

REGULIERUNG 2.0

Warum soziale Netzwerke, Suchmaschinen & Co. ein Teil der informationellen Grundversorgung geworden sind – und wie sie reguliert werden sollten, um die Meinungs- und Pressefreiheit zu schützen



Empfehlungen von Reporter ohne Grenzen Deutschland
an die deutsche Bundesregierung und den Deutschen Bundestag

**REPORTER
OHNE GRENZEN**
FÜR INFORMATIONSFREIHEIT

Stand: 12. Juni 2018

Reporter ohne Grenzen e.V. (ROG) ist eine international tätige Menschenrechtsorganisation mit dem Ziel, die Pressefreiheit zu stärken und gegen Zensur zu kämpfen. Die deutsche Sektion mit Sitz in Berlin hat derzeit knapp 2.000 Mitglieder. Seit 2012 sind die Folgen des digitalen Wandels für die Pressefreiheit ein Schwerpunkt der Arbeit von Reporter ohne Grenzen in Deutschland. Das Referat kümmert sich unter anderem um eine demokratische Kontrolle geheimdienstlicher Überwachung, eine restriktive Kontrolle für Exporte von Überwachungstechnologie und die Regulierung von Internetdiensten, die der Meinungs- und Pressefreiheit dienen.

Kontakt

Christian Mihr
Geschäftsführung
cm@reporter-ohne-grenzen.de
+49 30 60989533-0

Daniel Moßbrucker
Referat für Internetfreiheit
dm@reporter-ohne-grenzen.de
+49 30 60989533-23

Übersicht

1	Einführung	1
2	Rechtlicher Rahmen	2
2.1	Grundfreiheiten	2
2.2	Verpflichtungen für Unternehmen	2
2.3	Medien vs. Intermediäre	3
2.4	Formen der Regulierung	4
3	Informationsintermediäre als informationelle Grundversorger der Gesellschaft	5
3.1	Eigener Rechtsrahmen für „Netzkommunikation“	5
3.2	Informationsintermediäre als Grundversorger	6
3.3	Folgen für die Regulierung von Informationsintermediären	7
4	Verfahren zur Löschung von Inhalten	8
4.1	Bedrohung für die Medienfreiheit	8
4.2	Informationsintermediäre als verlängerter Arm der Zensur?	8
4.3	Anforderungen für Lösungsverfahren	9
4.4	Verfahren zur Bekämpfung von systematischer Verbreitung illegaler Inhalte	10
4.4.1	Problematik automatisierter Filterung	10
4.4.2	Anforderungen an automatisierte Lösungsverfahren	11
5	Standards für automatisierte Systeme	13
5.1	Funktionsweise automatisierter Entscheidungssysteme	13
5.2	Auswirkungen auf die Meinungsbildung	14
5.3	Regulatorische Notwendigkeiten	16
5.3.1	Transparenzpflichten und Forschung	16
5.3.2	Standardsetzung für ADM-Systeme	17
5.3.3	Kontrollmechanismen	18
6	Umgang mit Falschnachrichten	19
6.1	Problematik des „Fake News“-Begriffs	19
6.2	Überschätzte Dimension	20
6.2.1	Gesellschaftliche Wahrnehmung	20
6.2.2	Ausmaß von Falschnachrichten	21
6.2.2.1	Bedeutung von Bots	22
6.3	Handlungs- und Regulierungsoptionen	23
6.3.1	Transparenzpflichten und Stärkung unabhängiger Forschung	23
6.3.2	Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten	24
6.3.3	Begegnung von Manipulationsversuchen	26
6.3.4	Aufsichtsmechanismen	26
7	Politische Umsetzung	27
7.1	Notwendigkeit internationaler Standards	27
7.2	Umsetzung in den Nationalstaaten	27
7.3	Problematik der Einzelfallgesetzgebung	28
8	Zusammenfassung	30

1 EINFÜHRUNG

Es ist erst wenige Jahre her, dass die Aufstände in einigen Ländern der arabischen Welt umgangssprachlich als „Facebook-Revolution“ umschrieben wurden. Gesellschaftliche Ursachen waren Auslöser der Proteste, doch das soziale Netzwerk trug zu ihrer Stärkung bei. Menschen konnten sich untereinander vernetzen. Journalisten und Blogger hatten mit der Plattform einen neuen Kanal gefunden, ihre Berichterstattung vorbei an staatlicher Zensur direkt auszuspielen.

In heutigen Debatten über die Rolle sozialer Medien spielt dieses Freiheitspotenzial kaum noch eine Rolle. „Hate Speech“, Terrorpropaganda, „Fake News“ oder „Filterblasen“ sind Schlagwörter, mit denen die Schattenseiten der Online-Freiheiten ins Zentrum gerückt werden. Reporter ohne Grenzen Deutschland beobachtet in vielen Ländern politische Initiativen, um diesen negativen Entwicklungen gesetzgeberisch mit einer harten Regulierung entgegenzuwirken. In Deutschland dreht sich diese Debatte insbesondere um das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG). Gerade in Staaten ohne feste demokratische Strukturen führen solche Druckmittel auf Unternehmen tendenziell zu einer Durchsetzung staatlicher Zensur.

Reporter ohne Grenzen Deutschland beobachtet diese Entwicklungen mit Sorge und versperrt sich gleichzeitig nicht der notwendigen Diskussion über den Umgang mit solchen sogenannten Informationsintermediären. Die Frage ist weniger, ob reguliert werden muss, sondern durch wen und wie. Für diesen Diskurs soll dieses Papier einen Beitrag leisten. Es richtet sich an die deutsche Öffentlichkeit und formuliert Handlungsempfehlungen für politisch Verantwortliche in Deutschland, hierzulande tätige Unternehmen und die hiesige Zivilgesellschaft.

Einiges richtet sich dabei direkt an die deutsche Bundesregierung, weil etwa Korrekturen am Netzwerkdurchsetzungsgesetz auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen. Für die Kontrolle automatischer Entscheidungssysteme, öffentlich auch als „Transparenz von Algorithmen“ bezeichnet, sind hingegen supranationale Lösungen vorzuziehen. Hier kommt der deutschen Regierung eher die Rolle zu, politische Prozesse anzustoßen und für eine grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung neuer Regeln zu werben. Auch, weil die Bundesregierung Menschenrechte als „Fundament ihrer Außenpolitik“ bezeichnet.¹

In diesem Papier wird ein Ansatz entwickelt, der private Unternehmen wie Nationalstaaten gleichzeitig adressiert. Er erfordert eine neue Form der Regulierung für einzelne soziale Netzwerke, Suchmaschinen und andere sogenannte Informationsintermediäre, die die jeweiligen Besonderheiten dieser Dienste berücksichtigt. Aktuelle

Bestrebungen, vorhandene Regelwerke der Medien- und Intermediärsregulierung 1:1 auf diesen neuen Typus von Diensten zu übertragen, sind häufig unpassend und können zu unerwünschten Kollateralschäden führen.

Regulatorische Überlegungen müssen berücksichtigen, dass Unternehmen wie Facebook, Google und Twitter mit Teilen ihres Angebots zur informationellen Grundversorgung moderner Gesellschaften beitragen. Sie übernehmen Aufgaben, die im vordigitalen Zeitalter Massenmedien wie Zeitungen oder Rundfunksender innehatten. Mit dieser Rolle gehen Verpflichtungen einher, denen sie sich stärker als heute stellen müssen.

Bisher sind die Anbieter private Unternehmen, die sich auf eine Art „digitales Hausrecht“ berufen können – und damit zum Beispiel legale Nutzerkommentare auf Basis ihrer Geschäftsbedingungen löschen können. Betrachtet man diese Angebote hingegen als Teil der informationellen Grundversorgung, müssten Nutzer ein Recht erhalten, sich dort zu äußern. Die Anbieter müssten höhere Anforderungen an ihre Löschroutinen sicherstellen, die Verfahren enger an das Justizsystem gekoppelt und zudem öffentlich kontrolliert werden. Gleichzeitig entstünden verstärkte Transparenzpflichten der Unternehmen, zum Beispiel für die Funktionsweise ihrer Algorithmen, und deren Manipulierbarkeit.

Dieser Bericht stellt hierfür Handlungsempfehlungen und -erwartungen vor. Ihre Umsetzung ist aus Sicht der deutschen Sektion von Reporter ohne Grenzen notwendig und steht im Verhältnis zu den begegnenden Gefahren. Gleichzeitig zeigt der Bericht auf, in welchen Bereichen sich ein gesetzgeberisches Eingreifen verbietet, weil damit Schäden für die Meinungsfreiheit der Nutzer oder für die Medienvielfalt einhergehen können.

Zunächst wird dargelegt, in welchem Rechtsrahmen sich die Debatte bewegt (Kapitel 2). Anschließend wird erläutert, warum bestimmte Unternehmen Teil der informationellen Grundversorgung geworden sind (Kapitel 3). Auf dieser Grundlage werden konkrete regulatorische Ansätze vorgestellt, nämlich für

- die wahrgenommene Verrohung im Netz zwischen den Nutzern, öffentlich diskutiert unter den Stichworten „Hate Speech“ und „Hasskriminalität“ sowie der systematische Missbrauch moderner Kommunikationstechnologien durch Kriminelle, etwa zur Terror-Propaganda (Kapitel 4),
- die Auswirkungen automatisierter Strukturierung von Inhalten auf die öffentliche Meinungsbildung, etwa durch das Anzeigen von Nachrichten in Suchergebnissen oder Newsfeeds (Kapitel 5), sowie
- die gezielte Verbreitung falscher Nachrichten mit politischen oder ökonomischen Motiven, öffentlich zumeist als „Fake News“ umschrieben (Kapitel 6).

Abschließend wird diskutiert, welche Akteure für die (politische) Umsetzung verantwortlich sein sollten – und welche nicht (Kapitel 7).

¹ vgl. Auswärtiges Amt (2018): Menschenrechte: Fundament deutscher Außenpolitik. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/menschenrechte/01-menschenrechte-fundament> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

² vgl. United Nations (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights.

2 RECHTLICHER RAHMEN

Im Lichte der anhaltenden Globalisierung und Digitalisierung verschwimmen in einigen Bereichen die Grenzen ehemals getrennter Sektoren, etwa bei der Übernahme gesellschaftlicher Grundfunktionen durch private Akteure. Frühere Beispiele waren hierfür die Privatisierung der Telekommunikationsinfrastruktur, des Postwesens oder der Energieversorgung. Heute werden diverse Bedürfnisse unseres öffentlichen Lebens durch private Akteure befriedigt, was die Frage nach der grund- und menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen hochaktuell bleiben lässt.

2.1 GRUNDFREIHEITEN

Menschen genießen Grundfreiheiten, die in diversen völkerrechtlichen Konventionen und nationalen Rechten manifestiert sind. Zentral für diesen Bericht ist das Menschenrecht auf Meinungs- und Pressefreiheit, wie es in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) verankert ist:

„Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.“

Die AEMR ist als Empfehlung zwar nicht unmittelbar bindend, doch ihr Wesensgehalt ist in verschiedenen anderen Rechtsquellen enthalten. Dazu zählt der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte („UN-Zivilpakt“), der 1976 in Kraft trat und mittlerweile von 169 Staaten ratifiziert worden ist. Deutschland zählt dazu. Die Meinungs- und Pressefreiheit ist ebenso in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie in Artikel 5 des Grundgesetzes garantiert. Diese Rechtsgrundlagen binden zuvorderst staatliches Handeln. Menschen sollen vor Eingriffen in ihre Rechte durch Staaten geschützt werden.

2.2 VERPFLICHTUNGEN FÜR UNTERNEHMEN

Auch Unternehmen haben eine Verpflichtung, Menschenrechte zu achten. Die wichtigste internationale Rechtsquelle hierfür stellen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte² dar, die 2011 vom UN-

Menschenrechtsrat verabschiedet wurden. Sie basieren auf drei Säulen:

1. Staaten müssen Menschenrechte achten, schützen und umsetzen.
2. Unternehmen müssen alle Gesetze befolgen und die Menschenrechte achten.
3. Wenn diese Rechte verletzt werden, sei es von Staaten oder Unternehmen, müssen effektive Rechtsmittel für die Betroffenen verfügbar sein.

Die Leitprinzipien gelten dabei für alle Staaten und Unternehmen, national und international tätig, unabhängig von ihrer Größe, ihrem Sektor, ihrem Sitz, ihrer Besitzverhältnisse und ihrer Struktur. Derzeit arbeiten über 30 Länder an der Umsetzung der Prinzipien, darunter auch Deutschland, das Ende 2016 den „Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“ verabschiedete.³ Die EU-Kommission forderte 2011, dass die Mitgliedstaaten die Unternehmen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien unterstützen sollten.⁴

Drehten sich die Diskussionen um unternehmerische Verantwortung anfangs vor allem um klassische Industrieproduktionen wie Produktionskreisläufe im Textilsektor, richtet sich der Blick zunehmend auch auf das Menschenrecht auf Meinungs- und Pressefreiheit. So plant die EU in der Reform der sogenannten Dual-Use-Richtlinie, die Hersteller von Überwachungstechnologie bei Verkäufen ins Ausland auch selbst prüfen zu lassen, ob mit ihren Produkten Menschenrechte verletzt werden können, etwa wenn Journalisten illegal überwacht werden.⁵

Auch der wachsende Einfluss sogenannter Intermediäre auf die Informationsvermittlung bestärkt Überlegungen, inwiefern diese Unternehmen die Meinungs- und Pressefreiheit achten müssen – und bei etwaigen Verletzungen rechtlich hierfür haftbar gemacht werden können. Im März 2018 verabschiedete der Europarat eine Empfehlung, in der sich die 47 Mitgliedsstaaten bei eigenen Regulierungsbemühungen zur Einhaltung menschenrechtlicher Standards verpflichteten und gleichzeitig Richtlinien vorgaben, inwiefern auch Intermediäre bei ihren Diensten die Grundfreiheiten ihrer Nutzer zu achten haben. Ausdrücklich geht es hierbei auch um die Frage, nach welchen Regeln Inhalte auf Plattformen gelöscht werden können und wie die automatischen Systeme ihrer Dienste, meist gesteuert

³ vgl. Die Bundesregierung (2017): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴ vgl. Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0681&from=DE> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁵ Informationen zu diesem Thema, das Reporter ohne Grenzen Deutschland eng begleitet, siehe unter URL: <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/themen/internetfreiheit/exportkontrolle/> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

² vgl. United Nations (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

durch Algorithmen, beschaffen und kontrolliert sein sollten.⁶

Solche Entwicklungen auf völkerrechtlicher Ebene verdeutlichen, dass es neben dem spürbaren Wunsch nach Regulierung auch einen rechtlichen Auftrag gibt, bestehende Rechtsrahmen anzupassen oder gänzlich neue zu entwickeln. Wichtig ist jedoch zu beachten, dass sich Intermediäre in ihrer Tätigkeit heute teils entscheidend voneinander unterscheiden, was bei einer Regulierung beachtet werden muss. Hierauf weist auch Punkt 5 der Präambel der oben erwähnten Europaratsempfehlung hin (ausführlich siehe Abschnitt 2.3).

Derzeit gelten für Intermediäre eine ganze Reihe von Rechtsvorgaben in verschiedenen Jurisdiktionen, die teilweise seit Jahrzehnten weiterentwickelt werden. Bei der Löschung von Inhalten („Content-Moderation“) ist insbesondere in Europa die sogenannte eCommerce-Richtlinie maßgeblich, die in Deutschland im Telemediengesetz (TMG) umgesetzt wird. Hier ist auch das sogenannte Notice-and-Take-Down-Verfahren geregelt, wonach Diensteanbieter illegale Inhalte auf ihren Angeboten erst entfernen müssen, wenn sie davon Kenntnis erlangen. Es gibt auch andere Verfahren, im Bereich der Content-Moderation wird Notice-and-Take-Down jedoch auch außerhalb Europas als Ansatz gewählt. Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) konkretisiert diese Regelung für Deutschland speziell für soziale Netzwerke als „Teilgruppe“ aller Intermediäre, insbesondere indem Zeitfristen für Löschungen (in der Regel 24 Stunden) und Geldstrafen für systematisches Fehlverhalten der Betreiber eingeführt werden.

Bei der Frage, nach welchen Standards automatische Entscheidungssysteme wie Suchergebnislisten oder Newsfeeds und die im Hintergrund agierenden Algorithmen funktionieren, und inwiefern ihre Auswirkungen auf die öffentliche Meinungsbildung kontrolliert werden sollten, gibt es bisher trotz intensiver gesellschaftlicher Debatten keine detailliert ausgearbeiteten verbindlichen Konventionen oder gar völkerrechtliche Standards.

2.3 MEDIEN VS. INTERMEDIÄRE

Gerade an den Beispielen Facebook und Google wird intensiv diskutiert, wie diese Dienste rechtlich überhaupt gefasst werden können, weil sie heute kaum mehr in die etablierte Unterscheidung zwischen Medien und „neutralen“ Übermittlern von Informationen passen. Sie haben Funktionen beider Gruppen übernommen, weshalb eine Zuteilung schwerfällt.

Medien sind Ersteller von Informationen und darauf ausgerichtet, sie an eine möglichst große Zahl an

Rezipienten zu übermitteln. Sie sind auf Massenkommunikation ausgerichtet. Ihnen fällt dabei die Rolle zu, in einer Flut von Informationen nach Relevanz zu sortieren und diese verständlich aufzubereiten. Ihnen obliegen besondere Sorgfaltspflichten und sie sind als Urheber haftbar für ihre Inhalte.

Das andere „Extrem“ auf einer Skala sind Betreiber von Infrastrukturen, mit denen die reine Übermittlung (meist technischer) Informationen bezweckt werden soll. Beispiele sind Netzbetreiber zur Telekommunikation wie die Telekom oder Internet Service Provider. Sie stellen im Wesentlichen „nur“ eine Infrastruktur bereit, über die Menschen dann kommunizieren können. Sie werden als „Intermediäre“ bezeichnet. Diese Anbieter müssen meist diverse, direkt vom Staat gesetzte Vorgaben erfüllen, sind dafür aber zunächst nicht haftbar für Inhalte, die über ihre Verbindungswege versendet werden. Verabreden sich also Kriminelle per Telefon zu einem Bankraub, kann die Telekom für die Bereitstellung der Leitung nicht wegen einer „Beihilfe“ dafür verantwortlich gemacht werden.

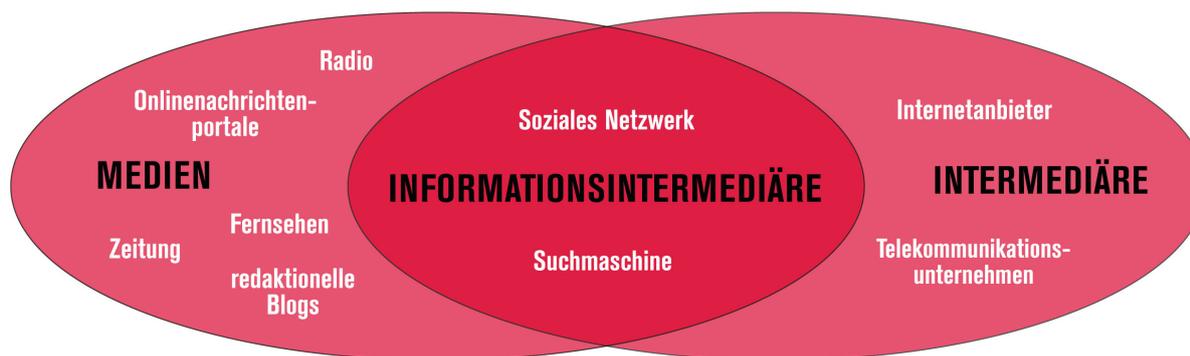
Zwischen diese beiden Pole – die Medien und „neutrale“ Intermediäre – haben sich weitere Formen von Anbietern geschoben, die alle intermediäre Aufgaben übernehmen. Es ist schwierig, sie exakt auf einem der Pole zu verorten, weil sie eine Mischform aus Medien und neutralen Infrastrukturen bilden. Beispiele sind Einkaufsplattformen wie Amazon, soziale Netzwerke wie Facebook, Suchmaschinen wie Google und Bing oder Micro-Blogging-Plattformen wie Twitter. Sie alle stellen zwar eine Infrastruktur zur Informationsvermittlung zur Verfügung und erstellen selbst keine Inhalte, priorisieren und strukturieren jedoch Inhalte nach Relevanzkriterien – eine Gatekeeper-Funktion, die einmal etablierten Medien wie Verlagen und Rundfunksendern zugekommen war.

Diese neue Form der Intermediäre steht im Zentrum dieses Berichts, weshalb eine begriffliche Abgrenzung sinnvoll ist. In der deutschsprachigen Literatur setzt sich hierfür zunehmend der Begriff „Informationsintermediäre“ durch, den die Juristen Wolfgang Schulz und Kevin Dankert in einem Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung über die „Macht der Informationsintermediäre“ 2016 in die Diskussion eingebracht haben.⁷

„Informationsintermediäre [...] sind digitale Dienste [...], die eine Vermittlungsrolle zwischen Nutzerinnen und Nutzern und Inhaltsangeboten vornehmen. Von besonderem Interesse sind dabei solche Dienste, die Medienangebote anzeigen, sortieren und Einfluss auf ihre Sichtbarkeit haben.“ (Schulz und Dankert 2016: 17)

⁶ vgl. Council of Europe (2018, 7. März): Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680790e14 (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁷ vgl. Schulz, W. & Dankert, K. (2016): Die Macht der Informationsintermediäre. Erscheinungsformen, Strukturen und Regulierungsoptionen. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/12408.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).



**REPORTER
OHNE GRENZEN**
FÜR INFORMATIONSFREIHEIT

Auch in diesem Bericht verwenden wir den Begriff der „Informationsintermediäre“ mit der Arbeitsdefinition von Schulz und Dankert. Er eignet sich besser als zum Beispiel „Plattform“ oder „Telemedien“, um keine Verwirrung mit bereits bestehenden Regulierungen zu erzeugen.

2.4 FORMEN DER REGULIERUNG

Regulierung und Kontrolle von Medien, medienähnlichen Angeboten und der Meinungsfreiheit insgesamt ist vielschichtig und ein historisch gewachsener Komplex aus staatlichen Vorgaben, ständig weiterentwickelter Rechtsprechung, sozialen Normen und Selbstverpflichtungen der Akteure. Dies liegt daran, dass die Materie von ihrem Wesen her schwierig zu regulieren ist und eine zu starke Beeinflussung des öffentlichen Diskurses – etwa durch den Staat – auch gar nicht wünschenswert sein kann in einer demokratischen Gesellschaft.

Für verschiedene Herausforderungen haben sich verschiedene Typen der Medienregulierung herausgebildet, die im Folgenden kurz beschrieben werden.⁸ Sie sind gewissermaßen der zur Verfügung stehende „Baukasten“, aus dem man sich bei der Suche nach der geeigneten Regulierung für neue Player im Meinungsbildungsprozess bedienen kann.

- **Imperative Regulierung:** Hier setzt der Staat durch Gesetzgebung Regeln fest, die von den Betroffenen unmittelbar zu befolgen sind. Man könnte sie auch als „direkte“ oder „harte“ Regulierung bezeichnen. Ein Beispiel aus dem Meinungsäußerungsrecht ist das Strafgesetzbuch, das unerlaubte Äußerungen wie Volksverhetzung oder Verleumdung definiert.

- **Selbstregulierung:** Hier enthält sich der Staat einer direkten Einmischung und setzt darauf, dass die Akteure ihrem Handeln selbst notwendige Grenzen setzen. Es kann unterschieden werden zwischen expliziter Selbstregulierung, wenn sich Akteure etwa auf Kodizes wie Codes of Conduct verständigen, und impliziter Selbstregulierung, wenn die Steuerung intentional geschieht, etwa durch soziale Normen. Ein Beispiel für (explizite) Selbstregulierung ist der deutsche Presserat, bei dem sich Verlage und Journalistengewerkschaften selbst Standards setzen.
- **Regulierte Selbstregulierung:** Diese Form wird auch als Co-Regulierung bezeichnet und ist eine Mischform aus imperativer Regulierung und Selbstregulierung. Der Staat setzt einen rechtlichen Rahmen mit Vorgaben für die Ziele der Regulierung, innerhalb dessen sich die Akteure selbstständig bewegen und kontrollieren. Ein Beispiel sind freiwillige Selbstkontrollen zum Jugendschutz auf Grundlage des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages, bei denen Inhalte für Fernsehen und Internet vor der Veröffentlichung von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) geprüft werden.

⁸ Es gibt keine Einigkeit über die präzisen Abgrenzungen zwischen verschiedenen Typen der Regulierung. Diese Debatte ist jedoch nicht Kern dieses Berichts, weshalb auf Details nicht eingegangen wird. Die folgende Abgrenzung basiert wesentlich auf: Schulz, W. & Held, T. (2002): Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens. Im Auftrag des Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und der Medien. URL: <https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/a80e5e6dbc2427639ca0f437fe76d3c4c95634ac.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

3 INFORMATIONSMEDIÄRE ALS INFORMATIONELLE GRUNDVERSORGER DER GESELLSCHAFT

Es ist ein Kennzeichen des Internets, dass die Grenze zwischen Privatem und Öffentlichem verschwimmt. Sie verlief nie geradlinig und diese Bereiche waren nie vollkommen klar getrennt, doch in digitalen Sphären wird die Abgrenzung nochmals schwieriger. Private Blogs stehen hier neben redaktionell erstellten Medieninhalten, zwei Klicks weiter können Nutzer in Gesundheitsforen diskutieren oder auf Shopping-Plattformen die gebrauchten Haushaltsgeräte von Privatleuten erwerben. Soziale Netzwerke verdichten diese Vermischung, indem Nutzer dort journalistische Nachrichten und die Meinungen fremder Menschen direkt untereinander präsentiert bekommen. Was folgt daraus für regulatorische Maßnahmen?

3.1 EIGENER RECHTSRAHMEN FÜR „NETZKOMMUNIKATION“

Das Internet ist separiert in Teilöffentlichkeiten, in denen wiederum private neben öffentlicher Kommunikation gleichzeitig auftreten kann. Der häufig geäußerte Eindruck, wonach im Netz ein „rauer“ Umgangston herrscht, dürfte wesentlich auch damit begründet sein, dass Nutzer dort viel einfacher und wahrscheinlicher mit den Meinungen anderer in Berührung kommen als in ihrem „analoges Leben“.⁹

Der gern genutzte Begriff der „Netzöffentlichkeit“ zeigt, dass Räume, wie sie zum Beispiel soziale Netzwerke bieten, einen Teil unserer modernen Öffentlichkeit bilden. Im Alltag dürfte die Aussage, dass Facebook „Öffentlichkeit ist“, wohl kaum Widerspruch hervorrufen. Rechtlich hat dies aber (bisher) kaum Folgen. Das Unternehmen, das derzeit über zwei Milliarden Menschen verbindet, ist privatwirtschaftlich reguliert. Die Diskussions- und Informationsplattform ist eben keine öffentliche, sondern eine private, auf der Facebook die Regeln vorgibt. Ähnliches gilt für Twitter oder Google – die Unternehmen können im Prinzip anzeigen oder löschen, was sie wollen. Schranken bildet – sofern überhaupt vorhanden – eine Nutzungsvereinbarung, die aber einen Vertrag einer Privatperson mit einem Unternehmen darstellt. Einen zweiten Rahmen zieht zudem das nationale Recht, das jedoch in großen Teilen nicht an die Besonderheiten der Informationsintermediäre angepasst ist.

Aktuelle politische Regulierungsmaßnahmen kennzeichnet allerdings, dass die herkömmlichen Regeln meist direkt

auf neue Akteure übertragen werden sollen und dabei Spezifika von Anbietern nicht genügend berücksichtigt werden. Informationsintermediäre werden gewissermaßen in tradierte Rechtsrahmen „gepresst“, auch wenn sie eigentlich gar nicht hineinpassen. Sinnbildlich hierfür ist das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), das in Struktur und Logik soziale Netzwerke an bestehende Gesetze koppelt und mit hohen Strafen droht. Referenzrahmen ist das Strafgesetzbuch, dessen Normen sich meist über Jahrzehnte für Offline-Kommunikation entwickelt haben. Und selbst hier wurde schon auf den Unterschied zwischen privater und öffentlicher Kommunikation eingegangen, etwa indem im Meinungsäußerungsrecht einige Delikte nur auf Antrag des Geschädigten verfolgt werden. Zu nennen sind beispielsweise Beleidigung, Üble Nachrede oder die Verleumdung nach §§ 185 bis 187 StGB i.V.m. § 194 StGB. Beleidigt eine Person auf dem öffentlichen Marktplatz eine andere, ermittelt also nicht automatisch der Staatsanwalt, nur weil ein Dritter es mitbekommen hat. In sozialen Netzwerken soll dies im Sinne des NetzDG anders sein, denn dort kann jeder potentiell strafbare Inhalte melden. Auf die neuen Formen der Öffentlichkeit der „Netzkommunikation“ geht das Gesetz nicht ein.

Die Übernahme herkömmlicher Gesetze auf Informationsintermediäre kann aus zwei Gründen problematisch sein. Einerseits bleiben Probleme ungelöst, weil die Gesetze gar nicht geeignet sind, für Besserung zu sorgen. Beim NetzDG gingen in den ersten zwei Monaten nach Inkrafttreten nur 205 Beschwerden beim zuständigen Bundesamt für Justiz ein, weil eine Löschung durch die Betreiber ausgeblieben war¹⁰ – kalkuliert hatten die Gesetzesmacher mit über 4000 für diesen Zeitraum.¹¹ Andererseits entstehen Kollateralschäden für die Meinungs- und Pressefreiheit, weil durch den ökonomischen Anreiz für die Betreiber zur Löschung von Inhalten im Graubereich von Legalität und Illegalität die Gefahr besteht, dass auch legale Inhalte gelöscht werden (siehe Kapitel 4).

Empfehlung 1: Regulierungsrahmen für Informationsintermediäre

Für Informationsintermediäre müssen neue Regulierungsansätze erarbeitet werden, wenn diese Angebote (in Teilen) mit den bestehenden Mitteln nicht angemessen erfasst werden können. Diese können – abhängig vom jeweiligen Kontext – in bestehende Rechtsrahmen eingliedert oder als eigenständige Regelungen erarbeitet werden und in ihrer Regulierungsform variieren, also imperativer, co-regulativer oder selbstregulativer Natur sein.

⁹ Diese Veränderung und die Implikationen für das private Presserecht haben die Juristen Ladeur und Gostomyz bereits 2012 anschaulich beschrieben, vgl. Ladeur, K.-H. & Gostomyz, T. (2012): Der Schutz von Persönlichkeitsrechten gegen Meinungsäußerungen in Blogs. Geht die große Zeit des privaten Presserechts im Internet zu Ende? In: Neue Juristische Wochenschrift 2012, S. 710-715.

¹⁰ vgl. Spiegel Online (2018, 6. März): Union bereit zu Änderungen am Anti-Hass-Gesetz. Strafbare Inhalte in sozialen Netzwerken. URL: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/netzdg-union-bereit-zu-aenderungen-am-anti-hass-gesetz-a-1196741.html> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

¹¹ In der Gesetzesbegründung heißt es, dass jährlich mit 25.000 solcher Streitfälle beim Bundesamt für Justiz zu rechnen seien.

3.2 INFORMATIONSMEDIÄRE ALS GRUNDVERSORGER

Dass bestimmte Informationsintermediäre die „informationelle Infrastruktur“ für Teile unserer Öffentlichkeit bilden, ist begründungsbedürftig – bejaht man diese These, ergeben sich neue Pflichten und Vorgaben zur Regulierung durch Staaten einerseits, gleichzeitig aber auch neue Rechte für ihre Nutzer.

Auch wenn im Digitalen vieles „revolutionär“ und gänzlich neu erscheinen mag, gab es in der Geschichte bereits einige Medienrevolutionen, die für die aktuelle Debatte eine Orientierung bieten. Dies kann man beispielhaft an Aufkommen und Regulierung des Rundfunks zeigen. Die Verbreitung von Radio und Fernsehen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts lehrte eindrücklich, welche Potentiale – auch zum Missbrauch – neue Technologien bieten können. Die Nationalsozialisten verkauften den „Volksempfänger“ zu verhältnismäßig günstigen Preisen und nutzten das Radio als ein zentrales Instrument ihrer Propaganda. Nach dem Ende der NS-Diktatur war es daher ein zentrales Anliegen der Mütter und Väter des Grundgesetzes, den Rundfunk möglichst staatsfern zu stellen, was sich in Artikel 5 des Grundgesetzes widerspiegelt.

Für das deutsche duale Rundfunksystem aus privaten und öffentlich-rechtlichen Sendern hat der Begriff der „Grundversorgung“ in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung erlangt. Das Bundesverfassungsgericht prägte ihn in seiner vierten Rundfunkentscheidung, dem sogenannten „Niedersachsenurteil“¹²:

„[Die] ‘Grundversorgung’ [ist] Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren terrestrische Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen (...). Die damit gestellte Aufgabe umfasst die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung (...). Darin finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart ihre Rechtfertigung.“

Es braucht für eine demokratische Gesellschaft also ein Mindestmaß an „informationeller Infrastruktur“, die auf besondere Weise kontrolliert wird, besonders hohe Ansprüche an die inhaltliche Qualität hat und deren unabhängige Finanzierung gesichert ist. Ähnliche Standards haben sich auch für die Presse herausgebildet, die bestimmte Sorgfaltspflichten erfüllen muss, obwohl sich Verlage als Unternehmen unabhängig am Markt finanzieren müssen. Es wäre insofern nur folgerichtig, ähnliche Anforderungen auch an Akteure der „Netzkommunikation“ zu stellen in den Bereichen, in denen sie für die gesellschaftliche Informationsvermittlung essentielle inhaltliche Aufgaben übernehmen. Dies tun nicht mehr (allein) Verlage oder Rundfunksender, sondern

auch manche Informationsintermediäre, zum Beispiel indem das soziale Netzwerk Facebook täglich für Millionen Deutsche eine personalisierte Nachrichtenanzeige erstellt.

In Deutschland nutzten 2016 praktisch alle Internetnutzer (96 Prozent) Informationsintermediäre wie Suchmaschinen, soziale Netzwerke oder Videoplattformen.¹³ Sie sind Informationsfilter des Internets und übernehmen damit insbesondere die Funktion der Selektion und Strukturierung von Informationen – das, was auch eine Zeitungsredaktion macht, wenn sie Entscheidungen trifft und ihre Titelseite layoutet. In regulativen Überlegungen wie etwa der genannten Empfehlung des Europarates wird dies zunehmend als „kuratierende oder redaktionelle Rolle, auch durch den Gebrauch von Algorithmen“ beschrieben. Dies erschaffe „einen neuen Typ von Medien“ und erfordere von Staaten einen „abgestuften und differenzierten Ansatz“ bei der Regulierung.¹⁴

An dieser Stelle enden zugleich die Gemeinsamkeiten von Presse bzw. Rundfunk und Informationsintermediären. Das Bundesverfassungsgericht festigte im genannten Urteil das duale System unter der Maßgabe, dass es private Anbieter mit anderen und geringeren Regulierungsvorgaben geben könne, solange die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Sender gewährleistet bleibe. Im Markt der Informationsintermediäre gibt es jedoch keine dualen Systeme, stattdessen sorgen Netzwerk- und Lock-in-Effekte für Quasi-Monopolstellungen weniger Anbieter. Diese Effekte beschreiben denn Umstand, dass ein Netzwerk je attraktiver wird, desto mehr Menschen dort bereits angemeldet sind (Netzwerk-Effekt). Hat ein Netzwerk alle Nutzer versammelt, ist es wieder unattraktiv für einzelne, das Netzwerk wieder zu verlassen, sodass sie dort bleiben (Lock-in-Effekt)

Solche Quasi-Monopole bilden namentlich vor allem Facebook für soziale Netzwerke, LinkedIn und (in Deutschland) Xing für Berufsnetzwerke, Twitter für Micro-Blogging-Plattformen, Google (und, deutlich dahinter, Bing) für Suchmaschinen und YouTube für Videoplattformen. Ein duales System würde der Logik des Internets widersprechen, denn diese Dienste sind gerade deshalb so attraktiv, weil sie Wissen und Interaktion an einem Ort konzentriert anbieten. Eine kartellrechtliche Zerschlagung der Dienste ginge daher an den Problemen vorbei.

¹³ vgl. Ecke, O. (2016, 30. November): Wie häufig und wofür werden Intermediäre genutzt? Die quantitative Perspektive der Zusatzbefragung in der MedienGewichtungsstudie. URL: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Veranstaltungen/2016/2016_11_30_Intermediäre_und_Meinungsbildung/TNS_Intermediäre_und_Meinungsbildung_Praesi_Web_Mappe.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

¹⁴ vgl. Fn. 6. Im englischen Original heißt es „curatorial or editorial role, including through the use of algorithms“, „new type of media“ sowie „graduated and differentiated approach“.

¹² vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 4. November 1986, 1 BvF 1/84.

Empfehlung 2: Informationsintermediäre als informationelle Grundversorger

Bestimmte den Markt dominierende Informationsintermediäre sollten als informationelle Grundversorger der Gesellschaft betrachtet werden, die in ihrem wirtschaftlichen Handeln besonders hohe Sorgfaltspflichten erfüllen, öffentlich kontrolliert werden und besonders transparent sein müssen.

Es ist somit nicht per se problematisch, dass die Anbieter wirtschaftliche Unternehmen sind und auch immer bleiben werden. Dies gilt auch für andere Bereiche der Grundversorgung, etwa auf dem Energiemarkt oder im Gesundheitssystem. Im Digitalen ist dies geradezu ein Kennzeichen der Dienste und zwingt sie, im rasanten technologischen Wandel innovativ zu bleiben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Anbieter nicht mit besonders hohen Standards reguliert werden können.

3.3 FOLGEN FÜR DIE REGULIERUNG VON INFORMATIONSDIENSTANBIETERN

Aus einer Stellung von manchen Informationsintermediären als informationelle Grundversorger resultieren Folgen für die Regulierung, die sich aus deren Bedeutung und aus rechtlichen Verpflichtungen wie den drei Säulen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ableiten.

Empfehlung 3: Leitprinzipien für die Regulierung

- Informationsintermediäre im Bereich der informationellen Grundversorgung bleiben private Unternehmen, die jedoch Dienstleistungen von

besonderer gesellschaftlicher Relevanz erbringen und deshalb gesondert reguliert werden müssen. Für sie gelten höhere Transparenz- und Kontrollpflichten als für andere Informationsintermediäre oder „herkömmliche“ Intermediäre. Unterschiede zwischen einzelnen Informationsintermediären, etwa zwischen Suchmaschinen und sozialen Netzwerken, sind zu berücksichtigen.

- Staaten müssen bei der Regulierung von Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung die besondere Bedeutung dieser Angebote für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung beachten. Das Gebot der Staatsferne ist ebenso zu achten wie menschenrechtliche Anforderungen, wonach eine Regulierung rechtlich klar definiert wird, einen legitimen Zweck verfolgt, notwendig ist für eine demokratische Gesellschaft und verhältnismäßig ausgestaltet wird.
- Menschen, die bei der Nutzung von Informationsintermediären in ihren Rechten verletzt worden sind, müssen sich dagegen rechtlich wehren können.

Diese Leitlinien verpflichten sowohl Staaten wie auch Unternehmen, menschenrechtliche Anforderungen wie die Meinungs- und Pressefreiheit in ihrem Handeln zu achten. In den folgenden Kapiteln werden in Anbetracht konkreter regulatorischer Herausforderungen Kriterien und Vorschläge für die Praxis entwickelt, namentlich für die Themen „Hate Speech“ und krimineller Missbrauch moderner Kommunikationstechnologien (Kapitel 4), die Kontrolle sogenannter ADM-Systeme („Algorithmen“) (Kapitel 5) sowie die Verbreitung von Falschnachrichten über Informationsintermediäre (Kapitel 6).

4 VERFAHREN ZUR LÖSCHUNG VON INHALTEN

„Hate Speech“, Hasskriminalität oder Hassrede sind nur drei populäre Begriffe zur Umschreibung desselben Phänomens: hasserfüllte Auseinandersetzungen zwischen Menschen oder einseitige Anfeindungen, in der Regel bei der Online-Kommunikation, die sich am Rande der Illegalität bewegen oder illegal sind. Der Diskurs darüber ist verhältnismäßig weit fortgeschritten, denn der Drang nach Löschung illegaler Inhalte kam rasch nach Beginn des Erfolgszugs des Internets auf.

4.1 BEDROHUNG FÜR DIE MEDIENFREIHEIT

Journalisten haben ein ambivalentes Verhältnis zu „Hate Speech“, weil sie auf zweierlei Weise deren Opfer werden können: Einerseits können sie selbst wegen ihrer Berichterstattung mit Hass überschüttet werden bei dem Versuch, sie einzuschüchtern und mundtot zu machen. Sie haben prinzipiell also ein veritables Eigeninteresse an einem zivilen Umgangston im Netz. Andererseits birgt eine allzu weitgreifende staatliche Einmischung in Online-Diskussionen gerade in Ländern ohne gefestigtes Rechtssystem die Gefahr der Zensur. Der jüngste Global Report der UNESCO zu „World Trends in Freedom of Expression and Media Development“¹⁵ von 2018 listet immer noch mindestens 130 Länder auf, in denen unter dem Vorwand der Bekämpfung von „Defamation“ gegen Journalisten vorgegangen wird:

„Strafgesetze zu Verleumdung, Übler Nachrede, Beleidigung, Schmähung und Majestätsbeleidigung bleiben ein signifikantes Hindernis beim Erreichen der Pressefreiheit weltweit, so wie es auch zuvor der Fall gewesen war.“

Zwar gibt es laut UNESCO vereinzelte Fortschritte bei der Entkriminalisierung freier Rede, doch der generelle Trend sei negativ – insbesondere, weil nicht-menschenrechtskonforme Regeln zunehmend auch 1:1 auf die Online-Kommunikation übertragen würden, ohne etwaige Besonderheiten der Netzkommunikation zu beachten (siehe Abschnitt 4.3). Problematisch seien zudem neue „Cybercrime“-Straftaten und Anti-Terror-Gesetze, die in der Vergangenheit in allen Regionen der Welt gegen Journalisten und Blogger angewendet wurden.

¹⁵ vgl. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2018): World Trends in Freedom of Expression and Media Development. Global Report 2017/2018. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002610/261065e.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018). Im englischen Original heißt es: „Criminal defamation, slander, insult, blasphemy and lèse-majesté laws have remained a significant impediment to achieving media freedom across the world as was the case previously.“

4.2 INFORMATIONSMEDIÄRE ALS VERLÄNGERTER ARM DER ZENSUR?

Informationsintermediäre wie soziale Netzwerke und Suchmaschinen bieten deshalb ein so großes Freiheitspotenzial für Medien, weil Staaten dort mit herkömmlichen Instrumenten kaum einzelne Beiträge zensurieren können. Um den Zugriff auf unliebsame Inhalte zu verhindern, ordnen Regierungen etwa bei Webseiten von Medien meist sogenannte DNS-Sperren an. Hierbei werden die nationalen Internetanbieter verpflichtet, ihren Kunden den Zugriff auf die Server der entsprechenden Nachrichtenseiten nicht zu erlauben.

Solche Maßnahmen laufen bei Informationsintermediären praktisch ins Leere, weil Regierungen dann den Zugriff auf das gesamte Angebot sperren müssten. Sie müssten also Facebook oder Google für die gesamte Bevölkerung komplett unerreichbar machen, selbst wenn nur ein Post oder ein Suchergebnis nicht mehr aufrufbar sein soll – ein Schritt, vor dem Staaten in der Regel zurückschrecken. Reporter ohne Grenzen Deutschland hat am „Welttag gegen Internetzensur“ 2018 mit seiner Aktion „Playlist“¹⁶ darauf aufmerksam gemacht: Inhalte, die in Ländern wie Usbekistan oder Thailand zensiert sind, wurden als Pop-Songs aufgenommen und über populäre Musik-Streaming-Dienste wie Spotify oder Deezer abrufbar gemacht, die in den Ländern erreichbar sind und deren komplette Sperrung unwahrscheinlich ist.

Sollen bestimmte Inhalte auf diesen Diensten gelöscht werden, sind Staaten auf die Mithilfe der Informationsintermediäre angewiesen. Aus diesem Grund wächst seit Jahren der Druck auf Anbieter wie Facebook, Google und Twitter, beanstandete Inhalte schneller auf Rechtmäßigkeit zu prüfen – und gegebenenfalls rasch zu entfernen. In der EU sind die Unternehmen heute schon nach der eCommerce-Richtlinie verpflichtet, illegale Inhalte zu löschen, sobald sie davon erfahren (sog. Notice-and-Take-down-Verfahren, siehe Kapitel 2). Vergleichbare Regelungen gibt es in nahezu allen Regionen der Welt, doch diverse Regierungen wollen die Informationsintermediäre stärker in die Pflicht nehmen.

Ein Beispiel ist das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Es erhöht den Löschdruck auf die Unternehmen massiv, weil ihnen enge Zeitfristen für Löschungen gesetzt werden und hohe Strafen drohen, sofern sie kein ausreichendes Lösungsverfahren haben. Damit werden private Unternehmen noch stärker als zuvor in die Rolle des Richters über die Meinungs- und Pressefreiheit gedrängt, die in der analogen Zeit allein der Justiz zugefallen war. Es entsteht ein ökonomischer Anreiz zum Löschen, weil nur das Nicht-Löschen bestraft wird, nicht jedoch sogenanntes Overblocking legaler Inhalte. Eine richterliche Kontrolle des Prozesses ist im

¹⁶ vgl. Reporter ohne Grenzen (2018): The Uncensored Playlist. Bringt freie Informationen dahin, wo es keine Medienfreiheit gibt. URL: <https://www.uncensoredplaylist.com/de/> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

NetzDG ebenso wenig vorgesehen wie Widerspruchsrechte für Nutzer, deren Inhalte zu unrecht gelöscht wurden. Andere Staaten nehmen sich am NetzDG ein Vorbild und wollen ähnliche Gesetze einführen, etwa die Philippinen oder Malaysia.

Diese Privatisierung der Rechtsdurchsetzung im Notice-and-Take-Down-Verfahren hat auf der gesamten Welt bereits zu ungerechtfertigten Einschränkungen der Pressefreiheit geführt. In Deutschland machte in den Tagen nach Inkrafttreten des NetzDG insbesondere der Fall des fälschlich gesperrten Twitter-Accounts des Satire-Magazins Titanic Schlagzeilen.¹⁷ In anderen Ländern wird noch deutlicher, welche Gefahren eine bloße Kopplung von Strafnormen an private Löschverfahren mit sich bringt: In der Türkei blockierte Twitter 2016 auf behördlichen Druck den Account des Journalisten Mahir Zeynalov für die Nutzer im Land.¹⁸ 2017 hatte der maltesische Journalist und Pulitzer-Preisträger Matthew Caruana Galizia 24 Stunden lang keinen Zugriff auf seinen Facebook-Account und das soziale Netzwerk löschte vier seiner Posts, in denen er belastende Informationen über den maltesischen Premierminister und andere Regierungsmitglieder veröffentlicht hatte. Durch die Account-Sperrung konnte sich Caruana dagegen nicht einmal wehren. Die Posts standen im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Panama Papers, aus denen Caruana Galizia Dokumente als Beleg postete – für Facebook ein Verstoß gegen die eigenen Community-Standards, da sie die Rechte der Betroffenen verletzt hätten.¹⁹

Solche Fälle legen zwei Probleme der aktuellen Verfahren offen: Einerseits führt der staatliche Löschdruck zu Kollateralschäden der Meinungs- und Pressefreiheit und begünstigt Online-Zensur. Andererseits sind die Nutzungsbedingungen der Informationsintermediäre bisweilen derart weit auslegbar, dass die Betreiber schlichtweg löschen können, was sie wollen. Sie allein bestimmen, was auf ihrer Plattform zu sehen sein soll – und was nicht. Gerade der Fall von Matthew Caruana zeigt, dass insbesondere in Zweifelsfällen – hier der Konflikt zwischen Betroffenenrechten und der Pressefreiheit – eine juristische Klärung solcher Veröffentlichungen nötig ist, die nicht allein von privaten Unternehmen übernommen werden kann.

4.3 ANFORDERUNGEN FÜR LÖSCHVERFAHREN

Die zuvor genannten Entwicklungen und Negativ-Beispiele verdeutlichen, dass aktuelle Verfahren zur Löschung von Inhalten, auch als Content-Moderation bezeichnet, der Korrektur und Weiterentwicklung bedürfen. Dies gilt für Deutschland gerade beim Netzwerkdurchsetzungsgesetz.

Empfehlung 4: Rechtsanspruch auf Nutzung der Informationsintermediäre

Menschen sollten einen rechtlichen Anspruch erhalten, Dienste von Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung nutzen zu dürfen. Daraus folgt zum Beispiel für soziale Netzwerke, dass sich dort alle Menschen anmelden dürfen. Ihr Zugangs- und Äußerungsrecht darf nicht eingeschränkt werden, wenn sie sich gesetzeskonform verhalten. In Suchmaschinen müssen alle Informationen abrufbar sein, die nicht gegen geltendes Recht verstoßen.

Erst ein solcher rechtlicher Anspruch von Menschen gegenüber den Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung ermöglicht zentrale Verbesserungen bei der Löschung von Inhalten. Nur wenn dort kein alleiniges „digitales Hausrecht“ der Betreiber mehr gilt, das es ermöglicht, legale Inhalte zu löschen, können rechtsstaatliche Verfahren entwickelt werden zum Schutz der Meinungs- und Pressefreiheit. Die Verfahren sollten „netzwerkgerecht“ sein, indem sie den privat-öffentlichen Charakter der Netzkommunikation berücksichtigen. Vielversprechend könnten private Schiedsstellen sein, deren Arbeit jedoch von Justizvertretern kontrolliert wird.

Empfehlung 5: unabhängige Schiedsstellen bei der Löschung von Inhalten

Verfahren zur Löschung von Inhalten sollten um eine unabhängige Aufsicht ergänzt werden, in der neben Betreibern, Justizvertretern und Strafverfolgern auch „Anwälte der Nutzer“ und zivilgesellschaftliche Akteure vertreten sind. Dieser Aufsicht kommt insbesondere die Rolle zu, die Verfahren der privaten Betreiber im Ganzen, also über Einzelfallentscheidungen hinaus, zu überwachen, Leitlinien für den Umgang mit als illegal gemeldeten Inhalten zu entwickeln und der Öffentlichkeit Bericht zu erstatten. In konkreten Fällen könnten sie als private Schiedsstelle fungieren, wenn Menschen einer Löschentscheidung widersprechen, ohne dies gleich vor Gericht austragen zu wollen. Für diese Aufsicht sind co-regulative Ansätze zu wählen, um sie gleichermaßen unabhängig wie verpflichtend zu machen.

¹⁷ vgl. Borgböhmer, T. (2018, 3. Januar): NetzDG: Twitter sperrt Account des Satiremagazins Titanic wg. Beatrix von Storch – und löst Zensur-Debatte aus. URL: <http://meedia.de/2018/01/03/netzdg-twitter-sperrt-account-des-satiremagazins-titanic-wg-beatrix-von-storch-und-loest-zensur-debatte-aus/> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

¹⁸ vgl. Goodyear, S. (2016, 29. September): Twitter blocks journalist's Turkish tweets from being viewed in his home country. URL: <http://www.cbc.ca/news/technology/turkey-twitter-mahir-zeynalov-1.3783815> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

¹⁹ vgl. The Guardian (2017, 19. Mai): Facebook blocks Pulitzer-winning reporter over Malta government exposé. URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/may/19/facebook-blocks-malta-journalist-joseph-muscat-panama-papers> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

Hiermit bliebe die sogenannte Content-Moderation zwar in privater Hand und somit in der Lage, die Masse an Entscheidungen zu bewältigen. Sie wäre aber um ein wichtiges Korrektiv ergänzt, weil die Brücke hin zu einer „echten“ juristischen Kontrolle in Streitfällen geschlagen würde. Es kann schließlich vorkommen, dass Nutzer mit Lösch-Entscheidungen nicht einverstanden sind und sich in ihren Grundrechten beschränkt fühlen. Dann muss der Rechtsweg offen stehen.

Empfehlung 6:

Widerspruchsrecht für Nutzer

Für Nutzer sollten Widerspruchsrechte eingeführt werden, mit denen sie sich gegen die Sperrung oder Löschung von Inhalten wehren können. Solche Fälle müssen in Verfahren entschieden werden, die rechtsstaatlichen Maßstäben genügen. Dies können Schiedsstellen mit unabhängiger Aufsicht durch die Justiz sein (siehe Empfehlung 5) oder – sollte hier keine Klärung möglich sein – Gerichtsverfahren. Staaten sind aufgefordert, solche „internetgerechten“ Verfahrensarten zu entwickeln.

Forderungen, wonach jede Lösch-Entscheidung von einem Gericht getroffen werden muss, entspringen zwar dem richtigen Grundsatz, sind aber schlichtweg illusionär und widersprechen den seit Jahren geltenden Rechtsgrundlagen. Angesichts der Fülle von Lösch-Entscheidungen wäre es nicht praktikabel, alles in langwierigen Gerichtsprozessen zu verhandeln. Eine gut gemeinte Struktur wäre damit nicht effektiv und kontraproduktiv, weil Nutzer ihre Rechte gerade nicht wirksam durchsetzen könnten. Ferner missachten sie die Öffentlichkeitslogik der Netzkommunikation, wonach nicht automatisch jeder Kommentar gleich „öffentlich“ sein muss. Würde man nämlich jeden Facebook-Kommentar vor Gericht verhandeln, bekäme er in etwa den Status eines veröffentlichten Artikels in einer Zeitung. Die hier skizzierten Ansätze hingegen würden bestehende Strukturen weiterentwickeln und rechtsstaatliche Systeme etablieren.

Der Anspruch eines Rechtsstaates sollte es schließlich sein, wirklich illegale Handlungen zu verfolgen, etwa im Rückgriff auf das Strafgesetzbuch – und legale zu schützen. Es braucht hierfür zunächst neue, internetgerechte Standards, die mit der Zeit durch Politik und Rechtsprechung entwickelt werden müssen. Dazu würden die oben genannten Verfahren – unabhängige Schiedsstellen und dann womöglich ein Gerichtsprozess, wenn es im Interesse der Streitparteien ist – einen Beitrag leisten, ohne gleich jede private Auseinandersetzung zwischen Nutzern von einem Richter kontrollieren zu lassen.

4.4 VERFAHREN ZUR BEKÄMPFUNG VON SYSTEMATISCHER VERBREITUNG ILLEGALER INHALTE

Thematisch verwandt, in der Praxis aber doch anders diskutiert sind Verfahren, mit denen die systematische Verbreitung illegaler Inhalte bekämpft werden soll. Geht es bei „Hate Speech“ tendenziell darum, dass sich Nutzer untereinander austauschen und dabei zu illegalen Äußerungen greifen, erfolgt dies gerade beim Missbrauch der Informationsintermediäre durch Kriminelle und Terroristen systematisch und massenhaft. Beispiele sind Enthauptungsvideos der Terrororganisation „Islamischer Staat“, die hochgeladen und auch nach einer Löschung durch die Betreiber immer wieder eingestellt werden.

4.4.1 PROBLEMATIK AUTOMATISIERTER FILTERUNG

Um der teilweise massiven Verbreitung illegalen Inhalts effektiv entgegenzuwirken, wird seit Jahren intensiv um eine automatisierte Filterung und Löschung der Inhalte gestritten. Zwei Szenarien sind hier zu unterscheiden: Einerseits können Betreiber ihre Dienste automatisch durchsuchen, wenn ein Inhalt als illegal eingestuft wird, mit der Frage, ob der Inhalt auch woanders hochgeladen worden ist („Content-Filter“). Dies würde zum Beispiel dazu führen, dass Facebook die Posts aller Nutzer sperren würde, die ein als illegal eingestuftes Foto kommentarlos geteilt haben – sie hätten in diesem Verständnis selbst das illegale Bild verbreitet und wären Urheber. Andererseits können Nutzer daran gehindert werden, bereits zuvor als illegal eingestuftes Material (erneut) einzustellen, in dem es beim Hochladen überprüft wird („Upload-Filter“). Damit könnten Terrororganisationen daran gehindert werden, illegale Propaganda-Videos immer und immer wieder hochzuladen.

Am Horizont ist bereits ein dritter Fall erkennbar, indem nämlich selbstlernende Algorithmen eigenständig illegales Material erkennen und löschen sollen. Diese Überlegung steht zum Beispiel hinter der Maßnahme Facebooks, mit Hilfe künstlicher Intelligenz frühzeitig zu erkennen, wenn Menschen selbstmordgefährdet sind oder sich gar via „Facebook live“ das Leben nehmen wollen.²⁰

Rechtlich ist jede Form der Filterverpflichtung – zumindest nach derzeitigem EU-Recht – problematisch. Artikel 15 der eCommerce-Richtlinie schreibt fest, dass Staaten den Anbietern keine Verpflichtungen auferlegen sollten, den Inhalt der Nutzer aktiv nach illegalen Aktivitäten zu untersuchen. Im deutschen Recht ist dies in § 7 Abs. 2 TMG umgesetzt.

²⁰ vgl. Zuckerberg, Mark (2017, 27. November): Here's a good use of AI: helping prevent suicide. URL: <https://www.facebook.com/zuck/posts/10104242660091961> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

4.4.2 ANFORDERUNGEN AN AUTOMATISIERTE LÖSCHVERFAHREN

Es gibt gute Gründe, an dem Grundsatz aus der eCommerce-Richtlinie auch im Lichte neuer Entwicklungen festzuhalten. Eine Filterpflicht konterkariert schließlich die bestehende Praxis, wonach Intermediäre (sic!) erst für fremde Inhalte haftbar sind, sobald sie davon Kenntnis erhalten und diese nicht entfernen. Würde eine Pflicht zum Filtern eingeführt, wären Intermediäre hingegen jederzeit haftbar und müssten zusehen, ihre Dienste möglichst umfassend „sauber zu halten“. Vor allem aber entstünden unweigerlich Kollateralschäden für die Meinungs- und Pressefreiheit, weil technische Systeme darüber entscheiden würden, ob sich Menschen äußern dürfen oder nicht. Gerade im komplexen, regelmäßig vom Kontext abhängenden Meinungsäußerungsrecht ist nicht vorstellbar, dass Algorithmen jemals zuverlässig über Legalität und Illegalität urteilen werden – ganz unabhängig davon, ob es aus gesellschaftlicher Perspektive überhaupt erstrebenswert wäre, diese Entscheidungen komplett an digitale Systeme abzugeben. Selbst Fehlerraten von einem Prozent würden im sozialen Netzwerk Facebook zu tausenden Fällen führen, bei denen Menschen an ihrem Recht auf Meinungsfreiheit gehindert würden.

Für Journalisten ergibt sich hieraus eine ganz praktische Einschränkung ihrer Berichterstattungsfreiheit. Angenommen, eine Terrororganisation verbreitet Videomaterial, das illegal ist und gelöscht wird. Fließt dieses Video nun in eine Datenbank ein für Upload- oder Content-Filter, ist die Weiterverbreitung oder des Videos oder Teilen davon nicht mehr möglich. Allerdings auch dann nicht, wenn Journalisten nur einen kleinen Ausschnitt des Videos nehmen, um zum Beispiel über das Thema Terrorpropaganda zu berichten und es als Zitat zu nutzen. Das wäre eine rechtmäßige Nutzung eines ursprünglich illegalen Videos, doch auch die würde „ausgefiltert“ werden.

Empfehlung 7: Keine Filterpflichten für Informationsintermediäre

Staaten sollten Informationsintermediären keine rechtlichen Filter-Pflichten auferlegen, um ihre Dienste selbstständig nach illegalen Inhalten zu überwachen. Dies gilt sowohl für Content- wie auch für Upload-Filter.

Reporter ohne Grenzen Deutschland ist sich bewusst, dass mit diesem Prinzip manche Fälle von systematischer Verbreitung krimineller Inhalte nicht so effektiv bekämpft werden könnten, wie es auf den ersten Blick scheint. Gerade für Betroffene kann es schwer verständlich sein, weshalb sie verletzende Inhalte immer wieder hochgeladen werden können, wenn dies technisch recht

simpel unterbunden werden könnte durch Upload-Filter. Hier ergibt sich ein Dilemma, das nie ganz aufzulösen sein wird. Das Prinzip der Meinungsfreiheit und die gesetzliche Absicherung eben dieser erfordern jedoch eine Einzelfallprüfung für Eingriffe, die den Kontext berücksichtigt. Dies sollte auch in Zukunft von einem Menschen gemacht werden.

Trotz des gesetzlichen Verbots für Filter-Pflichten wird von manchen Unternehmen ohnehin bereits freiwillig gefiltert, was für Journalisten und Blogger schon heute ein Problem sein kann. Es steht den Unternehmen nämlich frei, solche Mechanismen freiwillig einzusetzen. Weltweit bekannt ist der Vorfall, als die norwegische Tageszeitung *Aftenposten* daran gehindert wurde, das Foto eines flüchtenden Mädchens während des Vietnam-Krieges – das sogenannte „Napalm Girl“ – hochzuladen.²¹ Facebook stellte sich zunächst auf den Standpunkt, das Foto verletze das Verbot, Kindesmissbrauch dokumentierendes Material zu verbreiten, ehe es das Foto auf eine „Whitelist“ stellte. In Venezuela wurde eine fiktive Dokumentation der Anwältin und Bloggerin Marianne Díaz zwei Tage nach dem Upload von Facebook gelöscht und für das erneute Hochladen gesperrt. Es ging in dem Video um Missstände in einem venezolanischen Gefängnis, in dem Díaz auch politisch Verantwortliche hierfür benannte. Spezifische Gründe nannte das Unternehmen nicht, das Video sei von anderen Nutzern beanstandet worden.²² Solche Beispiele verdeutlichen die Gefahr für die Pressefreiheit, wenn Filtersysteme automatisch löschen, ohne den Kontext beurteilen zu können.

Diese praktizierten Einschränkungen sind aber möglich, weil sich Informationsintermediäre auf ihre Community-Standards berufen können, die sie gelegentlich weiter auslegen als meinungsäußerungsrechtliche Vorgaben.

Empfehlung 8: Legale Standards für freiwillige Filterung von Inhalten

Von den Betreibern freiwillig eingerichtete Filtersysteme sollten keine legalen Inhalte löschen dürfen, sofern die Informationsintermediäre Teil der informationellen Grundversorgung sind. Ansonsten verstoßen sie gegen das Recht der Nutzer, über ihre Dienste Informationen verbreiten zu können. In Datenbanken für illegale Inhalte darf nur Material einfließen, das von der Meinungs- und Pressefreiheit nicht gedeckt ist. Vollautomatisierte Lösch-Verfahren sind abzulehnen, weil sie den Kontext nicht angemessen berücksichtigen können. Stattdessen sollten Filter eine Unterstützung sein, potentiell illegales Material zu identifizieren. Die Lösch-

²¹ vgl. Sueddeutsche.de (2016, 9. September): Berühmtes Vietnam-Foto gelöscht – Aftenposten greift Facebook an. URL: <http://www.sueddeutsche.de/digital/napalm-girl-beruehmtes-vietnam-foto-geloescht-afteposten-greift-facebook-an-1.3154517> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

²² vgl. Díaz, M. (2015, 11. Dezember): Facebook's Disappearing Act. URL: <https://onlinecensorship.org/news-and-analysis/facebook-s-disappearing-act-takedown-in-venezuela-suggest-its-link-blocking-function-is-used-for-political-speech> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

Entscheidung muss bei einem Menschen liegen, der dafür verantwortlich gemacht werden kann. Hierfür gelten dann die gleichen Anforderungen für justizielle Kontrolle, Aufsicht und Transparenz wie bei „Hate Speech“.

Besorgniserregend sind politische Entwicklungen, bei denen Regierungen die Betreiber zur „Freiwilligkeit zwingen“. Ein Beispiel ist eine gemeinsame Datenbank von Google, Facebook, Twitter und Microsoft mit Material zur Bekämpfung „extremistischen“ Materials, zu deren Einrichtung die Europäische Kommission die Unternehmen gedrängt hatte. Damit werden rechtliche

Vorgaben umgangen, die entstehende Datenbank wird zu einer „Black Box“. Es sollen „terroristische und extremistische Inhalte“ bekämpft werden, doch die Kriterien für die Einstellung von Material sind weder gesetzlich beschrieben noch transparent für die Öffentlichkeit.

Empfehlung 9: Keine staatliche Verpflichtung auf „freiwilliger“ Basis

Staaten sollten Informationsintermediäre nicht zu „freiwilligen“ Aktivitäten verpflichten, um damit Gesetze zu umgehen, die ihnen dieses verbieten.

5 STANDARDS FÜR AUTOMATISIERTE SYSTEME

Facebooks Newsfeed, Twitters Timeline und Googles Suchergebnisse sind für einen Großteil der Bevölkerung heute ein wichtiger Informationsfilter. Sie bestimmen maßgeblich, welche Informationen leicht sichtbar und faktisch überhaupt verfügbar sind. Diese Gatekeeper-Funktion haben die Betreiber zumindest in Teilen von etablierten Verlagen und Rundfunksendern übernommen, die im Internet eher zu reinen Produzenten von Inhalten mutieren. Die Distribution obliegt wenigen Anbietern, die damit jedoch immense Werbeeinnahmen generieren. Google und Facebook allein erzielten im Jahr 2016 drei Viertel der weltweiten Online-Werbung außerhalb Chinas.²³

Dass die Regierung nicht die richtige Instanz ist, inhaltliche Vorgaben für das Ranking in einem Newsfeed zu machen, sollte in einer demokratischen Gesellschaft mit unabhängigem Mediensystem selbstverständlich sein. Dennoch besteht bei der Kontrolle automatisierter Entscheidungssysteme der dringende Bedarf, Standards zu setzen und Verfahren zu deren Implementierung und Überwachung zu erarbeiten. Voraussetzung dafür ist jedoch, diese Systeme genau zu verstehen – das drängendste Problem derzeit.

5.1 FUNKTIONSWEISE AUTOMATISIERTER ENTSCHEIDUNGSSYSTEME

Facebook, Twitter oder Google sind streng genommen reine Werbepattformen, weshalb ihre Nutzung auf eine Maximierung der Werbeeinnahmen hin optimiert wird. Hierin besteht ein potenzielles Problem, weil diese Maximierung nicht deckungsgleich sein muss mit Standards, um die Gesellschaft möglichst umfassend, divers und neutral mit Informationen zu versorgen. Welchen Einfluss Informationsintermediäre – allen voran das soziale Netzwerk Facebook – auf die öffentliche Meinungsbildung haben, ist daher eine der großen gesellschaftlichen Debatten dieser Zeit. Wichtig ist es dafür, beide Aspekte in den Blick zu nehmen: Wie funktionieren automatisierte Entscheidungssysteme? Und wie bilden sich Menschen hierüber eine (politische) Meinung? Um die erste Frage geht es in diesem Abschnitt, um die zweite in Abschnitt 5.2.

In der Debatte wird der Begriff der ADM-Systeme verwendet, wobei ADM für algorithmic decision making steht.²⁴ In den vergangenen Monaten sind eine Reihe neuer Forschungsergebnisse veröffentlicht worden, wie ADM-Prozesse bei Informationsintermediären

funktionieren. Die Wissenschaftler Konrad Lischka und Christian Stöcker etwa haben 2017 in einer Studie²⁵ für die Bertelsmann Stiftung untersucht, welchen Einfluss ADM-Systeme heute haben. Die beiden zeigen, dass Meinungsbildung durch Informationsintermediäre nicht eindimensional erfolgt, sondern eine Wechselwirkung zwischen individuellem Nutzerverhalten und der technologischen Funktionsweise der Informationsintermediäre besteht. Theorien wie die zur Entstehung von „Filterblasen“, wonach Informationsintermediäre durch ihre Algorithmen die Einstellungen ihrer Nutzer quasi roboterhaft steuern können²⁶, sind demnach ebenso zu relativieren wie die radikale Gegenposition, wonach allein die Nutzer mit ihren Interaktionen dafür verantwortlich sind, welche Inhalte eine hohe Reichweite erzielen.

Kern des Angebots der Informationsintermediäre ist es, mit Hilfe ihrer ADM-Systeme aus einer Flut von Informationen die für den einzelnen Nutzer relevanten herauszufiltern. Relevanz von Inhalten wird bei Informationsintermediären durch Signale gemessen, bei Facebook beispielsweise durch Präferenzen des Nutzers, Reaktionen anderer Nutzer der Inhalte oder Eigenschaften der Inhalte – diese Signalmessung geht nicht zwingend mit journalistischen Entscheidungskriterien einher. Die Signale fokussieren insbesondere auf Reaktionen der Nutzer. Weil solche Reaktionen im Internet eher impulsiv erfolgen, halten Lischka und Stöcker eine sogenannte kognitive Verzerrung für wahrscheinlich: Angezeigte Inhalte würden eher unkritisch vom Nutzer angenommen und könnten die Wahrscheinlichkeit extremer und unwahrscheinlicher Ereignisse überzeichnen. Hierauf wiesen auch die Mainzer Kommunikationswissenschaftler Philipp Müller und Nora Denner in einem Gutachten zu „Fake News“ für die Friedrich-Naumann-Stiftung hin: Durch eine Art Nebenbei-Rezeption von Nachrichten in sozialen Netzwerken könnten auch unwahre Tatsachen ernst genommen werden, selbst wenn Nutzer sich dem vermeintlich geringen Qualitätsniveau etwa bei Facebook eigentlich bewusst seien.²⁷ Auf der anderen Seite, ergänzen Lischka und Stöcker, sind genau diese Reaktionen der Nutzer eben keine unabhängige Variable, weil Nutzer nur mit den Inhalten interagieren können, die ihnen gemäß den Funktionsweisen und Designvorgaben des Informationsintermediärs angezeigt werden. Dieses Design der Informationsintermediäre sei eng gekoppelt an die (erwarteten) Verhaltensweisen der Nutzer.

Solche ADM-Systeme sind naturgemäß anfällig für Missbrauch, auch für die Verbreitung falscher Nachrichten

²³ vgl. t3n (2017, 5. Dezember): Werbemarkt: Online wachsen fast nur Facebook und Google. URL: <https://t3n.de/news/werbemarkt-online-wachsen-fast-882858/> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

²⁴ Der Begriff ist insbesondere durch die Initiative Algorithm Watch in die deutsche Diskussion eingebracht worden, wurde zuvor jedoch auch international bereits verwendet.

²⁵ vgl. Lischka, K. & Stöcker, C. (2017): Digitale Öffentlichkeit. Wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSI/Publikationen/GrauePublikationen/Digitale_Oeffentlichkeit_final.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

²⁶ Urheber dieser äußerst populären, aber wissenschaftlich bis heute nicht belegbaren These von der „Filterblase“ im Internet ist der US-Amerikaner Eli Pariser, vgl. Pariser, E. (2011): The filter bubble: what the Internet is hiding from you. New York: Penguin Press.

²⁷ vgl. Müller, P. & Denner, N. (2017): Was tun gegen „Fake News“? Eine Analyse anhand der Entstehungsbedingungen und Wirkweisen gezielter Falschmeldungen im Internet. URL: <https://www.freiheit.org/sites/default/files/uploads/2017/06/16/a4fakenews.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

(siehe hierzu Kapitel 6). Wenn Interaktion wichtiger als Faktizität ist, bildet nicht der Wahrheitsgehalt einen Garant für Reichweite, sondern Faktoren wie Emotionalisierung, Überraschung und Polarisierung. Es ist insofern kaum verwunderlich, dass immer mehr Studien die enormen Verbreitungswege falscher Nachrichten im Internet gegenüber „echten“ Nachrichten belegen. Die größte Studie veröffentlichten US-amerikanische Wissenschaftler im März 2018 im Wissenschaftsmagazin *Science*.²⁸ Sie hatten 4,5 Millionen Tweets und ihre Reichweite analysiert und fanden heraus, dass falsche Nachrichten signifikant schneller und weit verteilt verbreitet wurden als echte.

Es besteht also prinzipiell ein öffentliches Interesse daran, wie Informationsintermediäre die Priorisierung ihrer Inhalte mittels ihrer ADM-Systeme steuern, selbst wenn sie von privaten Unternehmen betrieben werden. Solche Kontroll- und Informationspflichten stehen zwar im Spannungsfeld mit Geschäftsinteressen. Manche Informationsintermediäre sind heute jedoch zu bedeutenden Distributionskanälen für unabhängige Medien geworden und bilden einen Teil der informationellen Grundversorgung der Gesellschaft, weshalb sie für die Pressefreiheit eine immense Bedeutung erlangt haben (siehe Kapitel 3). Besonders deutlich wird dies, wenn die betreffenden Informationsintermediäre dieser Verantwortung nicht gerecht werden (wollen). Als Facebook im Vorgehen gegen Falschnachrichten die Idee entwickelte, stärker zwischen privaten und medialen Beiträgen zu unterscheiden und diese in zwei unterschiedlichen Newsfeeds darzustellen, hatte dies für betroffene Medien gravierende Konsequenzen. Facebook hatte den Schritt kaum einer Redaktion angekündigt und die Idee in einigen Ländern getestet, bevor sie einige Monate später verworfen wurde, nämlich in Bolivien, Guatemala, Kambodscha, Serbien, der Slowakei und Sri Lanka. Die dortigen Medien wurden unfreiwillig zu Testobjekten, als Facebook sämtliche ihrer Beiträge aus dem bisherigen Newsfeed entfernte und in einem neuen sogenannten „Explore Feed“ anzeigte. Sie hatten teils enorme Reichweiten-Verluste hinzunehmen, weil der „Explore-Feed“ deutlich weniger Nutzer band als der herkömmliche Newsfeed. In Guatemala brach beim Investigativ-Portal Plaza Pública der Zugriff über Facebook um 48 Prozent ein, die Anzahl neuer Nutzer sank um 27 Prozent.²⁹ Dies zeigt: Die Anbieter solcher Informationsintermediäre spielen für die informationelle Grundversorgung der Gesellschaft eine bedeutende Rolle und müssen sich dieser Verantwortung stellen. Sie dürfen ein nationales Mediensystem und die Information mehrerer Millionen Menschen nicht als Testlabor begreifen. Es braucht

Standards, um solche ADM-Systeme zu kontrollieren. Es gilt, hier für Transparenz und Kontrolle der Algorithmen zu sorgen, wozu es einer Regulierung bedarf – was nicht heißt, dass der Quellcode von Algorithmen zwangsläufig öffentlich für Jedermann einsehbar sein muss.

5.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE MEINUNGSBILDUNG

In den Diskussionen um „Fake News“ und „Filterblasen“ wird häufig von Medieninhalten direkt auf eine Medienwirkung bei Menschen geschlossen (siehe auch Kapitel 6). Anders formuliert: Weil es „Fake News“ gibt, sollen diese automatisch auch geglaubt werden und haben entsprechend gravierende Konsequenzen für den gesellschaftlichen Diskurs. Wer so argumentiert, missachtet Grundlagen kommunikationswissenschaftlicher Theorie und aktuelle Forschungsergebnisse, die ein deutlich differenzierteres Bild zeichnen. Dieses Schwarz-Weiß-Denken verleitet zu umfassenden Regulierungsvorschlägen, die die Meinungs- und Pressefreiheit unverhältnismäßig einschränken. Es gilt stattdessen, genau zu analysieren, ob und wenn ja, wo tatsächliche Probleme bestehen und diese dann gezielt anzugehen.

Evident ist, dass die Nutzung und Bedeutung der Informationsintermediäre weiterhin steigt. Zahlen der Landesmedienanstalten für das zweite Halbjahr 2016 nach nutzten 96 Prozent der Befragten Internetnutzer Informationsintermediäre, etwa Suchmaschinen (82 Prozent), soziale Netzwerke (53 Prozent) oder Videoplattformen (44 Prozent).³⁰ Forscher des Hamburger Hans-Bredow-Instituts kommen in ihrer Studie zur „Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung“³¹ zu dem Fazit, dass Meinungsbildungsprozesse „ohne Intermediäre nicht mehr denkbar“ seien. Für die Untersuchung wurden Nutzer von Informationsintermediären in Gruppen- und Einzelinterviews befragt. Allerdings seien die Informationsintermediäre nicht isoliert für die Meinungsbildung verantwortlich, sondern eingebettet in einen mehrstufigen Prozess mit unterschiedlichen Quellen und Einflussfaktoren. Zu unterscheiden ist etwa, ob Menschen nur auf bestimmte Themen aufmerksam werden, sie angebotene Informationen zudem für ihre eigene Urteilsbildung verarbeiten und letztlich durch Kommentare anderer Menschen auch auf ein (vermutetes) Meinungsklima schließen. All' das sind unterschiedliche

³⁰ vgl. Ecke, Oliver (2016, 30. November): Wie häufig und wofür werden Intermediäre genutzt? Die quantitative Perspektive der Zusatzbefragung in der MedienGewichtungsstudie. URL: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Veranstaltungen/2016/2016_11_30_Intermediaere_und_Meinungsbildung/TNS_Intermediaere_und_Meinungsbildung_Praesi_Web_Mappe.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

³¹ vgl. Schmidt, J.-H., Merten, L., Hasebrink, U., Petrich, I. & Rolfs, A. (2017): Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung. URL: <https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/67256764e92e34539343a8c77@a0215bd96b35823.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

²⁸ vgl. Vosoughi, S., Roy, D. & Aral, S. (2018): The spread of true and false news online. *Social Science*. URL: <http://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146.full> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

²⁹ vgl. Wang, S. (2017, 26. Oktober): When a Facebook test moves news stories to a separate feed, traffic – and public discourse – are at stake. URL: <http://www.niemanlab.org/2017/10/when-a-facebook-test-moves-news-stories-to-a-separate-feed-traffic-and-public-discourse-are-at-stake/> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

Prozesse, die einen Einfluss auf die schlussendliche Meinungsbildung haben.

Überragende Bedeutung haben der Studie zufolge weiterhin Gespräche mit anderen Menschen. Außerdem sind „traditionelle Medien“ wie Tageszeitungen oder Rundfunkprogramme in vielen Altersgruppen eine wichtigere Informationsquelle als soziale Netzwerke. Hinweise auf algorithmisch generierte „Filterblasen“ gebe es nicht. Auch das von sechs Landesmedienanstalten finanzierte Projekt „Datenspende“ der Initiative Algorithm Watch, das die Personalisierung von Google-Suchergebnissen untersuchte, fand „keine Hinweise“ für „Filterblasen“.³² Zu diesem Fazit kamen auch Wissenschaftler der Universität Mainz, die in einer Mehrmethoden-Studie³³ den Einfluss von Facebook auf die Meinungsbildung in Deutschland untersucht haben. Sie fanden keine Hinweise darauf, dass Kommunikationsräume auf Facebook eng und geschlossen sind. Stattdessen zeigen sie im Gegenteil eher positive Netzwerk-Effekte, sodass soziale Gefüge online heterogener sind als im realen Leben. Außerdem bleiben persönliche Gespräche und Informationen aus traditionellen Medien wichtiger für die individuelle Meinungsbildung als Inhalte auf Facebook, welche die Nutzer in dieser Studie auch als weniger glaubwürdig einschätzten:

„Die in der Öffentlichkeit postulierten pauschalen Wirkungszusammenhänge von Facebook [spiegeln] die tatsächliche Komplexität und Vielschichtigkeit des Meinungsbildungsprozesses nicht adäquat [wider].“

Politische Argumentationen mit „Filterblasen“ sind daher gefährlich. Zwar ist der Begriff populär, aber nach bisherigem Stand der Forschung spricht sehr viel dafür, dass es diese gar nicht gibt – oder sie zumindest nicht die postulierten gesamtgesellschaftlichen Wirkungen entfalten. „Filterblasen“ werden diesem Bericht in Anlehnung an den wissenschaftlichen Diskurs so verstanden, dass der Algorithmus bestimmte Themen vorgibt, wodurch die Meinung von Menschen beeinflusst wird. Es entstehen monothematische Online-Welten und die Menschen können aus dieser „Algorithmen-Blase“ nicht mehr entfliehen. Der Algorithmus ist die Actio, der Mensch die Reactio. Anders verhält es sich bei sogenannten „Echo-Kammern“. Hier ist das Interesse und Verhalten der Menschen die Actio, welches den Algorithmus beeinflusst und zu einer Reactio führt, nämlich einer monothematischen Online-Welt.

³² vgl. Krafft, T., Gamer, M., Laessing, M. & Zweig, K. (2017): Filterblase geplatzt? Kaum Raum für Personalisierung bei Google-Suchen zur Bundestagswahl 2017. 1. Zwischenbericht Datenspende. URL: https://algorithmwatch.org/wp-content/uploads/2017/09/1_Zwischenbericht_final.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

³³ vgl. Stark, B., Magin, M. & Jürgens, P. (2017): Ganz meine Meinung? Informationsintermediäre und Meinungsbildung – Eine Mehrmethodenstudie am Beispiel von Facebook. URL: http://ifmpublikationen.ifm-nrw.de/modules/pdf_download.php?products_id=492 (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

Die bisherigen Erkenntnisse legen eher nahe, dass es in sozialen Netzwerken ein Problem mit „Echo-Kammern“ geben kann, weniger mit „Filterblasen“ (siehe auch Abschnitt 5.1 und Kapitel 6). Für regulatorische Fragen ist das eine zentrale Unterscheidung, denn es stellt die Frage, ob zuvorderst Technologie oder menschliches Verhalten reguliert werden muss. Eine Regulierung in dem Sinne, dass staatliche Organe Inhalte von Timelines und Suchergebnissen (mit-)bestimmen, ist insofern abzulehnen. Denn damit würde der Staat Einfluss auf Mechanismen nehmen, die Teil der informationellen Grundversorgung geworden sind.

Weil ADM-Systeme aber potentiell manipulierbar sind (siehe hierzu das vorangegangene Kapitel) und selbstverständlich einen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung haben (wenn auch keinen dominierenden), ist die Frage nicht, ob es eine Regulierung dieser Systeme braucht, sondern welche. Die Unterscheidung von „Filterblasen“ und „Echo-Kammern“ ist nicht trennscharf, weil für beide Phänomene sowohl technologisches Design und menschliches Verhalten im Zusammenspiel miteinander zum Tragen kommen. Dennoch ist es gerade für regulatorische Überlegungen wichtig, von welcher Seite die Actio ausgeht, um gezielt dagegen vorgehen zu können.

Wie bereits angedeutet, ist demnach vor allem realistisch, dass Nutzer sich selbst in sogenannte „Echo-Kammern“ begeben, in denen die Informationen zu ihrer vorhandenen (extremen) Meinung und einem dazugehörigen Weltbild passen. Dies legt auch eine Untersuchung italienischer Wissenschaftler aus dem Jahr 2016 nahe, welche die Bereitschaft zur Verbreitung von Gerüchten und Verschwörungstheorien in sozialen Netzwerken untersuchte.³⁴ Es ist wohl kaum der Algorithmus an sich, wie es die Theorie der „Filterblase“ nahelegt, der die Gesellschaft von Beginn an in Gruppen teilt, sondern bestehende Teilungen werden mitunter durch ADM-Systeme verstärkt.

Allerdings liegen bis heute kaum umfassende empirische Analysen zu „Echo-Kammern“ vor (die wenigen, die es gibt, wurden größtenteils in diesem und im vorigen Abschnitt behandelt). Zwar wurden gerade für Twitter häufiger „Meinungsblasen“ nachgewiesen, in denen etwa rechtspopulistische Lager sich von übrigen Diskursen abkoppeln und bestimmte Nachrichten zirkulieren lassen.³⁵ Hier ging es jedoch nur um die Verbreitung von Inhalten, nicht um deren Wirkung und die Motive der Nutzer. Für regulatorische Überlegungen ist dieses Wissen jedoch zentral: Nur wenn ADM-Systeme die Entstehung von „Echo-Kammern“ signifikant wahrscheinlich machen, müssten Informationsintermediäre entsprechend gegensteuern, etwa indem sozialen Netzwerken Vorgaben für ihr Plattform-Design gemacht würden. Sind es

³⁴ vgl. Del Vicario, M., Bessi, A., Zollo, F., Petroni, F., Scala, A., Caldarelli, G., Eugene Stanley, H. & Quattrociocchi, W. (2016): The spreading of misinformation online. URL: <http://www.pnas.org/content/113/3/554.full> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

³⁵ vgl. EU Disinfolab (2017): A Russian Influence on the French Elections? URL: <https://spark.adobe.com/page/fJxYVGi8d5Fk/> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

hingegen die Nutzer selbst, die sich freiwillig in „Echo-Kammern“ bewegen, würde eine bloße „Neujustierung“ von Algorithmen kaum Abhilfe schaffen.

5.3 REGULATORISCHE NOTWENDIGKEITEN

Die Frage, wie ADM-Systeme reguliert werden müssen, sollte vor dem Hintergrund dreier Erkenntnisse diskutiert werden:

1. Es gibt Angebote bestimmter Informationsintermediäre, die Teil der informationellen Grundversorgung unserer Gesellschaft geworden sind. Es besteht daher ein prinzipielles öffentliches Interesse an einer Steuerung und Kontrolle dieser Angebote, woraus ein Auftrag des Staates zur Regulierung abgeleitet werden kann (siehe Kapitel 3). Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer imperativen Regulierung von Inhalten, also zum Beispiel der staatlichen Beeinflussung von Themen, die von einem Algorithmus angezeigt werden müssen.
2. Manche Angebote haben Aufgaben etablierter Medien übernommen, etwa die Gatekeeper-Funktion. Sie greifen hierzu nicht mehr auf die Standards etablierter Medien zurück, sondern fokussieren auf selbst definierte Relevanz-Signale, deren genaue Funktionsweise nicht öffentlich ist (siehe Abschnitt 5.1). Solche ADM-Systeme sind qua Design manipulierbar, woraus ein öffentlicher Anspruch abgeleitet werden muss, diese Systeme zu kontrollieren und ihre Auswirkungen transparent zu machen.
3. Trotz einer rasant steigenden Zahl von Forschungsergebnissen besteht zu wenig Wissen darüber, wie ADM-Systeme konkret funktionieren und wie stark sie die öffentliche Meinungsbildung beeinflussen. Dieses Wissen ist jedoch die notwendige Bedingung dafür, regulatorische Maßnahmen zu ergreifen (siehe Abschnitt 5.2).

Daraus resultieren wiederum drei regulatorische Aufträge, die aufeinander aufbauen und insofern nicht zeitgleich, sondern nacheinander umgesetzt werden müssen:

Empfehlung 10: Schrittweise Erarbeitung von ADM-Regulierung

Bei der Erarbeitung von Regulierungskonzepten sollte in drei Schritten vorgegangen werden, nämlich:

1. Steigerung der Transparenz von ADM-Systemen und von Wissen über diese mit dem Ziel, mehr

über Funktionsweisen und Wirkung auf die Gesellschaft zu erfahren.

2. Mit fundierter Kenntnis über ADM-Systeme wird es möglich, Standards zu definieren, wie diese Systeme angelegt, ausgestaltet und kontrolliert werden sollten, um ihre Rolle als Teil der informationellen Grundversorgung angemessen ausführen zu können.
3. Mit erarbeiteten Standards braucht es Instanzen, die deren Einhaltung überwachen.

Im Folgenden wird jeweils kurz skizziert, was aus diesen drei Forderungen für die konkrete regulatorische Umsetzung folgt.

5.3.1 TRANSPARENZPFLICHTEN UND FORSCHUNG

Bezeichnend für politische Vorschläge zur Regulierung von Informationsintermediären ist, dass diese eher durch gesellschaftliche Stimmungen legitimiert sind, statt evidenzbasiert erarbeitet zu werden. Beispielhaft sei die Begründung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes angeführt, in der es gleich zu Beginn heißt:

„Nach den Erfahrungen im US-Wahlkampf hat überdies auch in der Bundesrepublik Deutschland die Bekämpfung von strafbaren Falschnachrichten („Fake News“) in sozialen Netzwerken hohe Priorität gewonnen.“

Dass dies schlichtweg nicht stimmt, ist mittlerweile durch diverse Forschungsergebnisse belegt (siehe Abschnitt 5.1, 5.2 sowie 6.2). Es gibt heute zu wenig Wissen über die Funktionsweisen und Auswirkungen der ADM-Systeme. Solche politischen Prozesse sind abzulehnen, weil sie der Bedeutung der Meinungs- und Pressefreiheit nicht gerecht werden und Kollateralschäden billigend in Kauf nehmen. Die dringlichste Aufgabe für politisch Verantwortliche besteht derzeit vielmehr darin, dieses Mehr an Wissen erst einmal zu ermöglichen.

Empfehlung 11: ADM-Transparenz für Nutzer und Gesellschaft

Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung müssen detaillierte und aussagekräftige Informationen über die Funktionsweise ihrer ADM-Systeme veröffentlichen. Das können Transparenzpflichten mit öffentlich abrufbaren Daten ermöglichen. Dies erfordert keine Offenlegung des Quellcodes, die weder zielbringend noch vertretbar wäre. Ziel muss vielmehr sein, erstens einzelne Nutzer über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu informieren, zweitens ein allgemeines Verständnis für die Funktionsweisen

der ADM-Systeme zu gewähren und drittens mittels Programmschnittstellen unabhängige Forschung zu ermöglichen. Wenn selbstregulatorische Maßnahmen nicht ausreichen, müssen Staaten regulatorisch für Nachvollziehbarkeit der ADM-Systeme sorgen.

Im Bereich der Transparenzpflichten kann auch direkte, imperative Regulierung angemessen sein. Maßgabe hierfür ist jedoch, dass Unternehmen dadurch keine Pflichten auferlegt werden, durch die einzelne Nutzer erkennbar werden könnten. Es geht vielmehr um Informationen, die gesamtgesellschaftliche Effekte der Entscheidungssysteme verstehen helfen. Fragen, die man mit den Daten beantworten können sollte, sind – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – beispielsweise die folgenden:

1. Nach welchen Kriterien entscheiden ADM-Systeme, welche Inhalte Nutzern angezeigt werden? Welchen Einfluss hat das individuelle Nutzerverhalten hierauf?
2. Wie beeinflussen Beschaffenheit und Design der ADM-Systeme menschliches Verhalten bei Angeboten von Informationsintermediären?
3. Wie verbreiten sich bestimmte Arten von Inhalten, etwa Nachrichten traditioneller Medien, offensichtliche Falschnachrichten und private Beiträge von Nutzern im Vergleich?
4. Wie wirken Inhalte auf Nutzer, die sie durch Informationsintermediäre vermittelt bekommen? Welchen Einfluss haben diese Inhalte auf die individuelle Meinungsbildung?
5. Gibt es „Filterblasen“ oder „Echo-Kammern“ bei Diensten von Informationsintermediären? Falls ja, was sind ihre Ursachen? Welchen Einfluss hat die Beschaffenheit und Funktionsweise der ADM-Systeme auf die Bildung solcher „Filterblasen“ und „Echo-Kammern“?

Die Fragen sollten nicht allein vom Staat vorgegeben werden, sondern in einem Prozess erarbeitet werden, in dem gesellschaftliche Gruppen und Minderheiten angemessen repräsentiert sind. Um diese grundlegenden Fragen zu klären, ist dann Forschung notwendig. Diese sollte entsprechend gefördert werden.

Empfehlung 12: Investitionen in unabhängige Forschung

Öffentliche Investitionen in unabhängige Forschung durch die Wissenschaft sollten wesentlich ausgebaut werden, um mehr über die Funktionsweisen der ADM-Systeme von Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung zu erfahren und ihre Bedeutung für die Meinungsbildung fundiert einschätzen zu können.

5.3.2 STANDARDSETZUNG FÜR ADM-SYSTEME

Von den drei Schritten hin zu einer Regulierung der ADM-Systeme ist die Setzung von Standards gewissermaßen die Gretchenfrage. Wissen zu generieren und definierte Standards zu implementieren, ist das Eine. Aber die Frage, wie diese Standards aussehen sollen, ist vor allem eine normative Überlegung, die eng an gesellschaftliche Werte und ethische Konzepte gekoppelt ist. In der Diskussion um den richtigen Umgang mit „Fake News“ wird dies sichtbar. Forderungen nach einer Löschung oder bewussten Minderung der Reichweite von Nachrichten, die nicht illegal sind, mögen gut gemeint und verständlich klingen – doch letztlich schreiben sie Menschen vor, was diese zu lesen haben. Dies gilt selbst für haarsträubende und schwer auszuhaltende Verschwörungstheorien oder rechtspopulistischen Unsinn, der nicht strafbar ist.

Im analogen Mediensystem gab es diese Herausforderung in dieser Radikalität nicht. Auch damals gab es linke, liberale und konservative Zeitungen – doch sie lagen im Kiosk alle nebeneinander und die Rezipienten entschieden sich, was sie lesen wollten. Heute legen Ergebnisse der ADM-Systeme – zum Beispiel Suchergebnislisten oder Newsfeeds – den Rezipienten nahe, was sie lesen sollten und bestimmen damit de facto, was sie lesen werden. Die ersten fünf Ergebnisse einer Suchmaschine sind im Durchschnitt diejenigen, die von rund 95 Prozent der Nutzer angeklickt werden.³⁶

Was heißt das für regulatorische Überlegungen? Um in der Kiosk-Analogie zu bleiben: Informationsintermediäre sollten verpflichtet werden, alle legalen Inhalte anzuzeigen zu müssen, also keine „unerwünschten“ oder „schlechten“ Inhalte zu diskriminieren. Aus ihrer Stellung als Teil der informationellen Grundversorgung der Gesellschaft lässt sich ein Recht für Menschen ableiten, sich dort zu äußern – dieses Recht dürfen ADM-Systeme nicht einschränken. Inhaltliche Vorgaben für die Gestaltung von Newsfeeds darf es daher nicht geben. Stattdessen ist es notwendig, den Nutzern eine autonome Entscheidung über die Wahl ihrer Information zu ermöglichen. Sie müssen zum Beispiel

- klar und deutlich erkennen können, ob Inhalte gesponsert wurden oder nicht,
- selbst einstellen können, ob sie von unabhängigen Fact-Checkern, denen sie vertrauen (oder eben nicht), als „falsch“ eingestufte Artikel sehen wollen oder nicht.
- selbst einstellen können, ob sie lieber Nachrichten oder Katzenfotos in ihrer Timeline sehen möchten.

³⁶ Die aktuellen Klickraten für Suchmaschinen lassen sich auf <https://www.advancedwebranking.com/cloud/ctrstudy/> detailliert anzeigen (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

Empfehlung 13:**Stärkung der Nutzer bei ADM-Systemen**

ADM-Systeme sollten keine legalen Inhalte diskriminieren dürfen, etwa indem ihre Sichtbarkeit ohne Mitwirkung der Nutzer de facto verhindert wird. Verpflichtende inhaltliche Vorgaben zu Strukturierung und Priorisierung von Inhalten sollte es möglichst nicht geben, weil sie ein hohes Missbrauchspotential bieten. Stattdessen sollten ADM-Systeme dem Nutzer größtmögliche Wahlfreiheit darüber lassen, nach welchen Kriterien ihm Inhalte angezeigt werden. Ist dies in Einzelfällen, etwa aus technischen Gründen, nicht möglich, muss der Nutzer darüber informiert werden.

Für die Erarbeitung solcher Standards sind co-regulative Vorgaben sinnvoll, da bei einer Selbstregulierung der Anbieter die Diversität der Gesellschaft unter Umständen nicht genügend berücksichtigt wird. Bei einer imperativen Regulierung wiederum besteht die Gefahr, dass der Staat inhaltlich in Teile der informationellen Grundversorgung der Gesellschaft eingreift. Bei einer Co-Regulierung käme dem Staat hingegen die Aufgabe zu, einen Diskussionsprozess zu organisieren, bei dem die angemessene Vertretung gesellschaftlicher Gruppen und der Schutz von Minderheiten gewahrt wäre. Bei der Erarbeitung von Standards würde sich ein solches Gremium jedoch selbst regulieren. Hierzu wäre es dann essentiell, die Standards nach den oben definierten Zielvorgaben einer Regulierung und unter Einbeziehung des neu generierten Wissens konkret auszugestalten. Ergebnisse müssten den bekannten Anforderungen an

eine Gesetzgebung genügen, also zum Beispiel öffentlich verfügbar und präzise formuliert sein.

5.3.3 KONTROLLMECHANISMEN

Sind Standards gefunden, müssen diese umgesetzt werden. Hierzu braucht es neue Instanzen. Eine Umsetzung allein durch die Unternehmen liefe Gefahr, dass Vorgaben nicht so implementiert werden wie vorgesehen, denn als privatwirtschaftliche Akteure agieren Unternehmen häufig nicht transparent. Dies würde zu einer geringeren Akzeptanz bei den Nutzern führen, in deren Sinne die Standards ja gesetzt werden. Auch Staaten sollten allerdings nicht direkt für die Umsetzung von Standards verantwortlich sein, weil sie durch die Machtasymmetrie zwischen Staat und Unternehmen potentiell Druck aufbauen könnten, um bestimmte Vorgaben anders implementieren zu lassen als gefordert.

Empfehlung 14:**Schaffung neuer Kontrollinstanzen**

Es bedarf neuer Instanzen, welche die ADM-Systeme von Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung kontrollieren, die Implementierung und Einhaltung von Standards beaufsichtigen und der Öffentlichkeit darüber Bericht erstatten.

Es braucht dafür auch hier co-regulative Ansätze, in denen der Staat die Notwendigkeit zur Implementierung von Standards vorschreibt und gegebenenfalls eine eigene Instanz mitfinanziert.

6 UMGANG MIT FALSCHNACHRICHTEN

Seit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten im November 2016 sorgt ein Begriff für Aufregung: „Fake News“. Obwohl bis heute kein allgemeines Verständnis darüber herrscht, was genau damit gemeint ist (und was nicht), wird der Begriff für regulatorische Überlegung zur „Eindämmung von Falschnachrichten“ ebenso verwendet wie zur Diskreditierung von Meinungen oder journalistischer Berichterstattung, die der eigenen Haltung widerspricht. Reporter ohne Grenzen Deutschland betrachtet diesen Diskurs mit großer Sorge, weil er von alarmistischen Stimmen dominiert wird und bisweilen Vorschläge hervorbringt, die ein hehres Ziel verfolgen mögen, tatsächlich aber an den Grundfesten der Meinungs- und Pressefreiheit rütteln.

Niemand kann leugnen, dass es ungenaue, dekontextualisierende oder gänzlich konstruierte Nachrichten gibt, die gerade über soziale Netzwerke verbreitet werden. In diesem Kapitel sollen daher Vorschläge unterbreitet werden, wie damit umgegangen werden kann, ohne die Meinungs- und Pressefreiheit unverhältnismäßig zu beschränken. Ebenso wichtig ist es, die mitunter aufgeheizte Diskussion zu versachlichen und sich klar zu machen, wo die rote Linie für regulatorische Eingriffe verläuft.

6.1 PROBLEMATIK DES „FAKE NEWS“-BEGRIFFS

Zwar wird der Begriff „Fake News“ medial und im Alltag weiterhin häufig gebraucht, er findet sich mittlerweile auch im Duden und beschreibt demnach „in den Medien und im Internet, besonders in den Social Media, in manipulativer Absicht verbreitete Falschmeldungen“³⁷. Dennoch mehren sich Stimmen, die fordern, auf den Gebrauch dieses Begriffes zu verzichten. Im wissenschaftlichen Diskurs vor allem deswegen, weil der pauschale Begriff die Komplexität des Themas nicht erfassen kann.

Eine der bedeutendsten Stimmen hierzu ist die US-amerikanische Forscherin Claire Wardle, die in ihrer Studie „Information Disorder“³⁸ für den Europarat einen umfassenden definitorischen Rahmen für die verschiedenen Phänomene erarbeitet hat, die im Alltag schlicht unter „Fake News“ subsumiert werden: Es ist zu unterscheiden zwischen Mis-Information (falsch, aber nicht intendiert), Dis-Information (intendiert falsch) und Mal-Information (korrekt, aber gezielt zur Schädigung von anderen eingesetzt). Es ist also etwas anderes, ob Journalisten unabsichtlich einen Fehler machen (Mis-

Information), ob Portale ihre Inhalte frei erfinden (Dis-Information) oder Nachrichtenanbieter zwar korrekte Informationen verbreiten, aber bewusst einseitig und nicht „das ganze Bild“ zeichnend. Politisch hat sich jüngst etwa eine von der EU-Kommission eingesetzte Expertengruppe zu „Fake News“ in ihrem Abschlussbericht³⁹ gegen die Verwendung des Begriffs ausgesprochen, weil er politisch aufgeheizt ist und von einflussreichen Politikern missbraucht wird – eine deutliche Anspielung auf US-Präsident Trump, der unliebsame Berichterstattung beinahe täglich als „Fake News“ abkanzelt. Allein 2017 setzte er 197 Tweets ab, in denen er den Begriff „Fake News“ nutzte, dazu noch 16 weitere Tweets mit dem Hashtag „#FakeNews“. Diese Versuche zielen häufig darauf, kritische Berichterstattung pauschal zu diskreditieren und sind damit auch ein Angriff auf die Presse- und Meinungsfreiheit.

Empfehlung 15: Nutzung des „Fake News“-Begriffes vermeiden

Auf den Gebrauch des Begriffes „Fake News“ sollte verzichtet werden. Stattdessen sollte möglichst genau benannt werden, welche Art von Falschnachrichten gemeint ist. Für regulatorische Überlegungen und eine Verwendung in Gesetzen ist der Begriff „Fake News“ ungeeignet, schon allein, weil er den Anforderungen an eine präzise Beschreibung des Anwendungsbereiches nicht genügt.

Auf den letztgenannten Aspekt haben bereits im Februar 2017 Beauftragte für Meinungsfreiheit mehrerer internationaler Organisationen in einer gemeinsamen Stellungnahme⁴⁰ hingewiesen, darunter auch der UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit, David Kaye. Dennoch beobachtet Reporter ohne Grenzen Deutschland, dass journalistische Berichterstattung wegen vermeintlicher Verbreitung von „Fake News“ zensiert wird oder Journalisten aus diesem Grund inhaftiert werden. Auf den Philippinen wurde dem Nachrichtenportal Rappler, das unter anderem kritisch über den blutigen Anti-Drogenkampf der Regierung berichtet, Anfang 2018 die Lizenz entzogen, weil es laut Präsident Rodrigo Duterte ein „fake news outlet“ sei. Der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) lobte Ende 2017 in einer Erklärung, dass Mitgliedstaaten gegen „spreading of fake news“ vorgegangen seien.⁴¹ In Somalia wurde der Journalist Mohamed Aden Dirir im Oktober 2017 wegen „criminal defamation“ und „publishing false news“ zu einer 18-

³⁹ vgl. European Commission (2018): A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. URL: ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271 (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴⁰ vgl. UNHCR (2017): Joint Declaration on „Fake News“, Disinformation and Propaganda. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/JointDeclaration3March2017.doc> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴¹ vgl. Lema, K. & Wongcha-um, P. (2018, 22. Januar): „Fake news“ crutch used by SE Asian leaders to control media, critics charge. URL: <https://www.reuters.com/article/us-asia-media-fakenews-analysis/fake-news-crutch-used-by-se-asian-leaders-to-control-media-critics-charge-idUSKBN1FB0F8> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

³⁷ vgl. Duden (2018): Fake News. URL:

https://www.duden.de/rechtschreibung/Fake_News (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

³⁸ vgl. Wardle, C. & Derakhshan, H. (2017): Information Disorder. Towards an interdisciplinary framework for research and policy making. URL: <https://firstdraftnews.org/wp-content/uploads/2017/11/PREMS-162317-GBR-2018-Report-de%CC%81sinformation-1.pdf?x65654> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

monatigen Gefängnisstrafe verurteilt, nachdem er über Unregelmäßigkeiten bei Examenprüfungen an privaten Schulen berichtet hatte.⁴² Ähnliche Fälle sind unter anderem aus Bahrain⁴³, der Elfenbeinküste⁴⁴ und den Philippinen⁴⁵ bekannt. In Malaysia liegt derzeit ein Entwurf der Regierung für ein Anti-Fake-News-Gesetz vor. In der Begründung heißt es, die Verbreitung von „Fake News“ durch neue Technologie sei ein globales Problem geworden und das Gesetz solle die Öffentlichkeit schützen. Wer „Fake News“ verbreitet, soll mit bis zu zehn Jahren Gefängnis bestraft werden können⁴⁶.

Diesen Trends sollte sich die Staatengemeinschaft entschieden entgegenstellen und bindende Erklärungen darüber verabschieden, dass die Verbreitung von „Fake News“ kein Straftatbestand sein kann. Für die Verbreitung illegaler Inhalte bestehen längst ausreichende (und in vielen Ländern ohnehin zu weitgreifende) Rechtsrahmen. Wir nutzen im Folgenden den Begriff der Falschnachrichten, wobei hiermit jeweils die verschiedenen Dimensionen von Falschnachrichten (Mis-Information, Dis-Information, Mal-Information) umfasst sind. „Fake News“ wird lediglich verwendet, wenn es in direkten Zitaten wissenschaftlicher Studien oder anderer Aussagen geboten ist.

6.2 ÜBERSCHÄTZTE DIMENSION

Wie im verwandten Diskurs über „Filterblasen“ und „Echo-Kammern“ (siehe hierzu ausführlich Abschnitt 5.1 und 5.2) muss auch bei der Beschäftigung mit Falschnachrichten berücksichtigt werden, dass von der Existenz solcher Nachrichten nicht automatisch auf eine Wirkung eben dieser geschlossen werden kann. Bezeichnend ist, dass die gesellschaftliche Wahrnehmung des Phänomens deutlich größer ist als das tatsächliche Aufkommen falscher Nachrichten (insbesondere in Deutschland) und ihre Wirkung.

6.2.1 GESELLSCHAFTLICHE WAHRNEHMUNG

In Deutschland untersuchten Demoskopien insbesondere vor der Bundestagswahl im September 2017 und unmittelbar danach, wie intensiv sich die Deutschen vor dem Einfluss von Falschnachrichten fürchteten. Einer Anfang 2017 veröffentlichten Repräsentativ-Befragung durch den Branchenverband der Digitalwirtschaft, Bitkom,

zufolge waren 68 Prozent der Befragten in den vergangenen zwölf Monaten bereits „Fake News“ in sozialen Netzwerken aufgefallen. 87 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu, dass Falschmeldungen gezielt in Umlauf gebracht würden, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen.⁴⁷ Ähnliche Ergebnisse lieferte eine Befragung im Auftrag der Landesanstalt für Medien NRW. Zwar gaben nur neun Prozent der Befragten an, häufig „Fake News“ im Internet zu bemerken, 61 Prozent der Befragten hielten „Fake News“ jedoch für eine Bedrohung der Demokratie.⁴⁸ Die Umfrageplattform YouGov fragte 2017 mehrfach die Einstellung der Deutschen zu „Fake News“ ab. Im März stimmten 84 Prozent der Befragten der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass Wahlen durch „Fake News“ beeinflusst werden könnten.⁴⁹ Im August waren nur noch vier von zehn Befragten der Meinung, dass „Fake News“ bestimmt oder wahrscheinlich eine Rolle im Bundestagswahlkampf spielen würden – lediglich ein Viertel war überzeugt, dass dies den Ausgang der Wahl beeinflussen könne.⁵⁰

Die detaillierteste und aussagekräftigste Befragung wurde im Auftrag des Think Tanks Stiftung Neue Verantwortung in der Woche nach der Bundestagswahl durchgeführt. 61 Prozent aller Befragten gaben an, sie hätten den Eindruck, im Wahlkampf seien viele „Fake News“ durch die Medien verbreitet worden. Ein Drittel schloss daraus auf eine Wirkung: 30 Prozent der Befragten gingen von einem großen Einfluss von „Fake News“ auf die Bundestagswahl aus, auch wenn der überwiegende Teil der Befragten (55 Prozent) nur von einem geringen Einfluss ausgeht.⁵¹ Einschränkend muss gesagt werden, dass allen zitierten Befragungen unterschiedliche Definitionen von „Fake News“ zugrunde liegen, wenn der Begriff überhaupt definiert wird. Dies ist problematisch, weil die Befragten im Zweifel gar nicht wussten, wozu genau sie eigentlich gerade befragt werden, schließlich dient „Fake News“ als Sammelbegriff für diverse Phänomene (siehe Abschnitt 5.1).

Dennoch: Eine solch starke und dauerhafte Verunsicherung in der Bevölkerung darf nicht ignoriert werden. Gesellschaftliche Problemwahrnehmungen sind ein plausibler Grund dafür, dass politisch Verantwortliche sich dieses Problems annehmen. Sie allein reichen aber nicht aus, um regulatorische Maßnahmen zu rechtfertigen, welche die Grenzen der Medienregulierung

⁴⁷ vgl. Rohleder, B. (2017): Von der Ente zur Fake News. URL: <https://www.bitkom.org/Presse/Anhaenge-an-Pls/2017/02-Februar/Bitkom-Charts-PK-Fake-News-02-02-2017.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴⁸ vgl. Forsa (2017): Forsa Umfrage Fake News. URL: https://www.lfm-nrw.de/fileadmin/user_upload/Ergebnisbericht_Fake_News.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴⁹ vgl. YouGov (2017, 13. März): Umfrage: Fake News sind gut für Populisten und Verschwörungstheorien. URL: <https://yougov.de/news/2017/03/13/umfrage-fake-news-sind-gut-fur-populisten-und-vers/> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁵⁰ vgl. YouGov (2017, 10. August): Die Mehrheit der Wähler erachtet Fake News als Gefahr für die Demokratie. URL: <https://yougov.de/news/2017/08/10/die-mehrheit-der-waehler-erachtet-fake-news-als-gefahr/> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁵¹ vgl. Sänglerlaub, Alexander (2017): Verzerrte Realitäten. Die Wahrnehmung von „Fake News“ im Schatten der USA und der Bundestagswahl. URL: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/fake_news_im_schatten_der_usa_und_der_bundestagswahl.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴² vgl. Committee to Protect Journalists: Mohamed Adan Dirir. URL: <https://cpj.org/data/people/mohamed-adan-dirir/> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴³ vgl. Reporters Without Borders (2018, 21. Februar): Additional five-year jail term for Bahraini blogger Nabeel Rajab. URL: <https://rsf.org/en/news/additional-five-year-jail-term-bahraini-blogger-nabeel-rajab> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴⁴ vgl. Reporters Without Borders (2017, 14. Februar): RSF calls for release of six journalists held for „false information“. URL: <https://rsf.org/en/news/rsf-calls-release-six-journalists-held-false-information> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴⁵ vgl. Sventeenth Congress of the Republic of the Philippines (2017): An Act Penalizing the Malicious Distribution of false news and other related violations. URL: <https://www.aseanlip.com/philippines/ip/legislation/bill-of-the-antifake-news-act-of-2017/AL18286> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁴⁶ vgl. Deutsche Welle (2018, 26. März): Malaysian government calls for 10-year jail sentence 'fake news'. URL: <http://www.dw.com/en/malaysian-government-calls-for-10-year-jail-sentence-fake-news/a-43130163> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

verschieben und die Meinungs- und Pressefreiheit einschränken können.

6.2.2 AUSMAß VON FALSCHNACHRICHTEN

Die bisherige Forschung zum Ausmaß von „Fake News“ eint die Feststellung der Autoren, dass die Arbeit noch am Anfang steht und keine umfassenden Daten darüber vorliegen, wie groß das Ausmaß tatsächlich ist. Die meisten Ansätze definieren zunächst, welche Meldungen sie als „Fake News“ einstufen. Häufig geschieht dies im Rückgriff auf Datenbanken von Faktencheck-Portalen. Dann wird die Verbreitung dieser Nachrichten analysiert, entweder über Schnittstellen zu den Informationsintermediären, über Tracking-Verfahren oder mittels Befragungen der Nutzer. Auch hier gibt es kein einheitliches Verständnis von „Fake News“, was eine Vergleichbarkeit erschwert.

Für die USA haben die Forscher Allcott und Gentzkow schon Anfang 2017 eine Studie⁵² vorgelegt, die das Ausmaß von „Fake News“ vor der Präsidentschaftswahl im November 2016 untersucht hat. Die Ergebnisse relativieren den Eindruck, Trump habe seinen Wahlsieg Falschnachrichten zu verdanken. Trump-favorisierende Falschnachrichten wurden mit 30 Millionen „Shares“ zwar deutlich häufiger geteilt als Clinton-favorisierende mit acht Millionen. Ein Wähler sah dadurch durchschnittlich dennoch nur 0.92 Falschnachrichten pro-Trump (und 0.23 pro-Clinton). Allerdings wird die Studie methodisch kritisiert, unter anderem weil eine Befragung wenig aussagekräftig sei, wenn sich Probanden an Wochen bis Monate zurückliegende Beiträge in ihren Newsfeeds erinnern sollten.

Die ersten empirischen Untersuchungen für Deutschland stammten vom Projekt „Computational Propaganda“ des Oxford Internet Instituts, bei dem hauptsächlich Twitter-Aktivitäten analysiert werden. Untersuchungen liegen vor für die Bundespräsidentenwahl⁵³ im Februar 2017, die Landtagswahl im Saarland⁵⁴ im März 2017 sowie zur Bundestagswahl⁵⁵ im September 2017. Die Autoren sprechen von „Junk News“, um den politisierten Begriff der „Fake News“ bewusst zu meiden. Die Ergebnisse der drei Untersuchungen eint, dass das Verhältnis von „Junk News“ zu Nachrichten in etablierten Medien jeweils rund 1:4 beträgt, wobei allerdings keine einzelnen „Junk News“-Beiträge untersucht wurden, sondern ganze

Medien und es nicht darauf ankam, ob die einzeln verbreiteten Nachrichten dieses Mediums inkorrekt waren oder nicht.⁵⁶ „Junk News“ wurden vor den Wahlen meist im AfD-nahen Spektrum verbreitet. Der Einfluss automatisierter Bots war gering und nur im AfD-nahen Spektrum überhaupt relevant.

Die bisher aussagekräftigste Studie⁵⁷ führte die Stiftung Neue Verantwortung im Projekt „Measuring Fake News“ durch, in dem sie die Verursacher, Verbreitungswege und Wirkung von Falschnachrichten im Bundestagswahlkampf 2017 untersuchte. Sie bestätigte bisherige Trends und differenzierte sie weiter aus. Die Autoren griffen wiederum auf bekannte Faktencheck-Portale zurück, um Falschnachrichten zu identifizieren. Sie recherchierten dann deren Ursachen und unterschieden zum Beispiel zwischen journalistischen Fehlern, gezielter Dekontextualisierung oder rein ausgedachten Tatsachen. Die Ergebnisse zeigen, dass es (politisch wie medial befürchtete) Desinformationskampagnen im Bundestagswahlkampf nicht gab, auch „die eine große Fake News“ blieb aus. Die Autoren begründen dies vor allem mit den weiterhin verhältnismäßig hohen Vertrauenswerten der Bevölkerung in etablierte Medien und einer entsprechend geringeren Bedeutung sozialer Medien als Nachrichtenquelle.

Eine gezielt verbreitete, komplett erfundene Meldung haben die Autoren unter den reichweitenstärksten Falschnachrichten gar nicht ausgemacht. In allen Fällen nutzten die Urheber stattdessen Ungenauigkeiten oder Fehler in Berichten etablierter Medien oder öffentlicher Stellen wie Behörden, um diese für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. In acht der zehn untersuchten Fälle ging es um das Thema „Flüchtlinge“. Solche Falschnachrichten werden den empirischen Daten zufolge vor allem von Rechten, Rechtspopulisten und Rechtsextremen verbreitet, wobei die AfD zu den stärksten Multiplikatoren solcher Beiträge gehört. Insgesamt sind für die Verbreitung der untersuchten Falschnachrichten nicht große Massen an Nutzern verantwortlich, sondern wenige, sehr reichweitenstarke Akteure wie Medien, Parteien oder einzelne Politiker.

Die Korrekturen von Faktenprüfern hatten regelmäßig eine deutlich geringere Verbreitung als die von ihnen korrigierte Falschmeldung. Dies liege daran, so die Autoren, dass die Funktionslogiken der sozialen Medien die emotionalen, sensationsheischenden Falschnachrichten gegenüber ihren nüchternen Korrekturen begünstigten (siehe auch Abschnitt 5.1). Außerdem braucht ein solches „Debunking“ schlichtweg Zeit zur Recherche, meistens zwischen 24 und 72 Stunden. Vor allem ist problematisch, dass die korrigierenden Beiträge gar nicht

⁵² vgl. Allcott, H. & Gentzkow, M. (2017, Januar): Social Media and Fake News in the 2016 Election. URL: <https://www.nber.org/papers/w23089> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁵³ vgl. Neudert, L. M., Kollanyi, B. & Howard, P. (2017): Junk News und Bots bei der Bundespräsidentenwahl 2017: Was haben Deutsche Wähler auf Twitter geteilt? URL: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/03/German-What-Were-German-Voters-Sharing-Over-Twitter-v9.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁵⁴ vgl. Neudert, L. M. (2017): Computational Propaganda in Germany: A Cautionary Tale. *Computational Propaganda Research Project*, Paper 7/2017, URL: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Germany.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁵⁵ vgl. Neudert, L. M., Kollanyi, B. & Howard, P. (2017): Junk News und Bots during the German Parliamentary Election: What are German Voters Sharing over Twitter? URL: http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2017/09/ComProp_GermanElections_Sep2017v5.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁵⁶ Diese Methodik ist problematisch, weil die Ergebnisse suggerieren, etwas über die Verbreitung falscher Nachrichten auf Twitter zu offenbaren, tatsächlich aber eher Reichweiten unterschiedlicher Gruppen von Medien vergleichen.

⁵⁷ vgl. Sänglerlaub, A., Meier, M. & Rühl, W.-D. (2018, März): Fakten statt Fakes. Verursacher, Verbreitungswege und Wirkungen von Fake News im Bundestagswahlkampf 2017. URL: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_fakten_statt_fakes.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

in die rechtspopulistischen Kommunikationsräume vordringen, in denen die Falschnachrichten zirkulieren. Gesicherte Erkenntnisse über die gesamtgesellschaftliche Wirkung von Falschnachrichten, die über Informationsintermediäre verbreitet werden, liegen bis heute nicht vor. In der bereits zitierten Repräsentativbefragung der Stiftung Neue Verantwortung in der Woche nach der Bundestagswahl war augenfällig, dass Falschnachrichten dann umso wahrscheinlicher verfangen haben, wenn sie in das Weltbild der Befragten passten. So haben Wähler der AfD deutlich eher Falschnachrichten zum Thema „Flüchtlinge und Migration“ geglaubt als Wähler anderer Parteien.

„Das alles sind auch empirische Indizien für die viel zitierten sogenannten Echokammern (...). Wer ein sehr geringes Medienvertrauen (vor allem in klassische Medien) hat und sich daher „alternativen Medienangeboten“ zuwendet (...), wird unter Garantie auch mit einer höheren Dichte von Fake News konfrontiert (...), wenn er sich aktiv dazu entscheidet, diesen ‚vermeintlichen Nachrichtenangeboten‘ in seinem Newsfeed zu folgen.“

Andere Studien nutzen kommunikationswissenschaftliche Konzepte für theoriegeleitete Schlussfolgerungen, etwa dass durch das impulsive „Nebenbeikonsumieren“ von Nachrichten im Internet die Wahrscheinlichkeit gegeben ist, Falschnachrichten unkritisch zu verarbeiten (siehe auch Abschnitt 5.2 und 6.2.1).

Diesen Aspekt greifen die US-amerikanischen Forscher Pennycook und Rand in einer 2017 erschienenen Studie⁵⁸ auf. Sie legten in drei verschiedenen Untersuchungen jeweils zwischen 400 und 800 Probanden wahre Nachrichten und „Fake News“ vor und erfassten mittels einer Online-Befragung, ob den Inhalten geglaubt wurde oder nicht. Dabei zeigte sich, dass unabhängig von der politischen Präferenz jene Menschen „Fake News“ als solche erkannten, die diese nicht impulsiv, sondern analytisch bewerteten. Dies taten jedoch signifikant häufiger Anhänger der Demokraten. Die Autoren schlussfolgern daher, dass „Fake News“ vor allem dann einen Einfluss auf die Meinungsbildung haben, wenn die Nutzer aus diversen Gründen wie zum Beispiel dem Nutzungsumfeld (Social Media) oder dem eigenen Weltbild in einer Verfassung sind, in der sie Inhalte ungeprüft rezipieren.

Hierauf geht auch die bisher einzige für Deutschland erstellte, schon zuvor zitierte Studie⁵⁹ von Mainzer Forschern ein. Sie haben den Einfluss von Facebook auf die Meinungsbildung untersucht. Allerdings gaben sie bezüglich eines dominierenden Einflusses des sozialen Netzwerks eher Entwarnung. Gefahren könnten hingegen

durch eine Verzerrung des Meinungsklimas erfolgen, weil Nutzer versucht sein könnten, sich der „Mehrheitsmeinung“ anzuschließen. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn sich unter Beiträgen ein klares Meinungsbild in den Kommentaren ergibt, das der gesellschaftlichen Realität aber gar nicht entspricht, oder wenn die angezeigte Reichweite von Beiträgen größer ist als die tatsächliche, weil sie maßgeblich durch automatisierte Bots produziert wurde.

6.2.2.1 BEDEUTUNG VON BOTS

Untrennbar verknüpft mit der Diskussion um Falschnachrichten im Internet ist die Frage, welchen Einfluss automatisierte Programme auf ihre Verbreitung haben, sogenannte Bots oder Social Bots. Gemäß einer Definition des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag sind Social Bots „Computerprogramme, die eine menschliche Identität vortäuschen und zu manipulativen Zwecken eingesetzt werden, indem sie wie Menschen im Internet kommunizieren“⁶⁰. Auch hier gibt es intensive gesellschaftliche Debatten über die Manipulation von ADM-Systemen, angeheizt zum Beispiel durch Berichte über russische Troll-Fabriken wie die in Glavset. In einer Analyse im Auftrag des Beratungsunternehmens Trend Micro haben Forscher ein globales System von Anbietern identifiziert, bei denen Reichweite oder Engagement als Dienstleistung bestellt werden können.⁶¹

Intensive Aktivitäten von Bots sind mittlerweile mehrfach punktuell nachgewiesen worden. Forschern zufolge setzten im Zuge der US-Präsidentenwahl 2016 rund 400.000 Bots etwa 3,8 Millionen Nachrichten auf Twitter ab, was etwa einem Fünftel aller Konversationen zu diesem Thema entsprochen hätte.⁶² Ähnliche Ergebnisse lieferte das Oxford Internet Institut auch für die Brexit-Kampagne in Großbritannien.⁶³

Diese Trends können jedoch nicht 1:1 auf Deutschland übertragen werden. Die in Abschnitt 6.2.2 zitierten Ergebnisse des Oxford Internet Instituts für drei Wahlen im Jahr 2017 zeigen, dass der Einfluss von Bots eher gering war. Er spielte insbesondere eine Rolle bei Inhalten aus dem AfD-nahen Spektrum. Diesen Eindruck bestätigt auch die Untersuchung⁶⁴ eines Teams deutscher Kommunikationswissenschaftler im Zuge des TV-Duells zwischen Angela Merkel und Martin Schulz Anfang

⁶⁰ vgl. Kind, S., Bovenschulte, M., Ehrenberg-Silies, S., Jetzke, T. & Weide, S. (2017): Social Bots. Thesenpapier zum öffentlichen Fachgespräch „Social Bots – Diskussion und Validierung von Zwischenergebnissen“. URL: https://www.tab-beim-bundestag.de/de/aktuelles/20161219/Social%20Bots_Thesenpapier.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁶¹ vgl. Gu, L., Kropotov, V., Yarochkin, F. (2017): The Fake News Machine. How Propagandists Abuse the Internet and Manipulate the Public. URL: https://documents.trendmicro.com/assets/white_papers/wp-fake-news-machine-how-propagandists-abuse-the-internet.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁶² vgl. Bessi, A. & Ferrara, E. (2016, 7. November): Social bots distort the 2016 U.S. Presidential election online discussion. URL: <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/rt/printerFriendly/7090/5653a> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁶³ vgl. Howard, P. & Kollanyi, B. (2016): Bots, #StrongerIn, and #Brexit: Computational Propaganda during the UK-EU Referendum. URL: <https://arxiv.org/pdf/1606.06356.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁶⁴ vgl. Grimme, C., Assenmacher, D., Preuss, M., Adam, L., Lütke-Stokdiek, J. (2017): Bundestagswahl 2017: Social-Media-Angriff auf das #Kanzlerduell? URL: <http://www.propstop.de/wp-content/uploads/2017/09/bundestagswahl-2017-social-media.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁵⁸ vgl. Pennycook, G. & Rand, D. (2018): Who falls for fake news? The roles of analytic thinking, motivated reasoning, political ideology, and bullshit receptivity. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3023545 (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁵⁹ siehe Fn. 27.

September 2017. Sie stellten fest, dass die Twitter-Diskussion gezielt genutzt werden sollte, um den politisch gefärbten Hashtag „#verräterduell“ in Umlauf zu bringen. Dazu fungierten Twitter-Accounts, die erst kurz davor erstellt worden waren, als Bots. Analysen zeigten, dass diese Aktion aus einem AfD-nahen Umfeld gesteuert gewesen sein dürfte. Die Autoren stellten jedoch auch fest, „dass der Angriff nach einer Stunde ohne weitere Resonanz im Sande verlief“. Auch die umfassende Studie der Stiftung Neue Verantwortung schlussfolgerte aus ihren Daten, dass Social Bots als Verbreiter von Falschnachrichten „weitgehend ausgeblieben“ waren.⁶⁵ Dies bekräftigt auch eine Analyse des Datenjournalisten Michael Kreil, in der er mehrere Millionen Twitter-Accounts und ihre Tweets ausgewertet hat. Hinter besonders aktiven Accounts stünden demnach fast immer politisch aktive Bürger, Politiker, Hashtag-Spammer, Medien und Journalisten, aber nur wenige programmierte Bots.⁶⁶

In der bisher größten Analyse zu Verbreitungswegen von englischsprachigen falschen Nachrichten auf Twitter⁶⁷ kamen die Autoren zu einem Fazit, welches die bisherige Forschung gut zusammenfasst: Automatisierung existiert und spielt eine Rolle bei der Generierung von Reichweiten, aber deutlich entscheidender sind Menschen, die eine Falschnachricht zu einem viralen Hit machen.

6.3 HANDLUNGS- UND REGULIERUNGSOPTIONEN

Die Frage, welche Handlungs- und Regulierungsoptionen für den Umgang mit Falschnachrichten im Internet bestehen, ist eng mit jenen zur Kontrolle von ADM-Systemen verknüpft (siehe Kapitel 5). Es geht im Wesentlichen darum

1. die Transparenzpflichten der Unternehmen zu verschärfen und das Verständnis über Funktion und Wirkung der ADM-Systeme zu verbessern,
2. den Nutzern mehr Eigenverantwortung bei der Nutzung der Informationsintermediäre zu geben sowie
3. die Einhaltung bestehender Pflichten unabhängig zu kontrollieren.

Für die Ausarbeitung, Implementierung und Überwachung der verschiedenen Prozesse sind verschiedene Akteure in der Verantwortung.

⁶⁵ vgl. Fn. 56.

⁶⁶ vgl. Kreil, M. (2017, 28. Dezember): Social Bots, Fake News und Filterblasen. Therapiestunde mit einem Datenjournalisten und vielen bunten Visualisierungen. URL: https://media.ccc.de/v/34c3-9268-social_bots_fake_news_und_filterblasen (letzter Zugriff: 05. Juni 2018)

⁶⁷ vgl. Vosoughi, Soroush, Roy, Deb & Aral, Sinan (2018): The spread of true and false news online. Social Science. URL: <http://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146.full> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

6.3.1 TRANSPARENZPFLICHTEN UND STÄRKUNG UNABHÄNGIGER FORSCHUNG

Grundlage für eine differenzierte Problemanalyse ist vertieftes Wissen. Unternehmen, Staaten, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sind gleichermaßen gefordert, dieses Wissen zu generieren und zu verarbeiten.

Empfehlung 16:

Daten für unabhängige Forschung

Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung sollten Daten in einer Form verfügbar machen, die unabhängige Forschung ermöglicht, ohne die Datenschutzrechte der Nutzer einzuschränken, in der Regel also in anonymisierter Form. Eine Pflicht zur allgemeinen Veröffentlichung dieser „Rohdaten“ sollte der Standard sein, wobei Ausnahmen zu rechtfertigen sind, insbesondere wenn die Veröffentlichung selbst anonymisierter Daten noch zu datenschutzrechtlichen Risiken für Nutzer führen könnte. In solchen Fällen können Kooperationsprojekte zwischen Informationsintermediären und unabhängigen Forschungseinrichtungen sinnvoll sein. Hierzu sollten öffentlich verfügbare Standards erarbeitet werden, welche die Zusammenarbeit regeln. Staaten sind aufgefordert, diesen Prozess zu unterstützen, etwa indem Forschungsgelder bereitgestellt oder gesetzliche Grundlagen für die Freigabe von Daten zu wissenschaftlichen Zwecken geschaffen werden.

Neben dieser Grundlagenforschung haben Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung auch eine Verantwortung, die Gesellschaft über wesentliche Entwicklungen und Daten unverzüglich zu informieren. Beispielhaft sei der Datenskandal von Facebook und dem britischen Unternehmen Cambridge Analytica genannt, bei dem das soziale Netzwerk erst Stellung bezog, als es durch journalistische Recherchen massiv unter Druck geraten war.

Empfehlung 17:

Meldepflichten für relevante Ereignisse

Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung sollten rechtlich verpflichtet werden, die Gesellschaft über Vorgänge und Fakten von erheblichem öffentlichen Interesse unverzüglich zu informieren. Vorbild sind Meldepflichten für Betreiber kritischer Infrastrukturen etwa in den Bereichen Gesundheit, Verkehr oder der IT-Sicherheit.

Zusätzlich zu diesem ereignisbasierten Reporting durch die Unternehmen braucht es regelmäßige Transparenzberichte darüber, welche Faktoren ADM-

Systeme jenseits der Nutzeraktivitäten und der Beschaffenheit der Systeme beeinflussen. Besonders wichtig ist dies bei Werbung, weil mit gesponserten Inhalten Reichweiten gesteigert oder manipulative Absichten verfolgt werden können. Ein Beispiel liefert abermals Facebook: Nach der Präsidentschaftswahl in den USA wollte CEO Mark Zuckerberg zunächst nichts von einer Mitverantwortung für den Wahlsieg von Donald Trump wissen, obwohl die US-Geheimdienste bereits im Januar 2017 überzeugt waren, dass Russlands Präsident Wladimir Putin Aktionen zur Wahlbeeinflussung angeordnet habe. In einer Befragung vor einem Ausschuss des US-Repräsentantenhauses räumte Facebook im Oktober 2017 schließlich ein, dass zwischen 2015 und August 2017 russischstämmige Accounts rund 100.000 US-Dollar für mehr als 30 Werbeanzeigen auf Instagram und Facebook bezahlt hatten. Rund 126 Millionen Menschen wurden damit erreicht.⁶⁸

Empfehlung 18: Transparenz über Werbequellen

Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung müssen gesponserte Inhalte kennzeichnen und für Nutzer direkt erkennbar und unmissverständlich klar machen, wer rechtlich verantwortlich für die Anzeige ist. Außerdem sollten sich Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung Compliance-Richtlinien für ihr Werbegeschäft auferlegen. Diese sollten öffentlich zugänglich sein.

Allen Verpflichtungen zum Trotz bleibt eine kritische Öffentlichkeit unerlässlich, um das Handeln von Staaten und Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung wirksam zu kontrollieren. Hier fällt der Zivilgesellschaft und den etablierten Medien eine Schlüsselrolle zu.

Empfehlung 19: Kritische Medien und Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaft und Medien müssen ihre Wächterrolle gegenüber Informationsintermediären wahrnehmen, um eine notwendige Ergänzung und öffentliche Kontrolle regulatorischer Vorgaben zu gewährleisten. Hierzu kann es sinnvoll sein, Recherchen in diesem Themenfeld zu intensivieren und neue Darstellungskonzepte zu entwickeln, um die komplexen Themen für eine breite Öffentlichkeit verständlich aufzubereiten.

Die US-amerikanische Organisation Poynter erklärte „Algorithm Reporters“ jüngst zum „Next Big Thing in

Journalism“⁶⁹ und plädierte dafür, dass Journalisten ein vertieftes Technikverständnis aufbauen, um in Projekten innovative Recherchemethoden und Darstellungsformen zu entwickeln. Solche Ideen gilt es zu verwirklichen.

6.3.2 KONTROLL – UND GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

Trotz technologischer Einflüsse bleiben Menschen hauptverantwortlich dafür, dass sich Falschnachrichten über Informationsintermediäre teilweise rasant verbreiten (siehe Abschnitt 6.2). Staatliche Vorgaben im Sinne einer imperativen Regulierung können hier kein probates Mittel sein, wenn sie gezielt beeinflussen wollen, wie sich Menschen auf den verschiedenen Plattformen informieren und welche journalistischen Inhalte als „anzeigenswert“ erscheinen. Eine Regulierung muss im Wesentlichen darauf abzielen, den Nutzern mehr Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten beim Gebrauch von Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung zu geben. Dies entspricht ihrem Grund- und Menschenrecht, sich frei und aus allen Quellen informieren zu dürfen.

Maßgeblich für die folgenden Überlegungen sind die Leitlinien, die bereits für die Regulierung von ADM-Systemen allgemein erarbeitet worden sind und nun auf den Umgang mit Falschnachrichten übertragen werden können. Kriterien wie „Wahrheit“ oder „Faktizität“ wird es in den Wahlmöglichkeiten für Nutzer bei der Konfiguration ihrer ADM-Systeme angesichts der Masse an Inhalten niemals geben können – und das soll es auch nicht. Es ist nicht die Rolle von Technologie-Unternehmen, die Korrektheit von Informationen in irgendeiner Form zu bewerten. Die Informationsintermediäre lagern dies daher an externe Faktenchecker aus, die gegebenenfalls Korrekturen verfassen. Allen voran Facebook, das wohl am stärksten von diesem Problem betroffen ist und in Deutschland mit dem Recherchebüro Correctiv zusammenarbeitet.

Empfehlung 20: Wahlfreiheit und Standardsetzung für Faktenprüfung

Nutzer sollten selbst bestimmen können, ob sie als „fragwürdig“ gekennzeichnete Beiträge sehen möchten oder nicht. Die Kriterien für solche Einstufungen müssen öffentlich einsehbar sein. Dazu gehört auch, nach welchen Standards externe Faktenprüfer recherchieren und in welchem (finanziellen) Verhältnis sie zum Informationsintermediär stehen. Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung sollten nicht gesetzlich verpflichtet werden, „Faktenchecks“ zwingend anzuzeigen. Nutzer sollten jedoch entscheiden können, ob sie korrigierende Beiträge angezeigt bekommen möchten,

⁶⁸ vgl. Strech, C. (2017, 31. Oktober): Hearing before the United States Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Crime and Terrorism. URL: <https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/10-31-17%20Stretch%20Testimony.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁶⁹ vgl. Laforme, R. (2018, 15. März): The Next Big Thing in Journalism might be Algorithm Reporters. URL: <https://www.poynter.org/news/next-big-thing-journalism-might-be-algorithm-reporters> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

sollten sie zuvor die entsprechende Falschnachricht gesehen haben.

Allein auf Faktenprüfungen zu setzen, ist allerdings problematisch, weil aufgrund bisheriger Funktionslogiken der ADM-Systeme eine Faktenprüfung in der Regel nicht die gleiche Reichweite generiert wie die zugrundeliegende Falschnachricht. Das spricht nicht gegen die Richtigkeit des Ansatzes an sich, aber relativiert seine Effizienz für die Problemlösung. Die geringeren Reichweiten korrigierender Beiträge resultieren zuvorderst daraus, dass Nutzer auf die meist emotionalisierende Falschnachricht intensiver reagieren (siehe Abschnitt 5.1).

Ein – wie auch immer im Detail ausgearbeitetes – „Recht auf Gegendarstellung“⁷⁰ in sozialen Netzwerken schlägt jedoch aus zweierlei Gründen fehl: Es steht tendenziell mit dem Menschenrecht auf Meinungs- und Pressefreiheit auf individuelle Informationsmöglichkeiten in Konflikt, die Anzeige bestimmter Inhalte rechtlich vorzuschreiben, erst recht wenn mit einer Falschnachricht keine Gesetze verletzt wurden. Zwar gibt es auch im deutschen Presserecht die Möglichkeit der Gegendarstellung, in der sich von Berichterstattung Betroffene äußern dürfen – selbst wenn der Bericht selbst gesetzeskonform ist. Dieses Recht auf Informationsintermediäre zu übertragen, schlägt jedoch fehl: Es entstünde ein Anspruch der Nutzer darauf, in Millionen von Timelines eigene Beiträge unterzubringen. Sie würden also nicht mehr nur Berichterstattung beeinflussen können, wie zuvor zum Beispiel gegenüber einer Tageszeitung. Sie hätten auch das Recht, um im Bild zu bleiben, anderen Nutzern vorzuschreiben, dass sie diese neue Zeitung am Kiosk auch kaufen müssen. Ein solches Recht bestand in dieser Form auch vorher nicht und würde zu einem enormen Missbrauchspotential führen, weil Nutzer dieses Gegendarstellungsrecht für die Verbreitung eigener Ansichten missbrauchen könnten.

Ein „Recht auf Gegendarstellung“ könnte insofern allenfalls ein „Recht auf Widerruf“ sein und nur für Inhalte gelten, die rechtskräftig als unzulässig eingestuft und deren Urheber zu einem Widerruf verpflichtet wurden. Ihr Anteil dürfte verschwindend gering sein. Das Charakteristikum von Falschnachrichten ist ja gerade, dass sie zwar abstoßend und absurd sein können, aber zumeist eben nicht strafbar. In Fällen tatsächlich strafbarer Falschnachrichten würde eine Selbstverpflichtung der Informationsintermediäre genügen, Richtigstellungen im Sinne eines Widerrufs denjenigen Nutzern anzuzeigen, die auch die zugrundeliegende Falschnachricht gesehen haben. Damit könnte insbesondere Persönlichkeitsrechtsverletzungen von

Betroffenen begegnet werden. Dies wäre jedoch auf Suchmaschinen kaum effektiv anwendbar. Bei Nutzern registrierungspflichtiger Dienste wie sozialer Netzwerke würde es zudem voraussetzen, dass all' ihre angezeigten Beiträge gespeichert werden müssten. Das würde unter anderem dem neuen EU-Datenschutzrecht widersprechen, das ein Recht auf Datenlöschung beinhaltet. Andererseits ist auch fraglich, ob ein solches „Recht auf Gegendarstellung“ überhaupt zu einer informierten Öffentlichkeit beitragen würde. Kognitionswissenschaftlich ist paradoxerweise wahrscheinlicher, dass die Konfrontation mit einer korrigierten Information zu einem verstärkten Glauben an die zugrundeliegende Falschinformation führt.⁷¹ Kurzum: Was einleuchtend klingt, ist weder geboten noch umsetzbar noch sinnvoll.

Empfehlung 21: Verpflichtung zum Widerruf

Ein „Recht auf Gegendarstellung“ darf im Umgang mit Falschnachrichten im Internet nicht eingeführt werden. Nutzer könnten jedoch die Wahlmöglichkeit erhalten, ob sie Gegendarstellungen von Medien sehen möchten oder nicht. Ein Anspruch auf Widerruf bei strafbaren Falschnachrichten kann sinnvoll sein.

Was ist weiterhin sinnvoll für den Umgang mit Falschnachrichten? Gerade von etablierten Medien und ihren Verbandsvertretungen sind Ideen entstanden, ihre verlorene Gatekeeper-Funktion durch das Setzen eigener Standards zurückzugewinnen, um sich damit von den Verbreitern von Falschnachrichten abzugrenzen. So können sich Redaktionen selbstkontrollierend zum Beispiel auf Standards bei Recherche, Redaktionsabläufen und Veröffentlichung verpflichten und dies in Form eines Labels kenntlich machen. Für Nutzer kann dies eine hilfreiche Unterstützung sein. Denkbar ist auch, Inhalte mit einem solchen Label von den Informationsintermediären auf Wunsch priorisieren zu lassen. Dies kann jedoch zu Lasten der Medienvielfalt gehen, weil gerade unabhängige Journalisten mit kleinen Budgets oder Bürgerjournalisten in Kriegsregionen die Standards etablierter Medien kaum erfüllen können. Zudem schränkt es die Meinungsvielfalt naturgemäß ein, wenn nur eine beschränkte Anzahl an Inhalten überhaupt die Möglichkeit erhält, angezeigt zu werden. Der gewonnene Pluralismus, der dank der Informationsintermediäre geschaffen wurde, würde gewissermaßen fragmentiert. Für solche Initiativen sollte daher das gleiche gelten wie für Faktenprüfungen auch: Ob Nutzer dies sehen, sollte ihnen nicht vorgeschrieben werden, sondern zur Wahl stehen.

⁷⁰ In einem Positionspapier der Unionsfraktion vom Januar 2017 heißt es etwa unter dem Punkt „Umgang mit Fake News und Bots“: „Wir prüfen die Einführung eines Anspruchs auf Gegendarstellung nach dem Vorbild des Presserechts“, vgl. CDU/CSU im Bundestag (2017, 24. Januar): Diskussion statt Diffamierung. Aktionsplan zur Sicherung eines freiheitlich-demokratischen Diskurses in sozialen Medien. Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. URL: https://www.cducsu.de/sites/default/files/2017-01-24_positionspapier_soziale_medien_-_10_00_uhr.pdf (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁷¹ Hierauf weisen die Mainzer Kommunikationswissenschaftler Müller und Denner in ihrem Gutachten zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz hin, siehe Fn. 27.

Empfehlung 22: Standards für Medien nicht zu Lasten der Vielfalt

Etablierte Medien können sich auf gemeinsame Standards einigen, um sich gegenüber ihrem Publikum als vertrauenswürdige Quelle auszuweisen. Solche Initiativen können von den Informationsintermediären übernommen werden, dürfen aber nur ein Wahl-Element unter vielen sein und nicht zum verpflichtenden Standard avancieren.

Eine starke Förderung solcher Label mag im Interesse etablierter Medien und Informationsintermediäre gleichermaßen sein. Den Medien sichert sie Reichweite, die Technologie-Unternehmen entbindet sie von der Entscheidung über „wahre Inhalte“. Sie befördert jedoch tendenziell eine Wiederherstellung der Gatekeeper-Funktion für etablierte Medien, die zu Lasten all' jener Medienanbieter ginge, die sich dem Label nicht unterwerfen wollen oder können. Anders formuliert: Ein Label kann ein Element des Newsfeeds sein, aber nicht der Newsfeed selbst. Zumal sich diejenigen Nutzer, die besonders anfällig für Falschnachrichten sind, aufgrund ihres kaum vorhandenen Vertrauens in etablierte Medien ganz bewusst an „alternativen Medien“ orientieren.

6.3.3 BEGEGNUNG VON MANIPULATIONSVERSUCHEN

Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung sind aufgefordert, aktiv gegen automatisierte Manipulationsversuche ihrer ADM-Systeme vorzugehen. Dies knüpft an die Meldepflichten für Ereignisse von öffentlichem Interesse an (siehe Abschnitt 6.3.1) und entwickelt diesen Gedanken weiter: Wenn Betreiber registrieren, dass ihre ADM-Systeme manipuliert werden, sind Gegenmaßnahmen einzuleiten und die Öffentlichkeit darüber zu informieren.

Aufgrund bisheriger Erfahrungen (siehe Abschnitt 6.2.2.1) und der potentiellen Beeinflussung des Meinungsklimas (siehe Abschnitt 5.2 sowie 6.2.2) kommt dem missbräuchlichen Einsatz von Social Bots eine besondere Bedeutung zu, wenngleich dessen Ausmaß derzeit eher gering ist. Zu überstürztem Handeln besteht insofern kein Anlass, es ist jedoch Zeit für überlegte Maßnahmen, um Missbrauchspotentiale bestmöglich zu begrenzen.

Ein Vorgehen gegen automatisierte Accounts ist prinzipiell akzeptabel, weil diese kein dem Menschen vergleichbares Recht haben können, sich „zu äußern“. Es kann daher begründet sein, Accounts von Social Bots zu löschen, wenn sie zur Manipulation eingesetzt werden. Allerdings kann es kein generelles Verbot dieser Social Bots geben, weil es durchaus legitime Gründe gibt, solche Programme zu nutzen. Ein Beispiel aus dem Medienbereich wäre das automatische Posten von Beiträgen über verschiedene Accounts auf unterschiedlichen Angeboten. Es kann für die Meinungsvielfalt durchaus wünschenswert sein, dass Medien auf allen verfügbaren Diensten sichtbar sind, aber

dies wäre gerade für kleinere Medien oder Bürgerjournalisten kaum leistbar, wenn sie hierfür alle Dienste einzeln bedienen müssten.

Empfehlung 23: Kennzeichnungspflicht für Social Bots

Informationsintermediäre der informationellen Grundversorgung sollten sich selbst verpflichten, aktiv gegen Manipulationsversuche vorzugehen, unter anderem durch einen transparenten Umgang mit Social Bots. Es sollte eine Kennzeichnungspflicht für Social Bots geben, wobei die Kriterien öffentlich verfügbar sein müssen. Nutzer müssen sich wehren können, wenn ihre Accounts fälschlicherweise als Social Bots eingestuft oder deswegen sogar gelöscht wurden.

Bisherige Versuche von sogenannten „Botdetektor-Programmen“ oder Methoden in wissenschaftlichen Studien, Bots allein aufgrund der Zahl ihrer Tweets zu identifizieren, sind gefährlich. Meist liegt die frei gesetzte Grenze dafür zwischen 30 und 100 Tweets pro Tag. In der erwähnten Untersuchung⁷² von Michael Kreil wurden hochaktive Twitter-Accounts jedoch überwiegend von Menschen bedient – der Account der Tageszeitung Die Welt sogar 190 Mal pro Tag.

6.3.4 AUFSICHTSMECHANISMEN

Erarbeitete Standards und Pflichten müssen wirksam umgesetzt werden. Hierzu sind Kontrollinstanzen und Aufsichtsmechanismen zu entwickeln. Aufgrund der thematischen Nähe zur Regulierung von ADM-Systemen (siehe hierzu ausführlich Kapitel 5) empfiehlt es sich, diese Aufgaben für den Bereich der Desinformation über Informationsintermediäre an dieselben Stellen zu übertragen, um der Gefahr einer Zersplitterung der Kontrolle entgegenzuwirken. Unternehmen sind dann verpflichtet, an die Aufsichtsgremien regelmäßig Bericht zu erstatten und nötigen Kontrollmaßnahmen zuzustimmen. Gelingt dies nicht, müssen co-regulative Ansätze greifen.

⁷² vgl. Fn. 65.

7 POLITISCHE UMSETZUNG

Die in diesem Bericht analysierten Herausforderungen bei der Regulierung von Informationsintermediären beziehen sich auf unterschiedliche Themengebiete, die allesamt komplexer Natur und von der Gesellschaft heute längst nicht vollends verstanden sind. Bei der politischen Umsetzung der hier aufgezeigten Lösungsvorschläge von Reporter ohne Grenzen Deutschland wird es den einen „großen Wurf“ daher nicht geben können. Zielführend ist hingegen, einen Rechtsrahmen aus völkerrechtlichen Verpflichtungen und nationalen Vorgaben mit unterschiedlichen Regulierungsansätzen zu entwerfen und kontinuierlich fortzuentwickeln.

7.1 NOTWENDIGKEIT INTERNATIONALER STANDARDS

Das Übertreten nationalstaatlicher Grenzen ist dem Internet und den darin agierenden Informationsintermediären immanent. Neben dem Aufweichen der Grenzen zwischen privater und öffentlicher Sphäre (siehe Abschnitt 3.1 sowie 4.3) erzeugen diese Dienste weniger nationale als globale Kommunikationsräume. So können mit Suchmaschinen etwa gezielt auch Anfragen für Ergebnisse in unterschiedlichsten Sprachen gestellt werden, soziale Netzwerke verknüpfen Menschen aus der gesamten Welt miteinander. Dies ist für die Informations-, Meinungs- und Pressefreiheit ein unschätzbare Gewinn, weil er Menschen ein starkes Instrument der unabhängigen Information an die Hand gibt. Diesen positiven Effekt gilt es trotz bestehender Probleme bei regulatorischen Überlegungen nicht außer Acht zu lassen.

Restriktive Gesetzgebung von Nationalstaaten ist daher prinzipiell problematisch, weil sie zu einer unerwünschten „Re-Nationalisierung“ des Internets insgesamt führt. Indem undemokratische Staaten ihre menschenrechtsfeindlichen Standards auf Informationsintermediäre ausweiten wollen, werden Freiheitsräume des Internets sukzessive beschnitten. Gleichwohl gibt es das natürliche Recht von Nationalstaaten, gesetzliche Regeln zu erlassen und privaten Unternehmen Vorgaben zu machen. Aus Mangel an internationalen Strukturen, die bindende Regelungen erlassen können, bleiben Nationalstaaten wie Deutschland oder Staatenverbünde wie die Europäische Union auf absehbare Zeit die Organe, die Regulierung konkret umsetzen werden.

Umso wichtiger ist es jedoch, die vorhandenen internationalen Strukturen – allen voran die Vereinten Nationen und die Europäische Union – zu stärken und Leitprinzipien zu entwickeln, die Staaten eine wichtige Orientierung bei der Ausarbeitung eigener Regelungen bieten können.

Empfehlung 24: Internationale Standards für Regulierung entwickeln

Nationale Regierungen wie die deutsche Bundesregierung sollten sich dafür einsetzen, auf internationaler Ebene Standards für die Regulierung von Informationsintermediären der informationellen Grundversorgung zu erarbeiten, in denen bestehende Verpflichtungen wie etwa die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte weiterentwickelt und konkretisiert werden.

Solche Standards und Prinzipien sind ferner ein wichtige Grundlage für die Zivilgesellschaft, um staatliches Handeln sowie das der Informationsintermediäre zu überwachen und zu bewerten.

7.2 UMSETZUNG IN DEN NATIONALSTAATEN

Nationalstaaten oder Staatenverbünde mit Gesetzgebungskompetenzen bleiben die zentralen Akteure bei der Erlassung von Regelungen für die Informationsintermediäre, sofern eine Selbstregulierung nicht zustande kommt oder inhaltlich nicht geboten ist. Auch wenn viele Akteure aus dem Silicon Valley stammen, muss etwa die deutsche Bundesregierung die Vorgaben der Technologie-Konzerne für die eigenen Bürger nicht kommentarlos hinnehmen.

Eine Regulierung durch demokratisch verfasste Nationalstaaten oder Staatenverbünde bietet durchaus auch Vorteile gegenüber internationalen Standards, schließlich können so kulturelle Unterschiede und Spezifika von Mediensystemen besser berücksichtigt werden. Hingewiesen sei etwa auf Diskussionen über „Hate Speech“, in denen beispielsweise zwischen Europa und den USA normative und rechtliche Unterschiede sichtbar werden. So ist das Leugnen des Holocausts in Deutschland eine Straftat, während es in den USA unter die Redefreiheit fällt. Andersherum löschte Facebook nackte weibliche Brüste insbesondere wegen der US-amerikanischen Nutzer und differenzierte hier erst regional, nachdem dies in Europa als inakzeptabel kritisiert wurde.

Ferner sind Nationalstaaten, oder gewiss noch eher Staatenverbünde, heute die einzigen politischen Akteure, die ein Gegengewicht zu den mächtigen Technologie-Riesen bilden können. Das Positive am deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetz war nicht sein Inhalt, sondern die Tatsache, dass globale Unternehmen sich zum Gewaltmonopol des Staates bekannt und die Regelungen – wenn auch unter berechtigter Kritik – umgesetzt haben. Dies zeigt, dass Ängste vor einer „Diktatur der Tech-Konzerne“ ohne nationalstaatliche Kontrolle überzogen sind. Umso wichtiger ist jedoch, dass Staaten dieses Gestaltungspotential nicht missbrauchen.

Empfehlung 25: Regulierung anhand internationaler Standards

Nationalstaaten sollten sich bei der Regulierung von Informationsintermediären verbindlich an internationalen Standards orientieren. Dazu zählt vor allem, dass sie die Spezifika verschiedener Anbieter ebenso berücksichtigen wie menschenrechtliche Vorgaben. Hierzu ist es sinnvoll, in Zusammenarbeit mit allen Akteuren wie etwa der Zivilgesellschaft Handlungsempfehlungen zu entwickeln und für deren Implementierung zu werben. Wenn einzelne Staaten gegen internationale Standards verstoßen, sollten andere Staaten dies auf diplomatischer und öffentlicher Ebene deutlich kritisieren und eine Korrektur verlangen.

Bei aller Komplexität im Detail gibt es bei der regulatorischen Umsetzung einen Unterschied zwischen der Bekämpfung illegaler Inhalte und der Kontrolle von ADM-Systemen, wozu im erweiterten Sinne auch der Umgang mit Falschnachrichten zählt. Dies liegt vor allem daran, dass der Diskurs über illegale Inhalte deutlich weiter fortgeschritten ist. Diesbezügliche Standards und Gesetzesrahmen haben sich über Jahrzehnte entwickelt und sind in nationale Rechtssysteme eingebettet. Hier kommt den Nationalstaaten daher tendenziell stärker die Aufgabe zu, Regelungen aus der analogen Zeit für die digitale Kommunikation fortzuentwickeln und internetgerecht auszugestalten (siehe Abschnitt 4.3). Problematisch ist, dass viele Staaten in ihrer nationalen Regulierung bereits jetzt gegen menschenrechtliche Standards verstoßen. Umso wichtiger bleibt, gegenüber diesen Staaten online und offline auf eine andere Gestaltung des Presse- und Meinungsäußerungsrechts zu drängen.

Bei der Kontrolle von ADM-Systemen ist die Rolle von Nationalstaaten tendenziell eine andere: Dieser Diskurs ist technologisch bedingt deutlich jünger und durch ein erhebliches Wissens- und Erfahrungsdefizit aller Akteure gekennzeichnet. Darin liegt eine große Chance für Nationalstaaten, internationale Prozesse von Beginn an zu stärken und gemeinsame Standards zu erarbeiten. Dies ist auch deshalb wichtig, weil es hierbei wesentlich um die Stärkung von Transparenz und von Rechten der Nutzer geht, die selbst bestimmen sollen, wie sie ihre Informationen erhalten möchten. Solche Rechte stehen Menschen in Thailand genauso zu wie in Deutschland oder Brasilien – weil sie sich letztlich aus dem Menschenrecht speisen, sich unabhängig zu informieren. Das gleiche gilt für Medien, die überall die Möglichkeit bekommen müssen, unabhängig zu berichten und ihre Inhalte uneingeschränkt zu verbreiten. Weil Menschen und Medien weltweit jedoch vor allem einige wenige, sehr dominante Angebote von Informationsintermediären nutzen, können solche Nutzerrechte durch globale Initiativen mit mehr Nachdruck eingefordert werden.

Darüber hinaus kommt eine gemeinsame, internationale Standardsetzung dem Wesen der Informationsintermediäre entgegen: Es wäre schlichtweg sehr schwierig, wenn Google für Spanien andere Referenzsignale und Nutzereinstellungen anbieten sollte als für Ägypten oder die USA, weil sein Angebot globalen Charakter hat und sich gar nicht präzise auf nationalstaatliche Grenzen beschränken lässt. Deutlich wird dieses Problem zum Beispiel bei der Umsetzung des „Rechts auf Vergessenwerden“, bei der Suchmaschinen-Anbieter in einzelnen Ländern zur Sperrung von Inhalten gezwungen werden können, während dieselben Inhalte in anderen Ländern aufrufbar bleiben.

7.3 PROBLEMATIK DER EINZELFALLGESETZGEBUNG

Eine Herausforderung für die konkrete Ausgestaltung regulatorischer Vorgaben besteht in der Struktur digitaler Märkte, die die Bildung natürlicher Monopole begünstigen. Ein soziales Netzwerk ist zum Beispiel vor allem dann beliebt, wenn sich Nutzer dort mit allen anderen verbinden können. Eine Suchmaschine liefert dann die „relevantesten“ Ergebnisse, wenn möglichst viele Menschen den Dienst nutzen und dem Anbieter somit möglichst viele Daten liefern, um das eigene Angebot zu verbessern.

Es gibt daher Vorschläge, mit Hilfe des Wettbewerbsrechts gegen diese Monopole vorzugehen und für mehr Vielfalt auf den Märkten der Informationsintermediäre zu sorgen. Dies schlug zum Beispiel die von der EU-Kommission eingesetzte Expertengruppe zu „Fake News“ vor.⁷³ Eine Stärkung des Wettbewerbs dürfte in einigen Bereichen tatsächlich gesellschaftlich wünschenswert sein, etwa für den Online-Werbemarkt oder beim Datenschutz der Nutzer. Das Bundeskartellamt prüft derzeit, ob Facebook beim Sammeln und Verarbeiten von Daten aus sogenannten Drittquellen wie etwa dem Facebook-Like-Button auf Websites eine marktbeherrschende Stellung einnimmt und diese missbraucht. In einer vorläufigen Einschätzung kamen die Wettbewerbschützer zu dem Schluss, dass dies der Fall ist.⁷⁴

Für die in diesem Bericht diskutierten Probleme scheint allerdings fraglich, ob das Wettbewerbsrecht der richtige Hebel ist, um sie zu lösen. Überspitzt formuliert: Was hilft es, wenn es neben Facebook noch fünf andere soziale Netzwerke gibt, die aber nach den gleichen Mechanismen funktionieren und genau so anfällig sind für die Verbreitung von Falschnachrichten wie Facebook selbst? Abgesehen davon, dass eine Steigerung der Vielfalt auf dem Markt nicht automatisch dazu führen würde, dass

⁷³ vgl. European Commission (2018): A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. URL: ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271 (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁷⁴ vgl. Bundeskartellamt (2017, 19. Dezember): Vorläufige Einschätzung im Facebook-Verfahren: Das Sammeln und Verwerten von Daten aus Drittquellen außerhalb der Facebook Website ist missbräuchlich. URL: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2017/19_12_2017_Facebook.html (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

Nutzer den Dienst auch wechseln – anders als auf herkömmlichen Märkten würden die Preise ja nicht fallen, denn die Nutzung des Dienstes ist kostenlos. „Bezahlt“ wird mit Daten: Hier sollten alle Anbieter dieselben Standards haben, weil es nicht erstrebenswert ist, dass Datenschutz zu einem Wirtschaftsfaktor verkommt, den Nutzer „verkaufen“ können, um bessere oder kostengünstigere Dienstleistungen zu bekommen.

Sinnvoller scheint hingegen, für die bestehenden Anbieter regulatorische Maßnahmen zu entwickeln, welche die Probleme bestmöglich lösen. Dies würde anerkennen, dass es zum Wesen digitaler Märkte gehört, natürliche Monopole hervorzubringen, wofür es entsprechender Regulierungsrahmen bedarf.⁷⁵ Gesetzgeber kommen dann rasch in den Konflikt, keine Einzelfallgesetze erlassen zu dürfen. Das Gebot der Gleichbehandlung gebietet es, Gleiches gleich zu behandeln. In Deutschland schreibt dies Artikel 3 des Grundgesetzes vor.

Was aber, wenn es nur einen Anbieter gibt, der reguliert werden muss? Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz, das umgangssprachlich auch als „Facebook-Gesetz“ bezeichnet wird, wurde entsprechend als verfassungswidrig kritisiert, weil es soziale Medien zu unrecht anders behandelte als andere vergleichbare Angebote wie Einkaufsplattformen.⁷⁶ Bitkom-Hauptgeschäftsführer Bernhard Rohleder sagte in der öffentlichen Anhörung zum NetzDG im Juni 2017:

„[W]enn man sich ehrlich machen würde, könnte man auch reinschreiben: ‘Dieses Gesetz gilt nur für YouTube, Facebook und Twitter’. Genau das ist gemeint, und genau das ist in Deutschland verboten.“⁷⁷

In dem von Rohleder angesprochen Sinn wäre ein Gesetz tatsächlich verboten. Es ist allerdings nicht per se problematisch, wenn eine rechtliche Regelung in der Praxis nur ein Unternehmen betrifft. Leitlinien hierfür stellte das Bundesverfassungsgericht bereits 1961 in einer Unterscheidung über ein Gesetz zu Verkaufsstellen in Personenbahnhöfen fest, von dem in Frankfurt am Main nur eine Apotheke im Bahnhof betroffen war, andere Läden hingegen nicht. Die Verfassungsrichter stellten klar: Gesetze dürfen keine Einzelfälle regeln, sondern müssen abstrakt formuliert sein – ist dies der Fall, kann davon im Zweifel auch nur ein Einzelfall betroffen sein, potentiell aber eben jeder vergleichbare auch.

Dass es im Digitalen in manchen Bereichen effektiv nur einen Anbieter von Dienstleistungen gibt, kann daher nicht bedeuten, dass der Staat seinen Gestaltungsauftrag nicht wahrnimmt. Aktuelle politische Entwicklungen verdeutlichen, dass dies möglich ist. Jüngstes Beispiel sind die Entwürfe der EU-Kommission, das Steuerrecht den Mechanismen digitaler Märkte anzupassen und sie anders zu behandeln als klassische Märkte. Auch diese Regelung trifft Schätzungen zufolge weniger als 200 Unternehmen weltweit, von denen einige Monopolisten auf ihrem Gebiet sind.

⁷⁵ Solche Monopolbildung anzuerkennen heißt nicht, dass derartige Wettbewerbsverhältnisse durch Regulierung noch zementiert werden sollten. Natürlich ist gerade das Wettbewerbsrecht weiterhin gefordert, die Möglichkeiten für Innovation und Angebotsvielfalt auch auf digitalen Märkten zu schaffen.

⁷⁶ vgl. Ladeur, K. & Gostomzyk, T. (2018): Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) i.d.F. vom 16. Mai 2017 – BT-Drs. 18/12356. Erstattet auf Ansuchen des Bitkom. URL: <https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2017/Sonstiges/NetzDG-Gutachten-Gostomzyk-Ladeur.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

⁷⁷ vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz (2017, 19. Juni): Wortprotokoll der 153. Sitzung. URL: <https://www.bundestag.de/blob/530080/836a1ee1e3bb9442b2376ceb18823b2f/wortprotokoll-data.pdf> (letzter Zugriff: 05. Juni 2018).

8 ZUSAMMENFASSUNG

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.

INFORMATIONSIINTERMEDIÄRE 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.

RECHTSANSPRUCH AUF NUTZUNG VON INFORMATIONSIINTERMEDIÄRE 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.