Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Medienkommission EMEK
Commission fédérale des médias COFEM
Commissione federale dei media COFEM

Markt- und Meinungsmacht von Plattformen

Ursachen und Folgen für Medien und Demokratie

Eidgenössische Medienkommission EMEK
c/o Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44, 2501 Biel/Bienne
Tel. +41 58 460 5755

Biel, den 14. Januar 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **4**

1 Einleitung **5**

2 Plattformmacht **5**

2.1 Marktmacht von Plattformen 5

2.2 Meinungsmacht von Plattformen 8

2.3 Einflussnahme auf Politik, Verwaltung, Bildung, Forschung und Gesellschaft 10

3 Handlungsoptionen **11**

Quellen **15**

Zusammenfassung

Plattformen wie Suchmaschinen, Nachrichtenaggregatoren, soziale Netzwerke oder Video-Sharing-Dienste werden für die Kommunikation in der Gesellschaft immer wichtiger. Die grosse Markt- und Meinungsmacht der Unternehmen hinter den Plattformen ist jedoch in der öffentlichen Diskussion bisher kaum ein Thema.

Plattformunternehmen verfügen aufgrund von Grössenvorteilen, Netzwerkeffekten, Lock-In-Effekten und Datenbesitz häufig über erhebliche **Marktmacht**. In der öffentlichen Kommunikation bestimmen sie die Bedingungen für die Interaktion zwischen Anbieterinnen und Anbietern (publizistischer) Inhalte, Werbewirtschaft und Nutzenden. Auch Medien befinden sich somit in einer Abhängigkeit von Plattformen. Aus ökonomischer Perspektive kann deren Marktmacht problematisch sein, weil Abhängigkeiten von wenigen dominierenden Unternehmen entstehen und der ökonomische Wettbewerb eingeschränkt wird.

Mit der Marktmacht von Plattformunternehmen geht **Meinungsmacht** einher. Auf Kommunikationsplattformen findet heute ein wesentlicher Teil der öffentlichen Debatte und demokratischen Meinungsbildung statt. Mit algorithmischen Empfehlungssystemen treffen Plattformen in Eigenregie Entscheidungen darüber, welche und wessen Inhalte, Empfehlungen oder Suchresultate wem angezeigt werden. Die Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation sind gravierend. Kommerzielle und politische Ziele können in das Design algorithmischer Systeme einfliessen und so negative Folgen für die Meinungs- und Medienvielfalt haben.

Darüber hinaus haben die Unternehmen hinter Plattformen auch eine **machtvolle Stellung** gegenüber der öffentlichen Verwaltung, der Politik, der Bildung und der wissenschaftlichen Forschung inne und können so zusätzlich Einfluss auf die Meinungsbildung ausüben.

Diese **Konzentration und Kombination von Marktmacht und Meinungsmacht** der Unternehmen hinter den grossen Plattformen ist **für die Demokratie relevant und potenziell problematisch.** Entsprechend empfiehlt die EMEK im vorliegenden Papier, Massnahmen auf mehreren Ebenen differenziert zu prüfen und diese nicht fragmentarisch zu betrachten, sondern als Bestandteile einer ganzheitlichen Strategie im Umgang mit der Kombination von Markt- und Meinungsmacht grosser Technologiekonzerne zu begreifen. Die vom Bundesrat derzeit erarbeitete Vernehmlassungsvorlage für ein Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen bildet einen wichtigen Baustein einer solchen Strategie. Darüber hinaus sind aber weitere Bausteine nötig. Entsprechend zeigt die EMEK Handlungsoptionen für die **Governance von Plattformen** auf:

1. **Regulierung der Marktmacht von Plattformunternehmen:** Mit den herkömmlichen Instrumenten des Wettbewerbsrechts lassen sich die Besonderheiten von Plattformmärkten kaum fassen. Entsprechend sollte über eine Weiterentwicklung des Wettbewerbsrechts und eine Vorabregulierung von grossen Plattformen nachgedacht werden, um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen.
2. **Governance von algorithmischen Empfehlungs- und Moderationssystemen:** Plattformen müssen für das Design und den Einsatz von Algorithmen Verantwortung übernehmen, bspw. durch Verpflichtungen zu Empfehlungssystemen ohne Profiling oder zu Risikofolgenabschätzungen und Risikominimierungsmassnahmen. Zudem sollten Alternativen zu bestehenden Plattformen ermöglicht und demokratieverträgliche Algorithmen erforscht und implementiert werden.
3. **Gesellschaftliche Aufsicht über Plattformen:** Plattformen sollten dazu verpflichtet werden, der Forschung und Zivilgesellschaft Zugang zu den Daten zu gewähren. Nur so kann eine Aufsicht im öffentlichen Interesse gewährleistet werden. Weiter sollten unabhängige Kompetenzzentren und Aufsichtsstellen geschaffen und mit ausreichend Ressourcen und Expertise ausgestattet werden.
4. **Regulierung von Künstlicher Intelligenz:** Entlang der Wertschöpfungskette von KI-Systemen müssen Transparenz- und Rechenschaftspflichten etabliert werden, um Risiken für Grundrechte und Gesellschaft vorzubeugen. Die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zu KI bietet sich an, wobei in der Umsetzung auch sektorielle Ansätze geprüft werden sollten.
5. **Medien- und Digitalkompetenz:** Da der öffentliche Diskurs heute von algorithmisch gesteuerten Plattformen wesentlich beeinflusst wird, sollte die Bevölkerung durch verschiedene Massnahmen zu einem reflektierten Umgang mit der durch die Digitalisierung veränderten Öffentlichkeit befähigt werden.

1 Einleitung

Plattformen wie Suchmaschinen (z.B. Google), Nachrichtenaggregatoren (z.B. MSN), soziale Netzwerke (z.B. Instagram oder TikTok) oder Video-Sharing-Dienste (z.B. YouTube) werden für die Mediennutzung und die Kommunikation in der Gesellschaft immer wichtiger. Ähnlich wie Medien übernehmen Plattformen damit eine zentrale Rolle in der Bereitstellung, Verbreitung und Vermittlung von Information und der Herstellung von Öffentlichkeit. Dabei handelt es sich um Funktionen, die für die öffentliche Meinungsbildung im Kontext einer demokratischen Debatte relevant sind. Plattformen bieten zahlreiche Chancen für Inklusion, Vernetzung und Partizipation, bringen jedoch auch zahlreiche Herausforderungen für demokratische Gesellschaften mit sich.

Bereits im Jahr 2020 hat sich die EMEK mit Herausforderungen von Plattformen für Medien und Öffentlichkeit in der Schweiz auseinandergesetzt. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen hat die Kommission auch zahlreiche Vorschläge für die künftige Governance des Mediensektors gemacht:

- Durch die Verlagerung von Nutzung und Werbung von Medien zu globalen Plattformen, die keine publizistischen Inhalte produzieren, hat sich die **Finanzierungskrise** der Schweizer Medien deutlich verschärft. Die EMEK empfahl deshalb sowohl eine **direkte Journalismusförderung** als auch eine moderne Interpretation des medialen **Service public**.
- Plattformen vereinfachen den Zugang zur Öffentlichkeit. Während dies potenziell neue Chancen für Information, Diskussion und Partizipation bietet, sinkt auch der Aufwand für die **Verbreitung von illegalen sowie legalen, aber potenziell schädlichen Inhalten** (bspw. Hassrede, Desinformation). Plattformen reagieren darauf mit der Moderation von Inhalten, tun dies aber nach eigenem Ermessen. Die EMEK sprach sich deshalb für klare **Regeln für diese Inhaltsmoderation durch Plattformen** und die Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer aus.
- Plattformen besitzen grosse **Meinungsmacht**: Die auf Plattformen angezeigten und empfohlenen Inhalte werden durch Algorithmen ausgewählt. Aufgrund der mangelnden Neutralität, der kommerziellen Logik und der Intransparenz algorithmischer Empfehlungssysteme sprach sich die EMEK nachdrücklich für eine **Governance von Algorithmen** und die Entwicklung algorithmischer Empfehlungssystemen im öffentlichen Interesse aus.
- Plattformen verfügen gleichzeitig über grosse **Marktmacht**: Ökonomische Besonderheiten von Plattformmärkten führen dazu, dass wenige Unternehmen eine dominierende Rolle als Gatekeeper einnehmen können. Die EMEK sprach sich deswegen für die **Sicherstellung des ökonomischen Wettbewerbs** aus, bspw. durch eine Reform des Wettbewerbsrechts.

Zu den Themen Journalismusförderung und medialer Service public hat die EMEK 2023 und 2024 ausführliche Diskussionspapiere publiziert. Die Verbreitung problematischer Inhalte via Plattformen ist gemäss Bundesrat (2023) Gegenstand der derzeit erarbeiteten Vernehmlassungsvorlage für ein neues Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen.

Die grosse Markt- und Meinungsmacht von Plattformen – beziehungsweise der Unternehmen hinter diesen – ist hingegen in der öffentlichen Diskussion kaum ein Thema. Doch genauso wie bei Medien ist die Kombination von Markt- und Meinungsmacht auch bei Plattformunternehmen relevant und potenziell problematisch für eine funktionierende Öffentlichkeit und damit für die Demokratie. **Im vorliegenden Papier widmet sich die EMEK deshalb der Macht von Plattformen und der Unternehmen, die dahinterstehen.** Im Folgenden werden zuerst verschiedene Aspekte von Plattformmacht dargestellt, insbesondere deren Marktmacht und Meinungsmacht (siehe Abschnitt 2). Anschliessend werden Handlungsoptionen zur Bewältigung der sich daraus ergebenden Herausforderungen diskutiert (siehe Abschnitt 3).

2 Plattformmacht

2.1 Marktmacht von Plattformen

Plattformen sind auf **zwei- oder mehrseitigen Märkten** tätig. Anders ausgedrückt: Ihre Funktion besteht im sogenannten «Match Making». Sie bringen verschiedene Gruppen von Kundinnen und Kunden miteinander in

Kontakt. Bei Kommunikationsplattformen sind dies erstens Anbieterinnen und Anbieter von Inhalten, zweitens Werbetreibende sowie drittens die Nutzerinnen und Nutzer von Inhalten.

Dabei zeichnen sich Plattformmärkte durch einige ökonomische Besonderheiten aus, die die Entstehung von Marktmacht begünstigen und damit den ökonomischen Wettbewerb beeinträchtigen (Barwise & Watkins, 2018). Plattformen haben Infrastrukturcharakter (Plantin et al., 2018). Sie profitieren nicht nur von Grössenvorteilen, sondern insbesondere auch von **direkten und indirekten Netzwerkeffekten**. Diese begünstigen Konzentrationsprozesse:

- Direkte Netzwerkeffekte verweisen darauf, dass der Wert einer Plattform für einzelne Nutzende davon abhängt, wie viele andere Menschen die gleiche Plattform ebenfalls nutzen. «Je stärker derartige Web-Angebote genutzt werden und je mehr Mitglieder sie haben, desto interessanter werden sie für weitere Nutzer, die auch dorthin gehen, und desto schwieriger wird es für alternative Angebote, mit den bereits etablierten auf Augenhöhe zu konkurrieren» (Dolata, 2018: 106).
- Indirekte Netzwerkeffekte hingegen bezeichnen den Umstand, dass die verschiedenen Marktseiten miteinander verbunden sind. Der Erfolg auf einer Marktseite ist für den Erfolg auf den anderen Marktseiten zentral: «Ein dominierendes soziales Netzwerk oder eine oft genutzte Suchmaschine werden für Anzeigenkunden besonders interessant, die aufgrund der Reichweite der Angebote ihre Werbeaktivitäten ebenfalls dort bündeln» (Dolata, 2018: 106).

Der Wechsel zu einer anderen Plattform – sofern es überhaupt Konkurrenz gibt – ist aufgrund von **Lock-In-Effekten** nur schwer möglich. Den Nutzenden ist es nicht möglich, die Plattform ohne den Verlust ihrer Daten, Inhalte und Netzwerke zu verlassen. Entsprechend sind koordinierte Wechsel von einer Plattform auf eine andere bisher gescheitert. Das war etwa im Nachgang des Kaufs von Twitter durch Elon Musk zu beobachten. Diese Lock-in-Effekte betreffen nicht nur die Endnutzerinnen und -nutzer, sondern auch Unternehmen, die auf den Plattformen aktiv sind, um dort Inhalte zu verbreiten, Produkte zu bewerben oder auf Angebote aufmerksam zu machen.

Zudem verfügen Plattformunternehmen über eine **enorme Menge an Daten** von Millionen, teils Milliarden von Menschen, die ihre Mobilität, Gesundheit, Kommunikation oder Meinungsbildung betreffen. Indem sie als Gatekeeper den Zugang zu diesen Daten verwalten beziehungsweise oftmals anderen versperren, verstärken sie damit weiter ihre Marktmacht (Barwise & Watkins, 2018).

Plattformunternehmen verfügen also aufgrund von Grössenvorteilen, Netzwerkeffekten, Lock-In-Effekten und Datenbesitz häufig über erhebliche Marktmacht. Dies hat Auswirkungen auf alle Nutzenden der Plattform auf sämtlichen Marktseiten: **Unternehmen sowie Endnutzerinnen und -nutzer sind von marktmächtigen Plattformen abhängig**. Entscheidungen der Plattformunternehmen über die Funktionsweise ihrer Dienste haben damit erhebliche Auswirkungen für auf Plattformen angewiesene Branchen. Hinzu kommt, dass Plattformunternehmen womöglich eine marktbeherrschende Stellung ausüben, die sie auch missbrauchen können – und starke Anreize haben, dies zu tun. Die Marktmacht grosser Plattformunternehmen führt also auch zu potenziell wettbewerbsrechtlich relevantem Verhalten. Damit stellt sich die Frage, ob eine differenzierte und verstärkte Marktmachtkontrolle angezeigt wäre.

Dies trifft auch auf die Kommunikation in der Öffentlichkeit und auf Medien zu: Plattformen bestimmen die Bedingungen für die Interaktion zwischen Anbieterinnen und Anbietern (publizistischer) Inhalte, Werbewirtschaft und Nutzenden. Medienunternehmen befinden sich also in einer **Abhängigkeit von Onlineplattformen**. Dies betrifft einerseits den **Werbemarkt**. Grosse Plattformunternehmen haben attraktive Onlinewerbedienste entwickelt (z.B. Google Ads, Google Ad Manager, Google Marketing Platform, Meta Ads Manager, Amazon Ads). Medienunternehmen benutzen diese Dienste als Publisher für den Verkauf ihrer eigenen Onlinewerbeflächen an Werbetreibende und müssen folglich die Konditionen der Plattformen akzeptieren. Medienunternehmen benutzen zudem die Werbevermittlungsdienste der Onlineplattformen als Werbetreibende. Aufgrund der starken Marktposition der Plattformen sind Medien darauf angewiesen, ihre Inhalte auch über Suchmaschinen und soziale Netzwerke zu bewerben, da sie so ihr Publikum erreichen und Reichweite generieren. Obwohl Medien selbst Werbekunden von Plattformen sind, kritisieren sie gleichzeitig, dass ein grosser Teil der Werbeeinnahmen heute an genau diese Plattformen abfliesst, was in den letzten Jahren zu einer drastischen Verringerung der eigenen Werbeeinnahmen geführt habe (Fulterer, 2021).

Dasselbe Dilemma zeigt sich andererseits auch auf dem **Publikumsmarkt**. Medienunternehmen kommend nicht darum herum, ihre Inhalte auch über Plattformen bereitzustellen, um ihr Publikum zu erreichen. Eine Schweizer Tageszeitung ist beispielsweise darauf angewiesen, dass ihre Inhalte über Suchmaschinen, soziale Netzwerke oder Video-Sharing-Dienste angezeigt werden. Dies nicht zuletzt, da sich viele Nutzende heute nicht direkt bei den Medienangeboten, sondern via Plattformen informieren. Hinzu kommt, dass algorithmische Empfehlungssysteme auswählen, welche Inhalte an wen verbreitet werden. Über die Funktionsweise dieser Algorithmen wird von den Plattformunternehmen im Alleingang bestimmt. Entsprechend sind Medien den Plattformen ausgeliefert; eine einseitige Anpassung durch Plattformen (beispielsweise des Designs oder der Empfehlungskriterien bei der Inhaltausspielung) kann für Medienunternehmen und die Sichtbarkeit ihrer Inhalte massive ökonomische Konsequenzen nach sich ziehen. Zudem kritisieren viele Medienunternehmen, dass dies auch dazu führen könnte, dass Nutzende sich mit den von den Plattformen bereitgestellten Zusammenfassungen oder Abrisse (Snippets) der jeweiligen Medienartikel zufriedengeben. Es bestünden deshalb wenig Anreize, die Inhalte zusätzlich auch auf den Websites und Apps von Medien zu konsumieren.

Zusätzlich zur Abhängigkeit von Plattformen bezüglich Werbe- und Publikumsmarkt verwenden Medienunternehmen auch Modelle, die auf **Künstlicher Intelligenz (KI)** beruhen und oftmals von grossen Technologiekonzernen wie Google, Microsoft und Co. bereitgestellt werden. Basierend auf diversen Übersichtsarbeiten zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz (KI) im Journalismus lässt sich festhalten, dass KI mittlerweile entlang der gesamten journalistischen Wertschöpfungskette zum Einsatz kommt (Porlezza et al., 2022; Schützeneder et al., 2024; Simon, 2024). Vor allem grössere Medienorganisationen treiben den Einsatz von KI voran und integrieren sie in alle Phasen des Nachrichtenzyklus. Dies reicht von der Recherche (z. B. Daten- und Trendanalysen, Themenfindung), über die Verifikation (z. B. Erkennung von Deepfakes, Analyse von Bild-, Video- und Audioinhalten), die Produktion (z. B. Transkription, Korrektur, automatisierte Zusammenfassungen) und Archivierung (z. B. Anreicherung von Metadaten, Verschlagwortung) bis hin zur Distribution (z. B. Empfehlungssysteme, Moderation, Barrierefreiheit) sowie der Analyse (z. B. Social-Media-Monitoring, Zielgruppenanalyse, Publikumsinteraktion) (vgl. Schützeneder et al., 2024).

Zudem sind Unternehmen, die generative KI-Modelle entwickeln, für deren Training oft auch auf von Medien produzierte Inhalte angewiesen. Wie Natali Helberger (2024) in einer für die EMEK erstellten Expertise aufzeigt, stellt dies Medienorganisationen vor erhebliche Schwierigkeiten. Nur schon festzustellen, ob urheberrechtlich geschützte Inhalte ohne Zustimmung verwendet wurden, ist schwierig. Teilweise gehen KI-Anbieter mit den Medienhäusern Lizenzvereinbarungen ein. Teilweise verwenden sie diese Inhalte aber auch ohne deren Zustimmung.

Weiter nutzen grosse Technologiekonzerne ihre Marktmacht, um **potenzielle Konkurrenten früh aufzukaufen**. So übernahm beispielsweise das Unternehmen Meta, damals noch unter dem Namen Facebook, 2012 die Plattform Instagram für UDS 1 Mia. und zwei Jahre später für USD 19 Mia. den Messengerdienst WhatsApp. Google ist nebst anderen Investitionen auch an mehreren bedeutenden Start-ups im KI-Bereich beteiligt, deren Produkte im Journalismus genutzt werden (Martin, 2024). Microsoft investierte seinerseits im Rahmen einer «Partnerschaft» mehrere Milliarden in OpenAI, um den Dienst privilegiert nutzen zu können. Letzteres Verhalten zieht verstärkt die Aufmerksamkeit von Wettbewerbsbehörden auf sich (z.B. European Commission, 2024; Federal Trade Commission, 2024). Die Relevanz dieses Aspekts hat sich in den letzten Jahren durch die massiven Investitionen in grosse, insbesondere generative KI-Modelle und -Anwendungen verstärkt: Diese werden zunehmend in Online-Plattformen wie Suchmaschinen und soziale Netzwerke integriert. Für ihre Entwicklung und Bereitstellung sind aber enorme Ressourcen und Infrastruktur notwendig, die wiederum tendenziell nur von den sehr grossen Technologiekonzernen zur Verfügung gestellt werden können (oftmals dieselben Unternehmen, die eben auch Plattformen betreiben). Auch der KI-Markt und dessen potenziell wettbewerbsrechtliche Relevanz (G7 Italia, 2024) ist deshalb für die Beurteilung der Marktmacht und einer allfälligen marktbeherrschenden Stellung von Plattformunternehmen zu beachten.

Und schliesslich können Plattformunternehmen ihre Marktmacht potenziell auch missbrauchen, in dem sie ihre **eigenen Angebote bevorzugt bereitstellen** und Interoperabilität verhindern. Folglich behindern sie die Konkurrenz auf der eigenen Plattform oder beschränken die Angebote auf eigene bzw. solche ihrer Partnerunternehmen (z.B. Bereitstellung von Apps in App Stores) und könnten damit Angebote Dritter diskriminieren. Hinzu

kommt, dass sie sowohl als Anbieter von Plattformen als auch von KI-Systemen aufgrund der grossen Machtasymmetrie entlang der Wertschöpfungskette (Downstream und Upstream) oft in einer Position sind, die Vertrags- und Nutzungsbedingungen gegenüber ihren Abnehmern und Endnutzenden wesentlich und einseitig zu bestimmen.

Aus einer ökonomischen Perspektive ist diese Marktmacht von Unternehmen hinter Plattformen also problematisch, da dadurch der ökonomische Wettbewerb eingeschränkt wird und Abhängigkeiten von wenigen dominierenden Unternehmen entstehen. Doch in Zusammenhang mit Kommunikation in der Öffentlichkeit sind negative Auswirkungen auf den Markt nur ein Aspekt des Problems. **Genauso wie bei Medien die Medienkonzentration nicht nur ein ökonomisches, sondern insbesondere auch ein demokratisches Problem darstellt, ist dies auch bei Plattformen der Fall.** Während Medien die Vielfalt des Angebots beeinflussen, prägen Plattformen die Vielfalt der Inhalte, der die Nutzerinnen und Nutzer überhaupt begegnen. **Mit der Marktmacht der Unternehmen hinter Kommunikationsplattformen geht also Meinungsmacht einher und diese Kombination ist mit Blick auf die Meinungsbildung in der demokratischen Öffentlichkeit von besonderer Relevanz.** Die Meinungsmacht von Plattformen steht im nächsten Abschnitt im Fokus.

2.2 Meinungsmacht von Plattformen

Soziale Netzwerke, Video-Sharing-Dienste, Suchmaschinen und Nachrichtenaggregatoren sind inzwischen aus dem Alltag grosser Teile der Schweizer Bevölkerung nicht mehr wegzudenken. **Plattformen spielen heute für die Information, Unterhaltung und Kommunikation eine zentrale Rolle.** Über Plattformen erhalten die Nutzenden Informations- und Unterhaltungsinhalte, die von Dritten produziert wurden. Dazu gehören von klassischen Medien produzierte publizistische Inhalte, aber auch Inhalte von Influencerinnen und anderen Content-Creatorn, politischen Akteuren, Behörden und Unternehmen. In der Schweiz sind Social Media im Jahr 2024 schon für ein Drittel der 18- bis 24-Jährigen die Hauptinformationsquelle; auch für andere Altersgruppen sind sie nicht zu vernachlässigen (fög, 2024). Der vom BAKOM in Auftrag gegebene «Medienmonitor Schweiz» zeigt auf, dass neben etablierten Medienangeboten auch YouTube, Instagram und Facebook in der Schweiz im Jahr 2022 über beträchtliche **Meinungsmacht** verfügen (Publicom, n.d.). Zu dieser Meinungsmacht von Plattformen trägt eine Reihe von Aspekten bei, die im Folgenden dargestellt werden.

Genauso wie Massenmedien nehmen Plattformen ständig Selektionsentscheidungen vor. Anders als bei Medien sind es **algorithmische Systeme, die darüber entscheiden, welche Inhalte von welchen Anbieterinnen und Anbietern welchen Nutzerinnen und Nutzern in ihrem Newsfeed, in Empfehlungen, in KI-generierten Antworten oder in Suchresultaten angezeigt werden – und welche nicht**. Das hat einerseits Folgen für die Inhalte, mit denen die Nutzerinnen und Nutzer konfrontiert werden und damit auch, wie sie die Welt wahrnehmen (Just & Latzer, 2017). Andererseits bestimmen Plattformen dadurch auch darüber, welche (Medien-)Angebote Aufmerksamkeit erhalten (Helberger, 2018). Mit dem Design ihrer algorithmischen Empfehlungssysteme treffen Plattformen in Eigenregie Entscheidungen, die für die öffentliche Kommunikation massive Auswirkungen haben, grundrechtlich relevant sein können und auch nicht unbedingt mit den Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems kompatibel sind.

Dabei unterscheidet sich die Selektionslogik von Plattformen von jener der Massenmedien. Ohne in Abrede zu stellen, dass bei Medien auch kommerzielle oder ideologische Erwägungen eine Rolle spielen, wählen Redaktionen Inhalte hauptsächlich nach professionellen journalistischen Kriterien aus. **Die im Auftrag von Plattformunternehmen programmierten Algorithmen hingegen dienen vorrangig kommerziellen Zielen.** Ein Pendant zu journalistischen Relevanzkriterien, einer publizistischen Ethik oder entsprechenden unabhängigen Aufsichtsstellen fehlt. Das Geschäftsmodell der «Datafizierung» (van Dijck et al., 2018) besteht darin, durch die Sammlung und Auswertung grosser Mengen an Nutzungsdaten algorithmisch personalisierte Inhalte auszuspielen, die die Nutzenden möglichst lange auf der Plattform halten, um ihre Aufmerksamkeit an Werbetreibende aus Wirtschaft und Politik verkaufen zu können. Die Empfehlungssysteme von sozialen Netzwerken und Video-Sharing-Diensten zeigen Inhalte danach an, wie wahrscheinlich es ist, dass eine Nutzerin oder ein Nutzer damit interagieren wird (Narayanan, 2023: 18ff.). Dabei erfolgt die Personalisierung oftmals nicht aufgrund des von den Nutzenden selbst und explizit gewählten Kriterien, sondern aufgrund eines sogenannten «Profilings», das durch die Analyse des Nutzungsverhaltens vorgenommen wird (also etwa danach, welche Inhalte bisher

gelikt, welchen Profilen gefolgt oder auf welchen Videos verweilt wurde). Dieses Profiling, auf der nicht nur die personalisierte Anzeige von Inhalten, sondern auch von Werbung basiert, ist für Nutzende kaum zu kontrollieren. **Dies kann dazu führen, dass besonders polarisierende, emotionalisierende, aufwiegelnde oder extreme Inhalte vom Algorithmus verstärkt verbreitet werden.** Die angezeigten oder empfohlenen Inhalte müssen also weder richtig noch gesellschaftlich relevant sein: «The danger is that greater attention may be given to those who shout the loudest, make emotive and unsupported claims, and employ the tools of demagoguery» (Mansell & Steinmueller, 2020: 73). Andere Akteure in der Gesellschaft wissen um diese Funktionsweise von Algorithmen und passen ihre eigene Kommunikation an, um auf Plattformen erfolgreich verbreitet zu werden. Auch auf Entscheidungen von Medien, welche Themen überhaupt behandelt und wie diese aufbereitet werden, haben Plattformen dadurch Einfluss (Caplan & boyd, 2018; siehe auch de Weck, 2024).

Neben kommerziellen Motiven können auch **politische Absichten** in die Programmierung von Algorithmen einfliessen, wie etwa das Beispiel von X (vormals Twitter) oder die chinesisch kontrollierte Plattform TikTok zeigen. Eine Analyse der Washington Post zeigt, dass beispielsweise im US-Präsidentschaftswahlkampf auf der Plattform X Inhalte von Republikanern deutlich sichtbarer sind als solche von Demokraten (Harwell & Merrill, 2024); zudem verwendet der Besitzer Musk die Plattform für Fundraising des republikanischen Kandidaten und die Verbreitung von Desinformation (Duffy, 2024). Studien zu TikTok weisen darauf hin, dass vor allem unpolitische Inhalte empfohlen werden und für die chinesische Regierung unangenehme Inhalte (bspw. die Behandlung der Uiguren, das Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens oder die Besetzung Tibets) benachteiligt werden (Nazaruk, 2021).

Die Funktionsweise dieser für die Personalisierung von Inhalt und Werbung benutzten algorithmischen Empfehlungssysteme ist auch häufig **intransparent**. Für Unternehmen und Individuen, die Plattformen nutzen, ist häufig nur schwer nachzuvollziehen, warum bestimmte Inhalte empfohlen werden und andere nicht. Dasselbe gilt aber nicht nur für Nutzende, sondern auch für die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft: Die Plattformunternehmen ermöglichen kaum Zugang zu den Daten und damit Einblick in die Funktionsweise ihrer Algorithmen. So sind bspw. die Schnittstellen, die sie für Forschende bereitstellen, oft unzuverlässig, unvollständig oder nur gegen hohe Gebühren zugänglich. Auch das sogenannte Scraping von Inhalten auf Online-Plattformen, das zur Erforschung ihrer Funktionsweisen und Auswirkungen wichtig wäre, unterbinden Plattformen oft in ihren Nutzungsbedingungen (Helberger, 2024). Forschung im öffentlichen Interesse zu den systemischen Auswirkungen der Plattformen auf die öffentliche Meinungsbildung ist jedoch eine Voraussetzung für evidenzbasierte Massnahmen im Umgang mit Plattformen. Die Möglichkeiten für Datenzugang für Forschende sowie Berichterstattungspflichten zu systemischen Risiken sind auch vor diesem Hintergrund zentral.

Kommerzielle wie politische Ziele können einen starken Einfluss auf die angezeigten Inhalte und **folglich negative Konsequenzen für die Meinungs- und Medienvielfalt haben**. Dies kann so auch zu einer Polarisierung der Debatte und einer schleichenden Veränderung des Informationsökosystems beitragen: Debattenräume können fragmentiert werden und das Vertrauen der Bevölkerung in die für demokratische Gesellschaften wichtige gemeinsame Faktenbasis kann zunehmend erodieren. Diese Auswirkungen zeigen sich wiederum insbesondere durch die Kombination mit der Marktmacht der Plattformen: Die auf Engagement abzielenden algorithmischen Empfehlungssysteme sind besonders deshalb relevant für die öffentliche Meinungsbildung, weil die entsprechenden Plattformen von einem wachsenden Anteil der Bevölkerung zur Meinungsbildung genutzt werden. Aber nicht nur mittels ihrer Algorithmen, auch durch die Moderation von Inhalten (also Entscheide zur Löschung oder Unterdrückung von Inhalten oder zur Sperrung von Konten basierend auf selbst festgelegten Regeln) nehmen Plattformen Einfluss auf die Vielfalt von Meinungen und Inhalten, die den Nutzenden zugänglich ist.

Wie bereits im Kapitel zur Marktmacht ausgeführt, integrieren die Technologiekonzerne zunehmend auch Systeme **generativer Künstlicher Intelligenz** in ihre Plattformen. Damit können Inhalte wie Texte, Bilder oder Videos generiert werden. So stehen auf Suchmaschinen wie Bing oder Google auch KI-Chatbots zur Verfügung, über die die entsprechende Suche vorgenommen werden kann. Aufgrund der Funktionsweise von generativen KI-Systemen ergeben sich daraus weitere Herausforderungen:

- Erstens wird den Nutzenden demnach nicht mehr eine (oft mehrere tausend Einträge umfassende) Liste von relevanten Suchergebnissen angezeigt, sondern es wird eine kurze Antwort generiert, anhand derer die

Nutzenden die Information konsumieren. Der Information, die in dieser Antwort steht, kommt demnach potenziell ein grosses Gewicht für die Meinungsbildung zu, was die Macht von Plattformen weiter verstärkt.

- Zweitens basieren die Systeme auf Wahrscheinlichkeitsrechnungen. Vereinfacht gesagt, berechnen sie etwa bei der Generierung von Texten, welche Silbe am wahrscheinlichsten auf die vorhergehende folgt. Das führt dazu, dass die erstellten Inhalte – in diesem Fall die Antworten des KI-Chatbots auf eine in die Suchmaschine eingegebene Frage – nicht immer zuverlässig sind. Gleichzeitig suggeriert die Integration des Bots in eine Suchmaschine eine Verlässlichkeit, die gerade im Kontext von öffentlicher und demokratischer Meinungsbildung irreführend sein kann (AlgorithmWatch, 2023).
- Drittens wird bei diesen KI-generierten Antworten oft auf Quellen von etablierten Medienunternehmen verwiesen. Es zeigt sich jedoch, dass diese Quellenangaben nicht immer zuverlässig sind, was für Medienunternehmen potenziell ein Reputationsrisiko darstellen könnte.

Bei algorithmischen Empfehlungssystemen von Plattformen und generativen KI-Tools wie Chatbots oder Bildgeneratoren handelt es sich um hochkomplexe Systeme Künstlicher Intelligenz. Die **verzerrten Resultate (sogenannter «Algorithmic Bias»), welche diese Systeme liefern, können unerwünschte Auswirkungen haben, indem sie gesellschaftliche Ungleichheiten, Denkmuster und Stereotypen reproduzieren oder gar verstärken** (Hunt & McKelvey, 2019). Die Ursache dafür können die verwendeten Trainingsdaten sein: Diese grossen KI-Systeme werden mit riesigen Mengen von historischen Daten trainiert, die oft aus im Internet verfügbaren Quellen abgegriffen werden. Diese bilden nicht alle Perspektiven, Lebensrealitäten, Themenbereiche und Diskurse gleichermassen ab. Dies kann in den Outputs der Systeme zu Verzerrungen zu Ungunsten von weniger stark vertretenen Aspekte oder Gruppen führen. Zudem sind in diesen Inhalten sehr viele Stereotypen oder potenziell diskriminierende (etwa sexistische, rassistische) Inhalte vorhanden, die wiederum vom System reproduziert werden können. Auch während der Entwicklung und dem Einsatz eines Systems können bewusst oder unbewusst Werte einfliessen, die zu verzerrten Outputs führen. In Zusammenhang mit Kommunikation in der Öffentlichkeit und ihrer Bedeutung für eine funktionierende Demokratie sind solche systematischen Verzerrungen problematisch.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Marktmacht und in Kombination mit dieser stellt also auch die Meinungsmacht von Plattformen und damit der Unternehmen dahinter eine grosse Herausforderung für demokratische Systeme dar. Eine **kleine Zahl von dominanten Unternehmen nimmt mit ihren Plattformen Einfluss auf die Wahrnehmung der sozialen Realität und auf die Vielfalt an und Sichtbarkeit von verschiedenen Meinungen** (Helberger, 2018; Neuberger, 2018).

2.3 Einflussnahme auf Politik, Verwaltung, Bildung, Forschung und Gesellschaft

Bei den Betreibern von Plattformen, auf denen sich ein wesentlicher Teil des öffentlichen demokratischen Diskurses abspielt, handelt es sich zu einem grossen Teil um grosse Technologiekonzerne. Diese stellen gleichzeitig auch andere gesellschaftlich relevante Produkte bzw. Angebote bereit, die im Kontext der Beurteilung von Markt- und Meinungsmacht zu bedenken und berücksichtigen sind:

- Durch die enorme Marktmacht und den damit einhergehenden Zugang zu Infrastruktur, Rechenleistung und Daten der grossen Technologiekonzerne sind ihre Angebote sowohl für Unternehmen als auch für öffentliche Verwaltungen zwar äusserst attraktiv, allerdings de facto auch beinahe alternativlos. So beruht ein beachtlicher Teil der **Softwarelösungen und IT-Infrastruktur der öffentlichen Verwaltungen sowie der Unternehmen** in der Schweiz – inklusive der Medienhäuser – auf Produkten globaler Technologieunternehmen, die ebenfalls Online-Plattformen wie Suchmaschinen anbieten. Diese relevanten Formen der Abhängigkeit werden zunehmend als fehlende «digitale Souveränität» thematisiert und diskutiert (Stürmer, 2024).
- Im **Bildungsbereich** stellen dieselben Unternehmen umfassende Angebote bereit, die teilweise mit Abhängigkeiten und Lock-in-Effekte einhergehen. Dies betrifft potenziell die IT-Infrastruktur und Geräte, und insbesondere auch die Softwarelösungen, bei denen der Markt sich durch eine hohe Konzentration auszeichnet. Zudem beeinflussen die Unternehmen auch über die App Stores das Angebot im Bereich der digitalen Lehrmittel (Educa, 2021: 83ff.; Döbeli Honegger et al., 2018: 79ff.; Stürmer, 2024, 26).
- Auch auf die **wissenschaftliche Forschung** üben grosse Technologieunternehmen Einfluss aus. Sie beteiligen sich signifikant an der Finanzierung der universitären Forschung (Städeli & Schätti, 2024; Menn &

Nix, 2023) und beeinflussen so, welche Forschungsfelder und -ansätze Mittel erhalten und potenziell mehr Platz im akademischen Raum einnehmen können. Von den Plattformen selbst durchgeführte Forschung wird nur selektiv publiziert, während unabhängigen Forschungsprojekten kein oder nur ein höchst beschränkter Zugang gewährt wird (Bruns et al., 2018; Hatmaker, 2021). Und selbst seltene Forschungspartnerschaften mit der Wissenschaft werden nicht nur selektiv ausgewählt, sondern durch Veränderungen an der Funktionsweise der Plattform auch beeinflusst. Bei einer Studie zu den Auswirkungen von Plattformen wurden etwa während der Datenerhebung die Algorithmen angepasst (Kupferschmidt, 2024).

- Die Ambivalenz in der Beziehung zwischen Medienunternehmen und grossen Plattformunternehmen zeigt sich auch dadurch, dass letztere vielfältige Unterstützungs- und Finanzierungsangebote für **Medien** bereitstellen, darunter technologische Angebote und Lösungen, aber auch direkte monetäre Unterstützungen, Finanzierung von Ausbildungsangeboten oder die Organisation von Kongressen (Dachwitz & Fanta, 2020). Ein Beispiel ist die «Google News Initiative», die auch verschiedene Projekte in der Schweiz finanziert (Google, o.J.).
- Mit den zunehmenden politischen Debatten rund um die Notwendigkeit digitalpolitischer Regulierungsansätze haben die grossen Technologiekonzerne auch ihre **Lobbyingbemühungen** in Europa intensiviert. Dies zeigen Untersuchungen mit Bezug auf die EU (Bank et al., 2021; Bareis, 2023; Corporate Europe Observatory, 2023). Ähnliche und systematische Untersuchungen fehlen für die Schweiz, jedoch wird in Berichterstattungen auf ähnliche Tendenzen für die Schweiz hingewiesen (Nägeli & Oertli, 2023).

Die Konzentration der genannten demokratiepolitisch und gesellschaftlich relevanten Angebote unter dem Dach einiger weniger sehr grosser globaler Technologiekonzerne hat das Potenzial, die in den vorangehenden Kapiteln dargestellte Markt- und Meinungsmacht weiter zu zementieren bzw. zu verstärken.

3 Handlungsoptionen

Dieses Diskussionspapier zeigt, dass die Unternehmen hinter Plattformen in der Gesellschaft rasant an Bedeutung gewonnen haben. Auch für Medien und Öffentlichkeit und damit für die Nachhaltigkeit von Journalismus und die Meinungsbildung in der Demokratie spielen diese Unternehmen eine immer grössere Rolle. Daraus erheben sich Chancen und Herausforderungen. Insbesondere wurde aufgezeigt, dass Plattformmärkte von einigen wenigen Unternehmen kontrolliert werden. **Da sich auf diesen Plattformen gleichzeitig ein wesentlicher Teil der öffentlichen Debatte abspielt, konzentriert sich hier Marktmacht und Meinungsmacht auf für die Demokratie bedenkliche Weise.**

Gemäss der vom Bundesrat (2023) festgelegten Stossrichtung soll die **Vernehmlassungsvorlage für ein neues Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen** den Fokus auf den Umgang von Plattformen mit problematischen Inhalten und auf die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer legen. Dies ist ein wichtiger erster Schritt zur Sicherstellung einer funktionierenden Öffentlichkeit unter digitalen Bedingungen. **Doch die Herausforderungen, die sich durch die Markt- und Meinungsmacht von Plattformunternehmen ergeben, lassen sich damit allein nicht bewältigen.** Selbst das Problem der Verbreitung illegaler sowie legaler, aber schädlicher Inhalte lässt sich mit Regeln für die Inhaltsmoderation allein nicht lösen.

Entsprechend ist eine differenzierte **Prüfung möglicher Massnahmen auf verschiedenen Ebenen** angezeigt. Ausserdem sollten diese Massnahmen nicht fragmentarisch, sondern als verschiedene Bestandteile einer **holistischen Strategie im Umgang mit der Markt- und Meinungsmacht grosser Technologiekonzerne** angegangen werden.

1 Regulierung der Marktmacht von Plattformunternehmen

Marktmacht ist grundsätzlich ein Thema für das Wettbewerbsrecht. Dieses gilt auch für Plattformunternehmen. Doch mit den herkömmlichen Instrumenten des Wettbewerbsrechts lassen sich die Besonderheiten von Plattformmärkten (bspw. Nicht-Transaktionsmärkte; Nicht-Preisparameter; Kontrolle über Daten) kaum fassen (Just, 2020). Einzelne Länder wie Deutschland und Österreich haben deshalb begonnen, ihr **Wettbewerbsrecht weiterzuentwickeln** und an die Erfordernisse der Plattformökonomie anzupassen, um den Missbrauch von Marktmacht besser erfassen und effektiv beenden zu können.

Zudem wird vermehrt über eine **Vorabregulierung** nachgedacht, die auch aus der Infrastrukturregulierung (bspw. Telekommunikation) bekannte Instrumente (funktionelle Trennung; Interoperabilität; Datenportabilität; Essential-Facilities-Doktrin) umfassen kann (Winseck, 2020). Vorabregulierung bedeutet, dass marktmächtigen Unternehmen von vornherein weitergehende Pflichten auferlegt werden und nicht erst mit dem Wettbewerbsrecht eingegriffen wird, sofern das Unternehmen seine Marktmacht auch tatsächlich missbraucht. Solche Vorabregulierung kommt also **ergänzend zum bestehenden Wettbewerbsrecht** zur Anwendung. In der EU etwa gelten mit dem Gesetz über digitale Märkte (DMA) seit kurzem für sogenannte «Gatekeeper» Verpflichtungen, um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen. Dazu gehören Einschränkungen bei der Verwendung personenbezogener Daten sowie Verbote der Ausnutzung von Marktmacht und der Bevorzugung eigener Dienste gegenüber der Konkurrenz. Weiter müssen «Gatekeeper» Werbetreibenden und Verlagen Auskunft über Preise und Vergütung erteilen und eine Prüfung ihrer Werbeleistung ermöglichen, gewerblichen Nutzenden zu fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang zu Suchmaschinen und sozialen Netzwerken gewähren, und Datenportabilität sicherstellen (Puppis, 2023). Zudem müssen Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck (z.B. generative KI) gemäss dem EU-Gesetz über Künstliche Intelligenz (AI Act) auch das Urheberrecht einhalten und bekannt geben, welche Inhalte für das Training ihrer Modelle benutzt wurden (Helberger, 2024). Weiter sind Massnahmen zu prüfen, die verhindern, dass die Machtasymmetrie zwischen Plattformunternehmen einerseits und Geschäftspartnern und Endnutzenden andererseits zu einseitig bevorzugenden Vertrags- und Nutzungsbedingungen führt.

2 Governance von algorithmischen Empfehlungs- und Moderationssystemen

Eine Möglichkeit, die Meinungsmacht von Plattformen zu beschränken, besteht in der Governance von Algorithmen, mit welcher Plattformen für das Design und den Einsatz von Algorithmen zur Verantwortung gezogen werden können.

Beispielsweise können Plattformen dazu verpflichtet werden, einen **Empfehlungsalgorithmus ohne Profiling** (also ohne die Verwendung individueller Nutzungsdaten) anzubieten und den Nutzenden den unkomplizierten Wechsel zwischen verschiedenen Systemen zu vermöglichen.

Eine weitere – indirekte – Form der Governance algorithmischer Systeme besteht in einer Verpflichtung zur **Risikofolgenabschätzung**, um Auswirkungen algorithmisch moderierter und kuratierten Plattformen auf Grundrechte und systemische Risiken für die Gesellschaft zu prüfen, sowie die Pflicht zur Berichterstattung über ergriffene **Risikominimierungsmassnahmen**. Dazu können technische sowie nicht-technische Massnahmen gehören, bspw. die Stärkung der Diversität und Sensibilisierung von Entwicklungsteams oder die Prüfung und Minderung von Verzerrungen in Trainingsdaten. Risikofolgenabschätzungen und Berichterstattungspflichten zu Risikominimierungsmassnahmen sind insbesondere dann griffig, wenn sie mit Transparenzvorschriften, also der **Pflicht zur Veröffentlichung** der entsprechenden Berichte, kombiniert werden.

Und schliesslich umfasst die Governance von Algorithmen Vorschriften zur **Transparenz und Erklärbarkeit von Empfehlungssystemen**. Plattformen können unter Wahrung des Geschäftsgeheimnisses verpflichtet werden, die wichtigsten Parameter und deren Gewichtung, die in Empfehlungen einfliessen, in verständlicher Sprache offenzulegen und aufzuzeigen, wie die Nutzenden selbst die Parameter verändern können.

Entsprechende Vorschriften gelten in der EU im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste (DSA).

Transparenz und Risikofolgenabschätzung sind jedoch kaum ausreichend. Eine der grossen Herausforderungen besteht, wie oben geschildert, in der verhaltensbasierten Personalisierung, die verwendet wird, um die Verweildauer der Nutzenden zu maximieren. In der wissenschaftlichen Forschung wird deshalb vermehrt die **Berücksichtigung gesellschaftlicher oder demokratischer Werte bei der Programmierung von Algorithmen** gefordert. Ein Grossteil der Forschung fokussiert auf die Frage, wie die Vielfalt, Relevanz und Serendipität (zufälliges Entdecken) von Empfehlungen erhöht werden können (Heitz et al., 2022; Helberger, 2019; Karimi et al., 2018; Lu et al., 2020).

Ohne Änderung am Geschäftsmodell (also der Monetarisierung der Daten ihrer Nutzenden) ist aber nicht zu erwarten, dass Plattformen solche alternativen Empfehlungssysteme und nicht-kommerziellen Zielen verpflichteten Algorithmen einsetzen werden (Cammaerts & Mansell, 2020; Puppis, 2023). Deshalb ist es zentral, auch Einschränkungen bei der Verwendung von Empfehlungssystemen und **Vorschriften für die Verwendung personenbezogener Daten** für die Personalisierung in Betracht zu ziehen. Im EU-Gesetz über digitale Dienste (DSA) wird etwa die Personalisierung von Werbung auf Basis besonders sensitiver personenbezogener Daten untersagt. In diesem Zusammenhang wird auch über eine Transaktionssteuer diskutiert, um die Verwendung von Daten zu verteuern.

Ebenso muss über **Alternativen zu den bestehenden Plattformen und ihren Algorithmen** nachgedacht werden. Insbesondere der mediale Service public kann eine wichtige Rolle spielen, als Infrastrukturleistung einen nicht-kommerziellen Public Open Space für öffentliche Debatten anzubieten. In einer Expertise zuhanden der EMEK skizziert Leonhard Dobusch (2024) entsprechende Ideen und auch die EMEK wird sich mit dem Thema weiter beschäftigen. Zudem gibt es Vorschläge, dass Plattformen ihren Nutzenden die Verwendung demokratieverträglicher Algorithmen von Drittanbietern erlauben sollen.

3 Gesellschaftliche Aufsicht über Plattformen

Um unabhängige gesellschaftliche Aufsicht über den öffentlichen Diskurs auf von Privaten betriebenen Plattformen zu stärken, bieten sich Massnahmen an, die über die Regulierung algorithmischer Systeme hinaus gehen.

Die unter Punkt 2 erwähnten **Risikoeinschätzungs- und Risikominimierungspflichten** könnten sich sodann nicht nur auf Risiken der algorithmischen Empfehlungssysteme im engeren Sinne, sondern generell auf Risiken, die sich durch die Plattform entlang der gesamten Wertschöpfungskette (Upstream und Downstream) ergeben, beziehen. Pflichten zur Gewährung des **Zugangs zu Daten von Plattformen** für Forschende, die Zivilgesellschaft sowie Journalistinnen und Journalisten, sofern diese Unabhängigkeit und Datenschutz gewährleisten können, ermöglichen Forschung und Berichterstattung im öffentlichen Interesse, gerade auch über die entsprechenden Risikoeinschätzungs- und Risikominimierungspflichten. Dies wird in der EU teilweise mit dem Gesetz über digitale Dienste (DSA) vorgeschrieben. Eine entsprechende Regelung des Datenzugangs ist auch für die Schweiz wichtig. Schliesslich könnte auch der wirksame Zugang zu Rechtsmitteln für Personen gestärkt werden, die von negativen Auswirkungen der Plattformen betroffen sind: Formelle und praktische Hürden könnten abgebaut und klare Regeln zur Beweislastverteilung festgelegt werden.

Zur Einhaltung von Regulierungsansätzen rund um Plattformen und aufgrund der grundrechtlichen und gesellschaftlichen Relevanz ist sicherzustellen, dass eine entsprechende staatlich finanzierte **Aufsichtsstelle unabhängig und mit den notwendigen Ressourcen** agieren kann. Zudem ist eine solche Stelle auf die notwendige **interdisziplinäre Expertise** angewiesen, auf die sie sowohl intern als auch durch die Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft Zugriff hat. Weiter sind unabhängige **Beobachtungsstellen oder Kompetenzzentren** und die Förderung und Finanzierung interdisziplinärer Forschung wichtige Hebel, um gesellschaftliche Auswirkungen evidenzbasiert zu ermitteln und damit die unabhängige Aufsicht zu stärken.

4 Regulierung von Künstlicher Intelligenz

Wie oben geschildert, bieten die Unternehmen hinter Plattformen auch andere demokratierelevante Produkte und Dienstleistungen an. Deshalb sollte eine Governance von Plattformen nie fragmentarisch erfolgen, sondern stets vor dem Hintergrund der weiteren Geschäftstätigkeiten der entsprechenden Unternehmen. Eine wichtige Schnittstelle ergibt sich im Bereich der Künstlichen Intelligenz, die von oft denselben Unternehmen angeboten und zunehmend auch in Plattformen integriert wird.

Entsprechend sind Massnahmen angezeigt, die **Transparenz und Rechenschaftspflichten entlang der Wertschöpfungskette hinter (generativen und nicht-generativen) KI-Systemen** sicherstellen. Dies betrifft die Entwicklung der Systeme und Vorschriften zu Datenqualität, Datenschutz, Urheberrecht, Risikoeinschätzungen und -minimierungsmassnahmen sowie Anforderungen in den Bereichen Umwelt und Soziales. Ein besonderes Augenmerk gilt auch hier den **grundrechtlichen und gesellschaftlichen Risiken**, die mit der Markt- und Meinungsmacht der entsprechenden Unternehmen einhergehen können. Mit Blick auf diese Risiken ist darüber zu diskutieren, ob solche Anforderungen auf gesetzlicher Ebene festgelegt werden sollten, da Standardisierungsgremien oft demokratisch weniger legitimiert, stark industriedominiert und mit nur ungenügend grundrechtlicher Expertise ausgestattet sind (Helberger, 2024). Weiter sind auch für den Einsatz grosser KI-Modelle, die systemische Risiken mit sich bringen, Transparenzmassnahmen zu ergreifen, etwa Rechte auf Zugang zu Daten für Forschende zu schaffen.

Weiter muss ein **verantwortungsvoller Einsatz der Systeme**, der für Betroffene nachvollziehbar ist, sichergestellt werden. Auch hier ist es zentral, dass Rechenschaftspflichten garantiert werden und zudem ein wirksamer **Zugang zu Rechtsmitteln** offensteht (siehe Punkt 3).

Wie Helberger in ihrer Expertise für die EMEK ausführt, verfolgt die bisherige Regulierung von KI in der EU einen risikobasierten Ansatz und fokussiert damit auf die Minimierung von Risiken, nicht auf die Realisierung von Grundrechten. Zudem gilt die Verwendung von KI im Medien- und Kommunikationssektor nicht als Hochrisikoanwendung, weshalb nur minimale Vorschriften eingehalten werden müssen. Für redaktionell geprüfte synthetische Inhalte gelten nicht einmal Transparenzpflichten. Für die Regulierung von KI sollte deshalb nicht allein auf einen risikobasierten Ansatz abgestützt werden. Das unter Federführung der Schweiz erarbeitete Rahmenübereinkommen des Europarates über Künstliche Intelligenz und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beinhaltet die Verpflichtung von Nationalstaaten, die Grundrechte auch in Zusammenhang mit KI zu schützen. Im Übereinkommen wird etwa die Notwendigkeit betont, die **Integrität demokratischer Institutionen**, den **fairen Zugang und die Teilnahme an öffentlichen Debatten** sowie die Verlässlichkeit des Outputs von KI sicherzustellen. Dies bietet, so Helberger, auch Chancen, um Vielfalt in algorithmischen Empfehlungssystemen einzufordern und Anbieter von KI-Modellen zu verpflichten, die Qualität und Richtigkeit der Inhalte zu prüfen bevor daraus überhaupt erst ein Risiko entsteht. Die Ratifizierung des Übereinkommens durch die Schweiz böte Gelegenheit, diese Aspekte anzugehen. Auch wenn das Übereinkommen einen horizontalen Ansatz verfolgt (also alle Wirtschaftssektoren und Gesellschaftsbereiche betrifft), ist bei seiner Umsetzung zu prüfen, ob, wo und inwiefern **sektorielle Ansätze** besser geeignet sind, um der Markt- und Meinungsmacht von Technologieunternehmen zu begegnen. Hierbei können auch für Medien, Journalismus und Kommunikationsplattformen massgeschneiderte Formen der Co- und Selbstregulierung geeignet sein.

5 Förderung von Medien- und Digitalkompetenz

Der öffentliche Diskurs findet heute weitgehend auf algorithmisch moderierten und kuratierten Plattformen statt. Die Bevölkerung sollte entsprechend zu einem **reflektierten Umgang mit der digitalisierten Öffentlichkeit** befähigt werden. In politischen Diskussionen über Medienkompetenz wird aber häufig ein sehr reduktionistisches Verständnis von Medienkompetenz propagiert. Einerseits wird der Fokus allein auf Eigenverantwortung gelegt und damit Medienkompetenz gegen Regulierung ausgespielt: Statt Medien- und Plattformunternehmen mit Regulierung in die Pflicht zu nehmen, sollen die Nutzenden sich selbst schützen (Lunt & Livingstone, 2012).

Andererseits wird Medienkompetenz auf technische Fähigkeiten der Nutzenden und Wertschätzung für Journalismus reduziert. Doch Medienkompetenz ist breiter zu verstehen. Sieumfasst etwa Wissen über die Funktionsweise und Geschäftsmodelle von Medien und Plattformen sowie deren Algorithmen, die Einschätzung der Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit von Informationen, eine Einschätzung der Auswirkungen auf die Demokratie und einen selbstbestimmten Umgang mit Kommunikation (Gapski, Oberle & Staufer, 2017). Angebote zur Stärkung der Medien- und Digitalkompetenz sind deshalb bereitzustellen und finanziell zu unterstützen. Zentral ist, dass diese auf diverse Zielgruppen abzielen, sie in zielgruppengerechten Formaten und verschiedenen Sprachen erfolgen und so sichergestellt wird, dass sie die breite Bevölkerung erreichen. Schulische Förderangebote sind deshalb zu ergänzen mit ausserschulischen Angeboten, die auch Personen ausserhalb des Bildungssystems (Personen ohne Zugriff auf klassische Bildungsangebote, wie etwa ältere Personen) erreichen. Schliesslich ist auch interdisziplinäre Forschung zur Funktionsweise, den Auswirkungen und dem Umgang mit Plattformen notwendig, um evidenzbasiert Prioritäten für die Medienkompetenzförderung festzulegen und der Öffentlichkeit das entsprechende Wissen bereitzustellen.

Neben der Bevölkerung braucht es aber auch bei Unternehmen, die diese Technologien einsetzen, die notwendigen Kompetenzen. Auch **Mitarbeitende von Medienunternehmen**, inklusive der Journalistinnen und Journalisten selbst, sind folglich darin zu schulen, Technologien verantwortungsvoll anzuwenden und ihre Möglichkeiten sowie Limitationen zu verstehen (Helberger 2024).

Quellen

AlgorithmWatch, & AI Forensics (2023). *Generative AI and elections: Are chatbots a reliable source of information for voters?* https://algorithmwatch.ch/de/wp-content/uploads/2023/12/AlgorithmWatch_Generative-AI-and-elections_An-analysis-of-Microsofts-Bing-Chat-1.pdf.

Bank, M., Duffy, F., Leyendecker, V., & Silva, M. (2021). *Die Lobbymacht von Big Tech: Wie Google und Co. die EU beeinflussen.* Brüssel und Köln: Corporate Europe Observatory und LobbyControl e.V. https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Studie_de_Lobbymacht-Big-Tech_31.8.21.pdf.

Bareis, J. (2023). BigTech's Efforts to Derail the AI Act. *VerfBlog, 2023.* https://verfassungsblog.de/bigtechs-efforts-to-derail-the-ai-act/.

Barwise, P. & Watkins, L. (2018). The Evolution of Digital Dominance: how and why we got to GAFA. In M. Moore & D. Tambini (Hrsg.), *Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook, and Apple* (S. 21–49). Oxford: Oxford University Press.

Bruns, A., Bechmann, A., Burgess, J., Chadwick, A., Clark, L. S., Dutton, W. H., Ess, C. M., Gruzd, A., Halford, S., Hofmann, J., Howard, P., Jones, S., Katzenbach, C., Liang, H., Lewis, S. C., Peng, W., Puschmann, C., Qui, J., Quinn, K., ... Zimmer, M. (2018, 25. April). Facebook shuts the gate after the horse has bolted, and hurts real research in the process. *Internet Policy Review*. https://policyreview.info/articles/news/facebook-shuts-gate-after-horse-has-bolted-and-hurts-real-research-process/786

Bundesrat (2023, 5. April). Grosse Kommunikationsplattformen: Bundesrat strebt Regulierung an. https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-94116.html.

Cammaerts, B., & Mansell, R. (2020). Digital Platform Policy and Regulation: Toward a Radical Democratic Turn. *International Journal of Communication, 14*, 135–154.

Caplan, R., & boyd, d. (2018). Isomorphism through Algorithms: Institutional Dependencies in the Case of Facebook. *Big Data & Society, 5*(1). https://doi.org/10.1177/2053951718757253

Corporate Europe Observatory (2023). *The Lobbying Ghost in the Machine.* https://corporateeurope.org/sites/default/files/2023-03/The%20Lobbying%20Ghost%20in%20the%20Machine.pdf.

Dachwitz, I. & Fanta, A. (2020). *Medienmäzen Google: Wie der Datenkonzern den Journalismus umgarnt*. https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AH103_Google.pdf.

de Weck, R. (2024). *Das Prinzip Trotzdem. Warum wir den Journalismus vor den Medien retten müssen.* Suhrkamp.

Döbeli Honegger, B., Hielscher, M., & Hartmann, W. (2018). *Lehrmittel in einer digitalen Welt. Expertenbericht im Auftrag der Interkantonalen Lehrmittelzentrale (ilz)*. https://www.ilz.ch/sites/default/files/inline-files/Expertenbericht-Lehrmittel-in-einer-digitalen-Welt_2018-11-12.pdf.

Dobusch, L. (2024). *Digitalisierung als Demokratisierung. Zur Rolle des medialen Service public in einer demokratischen Gesellschaft. Expertise für die Eidgenössische Medienkommission EMEK*. https://backend.emek.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-emekadminch-files/files/2024/12/02/58eab693-7b2c-4f89-abae-2138287add6b.pdf.

Dolata, U. (2018). Internetkonzerne: Konzentration, Konkurrenz und Macht. In U. Dolata & J.-F. Schrape (Hrsg.), *Kollektivität und Macht im Internet: Soziale Bewegungen – Open Source Communities – Internetkonzerne* (S. 101–130). Wiesbaden: Springer VS.

Duffy, C. (2024, 13. August). How Elon Musk has turned X into a pro-Trump machine. *CNN Business*. https://edition.cnn.com/2024/08/13/tech/elon-musk-donald-trump-x/index.html.

Educa (2021), *Digitalisierung in der Bildung. Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Rahmen des Bildungsmonitorings*. https://www.educa.ch/sites/default/files/2021-10/Digitalisierung_in_der_Bildung.pdf.

Eidgenössische Medienkommission (EMEK). (2020). *Streamingdienste und Plattformen: Herausforderungen für Medien und Öffentlichkeit in der Schweiz*. https://backend.emek.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-emekadminch-files/files/2024/11/11/fbfa5f94-7985-47bb-8450-56520c804291.pdf.

Eidgenössische Medienkommission (EMEK). (2023). *Zukunft der Schweizer Medienförderung. Impulse für eine technologieneutrale Unterstützung privater journalistischer Angebote*. https://backend.emek.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-emekadminch-files/files/2024/11/11/ffa7a4f1-89ed-48a0-84be-2f683cc81e76.pdf .

Eidgenössische Medienkommission (EMEK). (2024). *Der mediale Service public im digitalen Zeitalter. Föderale Ausgestaltung, technologieneutrale Ausrichtung und eine leistungsgerechte Finanzierung*. https://backend.emek.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-emekadminch-files/files/2024/11/04/8a6eebf4-2d70-48cd-8eb1-835188d49455.pdf.

European Commission (2024). *Speech by EVP Margrethe Vestager at the European Commission workshop on 'Competition in Virtual Worlds and Generative AI'*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_3550.

Federal Trade Commission (2024). *FTC Launches Inquiry into Generative AI Investments and Partnerships*. https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/01/ftc-launches-inquiry-generative-ai-investments-partnerships.

fög (2024). *Reuters Digital News Report 2024. Länderbericht Schweiz*. https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:d49b34b9-5f63-40b8-a775-3d201d526f85/DNR_24_CH%20(1).pdf.

Fulterer, R. (2021, 18. Februar). Wie Google versucht, die Sympathie der Verlage zu erkaufen. *NZZ*. https://www.nzz.ch/technologie/das-zwiespaeltige-verhaeltnis-von-google-und-zeitungsverlegern-ld.1600002.

G7 Italia (2024). *G7 Competition Authorities and Policymakers' Summit, Digital Competition Communiqué*. https://en.agcm.it/dotcmsdoc/pressrelease/G7%202024%20-%20Digital%20Competition%20Communiqu%C3%A9.pdf.

Gapski, H., Oberle, M., & Staufer, W. (2017). Einleitung. In H. Gapski, M. Oberle, & W. Staufer (Hrsg.), *Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung* (S. 17–30). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Google (o.J.). *Wie Google den Journalismus und die Nachrichtenbranche unterstützt.* https://blog.google/suchen-entdecken/#zahlen-daten.

Harwell, D. & Merrill, J. B. (2024, 29. Oktober). On Elon Musk's X, Republicans go viral as Democrats disappear. *Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/technology/2024/10/29/elon-musk-x-republican-democrat-twitter-election/.

Hatmaker, T. (2021, 4. August). Facebook cuts off NYU researcher access, prompting rebuke from lawmakers. *TechCrunch*. https://techcrunch.com/2021/08/04/facebook-ad-observatory-nyu-researchers/

Heitz, L., Lischka, J. A., Birrer, A., Paudel, B., Tolmeijer, S., Laugwitz, L., & Bernstein, A. (2022). Benefits of diverse news recommendations for democracy: A user study. *Digital Journalism 10*(10), 1710–1730. https://doi.org/10.1080/21670811.2021.2021804

Helberger, N. (2024). *Relevance of the AI Act and the Council of Europe Convention on AI in public communication, and on the use of AI in the production, distribution, and utilization of journalism in particular. Expertise für die Eidgenössische Medienkommission EMEK*. https://backend.emek.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-emekadminch-files/files/2024/12/02/d2d0ca95-444c-4024-94b2-a7328fe10549.pdf.

Helberger, N. (2018). Challenging Diversity – Social Media Platforms and a New Conception of Media Diversity. In M. Moore & D. Tambini (Hrsg.), *Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook, and Apple* (S. 153–175). Oxford: Oxford University Press.

Helberger, N. (2019). On the Democratic Role of News Recommenders. *Digital Journalism*, *7*(8), 993–1012. https://doi.org/10.1080/21670811.2019.1623700

Helberger, N., Naudts, L.P.A., Piasecki, S., Aszodi, N., Berendt, B., Brown, I., van Daalen, O. L., Diakopoulos, N. A., de Jonge, T., Elmer, C., Helming, C., Iwanska, K., Keller, P., Kreuter, F., Obrecht, L., Mueller, A., Pannatier, E., Oberski, D., Quintais, J. P., Spielkamp, M., Tarkowski, A., Vieth-Ditlmann, K., Weerts, S., & Zuiderveen Borgesius, F. J. (2024). *The Amsterdam Paper Recommendations for the technical finalisation of the regulation of GPAI in the AI Act by the participants of the joint Media & Democracy Lab and AlgorithmWatch legal design workshop.* https://pure.uva.nl/ws/files/162864052/Amsterdam-Paper-final.pdf.

Hunt, R., & McKelvey, F. (2019). Algorithmic Regulation in Media and Cultural Policy: A Framework to Evaluate Barriers to Accountability. *Journal of Information Policy, 9*, 307–335.

Just, N. (2020). Media Concentration. In B. M. von Rimscha (Hrsg.), *Management and Economics of Communication* (S. 187–201). Berlin: de Gruyter.

Just, N., & Latzer, M. (2017). Governance by Algorithms: Reality Construction by Algorithmic Selection on the Internet. *Media, Culture & Society, 39*(2), 238–258.

Karimi, M., Jannach, D., & Jugovac, M. (2018). News recommender systems – Survey and roads ahead. *Information Processing & Management, 54*(6), 1203–1227. https://doi.org/10.1016/j.ipm.2018.04.008

Kupferschmidt, K. (2024, 26. September), A study found Facebook's algorithm didn't promote political polarization. Critics have doubts. *Scienceinsider*, https://www.science.org/content/article/study-found-facebook-algorithm-didnt-promote-political-polarization-critics-doubt.

Lu, F., Dumitrache, A., & Graus, D. (2020). Beyond Optimizing for Clicks: Incorporating Editorial Values in News Recommendation. *Proceedings of the 28th ACM Conference on User Modeling, Adaptation and Personalization (UMAP '20)*, 145–153. https://doi.org/10.1145/3340631.3394864

Lunt, P., & Livingstone, S. (2012). *Media Regulation. Governance and the Interests of Citizens and Consumers*. Los Angeles: Sage.

Mansell, R., & Steinmueller, W. E. (2020). *Advanced Introduction to Platform Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.

Martin, S. (2024). Control beyond code. Ownership and Financial Insights of AI Used in Journalism. *Media and Journalism Research Center*. https://journalismresearch.org/mapping-the-finances-and-ownership-of-ai-companies-used-by-journalists/.

Menn, J. & Nix, N. (2023, 6. Dezember). Big Tech funds the very people who are supposed to hold it accountable. *Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/technology/2023/12/06/academic-research-meta-google-university-influence/.

Nägeli, R. & Oertli, B. (2023, 2. Februar). Google und die Schweiz – eine Liebesgeschichte. *Republik*. https://www.republik.ch/2023/02/02/do-not-feed-the-google-folge-8-liebesgeschichte-mit-der-schweiz.

Narayanan, Arvind (2023). *Understanding Social Media Recommendation Algorithms*. Knight First Amendment Institute. https://knightcolumbia.org/content/understanding-social-media-recommendation-algorithms.

Nazaruk, Z. (2021). Politics in the De-politicised: TikTok as a Source of China's Soft Power. *Journal of Political Risk, 9*(11). https://www.jpolrisk.com/politics-in-the-de-politicised-tiktok-as-a-source-of-chinas-soft-power/.

Neuberger, C. (2018). Kommunikationswissenschaftliche Analyse der Meinungsbildung, Meinungsmacht und Vielfalt im Internet. In F. Lobigs & C. Neuberger (Hrsg.), *Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen* (S. 15–118). Berlin: Vistas.

Plantin, J.-C., Lagoze, C., Edwards, P. N., & Sandvig, C. (2018). Infrastructure studies meet platform studies in the age of Google and Facebook. *New Media & Society*, *20*(1), 293–310. https://doi.org/10.1177/1461444816661553

Porlezza, C., Pranteddu, L., & Mazzoni, P. (2022). *The governance of artificial intelligence in public service media: A comparative analysis*. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/en/dokumente/bakom/elektronische_medien/Zahlen%20und%20Fakten/Studien/vergleichende-analyse-governance-der-kuenstlichen-intelligenz-in-den-oeffentlich-rechtlichen-medien.pdf.

Publicom (n.d.). Medienmonitor Schweiz. Medienmarken und Meinungsmacht. https://www.medienmonitor-schweiz.ch/medien/medienmarken/.

Puppis, M. (2023). *Medienpolitik. Grundlagen für Wissenschaft und Praxis*. München: UVK.

Schützeneder, J., Graßl, M., & Meier, K. (2024). *Grenzen überwinden, Chancen gestalten. KI im journalistischen Newsroom – Bestandsaufnahme, Perspektiven und Empfehlungen für Journalismus und Politik*. Friedrich-Ebert-Stiftung. https://edoc.ku.de/id/eprint/32936/1/FES%20Impuls%20KI%20Journalismus%20Sch%C3%BCtzeneder%20Gra%C3%9Fl%20Meier.pdf.

Simon, F. M. (2024). *Artificial Intelligence in the News: How AI Retools, Rationalizes, and Reshapes Journalism and the Public Arena*. Tow Center for Digital Journalism, Columbia University. https://doi.org/10.7916/NCM5-3V06

Städeli, M. & Schätti, G. (2024, 23. März). Leere Büros und Jobabbau bei Google: Ist das Zürcher Tech-Wunder vorbei? Nein, es macht nur eine kurze Pause. *NZZ*. https://www.nzz.ch/wirtschaft/interview-google-chefin-ld.1820116.

Stürmer, M. (2024). *Technologische Perspektive der digitalen Souveränität*. Bericht zuhanden des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). https://www.bfh.ch/de/aktuell/news/2024/neue-studie-digitale-souveraenitaet/.

van Dijck, J., Poell, T., & de Waal, M. (2018). *The Platform Society. Public Values in a Connective World*. Oxford: Oxford University Press.

Winseck, D. (2020). Vampire Squids, «the Broken Internet» and Platform Regulation. *Journal of Digital Media & Policy, 11*(3), 241–282.