

Internationale Regeln für soziale Medien Menschenrechte wahren und Desinformation bekämpfen

Matthias C. Kettemann

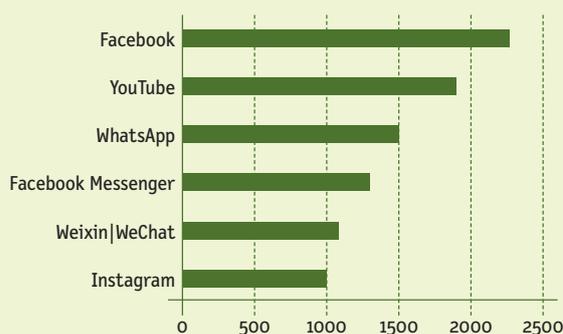
Informationen im Internet werden oft „manipulativ, nur halb wahr oder sogar gezielt als staatliche Propagandamaßnahme eingesetzt“; betonte Bundeskanzlerin Angela Merkel im Februar 2019 anlässlich der Eröffnung der neuen Zentrale des Bundesnachrichtendienstes in Berlin: „Deshalb müssen wir lernen, auch mit den sogenannten Fake News als Teil einer hybriden Kriegsführung umzugehen“ (Bundeskanzleramt 2019).

Facebook, Wikipedia, YouTube oder Twitter werden zunehmend zu einem Vehikel für den strategischen Einsatz von Informationen durch Staaten (sogenannte Des-/Informationsoperationen). Diese Plattformen, die begrifflich als ‚soziale Medien‘ gefasst werden,

geben ihren Nutzerinnen und Nutzern vielfältige Möglichkeiten der Informationsbeschaffung, Vernetzung, Meinungsbildung und Kommunikation. Dass diese Prozesse Recht und Regeln brauchen, ist klar; weniger offensichtlich ist indes, warum bestehende Verfahren der Normenproduktion Hassrede und Desinformation bislang nicht erfolgreich eindämmen konnten.

Das Spotlight beleuchtet Erfolge und Defizite bisheriger Normbildungsprozesse und Regulierungsbemühungen im Bereich sozialer Medien, insbesondere auf regionaler und globaler Ebene. Darauf aufbauend werden fünf Leitlinien benannt, die dazu beitragen könnten, die Defizite bisheriger Regulierungsversuche zu überwinden.

Kommunikationsmilliardäre:
Zahl der Nutzer/innen der weltweit größten sozialen Netzwerke
Anzahl der monatlich aktiven Nutzer/innen im Januar 2019 (in Mio.)



Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/181086/umfrage/die-weltweit-groessten-social-networks-nach-anzahl-der-user/>, 19.02.2019

Das Internet: ein neues Feld der Informationskriegsführung

Die Nutzungszahlen der sozialen Netzwerke sprechen eine klare Sprache: In neuen digitalen Sozialräumen wird weltweit pausenlos in Echtzeit kommuniziert. Grundsätzlich wird auch diese Art der Kommunikation durch universell anerkannte Grund- und Menschenrechte sowie den Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates geschützt.

Entsprechend mangelt es nicht an anwendbaren Regeln: Diese reichen vom Völkerrecht, dem regionalen Integrationsrecht und staatlichem Recht bis hin zu Gemeinschaftsstandards und Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Doch viele Nutzer/innen und

einige Staaten missachten diese Normen. Neben groß angelegten Informationsoperationen mittels Fake News und künstlichen Accounts (Social Bots) trägt auch Hassrede – von Diskriminierungen bis hin zur Holocaustleugnung – zu einem verrohten und gemeinschaftsschädigenden Kommunikationsverhalten in Onlinerräumen bei.

Kaum ein Land hat auf der Klaviatur der sozialen Medien so effektiv gespielt wie Russland. Kontinuierlich intervenieren russische Trolle, Hacker und Social Bots in der Internetkommunikation anderer Gesellschaften. „Die neuen Realitäten [der sozialen Medien] bieten eine perfekte Gelegenheit dafür, Massenunruhen anzustiften, massenhafte Unterstützung zu initiieren oder massenhafte Ablehnung“, zitieren Peter W. Singer und Emerson T. Brooking den ehemaligen Pressesprecher von Vladimir Putin, Dmitri Peskow, in ihrem Buch *LikeWar* (2018, S. 204). In der Tat wütet ein Krieg der „Likes“ und „Dislikes“, die zunehmend als Mittel der Politik instrumentalisiert werden. Auch Deutschland ist davon betroffen – rememberlich ist etwa die Fake-News-Kampagne über angebliche Gewaltakte von Geflüchteten, die 2016 selbst von führenden russischen Politikern weiterverbreitet wurde.

Bestehende Normen erzielen offenbar bislang nicht die erforderliche Wirkung. Neue normative Prozesse und Durchsetzungsmechanismen scheinen erforderlich – und sind zum Teil bereits im Gange –, um im Grundsatz bestehende Normen auf soziale Medien anzuwenden und diese im Einklang mit den Menschenrechten zu regulieren.

Neue Normen für Soziale Netze: Verhandlungsprozesse in den UN und im Europarat

In der letzten Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) im Dezember 2018 sind zwei parallele Prozesse beschlossen worden, in denen Regeln mit Relevanz für soziale Medien entwickelt werden sollen. Russland schlug in einer Resolution die Schaffung einer Open-ended Working Group (OEWG) vor (A/RES/73/27). Diese soll sich der Entwicklung von Regeln, Normen und Prinzipien für verantwortungsvolles Staatenverhalten im Cyberraum widmen. Die Resolution wird durchweht von einem staatenzentrierten Verständnis von Cyber-Sicherheit, das auf dem Schutz nationaler Interessen basiert. So verweist die Präambel der Resolution auf das „Recht und die Pflicht von Staaten“, „die Verbreitung von falschen oder verfälschten Nachrichten“ zu verhindern, „die als Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten oder als schädlich für die Förderung von Frieden, Zusammenarbeit und freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten und Nationen“ interpretiert werden können.

Der zweite Regelbildungsprozess liegt in der Verantwortung der Group of Governmental Experts (GGE),

deren Weiterführung bis 2021 von den USA über eine eigene Resolution in der Generalversammlung sichergestellt wurde (A/RES/73/266). Dies ist von Bedeutung, da der bisherige GGE-Prozess bereits wichtige normative Wegmarken setzen konnte. So bekannten sich die Staaten zuletzt im GGE-Bericht von 2015 (A/70/174) zur Anwendbarkeit des Völkerrechts in seiner Gesamtheit auf das Internet. Dies gilt insbesondere für die Satzung der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Darüber hinaus entwickelte die GGE Normen, Regeln und Prinzipien für verantwortungsvolles Staatenverhalten und vertrauensbildende Maßnahmen.

Beide Verhandlungsprozesse sind beachtenswert: Angesichts des souveränitätsorientierten Schwerpunkts im ersten (OEWG) und des (im Wesentlichen) gemeinschaftsorientierten Fokus im zweiten (GGE) Prozess sind auch bei den sich herauskristallisierenden Normen unterschiedliche Nuancen zu erwarten. Positiv ist zu veranschlagen, dass selbst in der OEWG-Resolution auf zentrale Ergebnisse vorheriger Expertengruppen verwiesen wird (namentlich die staatliche Pflicht, sich völkerrechtswidriger Handlungen zu enthalten) und der Input aller Stakeholder, auch der Zivilgesellschaft, angemahnt wird. Die große Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten stimmte für beide Verhandlungsprozesse. Insofern ist noch unklar, welcher ‚Block‘ letztlich erfolgreicher als Norm-Entrepreneur wirken wird: Staaten, die für eine souveränitätsorientierte oder eine gemeinschaftsorientierte Internetregulierung eintreten.

In Europa war es wiederum der Europarat, der über die Empfehlung CM/Rec(2018)2 des Ministerkomitees zu Rolle und Verantwortlichkeiten von Internet-Dienstleistern (Intermediären) wichtige Leitlinien für die künftige Ausgestaltung von Regeln für soziale Netzwerke setzte. Zunächst betont die Empfehlung die Pflicht von Mitgliedstaaten, bei der Ausgestaltung von Regeln für soziale Medien das Recht auf freie Meinungsäußerung und andere Menschenrechte im digitalen Umfeld nicht zu verletzen. Alle behördlichen Maßnahmen, die an Internet-Intermediäre gerichtet sind und die Menschenrechte und Grundfreiheiten beeinträchtigen, müssen gesetzlich verankert sein. Aber auch Internet-Intermediäre stehen in der Pflicht, bei der Entwicklung ihrer internen Regularien im Einklang mit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen und insbesondere mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte („Ruggie-Prinzipien“) zu handeln. Diese Pflicht besteht unabhängig von der Fähigkeit oder dem Willen der jeweiligen Staaten, ihre eigenen Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen.

Neue Wege der Normendurchsetzung: EU und deutsche Gesetzgebung

Auf der Ebene der Europäischen Union und im nationalen Rahmen stehen weniger die Normbildung als

Instrumente zur Normdurchsetzung im Vordergrund, einschließlich der Zuweisung von Verantwortlichkeiten an große kommerzielle Internetplattformen.

Die Europäische Kommission hat lange einen kooperativen Ansatz bezüglich der Regulierung von Internet-Intermediären und Anbietern sozialer Medien gedient. Im Bereich der Verhinderung der Verbreitung terroristischer Inhalte wendet sie sich nun davon ab. Das betrifft insbesondere den Verordnungsentwurf zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (COM(2018) 640 final vom 12.9.2018), der bei Wirtschaft wie Öffentlichkeit auf Kritik stößt. Die vorgeschlagenen Vorschriften wenden sich an Hosting-Diensteanbieter in der EU und verpflichten diese unter Sanktionsandrohung dazu, terroristische Inhalte binnen einer Stunde nach Erhalt einer behördlichen Entfernungsanordnung zu entfernen oder den Zugang zu diesen zu sperren. Außerdem müssen Hosting-Diensteanbieter proaktive Maßnahmen ergreifen, um das Wiedererscheinen entfernter Inhalte zu verhindern.

Problematisch ist die weite begriffliche Fassung ‚terroristischer‘ Inhalte. Während noch in der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung stets ein entsprechendes terroristisches Ziel begriffsnotwendig war, trifft die Löschpflicht im Verordnungsentwurf auch Kommunikationen, in denen ‚terroristische‘ Inhalte zu journalistischen, wissenschaftlichen oder historischen Zwecken wiedergegeben werden. Auch die Rechtsschutzmöglichkeiten sind im Entwurf ungenügend ausbuchstabiert. Insbesondere der kurze Zeitrahmen von einer Stunde lässt kaum Raum für eine menschenrechtssensible Überprüfung. Die vorgesehenen proaktiven Maßnahmen würden Diensteanbieter zwingen, ex ante algorithmische Filter einzusetzen; in der praktischen Wirkung gleichen die neuen Regeln durchaus allgemeinen Überwachungspflichten, die nach der E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EG) verboten sind.

Neben der Bekämpfung terroristischer Internetpropaganda richten sich die Regulierungsbemühungen der Europäischen Kommission darauf, die Integrität der kommenden Europawahlen im Mai 2019 sicherzustellen. Unter Bezug auf einen Bericht der High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation veröffentlichte die Kommission im April 2018 eine entsprechende Mitteilung (Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept, COM(2018) 236 final vom 26.4.2018). Die dort aufgestellten Forderungen mündeten u.a. in einem Verhaltenskodex zur Selbstregulierung großer Anbieter wie Facebook und Google (EU Code of Practice on Disinformation). Diese verpflichten sich dazu, werbungsbedingte Geldflüsse an Konten und Websites, die Desinformationen verbreiten, zu unterbinden, politische und themenbezogene Werbung transparenter zu gestalten, Fake Accounts und Social Bots offensiv zu begegnen, Nutzer/innen dazu zu ermutigen, Desinformation zu melden, und die Sichtbarkeit und Auffindbarkeit verlässlicher Inhalte zu verbessern.

Mangels klarer Erfüllungskriterien und Selbstkontrollmechanismen erweist sich der Verhaltenskodex allerdings noch als defizitär. Die Stoßrichtung, in normativen Feldern, in denen bindendes Recht alleine die gewünschten Ziele nicht erreichen kann, durch kooperative Regulierungsansätze einzugreifen, ist aber prinzipiell vielversprechend. Auch das Ziel, Nutzer/innen zu breiterem Medienkonsum anzuregen und damit Desinformation entgegenzuwirken, kann nur gemeinsam mit Plattformbetreibern erreicht werden. Diese müssen ihre Algorithmen so umstellen, dass sie unterschiedlichere Inhalte vorschlagen.

In der deutschen Debatte wird oft kritisiert, dass kooperative Vereinbarungen nicht ausreichen. Entsprechend lag der Fokus zuletzt auf gesetzlichen Maßnahmen. Das seit dem 1. Januar 2018 geltende „Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken“ (kurz: Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG) betrifft alle Plattformbetreiber, die mindestens zwei Millionen registrierte inländische Nutzer/innen vorweisen. Soziale Netzwerke müssen u.a. „offensichtlich strafbare“ Inhalte binnen 24 Stunden nach Eingang einer Beschwerde löschen oder sperren. Kommen die Unternehmen der Berichtspflicht nicht nach oder halten sie kein wirksames Beschwerdemanagement vor, können Strafen von bis zu 50 Millionen Euro verhängt werden. Für das nächste Jahr ist eine Review des NetzDG geplant, die Kritik und Erfahrungen der ersten Geltungszeit berücksichtigen soll.

Regeln für ein völker- und menschenrechtskonformes Internet

An der Entwicklung und Durchsetzung neuer Regeln für soziale Medien führt angesichts ihrer Reichweite und der gewandelten Kommunikationspraktiken heutiger Mediennutzer/innen kein Weg vorbei. Das, was wir eine politische Öffentlichkeit nennen, die Artikulation und die Aggregation von Meinungen, findet immer stärker auf Internetplattformen statt. Um die Defizite bestehender Regulierungsversuche zu überwinden und ethische Probleme damit zu vermeiden, können die folgenden fünf Leitlinien als Orientierung dienen:

(1) Neue Regeln für soziale Medien müssen aufbauen auf dem Bekenntnis aller Stakeholder – insbesondere der Staaten und der Unternehmen – zu einer geteilten, rollenspezifischen Verantwortung für den Schutz des Rechts und der Menschenrechte. Die Verantwortung allein auf Nutzer/innen zu übertragen, greift zu kurz.

(2) Staaten sollten neue Regulierungsprozesse für soziale Medien nicht dazu verwenden, partikulare Interessen durchzusetzen, die dem Ziel der Völkerrechtsgemeinschaft zuwiderlaufen, das Internet menschenrechts- und entwicklungsorientiert zu gestalten. Insbesondere sollten Staaten nicht versuchen,

bestehende Prozesse zu duplizieren, wenn ihnen die Themenführerschaft in einem Verfahren abhanden kommt.

(3) Staaten müssen an ihre Selbstverpflichtung u.a. im Schlussbericht der Group of Governmental Experts von 2015 erinnert werden, dass das Völkerrecht insgesamt auf das Internet anzuwenden ist. Namentlich sind Staaten dazu verpflichtet, sich völkerrechtswidriger Interventionen (via sozialer Medien und in diesen) zu enthalten.

(4) Unternehmen müssen sich in gutem Glauben an Normsetzungsprozessen beteiligen und nicht versuchen, diese unter Verweis auf Selbstregulierung zu unterlaufen. Gleichzeitig sollte bei internationalen Verhandlungen durchaus der mögliche Nutzen einer Selbstregulierung anerkannt werden. Diese muss aber die bestehende staatliche Rechts(schutz)infrastruktur unterstützen und ergänzen, nicht schwächen oder ersetzen.

(5) Unzureichend ist bislang die Regulierung von Algorithmen, die in sozialen Medien sowohl die Vorschlagsselektion als auch die Löschraxis bestimmen. Automatische Entscheidungssysteme sind menschenrechtssensibel auszugestalten. Selbst Mark Zuckerberg hat in einem offenen Brief vom November 2018 anerkannt, dass „Menschen unverhältnismäßig stark mit sensationalistischen und provokativen Inhalten“ interagieren. Diese Inhalte will Zuckerberg mittels Künstlicher Intelligenz weniger stark verteilen. Während dieser Ansatz grundsätzlich richtig ist, steht eine grundlegendere Debatte über die Regulierung von Algorithmen als Steuerungsinstrumenten der Governance von Meinungsäußerungen in sozialen Medien noch aus.

Mit Recht gegen die Trolle

Bundeskanzlerin Merkel fragte in ihrer eingangs zitierten Rede: „Welche Information stimmt? Was wurde manipuliert? Wohinter steckt gegebenenfalls die Propaganda einer staatlichen Organisation?“ Diese Fragen müssen Bürger/innen, die auch Nutzer/innen sozialer Medien sind, beantworten können. Rechtsstaatliche Demokratien müssen ihnen dabei helfen. Die Eigendynamiken des Netzes, die Perfidie der Informationskrieger/innen und die verquere Logik der Trollkommunikation machen es ihnen dabei nicht leicht. Wie Peter W. Singer und Emerson T. Brooking in LikeWar (2018, S. 211) richtig erkennen, befinden sich Demokratien hier „deutlich im Nachteil“: „Die

Ideen der Aufklärung haben diese Staatsform wesentlich geprägt, daher strebt sie nach Logik und Konstanz. Ihre Vorstellungen von Transparenz bedingen, dass Akteure in ihr der Allgemeinheit Rechenschaft schulden und dass sie verantwortlich handeln. Diese Eigenschaften haben die Demokratie erfolgreich gemacht (...). Ein guter Troll jedoch befolgt ihre Regeln nicht.“

Was ist die Lösung? Bestimmt nicht, auf normative Regeln für Online-Kommunikation ganz zu verzichten. Im Gegenteil: Wir brauchen angesichts der Herausforderungen von Hassrede, Trollen, Social Bots und (Des)Informationsoperationen politische Prozesse, die zu legitimen Normen führen. Nur faire, möglichst inklusive und rechtsstaatlich sensibilisierte Verhandlungsprozesse auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene können garantieren, dass neuen Regeln für soziale Medien entstehen, die diese wieder zu einer emanzipatorischen gesellschaftlichen Kraft statt zu einer Gefährdung demokratischer Öffentlichkeiten machen.

Autor

Dr. Matthias C. Kettemann | Leiter des Forschungsprogramms „Regelungsstrukturen und Regelbildung in digitalen Kommunikationsräumen“ am Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI). Er ist zudem Habilitand (Völkerrecht, Internetrecht, Rechtstheorie) an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Goethe-Universität Frankfurt am Main und Lektor an der Karl-Franzens-Universität Graz.

Literatur

Bundeskanzleramt 2019: Rede von Bundeskanzlerin Merkel bei der Eröffnungsfeier der neuen Zentrale des Bundesnachrichtendienstes, Berlin, 8.2.2019.

Europäische Kommission 2018: Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN(2018) 36 final, 5.12.2018.

Europarat 2018: Empfehlung CM/Rec(2018)2 des Ministerkomitees an Mitgliedstaaten zu den Rollen und Verantwortlichkeiten von Internet-Intermediären, 7.3.2018.

Peter W. Singer/Emerson T. Brooking 2018: LikeWar: The Weaponization of Social Media, Boston.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Mischa Hansel

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2566-6258

© sef: 2019