

# REGULIERUNG 2.0

Soziale Netzwerke, Suchmaschinen & Co.:  
Wie Regulierung dazu beitragen kann,  
die Meinungs- und Pressefreiheit zu schützen.

Empfehlungen von Reporter ohne Grenzen (ROG) Deutschland  
an die deutsche Bundesregierung und den Deutschen Bundestag.

*Diese Kurzversion gibt einen Überblick über die detailliert begründeten Empfehlungen,  
die ROG im Bericht „Regulierung 2.0“ ausgearbeitet hat.*

**REPORTER  
OHNE GRENZEN**  
FÜR INFORMATIONSFREIHEIT

Soziale Netzwerke, Suchmaschinen und andere digitale Plattformen besitzen ein großes Freiheitspotenzial. Sie tragen dazu bei, dass sich Menschen weltweit vernetzen, austauschen und unabhängig informieren können. Doch zunehmend geraten die Schattenseiten der digitalen Freiheiten ins Zentrum der öffentlichen Diskussion: Missbrauch, Manipulation sowie die faktische Monopolstellung der Anbieter. Daher wird die bislang unzureichende Regulierung vor allem von Suchmaschinen und sozialen Netzwerken auch in Deutschland intensiv diskutiert.

Im Zusammenhang mit der Debatte um „Falschnachrichten“ und „Hassbotschaften“ wächst der Druck auf Anbieter, beanstandete Inhalte rasch auf Rechtmäßigkeit zu prüfen und gegebenenfalls umgehend zu entfernen. So soll das im Januar 2018 in Kraft getretene deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) die Betreiber sozialer Netzwerke dazu anhalten, gegen rechtswidrige Inhalte vorzugehen. Ihnen werden enge Fristen gesetzt und hohe Strafen angedroht, sofern sie keine ausreichenden Verfahren zum Umgang mit Beschwerden anbieten. Dazu gehört auch das Löschen von Inhalten. Damit werden private Unternehmen noch stärker als zuvor in die Rolle des Richters über die Meinungs- und Pressefreiheit gedrängt.

Zur Frage, nach welchen Standards automatische Entscheidungssysteme funktionieren und kontrolliert werden sollten, existieren bisher keine verbindlichen Rechtsrahmen. Während „klassische“ Medien, die selbst journalistische Inhalte erstellen und verbreiten, sowie „neutrale“ Intermediäre meist technischer Infrastrukturen wie Internetanbieter freiwilliger Selbstkontrolle bzw. gesetzlicher Regulierung unterliegen, fehlt bei sozialen Netzwerken wie Facebook, Suchmaschinen wie Google oder Mikroblogging-Plattformen wie Twitter eine Regulierung ihrer automatischen Entscheidungssysteme weitestgehend.

Diese privaten Unternehmen mit Quasi-Monopolstellung erstellen zwar keine Inhalte, aber sie priorisieren und strukturieren Inhalte nach Relevanzkriterien. Als Mittler zwischen Nutzern und Inhalten kommt ihnen damit eine besondere Bedeutung für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung zu. Sie übernehmen teilweise eine Funktion, die einst etablierte Medien wie Verlage oder Fernseh- und Rundfunksender innehatten. So werden diese den Markt dominierenden Anbieter Teil jener informationellen Grundversorgung, die ein Wesensmerkmal demokratischer Gesellschaften ist. Diese Unternehmen bezeichnet Reporter ohne Grenzen Deutschland als Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung. Ihre Regulierung soll dazu beitragen, das Recht auf Meinungs- und Pressefreiheit im digitalen Zeitalter zu schützen und zu stärken.

*Mit folgenden Empfehlungen richten sich an die Bundesregierung und Mitglieder des Deutschen*

*Bundestages. Reporter ohne Grenzen Deutschland möchte in dieser Debatte einen konstruktiven Beitrag leisten und Impulse für eine Regulierung geben.*

### **A) Informationsintermediäre als Grundversorger der Gesellschaft begreifen**

Reporter ohne Grenzen Deutschland plädiert dafür, den Markt dominierende Informationsintermediäre als informationelle Grundversorger der Gesellschaft zu begreifen, die in ihrem wirtschaftlichen Handeln besonders hohe Sorgfaltspflichten erfüllen müssen. Informationsintermediäre sollten in ihrem Handeln besonders transparent sein und öffentlich reguliert werden. Bei der Regulierung sollte die besondere Bedeutung dieser Angebote für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung ebenso wie das Gebot der Staatsferne bei der Erstellung von Inhalten beachtet werden. Regulierungsansätze können in bestehende Rechtsrahmen eingegliedert oder als eigenständige Regelungen erarbeitet werden und in ihrer Ausgestaltung variieren (→ Kapitel 3 der Langfassung).

### **B) Rechtsanspruch auf Nutzung von Informationsintermediären gewährleisten**

Menschen sollten einen rechtlichen Anspruch erhalten, die Dienste von Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung zu nutzen. Das heißt, das Zugangs- und Äußerungsrecht darf dort für niemanden eingeschränkt werden, der die meinungsäußerungsrechtlichen Grenzen des deutschen Rechts nicht überschreitet. In Suchmaschinen müssen alle Informationen potenziell abrufbar sein, die nicht gegen geltendes Recht verstoßen. Menschen, die durch Nutzung der Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung in ihren Rechten verletzt worden sind, müssen sich dagegen mit juristischen Mitteln wehren können. Das „digitale Hausrecht“ der privaten Betreiber gilt nur eingeschränkt (→ Kapitel 4 der Langfassung).

### **C) Widerspruchsrechte für Nutzer und unabhängige Aufsicht beim Umgang mit Beschwerden einführen**

Nutzer sollten Widerspruchsrechte erhalten, mit denen sie sich gegen die Sperrung oder Löschung von Inhalten durch Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung wehren können. Entsprechende Verfahren müssen rechtsstaatlichen Maßstäben genügen und im Zweifel einer richterlichen Kontrolle unterliegen können. Hierfür bedarf es „internetgerechter“ Institutionen wie etwa Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften oder unabhängigen Schiedsstellen der Anbieter, deren Verfahren unabhängig kontrolliert würden. Im Anschluss an solche Schiedsstellen muss Nutzern der Rechtsweg offen stehen.

Dafür sollten bereits etablierte Verfahren zum Umgang mit Beschwerden – wie etwa das „Notice-and-Take-Down“

aus der E-Commerce-Richtlinie der EU – um eine unabhängige Aufsicht ergänzt werden. Darin sollten neben Betreibern, Vertretern von Justiz und Strafverfolgung auch „Ombudsleute der Nutzer“ sowie zivilgesellschaftliche Akteure vertreten sein. Dieser Aufsicht kommt insbesondere die Rolle zu, die Verfahren der privaten Betreiber im Ganzen zu kontrollieren, Leitlinien für den Umgang mit als „illegal“ gemeldeten Inhalten zu entwickeln und der Öffentlichkeit Bericht zu erstatten. Als unabhängige Schiedsstelle können sie vor einer gerichtlichen Klärung fungieren (→ Kapitel 4 der Langfassung).

#### **D) Freiwillige Filterung als Unterstützung begreifen**

Informationsintermediäre sollten nicht gesetzlich dazu verpflichtet werden, durch Filter aktiv die Erkennung und Löschung gesetzeswidriger Inhalte zu betreiben. Eine Entscheidung zur Löschung darf nicht von Algorithmen getroffen werden – sie muss vielmehr bei einem Menschen liegen, der den Kontext angemessen beurteilen und der selbst oder dessen Institution dafür verantwortlich gemacht werden kann. Von Betreibern freiwillig eingerichtete Filtersysteme können eine Unterstützung sein, potenziell gesetzeswidriges Material zu identifizieren. Diese Filtersysteme dürfen keine legalen Inhalte löschen. In Datenbanken für illegale Inhalte darf nur Material einfließen, das von dem im Grundgesetz garantierten Recht auf Meinungs- und Pressefreiheit nicht gedeckt ist. Das Dilemma zwischen dem Recht auf Meinungs- und Pressefreiheit einerseits sowie dem möglichen Missbrauch von Informationsintermediären durch Kriminelle, Terroristen oder Hetzer andererseits kann nicht immer aufgelöst werden. Ein „sauberes“ Netz wäre allerdings unweigerlich mit Kollateralschäden für die Meinungsfreiheit verbunden (→ Kapitel 4 der Langfassung).

#### **E) Automatisierte Entscheidungssysteme: Informationspflicht der Anbieter einführen und Wahlfreiheit der Nutzer stärken**

Zum Kern des Angebots von Informationsintermediären gehört es, mit Hilfe ihrer auf Algorithmen basierenden automatisierten Entscheidungssysteme (ADM, automated decision making) aus einer Flut von Informationen jene herauszufiltern, die für den jeweiligen Nutzer von Bedeutung sind – unabhängig von ihrem Wahrheitsgehalt. Mit wachsender Nutzung der Informationsintermediäre wächst auch die Bedeutung automatisierter Entscheidungssysteme. Eine Regulierung von ADM-Systemen bei Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung ist geboten.

Diese Anbieter sollten detaillierte Informationen über die Funktionsweise ihrer ADM-Systeme veröffentlichen. Das kann gegebenenfalls über die Einführung von Transparenzpflichten mit öffentlich abrufbaren Daten erfolgen. Dies erfordert keine Offenlegung des Quellcodes.

Vorrangiges Ziel ist vielmehr, die Nutzer über die Verarbeitung ihrer eigenen personenbezogenen Daten zu informieren. ADM-Systeme sollten keine legalen Inhalte diskriminieren. Sie sollen dem Nutzer größtmögliche Wahlfreiheit darüber ermöglichen, nach welchen Kriterien ihm Inhalte angezeigt werden sollen. Einzurichtende Kontrollinstanzen sollten Umsetzung und Einhaltung von Standards beaufsichtigen und der Öffentlichkeit darüber regelmäßig Bericht erstatten (→ Kapitel 5 der Langfassung).

#### **F) Wahlfreiheit der Nutzer auch bei „fragwürdigen“ Beiträgen ermöglichen**

Nutzer sollten selbst bestimmen, ob sie als „fragwürdig“ gekennzeichnete Beiträge sehen möchten oder nicht. Nutzer haben das Recht, sich frei und aus allen Quellen zu informieren. Dazu gehören – solange nicht illegalen Inhalts – auch sogenannte Falschnachrichten. Die Kriterien für entsprechende Einstufungen müssen öffentlich einsehbar sein. Darunter fällt auch, nach welchen Standards externe Faktenprüfer recherchieren und in welchem (ökonomischen) Verhältnis sie zum Informationsintermediär stehen (→ Kapitel 6 der Langfassung).

#### **G) Qualitätsstandards nicht zu Lasten der Medienvielfalt einführen**

Reporter ohne Grenzen Deutschland begrüßt Initiativen etablierter Medien zur Schaffung gemeinsamer Standards, um sich mit Kennzeichnungen wie „Labels“ bei der Verbreitung über Informationsintermediäre als vertrauenswürdige Quelle gegenüber ihrem Publikum ausweisen zu können. Solche Initiativen können von den Informationsintermediären übernommen werden. Sie dürfen für den Nutzer aber nur ein Wahl-Element unter vielen sein und nicht zum Quasi-Standard durch technische Voreinstellung avancieren – dies würde all jene Stimmen im Netz diskriminieren, die – aus welchen Gründen auch immer – ein entsprechendes „Label“ nicht übernehmen können oder wollen (→ Kapitel 6 der Langfassung).

#### **H) Werbequellen offenlegen**

Informationsintermediäre müssen gesponserte Inhalte kenntlich machen. Für Nutzer soll direkt erkennbar sein, wer für eine Anzeige rechtlich verantwortlich ist. Außerdem sollten sich die Informationsintermediäre Compliance-Richtlinien für ihr Werbegeschäft auferlegen. Diese sollten öffentlich zugänglich sein (→ Kapitel 6 der Langfassung).

#### **I) Social Bots verpflichtend kennzeichnen**

Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung sollten durch eine Kennzeichnungspflicht für Social Bots gegen

Manipulationsversuche vorgehen. Die Kriterien hierfür sollten öffentlich zugänglich sein. Nutzer sollten wählen können, ob die Sichtbarkeit der Inhalte, die ihnen angezeigt werden, von Social Bots beeinflusst werden kann oder nicht. Nutzer müssen sich wehren können, wenn ihre Accounts fälschlich als Social Bots eingestuft oder deswegen gelöscht wurden (→ Kapitel 6 der Langfassung).

#### **J) Nationale Regulierung auf internationalen Standards aufbauen**

Informationsintermediäre schaffen globale Kommunikationsräume. Dies erfordert internationale Standards. Zugleich aber können Nationalstaaten mit

ihren rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen ein Gegengewicht zu den mächtigen Technologie-Riesen bilden. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, auf internationaler Ebene Standards für die Regulierung von Informationsintermediären zu erarbeiten. Eine sich daran anlehrende nationale Regulierung sollte darüber hinaus die Spezifika verschiedener Anbieter ebenso berücksichtigen wie menschenrechtliche Vorgaben (→ Kapitel 7 der Langfassung).

*Die detailliert begründeten Leitlinien und Empfehlungen finden sich im Bericht „Regulierung 2.0“ von Reporter ohne Grenzen Deutschland.*

---

#### **Kontakt**

Christian Mihr  
Geschäftsführung  
[cm@reporter-ohne-grenzen.de](mailto:cm@reporter-ohne-grenzen.de)  
+49 30 60989533-0

Daniel Moßbrucker  
Referat für Internetfreiheit  
[dm@reporter-ohne-grenzen.de](mailto:dm@reporter-ohne-grenzen.de)  
+49 30 60989533-23