

# Meinungsmacht auf digitalen Plattformen: Eine begriffliche Schärfung

Christoph Neuberger

## I. Machtbegriff und Machtformen

Die Macht digitaler Plattformen ist gegenwärtig ein zentrales Thema der öffentlichen Diskussion über die gesellschaftlichen Folgen der Digitalisierung.<sup>1</sup> Auch in der Kommunikationswissenschaft gibt es eine intensive Auseinandersetzung mit der Frage, worin diese Macht besteht und wie bedrohlich sie für das Funktionieren der liberalen Demokratie ist. Viele dieser Überlegungen setzen direkt an den spezifischen Eigenschaften digitaler Plattformen an, um Machtformen zu unterscheiden.<sup>2</sup> Dadurch geht jedoch die Möglichkeit einer breiteren Einordnung verloren: Es wird nicht erkennbar, ob diese Formen der Macht auch in anderen Bereichen existieren. Und es fehlt eine theoretische Herleitung aus einem allgemeinen Machtbegriff. Dies ist dagegen der Ausgangspunkt des vorliegenden Aufsatzes. Macht ist ein in der Literatur äußerst vielfältig behandeltes Phänomen, sodass hier nicht der Versuch unternommen werden soll, es umfassend aufzuarbeiten.<sup>3</sup> Eine Unterscheidung von Machtformen (I.) bereitet die Behandlung der Frage vor, welche Ausprägungen die Meinungsmacht in der politischen Öffentlichkeit (II.) und auf digitalen Plattformen (III.) besitzt.<sup>4</sup>

---

1 Zuletzt etwa *M. Andree*, Big Tech muss weg!, Frankfurt a. M. 2023.

2 Z. B. *M. Castells*, Communication Power. Oxford 2009, S. 10-19, 42-50; *U. Dolata*, Internetkonzerne: Konzentration, Konkurrenz und Macht, in: *U. Dolata/J.-F. Schrape*, Kollektivität und Macht im Internet, Wiesbaden 2018, S. 101 (123-126); *R. K. Nielsen/S. A. Ganter*, The Power of Platforms, New York, NY 2022, S. 157-188; *U. Klinger/D. Kreiss/B. Mutsavairo*, Platforms, Power, and Politics, Cambridge 2024, S. 41-47; *M. Moore/D. Tambini* (Hrsg.), Digital Dominance, Oxford 2018. Allgemein setzt hingegen Schneiders an, der die drei „Gesichter“ der Macht von Lukes für die Analyse der Macht von Plattformen und Nachrichtenmedien verwendet. *P. Schneiders*, Macht und Autonomie UFITA 2024, 6.

3 Als Überblickswerke vgl. z. B. *A. Anter*, Theorien der Macht, 2. Aufl., München 2013; *B.-C. Han*, Was ist Macht? Stuttgart 2005.

4 Die nachfolgenden Ausführungen folgen früheren Publikationen des Autors und entwickeln diese weiter. *C. Neuberger*, Meinungsmacht im Internet aus kommunikations-

Weber definiert Macht als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“<sup>5</sup> Popitz sieht darin „das Vermögen, sich gegen fremde Kräfte durchzusetzen“<sup>6</sup>. Dieser Machtbegriff ist gut an das handlungstheoretische Modell der soziologischen Erklärung von Esser anschließbar.<sup>7</sup> Darin unterscheidet er zwischen den objektiven Bedingungen und der subjektiven Wahrnehmung von Handlungsalternativen in einer Situation (Logik der Situation<sup>8</sup>), der Entscheidung zwischen den verfügbaren Alternativen (Logik der Selektion) sowie den kollektiven Folgen, die daraus resultieren (Logik der Aggregation<sup>9</sup>). Hier interessieren vor allem die ersten beiden Schritte: Durch die Beeinflussung der Situation kann die Selektion bestimmter Handlungen zielgerichtet gefördert werden.

Dies führt zu der folgenden *Definition*: Macht lässt sich als Fähigkeit verstehen, Handlungsalternativen für andere Akteure in einer Situation *objektiv* einzuschränken (konditionale Macht) oder deren *subjektive* Wahrnehmung kommunikativ zu beeinflussen.<sup>10</sup> Dies geschieht in der Absicht, eigene Ziele auch gegen Widerstand durchzusetzen. Kommunikative Einflussnahme besteht darin, relevante Bedingungen der Situation sichtbar zu machen oder unsichtbar zu lassen und sie korrekt oder verzerrt darzustellen (epistemische Macht). Außerdem kann das Handeln durch das „Schönreden oder Schlechreden der Entscheidungsalternativen“<sup>11</sup> beein-

---

wissenschaftlicher Perspektive, in: Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (Hrsg.), Vom Bau des digitalen Hauses – Festschrift für Norbert Schneider. Berlin 2010, S. 219; C. Neuberger, Teil I: Kommunikationswissenschaftliche Analyse der Meinungsbildung, Meinungsmacht und Vielfalt im Internet, in: F. Lobigs/C. Neuberger, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, Leipzig 2018, S. 17; C. Neuberger, Meinungsmacht im Internet aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive, UFITA 2018, 53; C. Neuberger/F. Lobigs, Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung, Berlin 2010.

5 M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1980 (1922), S. 28.

6 H. Popitz, Phänomene der Macht, 2. Aufl., Tübingen 1992, S. 22.

7 H. Esser, Soziologie. Allgemeine Grundlagen, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 1996, S. 245-250; K. R. Popper, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 2: Falsche Propheten, 6. Aufl., Tübingen 1980, S. 122-123.

8 H. Esser, Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. I: Situationslogik und Handeln, Frankfurt a. M. 1999, S. 161-169.

9 Durch Massenmedien kann Macht vervielfacht werden. Aus der Folgebereitschaft vieler Einzelner geht ein aggregierter Gesamteffekt hervor.

10 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 33-34. Die „kommunikative Vermittlung“ von Macht betont Han. Han, Was ist Macht? (Fn. 3), S. 34.

11 K. Schönbach, Verkaufen, Flirten, Führen, 3. Aufl., Wiesbaden 2016, S. 20.

flusst werden, indem sie positiv oder negativ bewertet und ihre Erfolgswahrscheinlichkeit zutreffend oder unzutreffend beurteilt wird. Versprechen und Drohen beziehen sich auf solche Handlungsfolgen (instrumentäre Macht). Oder Kommunikation hat so viel Überzeugungskraft, dass ein Führungsanspruch freiwillig anerkannt wird (autoritative Macht). Macht tritt also nicht nur in Konfliktsituationen in Erscheinung, sondern auch dann, wenn Konsens herrscht.

Das Verfolgen einer Absicht (*Intentionalität*) und die Fähigkeit, sie zu verwirklichen, d. h. das Verfügen über geeignete Machtmittel (*Potenz*), sind notwendige Definitionsmerkmale von Macht. Mittel der Machtverstärkung können Techniken sein, z. B. Waffen, die intendierte Wirkungen wahrscheinlicher und weitreichender machen.<sup>12</sup> Die Wirksamkeit von Machtmitteln darf nicht überschätzt werden. Luhmann kritisierte die klassische Machttheorie, die Macht als Besitz verstanden habe, bestimmt durch fixe Kausalität, Kalkulierbarkeit, Messbarkeit und Übertragbarkeit.<sup>13</sup> Es dürfe aber von keiner „sichergestellten Wirksamkeit“<sup>14</sup> ausgegangen werden, sondern nur von einer Einengung von Entscheidungsspielräumen.<sup>15</sup> Gerade kommunikative Machtmittel, so zeigt die Medienwirkungsforschung, folgen keiner einfachen Kausalität, und sie sind in ihren Effekten nur begrenzt kalkulierbar, z. B. im Fall der Desinformation.<sup>16</sup> Das heißt indes nicht, dass Mittel der strategischen Kommunikation untauglich sind und keinen Schaden anrichten können, der auch unbeabsichtigt sein kann. Am ehesten sind autoritäre Systeme in der Lage, die Wirkungsbedingungen für staatliche Propaganda zu optimieren.<sup>17</sup>

Popitz unterscheidet vier *anthropologische Grundformen* von Macht, die hier aufgegriffen und weiterentwickelt werden: Er nennt (1) die verletzende Aktionsmacht (Gewalt), (2) die instrumentäre Macht (die Drohung mit

---

12 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 177-180. Kommunikative Machtmittel sind die Fähigkeit zu strategischer Kommunikation (z. B. durch Verfahren der Public Relations, Werbung, Propaganda und Rhetorik) und die Verfügbarkeit technischer Medien (im Hinblick auf die Reichweite sowie deren spezifischen Darstellungs- und Nutzungsmodalitäten).

13 N. Luhmann, Macht im System, Berlin 2012, S. 13-39.

14 Luhmann, Macht im System (Fn. 13), S. 50.

15 Luhmann, Macht im System (Fn. 13), S. 53. Vgl. auch A. Nassehi, Macht, in: A. Nassehi, Gesellschaftliche Grundbegriffe, München 2023, S. 258 (264).

16 S. Altay/M. Berriche/A. Acerbi, Misinformation on Misinformation, Social Media + Society 2023, 1.

17 Z. B. S. Guriev/D. Treisman, Spin Dictators, Princeton 2022; A. Litvinenko, Propaganda on Demand, Global Media Journal – German Edition 2023, 1.

negativen Sanktionen und das Versprechen positiver Sanktionen aller Art), (3) die autoritative Macht (als Fügsamkeit durch freiwillige Anerkennung, basierend auf rationaler oder irrationaler Überzeugungskraft) sowie (4) die datensetzende Macht (durch technisches Handeln).<sup>18</sup> Diese klare Systematik wird an drei Stellen überarbeitet:<sup>19</sup>

- Erstens wird die *Aktionsmacht* erweitert um alle Möglichkeiten, objektiv Handlungsoptionen in einer Situation zu beschränken, und zwar nicht nur im Einzelfall durch den aktiven (verletzenden) Eingriff, sondern auch passiv durch das Setzen dauerhafter Bedingungen, z. B. den Bau einer Mauer.<sup>20</sup> Für diese erweiterte Form wird im Folgenden die Bezeichnung „konditionale Macht“ verwendet.
- Zweitens wird *Technik* nicht als Machtform, sondern als Machtmittel aufgefasst, das alle Machtformen stärken (oder schwächen) kann.
- Drittens wird die *Vermittlung von Wissen* über die Situation als weitere Machtform ergänzt (epistemische Macht). Instrumentäre und autoritäre Macht betreffen die Bewertung von Handlungsoptionen und die Einschätzung ihrer Erfolgswahrscheinlichkeit. Zuvor aber muss (Nachrichten-)Wissen über die Situation vorliegen, um solche Einschätzungen vornehmen zu können.<sup>21</sup>

Diese Korrekturen werden unten näher erläutert. Die Machtformen können kombiniert eingesetzt werden, und eine Form kann eine andere Form stärken.<sup>22</sup>

Über die einzelne Handlungssituation hinaus kann Macht als *Herrschaft* durch Institutionalisierung, d. h. intendierte Strukturgestaltung dauerhaft abgesichert und zeitlich stabilisiert werden.<sup>23</sup> Merkmale der Institutionalisierung von Macht sind nach Popitz Entpersonalisierung, Formalisierung, Integrierung und Legitimierung.<sup>24</sup> Für die rechtliche Beurteilung ist es nicht entscheidend, dass Machtmittel tatsächlich eingesetzt und Wirkungen empirisch nachweisbar sind oder auch nur die Absicht dazu besteht, son-

---

18 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 11-181.

19 Neuberger, Meinungsbildung (Fn. 4), S. 18-24.

20 Popitz berücksichtigt dies als „datensetzende Macht“. Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 167.

21 Esser, Situationslogik (Fn. 8), S. 162-165.

22 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 35-36.

23 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft (Fn. 5), S. 28.

24 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 183-260. Vgl. auch Anter, Theorien der Macht (Fn. 3), S. 83-88.

dern es genügt alleine das konstante *Vermögen* dazu. Da das Medienrecht vorherrschender Meinungsmacht präventiv entgegentritt,<sup>25</sup> reicht hier das Verfügen über ein „Wirkungspotenzial“<sup>26</sup>.

Mediananbieter stehen in der Regulierung im Mittelpunkt, weil das Eigentum an (Medien-)Technik Meinungsmacht dauerhaft absichern kann. *Technik* liegt als Machtmittel quer zu den vier genannten Machtformen:<sup>27</sup> Technik steigert Macht,<sup>28</sup> wenn sie die Effektivität von Gewaltmitteln erhöht, Drohungen (z. B. durch permanente Überwachung) wirksamer macht, durch positive Sanktionen Folgebereitschaft belohnt (z. B. durch ein medial vermitteltes Unterhaltungserlebnis, das Wecken eines Gemeinschaftsgefühls, die Stärkung der eigenen Identität oder die Bequemlichkeit bei der Nutzung) oder die Überzeugungskraft steigert (wie es z. B. dem Fernsehen im Hinblick auf seine besondere „Suggestivkraft“ im verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff unterstellt wird – eine Annahme, die allerdings empirisch zweifelhaft ist<sup>29</sup>).

Macht ist ein *relationales* Phänomen:<sup>30</sup> Es müssen Machtkonstellationen unterschieden werden. Betrachtet werden muss das Verhältnis zwischen Akteuren, die über Macht verfügen, und jenen, deren Handeln gelenkt werden soll, wobei die Rolle des Machtausübenden und -betroffenen gleichzeitig eingenommen werden kann. Durch den digitalen Wandel hat sich z. B. die Machtkonstellation in der Öffentlichkeit wesentlich verändert: Traditionelle Massenmedien beziehen Meinungsmacht aus ihrer zentralen Rolle als Gatekeeper und der erzwungenen Passivität des Publikums. Die Digitalisierung weckte zwar die Hoffnung auf eine Nivellierung der Macht-

---

25 W. Schulz, Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht – Dekonstruktion eines medienrechtlichen Schlüsselbegriffs, AfP 2017, 373 (377).

26 U. Hasebrink/W. Schulz/T. Held, Macht als Wirkungspotenzial, Berlin 2009.

27 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 160-181.

28 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 178-180; H. Arendt, Macht und Gewalt, 25. Aufl., München 2015, S. 7.

29 Neuberger, Meinungsbildung (Fn. 4), S. 31, 51-54; C. Reinemann/L. Zieringer/A. Jakob, Aktualität? Breitenwirkung? Suggestivkraft?, UFITA 2024, 51. Die Kriterien für Meinungsmacht, die sich vom verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff ableiten lassen, werden im vorliegenden Aufsatz nicht systematisch diskutiert. Dagegen in Neuberger, Meinungsbildung (Fn. 4), S. 30-34, 50-64.

30 A. Jungherr/O. Posegga, Discursive Power in Contemporary Media Systems, The International Journal of Press/Politics 2019, 404.

verteilung, doch haben sich um digitale Plattformen herum soziotechnische Ökosysteme gebildet, die von diesen beherrscht werden.<sup>31</sup>

Wie ist Macht zu *bewerten*? Sie kann Schaden anrichten und Nutzen stiften.<sup>32</sup> Der Einsatz von Macht ist daher „begründungsbedürftig“<sup>33</sup>. Es kommt darauf an, den legitimen vom illegitimen Einsatz von Macht in der liberalen Demokratie zu unterscheiden. Außerdem soll ihr Gebrauch transparent und kontrollierbar sein. Das staatliche Gewaltmonopol soll Sicherheit garantieren und damit das Funktionieren des politischen Systems ermöglichen. Dabei begrenzt die Gewaltenteilung staatliche Macht.<sup>34</sup> Der Journalismus soll durch öffentliche Kritik und Kontrolle Machtmissbrauch aufdecken.

## II. Meinungsmacht in der politischen Öffentlichkeit

Gesellschaftliche Teilsysteme sind durch typische Machtkonstellationen bestimmt. Hier soll das politische System betrachtet werden:<sup>35</sup> *Meinungsmacht* bezieht sich im Medienrecht auf die politische Öffentlichkeit<sup>36</sup> und soll hier als Fähigkeit verstanden werden, auf Prozesse der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung in der liberalen Demokratie, z. B. im Wahlkampf, intentional Einfluss zu nehmen.<sup>37</sup> Diese Meinungsmacht

---

31 U. Dolata, Platform Regulation: Coordination of Markets and Curation of Sociality on the Internet, in: H. D. Kurz/M. Schütz/R. Strohmaier/S. Zilian (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Smart Technologies*, London 2022, S. 457 (463).

32 R. Hank, *Lob der Macht*, Stuttgart 2017.

33 Popitz, *Phänomene* (Fn. 6), S. 20.

34 Anter, *Theorien der Macht* (Fn. 3), S. 88-90; Popitz, *Phänomene* (Fn. 6), S. 61-66.

35 Die Marktmacht von Medienanbietern wird hier nicht systematisch berücksichtigt. Zur Marktmacht digitaler Plattformen, die in der Literatur intensiver diskutiert wird als die hier behandelte Meinungsmacht, vgl. z. B. Dolata, *Platform Regulation* (Fn. 31); P. Staab, *Digitaler Kapitalismus*, Berlin 2019; S. Zuboff, *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*, Frankfurt a. M. 2018. Lynskey ergänzt als „Power of Providence“ eine dritte kontextbezogene Ausprägung der Macht. Darunter wird die daten- und algorithmengestützte Fähigkeit zur Verhaltensprognose und -steuerung verstanden. O. Lynskey, *The Power of Providence*, in: M. Moore/D. Tambini (Hrsg.), *Digital Dominance*, Oxford 2018, S. 202-218.

36 Schulz AfP (Fn. 25), 377.

37 Z. B. N. Helberger, *The Political Power of Platforms*, *Digital Journalism* 2020, 842 (845-847); Jungherr/Posegga *The International Journal of Press/Politics* 2019, 408-412; Neuberger UFITA 2018, 56-57; Neuberger, *Meinungsbildung* (Fn. 4), S. 24-28; M. M. Roslyng/C. Dindler, *Media Power and Politics in Framing and Discourse Theory*, *Communication Theory* 2023, 11; D. Stegmann/L. Zieringer/B.

lässt sich durch Medienwirkungen beschreiben. Medienrechtlich wird vorherrschende Meinungsmacht, d. h. deren Konzentration bei einzelnen Anbietern, als problematisch angesehen.<sup>38</sup> Andere Typen politischer Systeme<sup>39</sup> bleiben im Folgenden ausgeklammert, etwa autoritäre Systeme mit einer starken Konzentration staatlicher Meinungsmacht.

Die *politische Öffentlichkeit* ist in der liberalen Demokratie ein intermediäres System, das in zwei Richtungen Vermittlungsleistungen erbringt:<sup>40</sup> von den Bürger\*innen zu den Politiker\*innen (Interessenvermittlung) sowie von den Politiker\*innen zu den Bürger\*innen (Entscheidungsvermittlung). Medien stehen als vermittelnde Dritte zwischen Bürger\*innen und politischen Akteuren. In der Medienwirkungsforschung geht es vorrangig darum, wie Medien auf dem *direkten* Weg ihr Publikum beeinflussen. Da Politiker via Medien Aufmerksamkeit und Akzeptanz im Publikum gewinnen wollen, sind sie auf Medien angewiesen. Damit wirken Medien auch *indirekt* auf Politiker\*innen, weil diese sich an der Medienlogik orientieren, denen sie eine hohe Wirksamkeit und daher Bedeutsamkeit für ihren politischen Erfolg unterstellen.<sup>41</sup>

Die *individuelle* Meinungsbildung bezieht sich auf das Herausbilden politischer Einstellungen im Publikum, d. h. bei den Medienrezipient\*innen. Aus der individuellen Meinungsbildung resultieren individuelle Entscheidungen, z. B. die Stimmabgabe für eine bestimmte Partei am Wahltag. Mit der *öffentlichen* Meinungsbildung ist das Entstehen der öffentlichen Meinung zu Streitthemen im Diskurs gemeint. Hier geht es um die Vorbereitung kollektiver Entscheidungen, z. B. über Gesetzesvorhaben im Parlament. Öffentliche und individuelle Meinungsbildung, Makro- und Mikroebene beeinflussen sich dabei wechselseitig: Die öffentliche Meinung geht aus dem Diskurs hervor, in den die Vielfalt individueller Meinungen der Bürger\*innen eingehen soll.<sup>42</sup> In umgekehrter Richtung orientiert die öf-

---

Stark/C. Reinemann, Meinungsvielfalt, Meinungsmacht, Meinungsbildung, UFITA 2022, 38 (48-56).

38 T. J. Seipp/N. Helberger/C. de Vreese/J. Ausloos, Dealing with Opinion Power in the Platform World, Digital Journalism 2023, 1542.

39 Zur Makroanalyse von Meinungsmacht vgl. D. Freedman, Paradigms of Media Power, Communication, Culture & Critique 2015, 273; Jungherr/Posegga The International Journal of Press/Politics (Fn. 30), 416-418.

40 P. Donges/O. Jarren, Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, 5. Aufl., Wiesbaden 2022, S. 87-110.

41 N. Fawzi, Machen Medien Politik?, Baden-Baden 2014, S. 100-101.

42 J. Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Berlin 2022.



fentliche Meinung Bürger\*innen bei ihrer individuellen Meinungsbildung. Die subjektive Wahrnehmung des Meinungsklimas beeinflusst zudem die Bereitschaft der Bürger\*innen, an der öffentlichen Meinungsbildung selbst kommunikativ teilzunehmen.<sup>43</sup> Darüber hinaus ist die öffentliche Meinung an das politische Entscheidungssystem gekoppelt: Die öffentliche Meinung signalisiert den Politiker\*innen, welche Meinung sich in der Öffentlichkeit als durchsetzungsfähig erwiesen hat. Umgekehrt versuchen politische Akteure, die Meinungsbildung zu beeinflussen, um Zustimmung, Unterstützung und letztlich Macht in Wahlen zu gewinnen.

Meinungsmacht als Wirkungspotenzial kann *delegiert* werden: Medien- und Plattformunternehmen entscheiden darüber, wem sie Zugang zu ihrem Publikum gewähren und die persuasiven Möglichkeiten ihres Mediums zur Verfügung stellen, um öffentlich wirken zu können. Die Kontrolle darüber, wer sich dieses Potenzial zu eigen machen kann, ist im Fall der traditionellen Massenmedien, die als Gatekeeper selektieren, deutlich höher als im Fall der digitalen Plattformen, die den Zugang und die Nutzung wenig beschränken. Diesen Kontrollverlust kompensieren Plattformunternehmen durch einen verdeckten Kontrollgewinn:<sup>44</sup> Durch das Sammeln und Verwerten von Verhaltensdaten können sie Akteure, die sich auf ihren Plattformen bewegen, subtil beeinflussen. Dies geschieht durch die Selektion von Inhalten, die daten- und algorithmengestützt personalisiert und damit in ihrer Wirksamkeit verstärkt werden (Microtargeting).<sup>45</sup>

Im Folgenden wird die – an Popitz orientierte – Einteilung von Machtformen verwendet, um Meinungsmacht näher zu bestimmen. Daneben gibt es weitere prominente Vorschläge für Machtformen.<sup>46</sup> So unterscheidet

---

43 E. Noelle-Neumann, *Die Schweigespirale*, 6. Aufl., München 2001.

44 Z. B. T. Gillespie, *Custodians of the Internet*, New Haven 2018, S. 23; P. Manow, (Ent-)Demokratisierung der Demokratie. Berlin 2020, S. 110-117; B. Pörksen/H. Detel, *Der entfesselte Skandal*, Köln 2012, S. 230-237; M. Seemann, *Die Macht der Plattformen*, Berlin 2021, S. 11-14.

45 Z. B. C. de Vreese, *Effects of an Issue-Based Microtargeting Campaign*, *The Information Society* 2023, 35.

46 Bei Parsons und Luhmann ist Macht als Code des politischen Systems auf ein gesellschaftliches Teilsystem beschränkt. T. Parsons, *On the Concept of Political Power*, *Proceedings of the American Philosophical Society* 1963, 232; Luhmann, *Macht im System* (Fn. 13). Der Machtbegriff bei Foucault wird als entgrenzt und ohne analytische Schärfe kritisiert. Anter, *Theorien der Macht* (Fn. 3), S. 110-117, 159; T. Eagleton, *Ideologie*, Stuttgart 2000, S. 14-16; M. Lilla, *Der hemmungslose Geist*, München 2017, S. 135-154; S. Lukes, *Power*, 2. Aufl., New York, NY 2005, S. 88-107, 123-124; Nassehi, *Macht* (Fn. 15), S. 273-274). Ein weiterer kritischer Punkt ist Foucaults Annahme,



Lukes drei Machtformen: Die erste dieser Formen bezieht sich auf beobachtbares Handeln und Entscheiden in Interessenkonflikten,<sup>47</sup> die zweite Form berücksichtigt auch das Nicht-Entscheiden in einer Konfliktsituation.<sup>48</sup> Die dritte Machtform schließt die Notwendigkeit eines Konflikts aus, weil dieser durch geeignete Strukturen (Kontrolle des Agenda-Setting, falsches Bewusstsein) vermieden wird.<sup>49</sup> Diese Einteilung ist jedoch zu unpräzise, um ihr Medienwirkungen zuzuordnen.<sup>50</sup> Leichter fällt dies bei der auf Nye zurückgehenden Einteilung von „Soft Power“ und „Hard Power“. Zu den Ausprägungen „weicher“ Macht, die kommunikativ vermittelt ist, zählen die Themensetzung (Agenda-Setting), wodurch beeinflusst wird, worüber diskutiert wird, und die Veränderung von Präferenzen durch Anziehungskraft (Charisma, Schönheit, Kompetenz, Glaubwürdigkeit, Reputation) sowie (rationale oder emotionale) Überzeugungskraft. Damit verweist Nye auf die epistemische und autoritative Form der Macht. Ausprägungen „harter“ Macht (als konditionale und instrumentäre Macht) sind hingegen Gewalt(-androhung) und Zahlung(-versprechen).<sup>51</sup>

Meinungsmacht setzt notwendig voraus, dass Kommunikator\*innen intendierte Wirkungen mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit erzielen können.<sup>52</sup> Empirisch abgesicherte Befunde über Kausalzusammenhänge aus der Medienwirkungsforschung zeigen, wo Macht in diesem Sinne möglich ist. Machtformen müssen entsprechend in verschiedene Arten von Medienwirkungen übersetzt werden: in Mikro- und Makrowirkungen, kurz- und langfristige Wirkungen, Wirkungen erster Ordnung und zweiter Ordnung (Medialisierung) sowie Wirkungen auf Wissen, Emotionen, Einstellungen und Handeln.<sup>53</sup> Darüber hinaus sind reflexive Wirkungen zu berücksichti-

---

dass Macht über Wahrheit entscheidet. H. Pluckrose/J. Lindsay, *Zynische Theorien*, München 2022, S. 33-37.

47 Lukes, Power (Fn. 46), S. 19. Zur Verwendung der drei „Gesichter“ der Macht von Lukes für die Analyse der Machtmittel von Plattformen und Nachrichtenmedien siehe P. Schneiders, *Macht und Autonomie* UFITA 2024, 6 (22-33).

48 Lukes, Power (Fn. 46), S. 24-25.

49 Lukes, Power (Fn. 46), S. 27-28, 124-151.

50 T. Hathaway, *Lukes Reloaded*, Politics 2016, 118.

51 J. S. Nye, *Public Diplomacy and Soft Power*, Annals AAPSS 2008, 94; J. S. Nye, *Macht im 21. Jahrhundert*, München 2011 (49-50, 146-159).

52 W. Schulz, *Politischer Medieneinfluss*, in: F. Marcinkowski/B. Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie*. Wiesbaden 2009, S. 103 (109).

53 Z. B. S. J. Ball-Rokeach, *A Theory of Media Power and a Theory of Media Use*, Mass Communication and Society 1998, 5; N. E. Dunbar, *A Review of Theoretical Approaches to Interpersonal Power*, The Review of Communication 1998, 1; Hase-

gen: Hier geht es um die Frage, wie die Wirkung der Medien auf Dritte, z. B. auf das Publikum oder politische Akteure, eingeschätzt wird (Third-Person Effect<sup>54</sup>), da solche *Wirkungsvermutungen* als Images von Akteuren selbst wirksam werden: Wer als machtvoll gilt, hat bereits Macht gewonnen. Entsprechend ist es auch relevant, welche Machtimages öffentlich kommuniziert werden.<sup>55</sup> Im Folgenden werden einzelne Wirkungstypen den vier Machtformen zugeordnet.<sup>56</sup>

(1) *Konditionale Macht*: Die erste Form der Macht<sup>57</sup> kennt – neben der körperlichen und materiellen Schädigung – rein kommunikative Ausprägungen von Gewalt, die unmittelbar sozial oder psychisch schädigen (z. B. das Cybermobbing oder der Reputationsverlust in Folge eines Skandals), weil sie sich „gegen die soziale Teilhabe“<sup>58</sup> richten. Erweitert man diese Machtform (wie vorgeschlagen) um weitere objektive Beschränkungen von Handlungsoptionen, so gehören dazu auch passive, d. h. permanente, nicht auf den Einzelfall reagierende Beschränkungen, z. B. standardisierte Handlungsmöglichkeiten auf digitalen Plattformen als intendierte Strukturgestaltung. Algorithmen reagieren zwar auf den Einzelfall, aber nach festgelegten Regeln.<sup>59</sup> Durch den jeweiligen Code, d. h. die „Architektur des betreffenden Raums“<sup>60</sup>, wird der Handlungskorridor für das Publikum objektiv bestimmt, ohne dass eine solche Einengung subjektiv wahrgenommen werden müsste. Von einer algorithmisch erzeugten Beschränkung der Umweltwahrnehmung geht die These der Filter Bubble aus, die allerdings empirisch nicht bestätigt ist.<sup>61</sup> Handlungsmöglichkeiten können objektiv reduziert, aber auch erweitert werden. So können digital neue technische Optionen hinzukommen, aus deren Nutzung allerdings auch

---

*brink/Schulz/Held*, Wirkungspotenzial (Fn. 26), S. 5-10; *Neuberger*, Meinungsbildung (Fn. 4), S. 20; *Seipp/Helberger/de Vreese/Ausloos* Digital Journalism 2023, 1544-1547.

54 *P. Rössler*, Wie Menschen die Wirkungen politischer Medienberichterstattung wahrnehmen – und welche Konsequenzen daraus resultieren, in: *F. Marcinkowski/B. Pfetsch* (Hrsg.), Politik in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2009, S. 468.

55 *E. Reunanen/R. Kunelius*, The Transformation of Communicative Power into Political Power, *Communication Theory* 2020, 1 (9).

56 Als Überblick vgl. z. B. *M. Schenk*, Medienwirkungsforschung, 3. Aufl., Tübingen 2007; *W. Schweiger*, Grundlagen: Was sind Medienwirkungen?, in: *W. Schweiger/A. Fahr* (Hrsg.), Handbuch Medienwirkungsforschung, Wiesbaden 2013, S. 15.

57 *Popitz*, Phänomene (Fn. 6), S. 43-78.

58 *Popitz*, Phänomene (Fn. 6), S. 45.

59 *Seemann*, Macht der Plattformen (Fn. 44), S. 104-110.

60 *L. Lessig*, Code und andere Gesetze des Cyberspace, Berlin 2001, S. 48.

61 *A. Bruns*, Are Filter Bubbles Real?, Cambridge 2019.

neue Abhängigkeiten entstehen können. Dies lässt sich am Beispiel des Journalismus beobachten, der digitale Plattformen sehr intensiv nutzt und sich dadurch in eine asymmetrische Abhängigkeit von den Plattformunternehmen gebracht hat.<sup>62</sup>

(2) *Instrumentäre Macht*: Die zweite Form der Macht<sup>63</sup> besteht aus Drohen und Versprechen, d. h. dem kommunikativen Ankündigen negativer und positiver Sanktionen.<sup>64</sup> Das Antizipieren künftigen Handelns soll konformes Handeln bewirken.<sup>65</sup> Sie ist reaktiv auf die Handlungsselektion der Bedrohten oder Umworbenen bezogen, die einem Kosten-Nutzen-Kalkül folgen, aber auch emotional bestimmt sein können, wenn Angst oder Hoffnung erzeugt werden. Normen werden in der Regel durch die Androhung von Strafen durchgesetzt. Die Folgebereitschaft hängt davon ab, wie die Sanktionen bewertet werden und wie ihre Eintrittswahrscheinlichkeit eingeschätzt wird. Drohen und Versprechen müssen, wenn sie wirken sollen, glaubwürdig sein; sie setzen die Verfügbarkeit von Machtmitteln voraus, die im Bedarfsfall eingesetzt werden können. Für die Machtausübenden unterscheiden sich die Kosten für negative und positive Sanktionen: „Drohungen sind erheblich preisgünstiger, wenn mit Konformität zu rechnen ist [...]. Versprechungen dagegen werden im Erfolgsfall teuer.“<sup>66</sup> Um Drohungen glaubwürdig zu machen, müssen sie gelegentlich in die Tat umgesetzt werden, müssen Exempel statuiert werden.<sup>67</sup> Diffuse, ungewisse Ankündigungen sind für die Machtausübenden vorteilhaft, weil sie sich nicht festlegen müssen und daher nicht unter Zugzwang geraten.<sup>68</sup> Unsicherheit über das Verhalten des Machthabers ist nach Luhmann eine „fundamentale Voraussetzung aller Macht“<sup>69</sup>. So verbreitet der Terrorismus durch wenige, aber überraschende und wahllose Angriffe generelle Angst. Durch Feindbilder können auch Dritte als Bedrohung dargestellt werden: Wenn von der

---

62 Nielsen/Ganter, *The Power of Platforms* (Fn. 2).

63 Popitz, *Phänomene* (Fn. 6), S. 79-103.

64 Han, *Was ist Macht?* (Fn. 3), S. 20; N. Luhmann, *Macht*, 3. Aufl., Stuttgart 2003, S. 21-24.

65 Han, *Was ist Macht?* (Fn. 3), S. 34; Luhmann, *Macht* (Fn. 64), S. 26; R. Paris, *Drohungen*, in: R. Paris, Stachel und Speer, Frankfurt a. M. 1998, S. 13 (47); Popitz, *Phänomene* (Fn. 6), S. 83-85.

66 Popitz, *Phänomene* (Fn. 6), S. 91.

67 Paris, *Drohungen* (Fn. 65), S. 27-28; Popitz, *Phänomene* (Fn. 6), S. 85.

68 Paris, *Drohungen* (Fn. 65), S. 31; Popitz, *Phänomene* (Fn. 6), S. 84-85.

69 Luhmann, *Macht* (Fn. 64), S. 9.

anderen Seite ein Risiko ausgeht, dann ist es besser, sich unter den Schutz der eigenen Seite zu stellen.

(3) *Autoritative Macht*: Effektiver und dauerhaft wirksamer als der Einsatz von Zwangsmitteln oder das Ankündigen von Sanktionen ist das freiwillige Anerkennen als dritte Form der Macht.<sup>70</sup> Sie ist in der politischen Öffentlichkeit das Ergebnis persuasiver (Medien-)Wirkung, und zwar durch rationales Argumentieren, d. h. die Macht von Rechtfertigungen, die Gründe für die Wahl unter Handlungsoptionen liefern,<sup>71</sup> oder durch irrationale Überzeugungsmittel.<sup>72</sup> Autoritative Macht bewirkt, dass nicht nur das äußerliche Verhalten, sondern auch die Einstellung der Machtbetroffenen angepasst wird; in diesem Fall erübrigt sich die dauerhafte Überwachung, ob Handeln konform ist.<sup>73</sup> Quelle der Autorität, d. h. der freiwilligen „Anerkennung einer Überlegenheit“<sup>74</sup>, können unterschiedlich sein, etwa Webers Typen der legitimen Herrschaft (rational, traditional, charismatisch).<sup>75</sup> Die Wirkung autoritativer Macht ist weniger gut kalkulierbar als jene der ersten beiden Machtformen, und zwar gerade in der Öffentlichkeit.<sup>76</sup> Zwischen freiwilliger Anerkennung und Fügsamkeit durch angekündigte Sanktionen ist der Übergang fließend: Persuasion knüpft oft das Versprechen, künftig

---

70 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 104-131. Zu Macht und Autorität vgl. auch Arendt, Macht und Gewalt (Fn. 28), S. 46; U. Bröckling, Von Hirten, Herden und dem Gott Pan, in: U. Bröckling, Gute Hirten führen sanft, Berlin, S. 15 (22); Han, Was ist Macht? (Fn. 3), S. 8. Als allgemeine Analysen der Autorität vgl. J. M. Bocheński, Was ist Autorität?, Freiburg i. B. 1974; T. Eschenburg, Über Autorität, Frankfurt a. M. 1976; S. Kleinschmidt, Lob der Autorität, Berlin 2023.

71 R. Forst, Normativität und Macht. Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen, Berlin 2015, S. 60.

72 Z. B. Schönbach, Verkaufen (Fn. 11); W. Wirth/R. Kühne, Grundlagen der Persuasionsforschung, in: W. Schweiger/A. Fahr (Hrsg.), Handbuch Medienwirkungsforschung, Wiesbaden 2013, S. 313.

73 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 108-109.

74 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 110.

75 M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1980 (1922) (124). Weiter lässt sich nach epistemischen und moralischen Autoritäten differenzieren, deren Überzeugungskraft sich aus Wahrheit und Moral speist (z. B. R. Hauswald, Epistemische Autoritäten, Berlin 2024).

76 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 130-131, 148.

bestimmte Ziele zu erreichen, an Bedingungen, z. B. wenn am Wahltag die Zustimmung für die eigene Partei eingefordert wird.<sup>77</sup>

(4) *Epistemische Macht*: Gegenüber Popitz wird hier eine weitere Form der Macht ergänzt: Macht ergibt sich nicht nur aus der subjektiven Bewertung von Handlungsalternativen und der Wahrscheinlichkeit ihres Erfolgs (z. B. im Hinblick auf negative und positive Sanktionen), sondern schon daraus, was über die Situation bekannt ist,<sup>78</sup> d. h. aus dem verfügbaren und rezipierten Wissen, wie es z. B. der Journalismus bereitstellt. Der Journalismus vermittelt Faktenwissen über aktuelle Ereignisse und ordnet sie kausal ein.<sup>79</sup> Darauf baut die individuelle und öffentliche Meinungsbildung auf, die wertende Gesichtspunkte ins Spiel bringt. Neben persuasiven sind daher auch kognitive Medienwirkungen für Macht relevant. Durch die Vermittlung vielfältiger und objektiver oder auch einseitiger und falscher Informationen werden Wirklichkeitsbilder geprägt. Die soziale Konstruktion der Wirklichkeit durch Massenmedien ergibt sich aus der Selektion von Themen (Agenda-Setting) und Ereignissen (journalistische Kriterien der Nachrichtenauswahl und -präsentation), ihrer Einordnung (Framing)<sup>80</sup> sowie der Objektivität der Nachrichten.<sup>81</sup>

Bezogen auf die liberale Demokratie als Herrschaftsform, stellt sich die Frage nach legitimen und illegitimen Machtmitteln. *Illegitim* sind solche Mittel, die Werte der liberalen Demokratie verletzen, z. B. Wahrheit (Desinformation), Freiheit (Zensur) und Gleichheit (Diskriminierung).<sup>82</sup>

### III. Meinungsmacht digitaler Plattformen in der politischen Öffentlichkeit

Durch die Digitalisierung der politischen Öffentlichkeit ist Meinungsmacht nicht mehr zentral bei wenigen journalistischen Anbietern als Gatekeepern zu verorten, die den Zugang zur massenmedial hergestellten Öffentlichkeit

---

77 Popitz, Phänomene (Fn. 6), S. 90.

78 Esser, Situationslogik (Fn. 8), S. 246-247.

79 C. Neuberger, Journalistische Objektivität, Medien & Kommunikationswissenschaft (M&K) 2017, 406 (417-420).

80 Schenk, Medienwirkungsforschung (Fn. 56), S. 305-333, 433-525.

81 Neuberger M&K 2017.

82 C. Neuberger, Digitale Öffentlichkeit und liberale Demokratie, Aus Politik und Zeitgeschichte 2022, Beilage 10-II 18.

kontrollieren. Stattdessen ist von komplexen Netzwerkstrukturen in der öffentlichen Kommunikation auszugehen.<sup>83</sup>

Im Folgenden wird unterschieden, ob über diese Macht die Plattformunternehmen als Betreiber digitaler Plattformen oder deren Nutzer\*innen verfügen, die hier grob unterteilt werden in politische Akteure, Bürger\*innen und journalistische Anbieter.

(1) *Konditionale Macht*: Objektive Einschränkungen der Handlungsoptionen ergeben sich nicht nur aus aktivem (Gewalt- und Zwangs-)Handeln, sondern auch durch passive Beschränkungen. So definieren Plattformunternehmen den Code<sup>84</sup> bzw. das Protokoll.<sup>85</sup> Zwar beteiligen sie sich in der Regel nicht durch eigene Beiträge am politischen Diskurs, sie setzen dafür aber infrastrukturelle Rahmenbedingungen und setzen Regeln (Affordances<sup>86</sup>), und sie bestimmen subtil durch algorithmische Selektion den Kommunikationsverlauf: „Platforms may not shape public discourse by themselves, but they do shape the shape of public discourse.“<sup>87</sup> In diesem Sinne definiert auch Seemann Plattformmacht als „Netzwerk Macht plus Kontrollregimes“<sup>88</sup>. Unter „Netzwerk Macht“ versteht er die Fähigkeit, universelle Standards für Netzwerke zu setzen.<sup>89</sup> Kontrollregimes engen durch Standards und algorithmische Selektion Handlungsoptionen auf zwei Ebenen ein: Auf der ersten Ebene schränken sie potenzielle Verbindungen ein, auf der zweiten Ebene die konkreten Verbindungen.<sup>90</sup> Entsprechend definiert er: „Plattformen sind erwartete Vorselektionen potentieller Verbindungen, die unerwartete Anschlussselektionen konkreter Verbindungen

---

83 Castells hat vier Formen der Netzwerk Macht vorgeschlagen. Er unterscheidet (1) die Macht des Einschlusses und des Ausschlusses (Networking Power), die der traditionellen Gatekeeper-Macht entspricht, (2) die Macht, Standards und damit die Regeln für die Teilnehmer zu setzen (Network Power), (3) die relationale Macht in einem Netzwerk, anderen Akteuren den eigenen Willen aufzuzwingen (Networked Power), sowie (4) die Macht, überhaupt erst Netzwerke zu programmieren und zwischen ihnen Kontakte herzustellen (Network-Making Power). *Castells, Communication Power* (Fn. 2), S. 42-50.

84 Lessig, Code (Fn. 60).

85 A. Mennicken/M. Kornberger, Von Performativität zu Generativität, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 2021, Sonderheft 61, 451 (464-468).

86 S. K. Evans/K. E. Pearce/J. Vitak/J. W. Treem, Explicating Affordances, *Journal of Computer-Mediated Communication* 2017, 35.

87 Gillespie, Custodians (Fn. 44), S. 23.

88 Seemann, Macht der Plattformen (Fn. 44), S. 146.

89 Seemann, Macht der Plattformen (Fn. 44), S. 104-110.

90 Seemann, Macht der Plattformen (Fn. 44), S. 117-144.

wahrscheinlicher machen.“<sup>91</sup> Dies eröffnet Möglichkeiten der Manipulation der Meinungsbildung.<sup>92</sup>

Die datenbasierte Überwachung und Verhaltenssteuerung hat die Vorstellung einer völligen gesellschaftlichen Berechenbarkeit und Planbarkeit geweckt, die je nach Sichtweise als Utopie oder Dystopie aufgefasst wird: Während für Pentland die digitale Technik eine Art göttliches Auge ist, das menschliches Verhalten kontinuierlich und vollständig erfassen und verbessern kann,<sup>93</sup> sieht Zuboff darin eine „instrumentäre Gesellschaft“, in der demokratische Entscheidungen durch totales Wissen ersetzt werden sollen, mit einer „Priesterschaft von Datenwissenschaftlern“<sup>94</sup> an der Spitze. Weil individuelle Freiheit Sand im Getriebe dieser hoch effizienten Gesellschaft ist, werde damit der „Tod der Individualität“<sup>95</sup> herbeigeführt. Das Ergebnis sind der digitale „Überwachungskapitalismus“<sup>96</sup> und der digitale „Überwachungsstaat“<sup>97</sup>.

(2) *Instrumentäre Macht*: Digitale Plattformen setzen nicht auf Drohungen, sondern in erster Linie auf Versprechen. Sie bieten kostenlose Dienste an und versprechen die daten- und algorithmengesteuerte Erfüllung individueller Wünsche. Nutzer\*innen begeben sich auf Plattformen in eine digitale Unmündigkeit; sie erliegen dem „verlockenden, bequemen Paternalismus“<sup>98</sup>, so König. Die Erfüllung der individuellen Freiheit, zu bekommen, was man will, führe zur Aufgabe der politischen Freiheit, die in der „Autonomie als Freiheit von einseitigen Abhängigkeiten“<sup>99</sup> besteht.

Ein solches Verständnis [von Freiheit, C.N.] ist allerdings insofern irrig, als die liberale Demokratie nicht primär ein Arrangement darstellt, welches zufriedenstellende Leistungen produzieren soll. Vielmehr dient sie

---

91 Seemann, Macht der Plattformen (Fn. 44), S. 31.

92 J. Saunders, Dark Advertising and the Democratic Process, in: K. Macnish/J. Galliot (Hrsg.), Big Data and Democracy, Edinburgh 2020, S. 73. Diskutiert wird, ob Manipulation stets auf Täuschung beruht, notwendig negativ für die Manipulierten ist und in jedem Fall rationales Handeln unterläuft. A. Fischer, Manipulation, Berlin 2017, S. 41-78; C. R. Sunstein, The Ethics of Influence, Cambridge 2016, S. 78-115.

93 A. Pentland, Social Physics, New York, NY 2014, S. 8-14.

94 Zuboff, Zeitalter (Fn. 35), S. 495-496.

95 Zuboff, Zeitalter (Fn. 35), S. 504.

96 Zuboff, Zeitalter (Fn. 35).

97 K. Strittmatter, Die Neuerfindung der Diktatur, München 2018.

98 P. D. König, Die digitale Versuchung, Politische Vierteljahresschrift (PVS) 2019, 441 (443).

99 König, Versuchung PVS 2019, 456.



in erster Linie dazu, die dauerhafte Freiheit der Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung und Mitwirkung in der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu garantieren [...].<sup>100</sup>

Dabei steht eine bloß „abstrakte Gefahr“ der instrumentellen Steuerung einem Nutzen gegenüber, der „unmittelbar erfahrbar“<sup>101</sup> ist. Auch Dolata und Schrape betonen die freiwillige Unterwerfung im Gegenzug für kostenlose Dienste:

Diese Macht äußert sich in vielen Fällen [...] aber längst nicht immer als rigide Kontrolle, als direkter Zwang oder einklagbare Rechenschaftspflicht, sondern entfaltet sich für die große Zahl regelkonformer Nutzer kaum spürbar und weitgehend geräuschlos unter der Oberfläche einer (vermeintlichen) Offenheit, die die Plattformen als Markt- und Sozialräume auch auszeichnet. Die Nutzer, Konsumenten und Anbieter sind freiwillig dort, sie können dort recht unbehelligt ihren Interessen und Geschäften nachgehen, kollaborieren und kommunizieren oder sich gegenseitig beobachten und beurteilen. Sie haben sich allerdings an Regeln zu halten, auf deren Zustandekommen sie so gut wie keinen Einfluss haben, auf ebenso umfassende wie opake Überwachungssysteme einzulassen, die sie selbst weder gestalten noch kontrollieren können, sowie im Austausch gegen den Zugang einer weitreichenden Enteignung von ihren auf den Plattformen als Rohdaten hinterlassenen Äußerungen und Verhaltensspuren zuzustimmen.<sup>102</sup>

Auch der *professionelle Journalismus* nutzt in vielfältiger Weise die kostenlos verfügbaren digitalen Plattformen für eigene Zwecke (z. B. für Eigenwerbung, Recherche, Publikation, Publikumsinteraktion und -monitoring).<sup>103</sup> Daraus ergeben sich zwar kurzfristig operative Vorteile, aber langfristig strategische Nachteile aufgrund der Machtasymmetrie zwischen Plattform- und Medienunternehmen. Medien gewinnen an Reichweite, ver-

---

100 König, Versuchung PVS 2019, 453.

101 König, Versuchung PVS 2019, 444.

102 U. Dolata/J.-F. Schrape, Plattform-Architekturen, in: U. Dolata/J.-F. Schrape (Hrsg.), Internet, Big Data und digitale Plattformen, Wiesbaden 2022, S. 11 (28-29).

103 C. Neuberger/C. Nuernbergk/S. Langenohl, Journalism as Multichannel Communication, Journalism Studies 2019, 1260; Nielsen/Ganter, The Power of Platforms (Fn. 2), S. 67-75.

lieren aber die Kontrolle über die journalistische Identität, den Zugang zu Publikumsdaten und Werbeumsätze an Plattformen.<sup>104</sup>

Während Plattformunternehmen Folgebereitschaft vor allem durch Versprechen erzielen, setzen einige *politische Akteure* auf Drohungen: Wer eingeschüchtert ist, wer Angst vor Hasskommentaren, Cybermobbing und Shitstorms hat, wird kaum bereit sein, sein Recht auf freie Meinungsäußerung wahrzunehmen (Chilling-Effekt<sup>105</sup>). Dafür bedarf es also keiner äußeren Einschränkung wie z. B. Zensur, sondern es genügt, dass das subjektive Empfinden besteht, ein zu großes Risiko einzugehen.

(3) *Autoritative Macht*: Persuasion zielt auf rationales und irrationales Überzeugen. *Politische Akteure* verwenden digitale Plattformen, um die Meinungsbildung zu beeinflussen. Dabei kommen Machtmittel wie Suchmaschinen-Optimierung (SEO), Social Bots, die massenhaft persuasive Botschaften verbreiten, oder generative KI zur Textproduktion zum Einsatz.<sup>106</sup> *Bürger\*innen* nutzen soziale Medien zur Mobilisierung für politische Ziele.<sup>107</sup> Anders als professionell-journalistische Gatekeeper über Massenmedien haben *Plattformunternehmen* keine vollständige Kontrolle über die Inhalte und Interaktionen auf ihren Plattformen. Zugleich aber besteht ihr Geschäftsmodell darin, Vorhersageprodukte zu verkaufen,<sup>108</sup> z. B. bei der Werbevermarktung. Die Plattform-Revolution führt zu einer „Refeudalisierung“<sup>109</sup> von Öffentlichkeit und „zu einer neuen Vermittlungsstruktur, in der die neuen Plattform-Intermediäre als dominante Überwachungskapitalisten Beeinflussungs-Vermittlungsmacht an ressourcenstarke gesellschaftliche Akteure verkaufen können – ähnlich wie die Landesherren im Feudalismus Bewirtschaftungs-Lehen vergaben.“ Allerdings gibt es auch Zweifel an der Existenz dieser Meinungsmacht, da es dafür nach wie vor

---

104 Z. B. Nielsen/Ganter, The Power of Platforms (Fn. 2); A. A. Ross Arguedas/S. Badri-nathan/C. Mont'Alverne/B. Toff/R. Fletcher/R. K. Nielsen, "It's a battle you are never going to win", Journalism Studies 2022, 1821.

105 J. W. Penney, Understanding Chilling Effects, Minnesota Law Review 2022, 1451.

106 Z. B. S. C. Woolley/P. N. Howard (Hrsg.), Computational Propaganda, New York, NY 2019.

107 W. L. Bennett/A. Segerberg, The Logic of Connective Action. Cambridge 2013.

108 Zuboff, Zeitalter (Fn. 35).

109 F. Lobigs, Plattform-Revolution der öffentlichen Kommunikation und Krise der Vermittlung aus institutionenökonomischer Perspektive, in: O. Jarren/C. Neuberger (Hrsg.), Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise, Wiesbaden 2020, S. 155 (177).

an empirischen Nachweisen mangelt. So vermutet Seemann eine „erschreckend geringe Manipulationskraft“<sup>110</sup> digitaler Plattformen.

(4) *Epistemische Macht*: Die Qualität der Wissensvermittlung kann durch journalistische Standards wie Wahrheit, Relevanz, Vielfalt und Unabhängigkeit definiert werden. Zuboff kritisiert, dass *Plattformunternehmen* radikal indifferent gegenüber der Qualität der selektierten Inhalte sind.<sup>111</sup> Auch „korrumpierte Information“<sup>112</sup>, die *politische Akteure* verbreiten, stellt für ihr Geschäftsmodell kein Problem dar, während „professioneller Journalismus das genaue Gegenteil von radikaler Indifferenz“<sup>113</sup> ist. Allerdings besteht die Neigung, Verbreitung, Nutzung und Wirkung von Falschinformationen in der digitalen Öffentlichkeit zu überschätzen, wie ein aktueller Forschungsüberblick zeigt.<sup>114</sup> Die Meinungsmacht der Plattformunternehmen ergibt sich zudem aus ihrer Fähigkeit, Themen und Meinungen mehr oder weniger sichtbar oder unsichtbar zu machen oder durch Irrelevantes vom Wesentlichen abzulenken.

Im 21. Jahrhundert bedeutet Zensur, die Menschen mit irrelevanten Informationen zu überschwemmen. Die Menschen wissen einfach nicht, worauf sie achten sollen, und vergeuden ihre Zeit oft damit, sich mit Nebenaspekten zu beschäftigen. In früheren Zeiten bedeutete Macht, Zugang zu Daten zu haben. Heute bedeutet Macht zu wissen, was man ignorieren kann.<sup>115</sup>

#### IV. Fazit

Ausgangspunkt der Überlegungen war die Kritik, dass die spezifische Macht in der Öffentlichkeit zu gegenstandsnah definiert wird, z. B. als Medien-, Plattform-, Netzwerk- oder Diskursmacht. Hier wurde dagegen abstrakt angesetzt. Das intentional einsetzbare Wirkungspotenzial ist in vier Machtformen eingeteilt worden, die sich sämtlich auf Kommunikation beziehen lassen (I.): Gewalt und andere objektive Einschränkungen

---

110 Seemann, Macht der Plattformen (Fn. 44), S. 364.

111 Zuboff, Zeitalter (Fn. 35), S. 577-586.

112 Zuboff, Zeitalter (Fn. 35), S. 579.

113 Zuboff, Zeitalter (Fn. 35), S. 580.

114 Altay/Berriche/Acerbi Social Media + Society 2023.

115 Y. N. Harari, Homo Deus, München 2017, S. 536.

der Handlungsmöglichkeiten als konditionale Macht, Drohen und Versprechen als instrumentäre Macht, Überzeugen als autoritative Macht sowie Wissensvermittlung als epistemische Macht. Alle vier Machtformen sind für die Bestimmung von Meinungsmacht in der politischen Öffentlichkeit (II.) und auf digitalen Plattformen (III.) relevant und haben dort jeweils besonderen Ausprägungen. In dieser Skizze konnten Vorarbeiten für Regulierungsfragen geleistet werden, auf die selbst an dieser Stelle nicht mehr näher eingegangen werden kann. Häufig wird in der Literatur auf die Demokratiegefährdung durch digitale Plattformen verwiesen<sup>116</sup> und eine gemeinwohlorientierte Regulierung angemahnt.<sup>117</sup> Durch Künstliche Intelligenz werden sich in absehbarer Zeit die Möglichkeiten für alle vier Machtformen erheblich verändern.<sup>118</sup> Die anhaltende Dynamik der Digitalisierung erfordert, dass sich die Plattformregulierung fortlaufend mit der Kommunikationswissenschaft rückkoppelt, um neue Ausprägungen der vier Machtformen im Blick zu haben und deren Relevanz durch empirisch gesicherte Wirkungsannahmen einschätzen zu können.

---

116 Andree, Big Tech (Fn.1); Seemann, Macht der Plattformen (Fn. 44), S. 368-371.

117 Helberger Digital Journalism 2020; J. van Dijck/D. Nieborg/T. Poell, Reframing Platform Power, Internet Policy Review 2019, 1.

118 H. Farrell/A. Newman/J. Wallace, Spirals of Delusion, Foreign Affairs 2022, 168.

