen Selbstbeschränkungen und Selbstzensur. So gibt in der Schweiz mehr als die Hälfte der Bevölkerung an, dass sie aufgrund eines digitalen Überwachungsgefühls, also einer überzogenen Fremd-Transparenz (dies v.a. durch nicht-journalistische IT- bzw. Medienunternehmen), ihre Informationssuche und auch ihre Meinungsäußerung zu sensiblen Themen selbst beschränkt.²¹⁾

¹²⁾ Meier, Transparenz: Grundbegriffe der Kommunikations- und Medienethik, ComSoc 2017/50, 223.

¹³⁾ Meier/Reimer, Transparenz im Journalismus, Publizistik 2011/56, 133; Fengler/Speck, in Berger/Owetschkin (Hrsg), Contested Transparencies.

¹⁴⁾ Meier/Reimer, Publizistik 2011/56.

¹⁵⁾ Wendelin, Publizistik 2020/65.

¹⁶⁾ Stehr/Wallner, Transparenz: Einleitung, in Jansen/Schröter/Stehr (Hrsg), Transparenz (2010) 9.

¹⁷⁾ Simmel, Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung (1908); Han, Transparenzgesellschaft.

¹⁸⁾ Wendelin, Publizistik 2020/65.

¹⁹⁾ Latzer/Büchi/Festic, Vertrauen und Sorgen bei der Internetnutzung in der Schweiz 2019; abrufbar unter https://www.mediachange.ch/media//pdf/publications/Vertrauen_Sorgen_2019.pdf (18.12.2020).

²⁰⁾ Penney, Chilling Effects: Online Surveillance and Wikipedia Use, Berkley Tech L J 2016/31, 117; Latzer/Büchi/Festic, Internet und Politik in der Schweiz 2019; abrufbar unter https://www.mediachange.ch/media//pdf/publications/Internet_und_Politik_2019.pdf (18.12.2020).

²¹⁾ Latzer/Büchi/Festic, Internet und Politik in der Schweiz 2019.

III. Digitale Medienlandschaften: Ein komplexes Gelände für Transparenz

Die Frage nach Transparenz im Medienbereich stellt sich in digitalen Medienlandschaften unter neuen, zunehmend komplexen Voraussetzungen und verlangt nach veränderten Strategien. Die lange Zeit uneingeschränkte Hoheit der traditionellen Massenmedien über die Wirklichkeitskonstruktion²²⁾ wird durch eine algorithmische Ko-Konstruktion von Wirklichkeit²³⁾ ergänzt und verändert. Damit erhöht sich die Anzahl der demokratie- und transparenzrelevanten medialen Akteure deutlich. Es handelt sich großteils um Plattform-Unternehmen, die sich nicht als Medien, sondern als IT-Firmen definieren wollen,²⁴⁾ um weiterhin außerhalb der für Medien anwendbaren Regulierungen zu operieren. Doch de facto sind sie Teil des Mediensystems und erhöhen dessen Komplexität. Algorithmische Selektionsdienste wie Soziale Medien, Suchmaschinen, Newsaggregatoren, Scoring- und Empfehlungsdienste werden so zu einflussreichen sekundären Gatekeepern. Sie selektieren aus den von primären Gatekeepern vorausgewählten Nachrichten. Gleichzeitig ermöglichen sie Kontrolle und Kritik – auch an der vierten Gewalt, den traditionellen Medien – und werden so zu einer fünften Gewalt im Staat.²⁵⁾ Damit kommt es zu Machtverschiebungen in der medialen Landschaft, zu einem Bedeutungsverlust traditioneller Massenmedien im Meinungsbildungsprozess. Algorithmische Selektion hat sämtliche Stufen journalistischer Prozesse verändert, die Produktion, Distribution und den Konsum. Dementsprechend ist sie, inklusive ihrer Ausprägung als künstliche Intelligenz, in die Transparenzstrategien von Kommunikationspolitik adäquat einzubauen. Dies passiert bspw. auf EU-Ebene in der Europäischen Datenschutzpolitik²⁶⁾, in den EU-Leitlinien für vertrauenswürdige künstliche Intelligenz²⁷⁾ und auch der Vorschlag für den Digital Services Act²⁸⁾ beinhaltet entsprechende Transparenzregeln.

All dies prägt die neuen Rahmenbedingungen dieser auf Transparenz abzielenden medienpolitischen Gratwanderung. Und zwar in Kombination mit einem konstatierten Vertrauensverlust in Medien, mit einem vielerorts erstarkten Populismus und dementsprechenden Angriffen auf Massenmedien mittels populistischen Kampfbegriffen wie Fake News und Lügenpresse.

Digitale, internetbasierte Medien haben nicht nur die Palette an Akteuren erweitert, sondern auch die Instrumente zur Schaffung von Transparenz²⁹⁾ sowohl von einer Produkt- als auch einer Prozess-Transparenz.³⁰⁾ Interaktivität, Hypertextstrukturen, Partizipationsmöglichkeiten und außer Kraft gesetzte Platzbeschränkungen im Cyberspace bieten die erweiterte Basis für eine Selbst-Transparenz der Medien. Individuelle Datenspuren durch automatisch anfallende und algorithmisch verknüpf- und verwertbare Nutzungsprofile (z.B., räumlich, sozio-ökonomisch, interessenbezogen, gesundheitlich) erweitern die Optionen der Fremd-Transparenz von Gesellschaften. Die umfassende digitale Transparenz von Lebenswelten schafft gewaltige Datenmengen und bildet gleichzeitig die Geschäftsbasis der digitalen Plattform-Ökonomie, die durch wachsende Nullpreis-Märkte und durch Daten als nicht-monetäre Tauschmittel geprägt ist.³¹⁾ Sie eröffnet damit demokratiepolitisch aufgeladene Spannungsfelder mit der Wahrung demokratischer Grundrechte wie etwa dem Schutz der Privatsphäre und vor ungerechtfertigter Diskriminierung. Algorithmische Auswertungen einer Big-Data-basierten Dataveillance erfassen neben Verhalten und Sozio-Ökonomie auch verstärkt Gesundheit und Emotionen. Sie erlauben Dritten vermeintlich mehr über Personen zu wissen als diese über sich selbst. Es tut sich damit eine neue Dimension der Transparenz auf, v.a. auch in Richtung der Abschätzung des zukünftigen Verhaltens.

²²⁾ Luhmann, Die Realität der Massenmedien (1995).

²³⁾ Just/Latzer, Governance by Algorithms: Reality Construction by Algorithmic Selection on the Internet, Media Cult Soc 2017/39, 238.

²⁴⁾ Napoli/Caplan, Why media companies insist they're not media companies, why they're wrong, and why it matters, First Monday 2017/22; abrufbar unter <https://journals.uic.edu/ojs/index.php/fm/article/download/7051/6124> (20.12.2020).

²⁵⁾ Dutton, The Fifth Estate Emerging through the Network of Networks, Prometheus 2009/27, 1.

²⁶⁾ DSGVO, ABl 2016/679; idgF.

²⁷⁾ High-Level Expert Group, Ethics guidelines for trustworthy AI (2019); abrufbar unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (18.12.2020).

²⁸⁾ Proposal for Digital Services Act, EC COM(2020) 825 final, 2020/0361 (COD); idgF.

²⁹⁾ Fengler/Speck, in Berger/Owetschkin (Hrsg), Contested Transparencies.

³⁰⁾ Meier/Reimer, Publizistik 2011/56.

³¹⁾ Just, Governing online platforms: Competition policy in times of platformization, Telecomm Policy 2018/42, 386.

IV. Strategien der Gratwanderung

Angesichts dieses differenzierten Verständnisses von Transparenz als Merkmal von individuellem Handeln und Kommunikation sowie in Kenntnis der veränderten Instrumente, Spannungsfelder und Herausforderungen digitaler Medienlandschaften punkto Transparenz, stellen sich die folgenden drei grundlegenden Fragen einer Transparenzstrategie mit neuen Vorzeichen:

1) *Was* soll transparent sein?

Das können etwa Finanzierung, Besitzverhältnisse, Recherchequellen, Arbeitsweisen und Algorithmen bei der Selbst-Transparenz von Medien sein; oder personen- und unternehmensbezogene Daten aller Art bei der Fremd-Transparenz in der Gesellschaft.

2) Für *wen* soll es transparent sein?

Sollen Handlungen und Kommunikationsinhalte für alle zugänglich sein, oder reicht es für die jeweilige Zweckerfüllung, dass diese nur für ausgewählte Kontrollorgane, Regulierungsbehörden und Gerichte durchschaubar sind?

3) In welchem *Ausmaß* soll etwas transparent sein?

Hier gilt es, das jeweils adäquate Level an Transparenz für die verschiedenen Stakeholdergruppen zu finden. Grundlegend ist anhand von Principal-Agent-Modellen fallbezogen zu klären, wie das Verhältnis von Transparenz und verbleibenden Informationsasymmetrien für eine gute Performanz und Akzeptanz aussehen soll. Mit Variationen in der Tiefe der Transparenz kann ein Ausgleich zwischen konfligierenden Zielen, ein Umgang mit dem „Transparenzdilemma“ gefunden werden (z.B., Kontrolle der Wahrung demokratischer Grundrechte vs. Schutz von Geschäftsgeheimnissen). Reicht es etwa aus, die in einem Algorithmus verwendeten Daten-Kategorien zu erfassen oder muss auch die genaue Formel der Zusammensetzung transparent gemacht werden, um Grundrechtsverletzungen zu erkennen? Reicht es, dass Nutzer über den Einsatz von KI-Entscheidungen bloß informiert werden, oder muss auch Einblick in die konkreten algorithmischen Selektionsprozesse gewährt werden?

Nachdem man sich über diese Fragestellungen im Klaren ist, sollte entschieden werden, *wie* Transparenzziele gesteuert und erreicht werden. Hier bietet sich eine ganze Palette von Instrumenten an, von marktmäßigen Anreizen, über Selbst- und Ko-Regulierung bis hin zur staatlichen Regulierung. Die Anwendung einer systematischen Governance-Choice-Methode³²⁾ zur Wahl der adäquaten Rolle des Staates bietet eine Hilfestellung – unter Berücksichtigung der engen verfassungsrechtlichen Grenzen staatlicher Eingriffe im Medienbereich.

Für die sich neuformierenden digitalen Medienlandschaften unter Einbezug diverser algorithmischer Selektionsdienste, die auch als Anwendungen der künstlichen Intelligenz verhandelt werden, wird Transparenz verstärkt als Ansatzpunkt zur Erreichung diverser Regulierungsziele diskutiert, also als Mittel zum Zweck. Transparenzfördernde Maßnahmen können dabei sowohl *ex ante*, etwa als Vorabinformationspflicht, als auch *ex post*, etwa als Überprüfungsrecht, festgesetzt werden.

Die intensivierten Governance-Bemühungen um Algorithmen und künstliche Intelligenz können grob in vier Gruppen, bzw. Strömungen eingeteilt werden.³³⁾ Diese fokussieren und basieren primär auf 1) Risiken, 2) Menschenrechten, 3) Ethik oder 4) allgemeinen Prinzipien. Einzelne Staaten, die Europäische Union und verschiedene internationale Institutionen verfolgen unterschiedlich stark diese teils überlappenden Ansätze. Transparenz wird in den ersten drei Strömungen als eine mögliche Reaktion auf erkannte Risiken (bspw. Datenschutz-Verletzungen, Diskriminierungen, Manipulationen – v.a. abgeleitet aus der Verfolgung von öffentlichen Interessen), auf zu vermeidende Menschenrechtsverletzungen und einzuhaltende ethische Zielsetzungen diskutiert. Von verschiedenen Ausgangspunkten und Ansätzen herkommend, werden so weitgehend überlappende Problemstellungen regulatorisch behandelt. Bei den prinzipienbasierenden Ansätzen wird Transparenz hingegen als eigene anzustrebende Norm verhandelt, neben und in Verbindung mit anderen Prinzipien wie Verantwortlichkeit, Fairness und Rechtfertigung. Dabei werden im Wesentlichen Optionen diskutiert, wie Systeme transparent funktionieren, wie Daten dementsprechend gesammelt und

³²⁾ Latzer/Saurwein/Just, Assessing Policy II: Governance-Choice Method, in Van den Bulck et al. (Hrsg.), The Palgrave Handbook of Media Policy Research Methods (2019) 557.

³³⁾ Latzer/Just, Governance by and of algorithms on the internet, in Oxford Research Encyclopedia of Communication (2020); abrufbar unter <https://oxfordre.com/communication/view/10.1093/acrefore/9780190228613.001.0001/acrefore-9780190228613-e-904> (18.12.2020).

verarbeitet werden können, wie rechtliche Rahmenbedingungen und technisches Design dazu beitragen. Der dahinterstehende Ansatz einer prinzipienbasierenden Regulierung³⁴⁾ ist weniger auf detailliert vorgeschriebene Regeln, sondern mehr auf die Einhaltung von Prinzipien ausgerichtet und überlässt dem konkreten Politik-Prozess diesbezüglich mehr Freiheiten. Für die Umsetzung bieten sich auch verstärkt alternative Governance-Formen einer Selbst- und Ko-Regulierung an.³⁵⁾

Im Zuge des Politikprozesses sollte auch berücksichtigt werden, keiner Illusion über die Schaffung von Transparenz aufzusitzen. Denn die Herausforderung der Schaffung von Transparenz liegt nicht nur darin, intentionale Verheimlichung zu beseitigen. Zur Illusion kann das Unterfangen werden, falls Transparenz gar nicht sinnvoll erreicht werden kann. Das kann anhand des in Deutschland vorgebrachten Vorschlags eines «Algorithmen-TÜVs», in Analogie zu verpflichtenden Überprüfungsstellen zur Fahrzeugsicherheit, veranschaulicht werden. Die Transparenzmöglichkeiten sind hier stark begrenzt und zwar aufgrund (a) der Praxis der sich rasch, oft täglich ändernden Algorithmen in Internet-Diensten, (b) KI-bedingten (selbstlernenden) Unvorhersehbarkeiten und (c) aufgrund eines inhärenten Transparenzdilemmas (dass Dienste ab einem gewissen Grad von Transparenz von außen manipulierbar werden, wie etwa Suchalgorithmen).

Die Komplexität von Transparenzstrategien ergibt sich auch aufgrund der vielfältigen Querverbindungen und Wechselwirkungen mit anderen Zielen einer Medienpolitik. Exemplarisch sei hier Vertrauen genannt, das laut Niklas Luhmann³⁶⁾ ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität ist. So kann Transparenz zu Vertrauen führen – einer Grundvoraussetzung für das Zusammenleben und das Funktionieren von Märkten – verlangt ihrerseits aber auch ein gewisses Maß an Vertrauen. Weitere Kriterien für Vertrauensbildung – nämlich Kontrollierbarkeit und Überprüfbarkeit – hängen ebenfalls eng mit Transparenz zusammen. Beim anzustrebenden Ausmaß an Transparenz ist jedoch zu beachten, dass zu viel davon zu einem Klima des Misstrauens führen würde.³⁷⁾ Zudem verweist Onora O’Neill³⁸⁾ darauf, dass mehr Informationen über Institutionen zu Misstrauen führen können, dass die Beseitigung von Heimlichkeit durch Transparenz nicht automatisch Vertrauen bringt, da mehr Informationen nicht zwangsläufig gegen Täuschung und intentionale Desinformationen schützen. Dem durch Populismus angekratzten Vertrauen in Medien (Stichwort Lügenpresse, Fake News), liesse sich bspw. mit mehr Transparenz über die journalistische Arbeitsweise³⁹⁾, aber auch mittels umfangreicher, oft automatisierter Faktenüberprüfung begegnen. Diese komplexen Vernetzungen zwischen Transparenz und anderen Zielen zu modellieren und damit besser zu verstehen, ist eine zentrale Aufgabe und Herausforderung medienpolitischer Transparenzstrategien.

V. Schlussbemerkung

Dieser Beitrag hat in kurzen Zügen dargelegt, dass es sich bei der medienpolitischen Transparenzstrategie um eine Gratwanderung mit beidseitigen, jeweils demokratiepolitisch bedenklichen Absturzgefahren handelt. Diese haben sich durch den gegenwärtigen, komplexitätssteigernden Medienwandel noch erhöht. Die gute Ausrüstung für eine balancierte Gratwanderung verlangt nach Strategien, die das ganze Spektrum an Governance-Instrumenten nutzen. Dabei ist grundlegend zu beachten, dass Transparenz ein ambivalentes Mittel zum Zweck ist, dass man angesichts der neuen wirtschaftlich-technischen Gegebenheiten keiner Illusion über die Möglichkeiten der Transparenzschaffung etwa bei Algorithmen aufsitzt, dass die unterschiedlichen Transparenzniveaus zwischen Stakeholdergruppen abgestimmt werden und dass dabei die komplexe Vernetzung von Transparenz mit anderen Zielsetzungen wie Vertrauen, Privatheit, Fairness, Verantwortlichkeit und Überprüfbarkeit berücksichtigt wird.

³⁴⁾ Baldwin/Cave/Lodge, Understanding regulation: theory, strategy, and practice (2012); Black/Hopper/Band, Making a success of Principles-based regulation, Law Financial Mark Rev 2007/1, 191.

³⁵⁾ Latzer/Just/Saurwein, Self- and co-regulation: evidence, legitimacy and governance choice, in Price/Verhulst/Morgan (Hrsg), Routledge Handbook of Media Law (2013) 373.

³⁶⁾ Luhmann, Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität⁴ (2000).

³⁷⁾ Han, Transparenzgesellschaft.

³⁸⁾ O’Neill, A Question of Trust: The BBC Reith Lectures 2002 (2002).

³⁹⁾ Prochazka/Schweiger, Vertrauen in Journalismus in Deutschland: Eine Typologie der Skeptiker, MP 2020/4, 196.