

Antrag

des Abg. Daniel Karrais u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Staatsministeriums

Einsatz von Micro-Targeting durch die Landesregierung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie viele Kanäle sie und die einzelnen Ministerien auf Plattformen der Sozialen Medien betreibt (bitte unter Angabe der jeweiligen Kanäle);
2. wie oft sie durch einzelne Ministerien oder als Landesregierung in den vergangenen fünf Jahren jeweils Werbeanzeigen oder Posts, deren Reichweite gegen Entgelt gesteigert wurde, auf Plattformen der Sozialen Medien (Facebook, Instagram, Youtube, LinkedIn, Twitter, usw.) geschaltet hat (bitte unter Angabe des jeweiligen Zeitraums, des genutzten Accounts sowie unter Darstellung, ob hausintern oder bei Dritten wie bspw. Werbeagenturen beauftragt wurde);
3. welche dieser Werbeanzeigen bzw. beworbenen Posts im Vorfeld von Landtags- oder Bundestagswahlen geschaltet wurde (drei Monate vor den Wahlen);
4. was sie unter sogenanntem Micro-Targeting auf Sozialen Medien versteht;
5. wie sie den Einsatz von Micro-Targeting durch öffentliche Einrichtungen und Institutionen oder Unternehmen zum Zwecke der Werbung in Hinblick auf Datenschutz, werberechtliche Grundlagen und die gesellschaftspolitische Auswirkung bewertet;
6. inwieweit sie bei Werbeanzeigen oder Posts, deren Reichweite gegen Entgelt gesteigert wurde, auf den Plattformen der Sozialen Medien Micro-Targeting verwendet bzw. in den vergangenen drei Jahren verwendet hat (bitte auch unter Darstellung von an Dritte vergebenen Aufträgen);

7. wenn ja, welche Zielgruppen mit welchen Interessen hierfür von welchem Ministerium definiert und genutzt wurden (bitte unter Darstellung der jeweils gewählten Einzelmerkmale);
8. wie viel sie bzw. die einzelnen Ministerien in Werbeanzeigen bzw. beworbene Posts auf den Sozialen Medien in den Jahren 2019, 2020 und 2021 investiert hat (bitte aufgeschlüsselt nach Monaten);
9. wie viel sie bzw. die einzelnen Ministerien in Werbeanzeigen in herkömmlichen Medien (Zeitungen, Fernsehen, Rundfunk, Internet, Plakatwerbung usw.) in den Jahren 2019, 2020 und 2021 investiert hat (bitte aufgeschlüsselt nach Monaten);
10. ob sie plant, Werbung auf Sozialen Medien einzusetzen und in welchem Umfang;
11. welche Regelungen und Richtlinien der Landesregierung es für die Art, den Umfang und die Transparenz von Werbeanzeigen auf Sozialen Medien gibt;
12. wie sie den Einfluss von sozialen Plattformen, wie Facebook, Instagram oder Twitter auf die Stimmungslage in der Bevölkerung und Wahlergebnisse bewertet.

21.2.2022

Birstock, Bonath, Brauer, Fischer, Goll, Haag, Haußmann, Heitlinger, Hoher, Dr. Jung, Karrais, Dr. Schweickert, Trauschel FDP/DVP

Begründung

Die politische Kommunikation zu den Bürgerinnen und Bürgern läuft immer mehr abseits der klassischen Verbreitungsformen. Insbesondere Plattformen von Sozialen Medien gewinnen immer mehr an Bedeutung. Dort können unterschiedliche Zielgruppen individuell und zielgerichtet adressiert werden. Beim Einsatz von Werbeanzeigen und besonderer Marketing-Instrumente entsteht dadurch eine besondere Verantwortung. Nach Medienrecherchen nutzten im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 neben Parteien auch Bundes- und Landesministerien die Möglichkeit von sogenanntem „Micro-Targeting“, um Werbeanzeigen nur bestimmten Personengruppen anzeigen zu lassen. Daher stellt sich die Frage, inwiefern auch die baden-württembergische Landesregierung und ihre Ministerien Soziale Medien und Micro-Targeting einsetzen.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 21. April 2022 Nr. STMSR-0141.5-7/1/1 nimmt das Staatsministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Kultur, Jugend und Sport, dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus, dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration, dem Ministerium der Justiz und für Migration, dem Ministerium für Verkehr und dem Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. wie viele Kanäle die Landesregierung und die einzelnen Ministerien auf Plattformen der Sozialen Medien betreibt (bitte unter Angabe der jeweiligen Kanäle);

Die Landesregierung und die einzelnen Ministerien betreiben Kanäle auf Twitter, Facebook, Instagram, Mastodon, YouTube, LinkedIn, Flickr, Telegram und Threema. Eine Übersicht, welches Ministerium welche Kanäle zu welchen Themenbereichen und Kampagnen im Einzelnen betreibt, ist unter anderem auf den jeweiligen Webseiten der Ministerien einsehbar.

Eine aktuelle Übersicht ist hier einsehbar: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/social-media/>.

2. wie oft sie durch einzelne Ministerien oder als Landesregierung in den vergangenen fünf Jahren jeweils Werbeanzeigen oder Posts, deren Reichweite gegen Entgelt gesteigert wurde, auf Plattformen der Sozialen Medien (Facebook, Instagram, Youtube, LinkedIn, Twitter, usw.) geschaltet hat (bitte unter Angabe des jeweiligen Zeitraums, des genutzten Accounts sowie unter Darstellung, ob hausintern oder bei Dritten wie bspw. Werbeagenturen beauftragt wurde);

Zur Beantwortung verweist das Staatsministerium auf die im Anhang beigelegte Anlage 1.

3. welche dieser Werbeanzeigen bzw. beworbenen Posts im Vorfeld von Landtags- oder Bundestagswahlen geschaltet wurde (drei Monate vor den Wahlen);

Die Landesregierung orientiert sich hier an den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht für das Bundesverfassungsrecht aus dem Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit Art. 38. Abs. 1 GG sowie aus dem passiven Wahlrecht aus Art. 3 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG hergeleitet hat. Von den darin ausgeführten Beschränkungen der Öffentlichkeitsarbeit unberührt bleiben dagegen auch im Vorfeld der Wahl lediglich informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass gerade zu diesem Zeitpunkt geboten sind. Diese Grundsätze gelten sowohl für die Bundestagswahlen als auch für Landtagswahlen. So ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch vom Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg übernommen worden. (vgl. dazu die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages zur Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen in zeitlicher Nähe zu Wahlterminen: <https://www.bundestag.de/resource/blob/407370/e01799153bfff14141a9891c450b04575/WD-3-453-07-pdf-data.pdf>)

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

4. was sie unter sogenanntem Micro-Targeting auf Sozialen Medien versteht;
5. wie sie den Einsatz von Micro-Targeting durch öffentliche Einrichtungen und Institutionen oder Unternehmen zum Zwecke der Werbung in Hinblick auf Datenschutz, werberechtliche Grundlagen und die gesellschaftspolitische Auswirkung bewertet;
6. inwieweit sie bei Werbeanzeigen oder Posts, deren Reichweite gegen Entgelt gesteigert wurde, auf den Plattformen der Sozialen Medien Micro-Targeting verwendet bzw. in den vergangenen drei Jahren verwendet hat (bitte auch unter Darstellung von an Dritte vergebenen Aufträgen);
7. wenn ja, welche Zielgruppen mit welchen Interessen hierfür von welchem Ministerium definiert und genutzt wurden (bitte unter Darstellung der jeweils gewählten Einzelmerkmale);

Die Fragen 4, 5, 6 und 7 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Vorauszuschicken ist, dass sich die Angaben zu Werbeanzeigen und Posts auf Plattformen der Sozialen Medien ausschließlich auf den Bereich der „politischen Kommunikation“ beziehen. Übergeordnete oder über die tagesaktuelle Information hinausgehende Öffentlichkeitsarbeitskampagnen oder Imagewerbung wie beispielsweise die Kampagnen „Wir können alles. Außer Hochdeutsch.“, „THE LÄND“, „bewegt“, „digitalhilft“, „EnergiewendeBW“ oder „NachhaltigkeitsstrategieBW“, die nicht direkt über die originären Ministeriumskanäle laufen, sind nicht Teil der Auflistung.

Ein aktuelles Rechtsgutachten des Landtags Rheinland-Pfalz hat sich der Thematik ausführlich gewidmet (vgl. dazu Gutachterlich Stellungnahme zur Zulässigkeit des Micro-Targetings durch das Klimaschutzministerium des Landes Rheinland-Pfalz auf Facebook: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1519-V-18.pdf>). Demnach unterliegt die staatliche Informationstätigkeit auf Facebook und anderen Sozialen Netzwerken im Ausgangspunkt den üblichen Anforderungen an staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Deren grundsätzliche Zulässigkeit ist anerkannt. Die staatliche Stelle muss dabei aber im Rahmen ihrer Aufgaben und Zuständigkeit handeln.

Unter Micro-Targeting versteht die Landesregierung vor diesem Hintergrund die Ausspielung von Werbeanzeigen an eine bestimmte, in der Regel sehr kleine Zielgruppe. Dadurch wird erreicht, dass Beiträge oder Anzeigen häufiger oder prominenter im News-Feed von Social-Media-Nutzern angezeigt werden. Aufgrund des Neutralitätsgebots ist Micro-Targeting für Akteure der Exekutive ausschließlich und eng begrenzt zum Zwecke der ressortgebundenen Sachvermittlung und Informationsweitergabe einsetzbar – etwa, um die Effektivität einzelner ressortspezifischer Maßnahmen zielgerichtet zu fördern (beispielsweise indem potenziell Interessierte auf Aktionstage oder Förderprogramme hingewiesen werden).

Ein Einsatz zur Beeinflussung von politischen Stimmungen oder Wahlergebnissen ist hingegen grundsätzlich nicht zulässig. Bei einem solchen Einsatz könnte datenbasiertes Micro-Targeting in Summe gesellschaftliche Debatten fragmentieren sowie das Vertrauen in Politik und demokratische Institutionen weiter unterminieren. Auch der datenschutzrechtliche Grundsatz der Datensparsamkeit wäre bei solch einem Einsatz zu prüfen.

Die Landesregierung verfolgt daher insgesamt einen sehr zurückhaltenden Einsatz von Micro-Targeting im Rahmen der politischen Kommunikation, da tagesaktuelle politische Informationen grundsätzlich in gleicher Weise allen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich sein müssen. Grundsätzlich können staatliche Stellen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit aber Zielgruppenkriterien verwenden, die sich inhaltlich aus ihrem Zuständigkeitsbereich ergeben.

8. *wie viel sie bzw. die einzelnen Ministerien in Werbeanzeigen bzw. beworbene Posts auf den Sozialen Medien in den Jahren 2019, 2020 und 2021 investiert hat (bitte aufgeschlüsselt nach Monaten);*

Siehe *Anlage 1* aus Antwort Frage 2. Aus Gründen der Unverhältnismäßigkeit mit Blick auf den Rechercheaufwand ist eine detaillierte Aufschlüsselung nach Monaten leider nicht möglich.

9. *wie viel sie bzw. die einzelnen Ministerien in Werbeanzeigen in herkömmlichen Medien (Zeitungen, Fernsehen, Rundfunk, Internet, Plakatwerbung usw.) in den Jahren 2019, 2020 und 2021 investiert hat (bitte aufgeschlüsselt nach Monaten);*

Siehe *Anlage 1* aus Antwort Frage 2. Aus Gründen der Unverhältnismäßigkeit mit Blick auf den Rechercheaufwand ist eine detaillierte Aufschlüsselung nach Monaten leider nicht möglich. Darüber hinaus schaltet die Landesverwaltung im Rahmen ihrer laufenden Geschäftstätigkeit regelmäßig Anzeigen zur Ausschreibung etwa von Personalstellen, zur Würdigung verstorbener (ehemaliger) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie zur Ausschreibung öffentlicher Aufträge. Diese Anzeigen sind notwendig, um die gesetzlichen Bekanntmachungspflichten der öffentlichen Verwaltung zu erfüllen und den Dienstbetrieb zu ermöglichen.

10. *ob sie plant, Werbung auf Sozialen Medien einzusetzen und in welchem Umfang;*

Der Einsatz von Werbung auf Sozialen Medien kann als Teil der Öffentlichkeitsarbeit, je nach inhaltlichen und zielgruppenspezifischen Kommunikationsschwerpunkten, in Erwägung gezogen werden. Die Planungen dazu liegen in der jeweiligen Ressortverantwortung. Eine pauschale Aussage kann hierzu nicht getroffen werden.

11. *welche Regelungen und Richtlinien der Landesregierung es für die Art, den Umfang und die Transparenz von Werbeanzeigen auf Sozialen Medien gibt;*

Auch hier wird auf die Bewertung des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages verwiesen: Für die Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit von einer parteiübergreifenden Einwirkung auf den Wahlkampf gilt die Grundregel, dass sich Öffentlichkeitsarbeit im jeweiligen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich halten muss. Aus der Verpflichtung der Regierung, sich jeder parteiübergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folgt das Gebot äußerster Zurückhaltung. Grundsätzlich zulässig sind aber auch im Vorfeld der Wahl lediglich informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus aktuellem Anlass gerade zu diesem Zeitpunkt geboten sind. Das Regierungshandeln soll auch in der Zeit vor der Wahl nicht zum Erliegen kommen, Öffentlichkeitsarbeit ist daher nicht pauschal verboten.

12. *wie sie den Einfluss von sozialen Plattformen, wie Facebook, Instagram oder Twitter auf die Stimmungslage in der Bevölkerung und Wahlergebnisse bewertet.*

Insgesamt gewinnen die Sozialen Medien als Mittel der politischen Kommunikation mehr und mehr an Gewicht. Entsprechend umfasst die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung ein breites und allgemein zugängliches Informationsangebot im Netz.

Hassler

Staatssekretär

Anlage 1

Ministerium	Ausgaben für Werbung/ Posts Social Media (z.B. Facebook, Instagram, Twitter)	Ausgaben für Werbeanzeigen sonstige Medien (z.B. Fernsehen, Rundfunk, Plakatwerbung, Internet)
Staatsministerium		
2017	-	-
2018	-	-
2019	-	-
2020	-	-
2021	-	-
Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen		
2017	-	-
2018	-	-
2019	-	-
2020	-	-
2021	-	-
Ministerium für Finanzen		
2017	100,82 €	-
2018	9,00 €	-
2019	-	1366,12 €
2020	-	-
2021	-	-
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport		
2017	-	-
2018	-	-
2019	-	-
2020	-	-
2021	-	-
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft		
2017	-	-
2018	-	-
2019	-	-
2020	-	-
2021	-	-
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst		
2017	-	-
2018	-	-
2019	-	-
2020	-	-
2021	-	-
Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz		
2017	-	-
2018	-	-
2019	-	81.304,84 €
2020	2775,66 €	-
2021	1660,00 €	-
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus		
2017	122,00 €	-
2018	77,00 €	-

	2019	-	-
	2020	478,00 €	-
	2021	-	-
Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration			
	2017	-	-
	2018	-	-
	2019	50,00 €	14.244,27 €
	2020	500,00 €	76.732,21 €
	2021	10.695,70 €	-
Ministerium der Justiz und für Migration			
	2017	-	-
	2018	-	-
	2019	(Europawahlkampagne) 448,00 €	-
	2020		Infoscreens inkl. Werbebanner im Stuttgarter Hbf. zu Europathemen (Lange Nacht der Konsulate etc.) (01.09.2020 bis 31.08.2021) 8377,95 € Plakatkampagne Jugend und Europa Teil 1 2853,60 €
	2021	-	Plakatkampagne Jugend und Europa Teil 2 2570,40 €
Ministerium für Verkehr			
	2017	-	-
	2018	-	-
	2019	-	-
	2020	-	-
	2021	-	-
Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen			
	2017	-	-
	2018	-	-
	2019	-	-
	2020	-	-
	2021	-	50 Jahre Städtebauförderung, Veröffentlichung im Staatsanzeiger 4450,00 €