



17. November 2021

BAKOM-Bericht

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance



Zusammenfassung

Öffentliche Kommunikation ist ein zentraler Bestandteil von Demokratien. Sie leistet einen Beitrag zur Meinungsbildung, zur gesellschaftlichen Bearbeitung politischer Themen und zur Legitimierung politischer Entscheidungen. Lange Zeit prägten vor allem journalistische Massenmedien die öffentliche Kommunikation. Mit dieser besonderen Stellung journalistischer Medien sind besondere Rechte und Pflichten verbunden.

➤ **Neue Akteure aus der Digitalbranche (Intermediäre) haben die öffentliche Kommunikation grundsätzlich verändert**

In den letzten Jahren haben sich neben den Massenmedien verschiedene Onlineangebote (Plattformen) etabliert. Suchmaschinen (z.B. Google), soziale Netzwerkplattformen (z.B. Facebook), Multimedia-Plattformen (z.B. YouTube) und Micro-Blogging-Dienste (z.B. Twitter) erweitern die Möglichkeiten für öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung. Gemeinsames Merkmal dieser neuen Kommunikationsplattformen ist, dass ihre Betreiber (Intermediäre) für diese Plattformen selber keine Inhalte produzieren, jedenfalls nicht regelmässig. Hingegen erleichtern sie die Informationssuche, ermöglichen privaten Personen und Organisationen, sich mit ihren eigenen Inhalten an ein potentiell grosses Publikum zu wenden und vereinfachen den öffentlichen kommunikativen Austausch zwischen Personen und/oder Organisationen.

Insgesamt bilden die Plattformen eine neue Kommunikationsinfrastruktur. Sie gehören wenigen global tätigen privaten Unternehmen und basieren auf Software, die stetig verändert wird. Die Betreiber legen dabei für ihre Plattformen ihre eigenen Regeln für Kommunikation und Informationssuche fest und setzen diese weitgehend automatisiert durch. Dazu greifen sie auf Algorithmen und Künstliche Intelligenz zurück. Letztlich entscheiden damit wenige ausländische Organisationen nach privat aufgestellten und durchgesetzten Regeln ausserhalb rechtsstaatlicher Verfahren zu einem guten Teil darüber, was in der Schweiz im digitalen Raum öffentlich gesagt oder nicht gesagt werden kann, wer welche Inhalte sehen oder nicht sehen darf und wer von der öffentlichen Kommunikation ausgeschlossen wird.

Die Angebote der Intermediäre werden in der Schweiz mittlerweile von grossen Teilen der Bevölkerung genutzt und haben besonders bei jüngeren Personen eine zunehmend grössere Bedeutung für die Meinungsbildung gewonnen. Insgesamt haben die Plattformen inzwischen eine wesentliche Bedeutung für Formen, Prozesse und Qualität der gesellschaftlichen Information und Kommunikation erlangt.

➤ **Positiv: Intermediäre geben Freiheit, Gleichheit und Vielfalt mehr Raum**

Die Plattformen bieten Chancen für eine weitergehende Demokratisierung der öffentlichen Kommunikation. Ein Smartphone mit Internetzugang genügt, um sich an ein potentiell sehr grosses Publikum wenden zu können. Damit wird es einfacher für Personen und Gruppierungen, die in den journalistischen Medien marginalisiert werden, sich direkt am öffentlichen Diskurs zu beteiligen, ihre Standpunkte einzubringen und auch Kritik öffentlich äussern zu können. Gleichzeitig nimmt die Vielfalt an öffentlich zugänglichen Informationen und Meinungen zu. Und Suchmaschinen wie Intermediäre generell erleichtern über Suchfunktionen das Finden von Informationen nach persönlichen Vorlieben.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen



Abbildung 1: Positive Potentiale für die öffentliche Kommunikation

Intermediäre tragen damit potentiell zur Verwirklichung der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit aller Menschen bei und erhöhen die Vielfalt von öffentlich sichtbaren Informationen.

➤ **Negativ: Intermediäre ermöglichen die Verbreitung von Hassrede und Falschinformation, handeln intransparent und üben Quasi-Zensur aus**

Die Offenheit der Plattformen und die niedrigen technischen Zugangsbarrieren bei gleichzeitiger Abwesenheit einer journalistisch-redaktionellen Auswahl und Kontrolle von Informationen hat allerdings auch verschiedene negative Auswirkungen zur Folge.

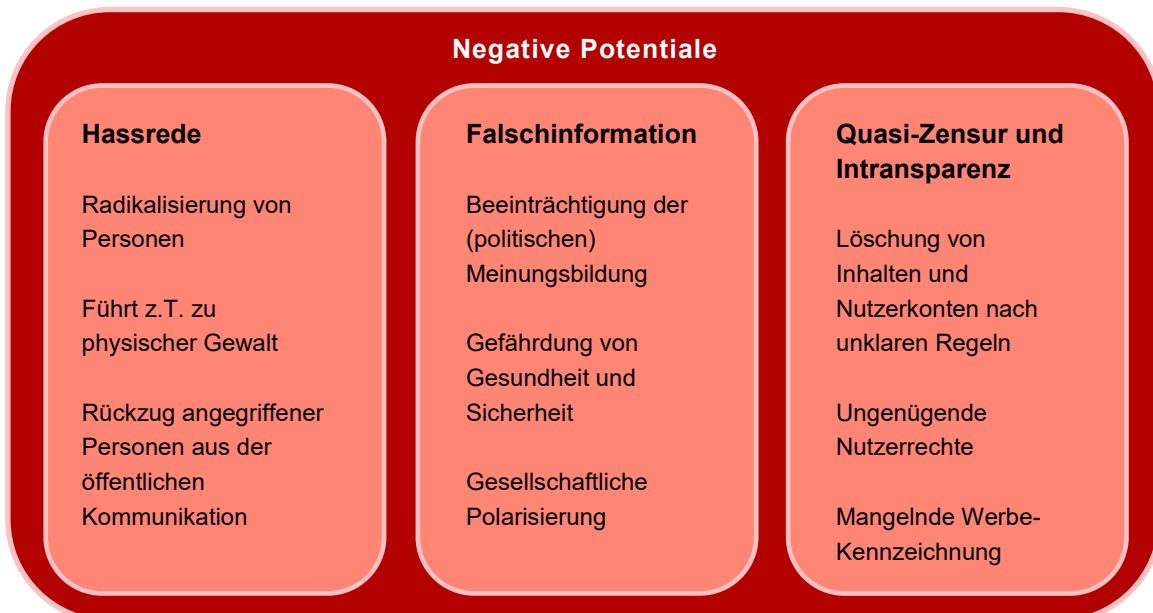


Abbildung 2: Negative Potentiale für die öffentliche Kommunikation

Plattformen bieten Personen und Organisationen die Möglichkeit, illegale und legale aber je nachdem schädliche Inhalte wie **Hassrede und Falschinformationen** zu verbreiten.

Unter **Hassrede** werden z.B. rassistische oder sexistische Äußerungen, Beleidigungen, Verunglimpfungen, Verleumdungen, Aufstachelungen oder Aufrufe zu Gewalttaten verstanden. Öffentlich geäußerte Hassrede kann zur Radikalisierung von Personen und zu physischer Gewalt gegen Opfer führen. Zudem ziehen sich verunglimpfte Personen und gesellschaftliche Gruppen oft aus dem öffentlichen Diskurs zurück, womit ihre Positionen aus der Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Letztlich untergräbt damit öffentliche Hassrede das Anrecht der Bevölkerung auf einen sicheren digitalen Raum.

Die Verbreitung von Hassrede hat in den letzten Jahren auch in der Schweiz zugenommen und richtet sich nicht nur gegen verletzte Menschen und Menschengruppen. Im Zusammenhang mit den beschlossenen Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 stellte fedpol zum Beispiel eine Zunahme an Hassrede gegen Magistratspersonen und Parlamentarierinnen und Parlamentarier fest.

Hassrede ist zum Teil bereits nach heutiger Gesetzgebung illegal. Die traditionelle strafrechtliche Verfolgung solcher Äusserungen ist jedoch aufgrund der häufigen Anonymität der Täterinnen und Täter und wegen der grenzüberschreitenden Natur des Internets oftmals schwierig und schwerfällig oder geradezu faktisch unmöglich.

Auf den Plattformen der Intermediäre werden auch **Falschinformationen** verbreitet. Oft wird zwischen beabsichtigter, manipulativer und gezielt verbreiteter «Desinformation» und unbeabsichtigter «Misinformation» unterschieden.

Massendesinformationskampagnen sind mitunter machtpolitisch motiviert und werden von verschiedenen Akteuren weltweit eingesetzt, zum Beispiel mit dem Ziel, Misstrauen gegenüber den politischen Institutionen zu säen und gesellschaftliche Spannungen zu erzeugen oder zu vertiefen. Dies kann ernsthafte Konsequenzen für Demokratien haben. Falschinformation kann aber auch öffentliche Güter gefährden: Zum Beispiel den Schutz der Gesundheit (z.B. durch die Behauptung, Bleichmittel trinken helfe gegen Corona) und der Sicherheit. Nicht zuletzt können Falschinformationen auch die politische Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen beeinträchtigen.

Neben der Verbreitung illegaler und schädlicher Inhalte auf den Plattformen ist die **privatautonome Regulierung der Plattformen ohne gesellschaftliche Einbindung** der Intermediäre problematisch:

Intermediäre löschen Inhalte nach ihren eigenen Regeln. Dies mag in vielen Fällen unproblematisch oder gar gesellschaftlich erwünscht sein. Etwa dann, wenn die Intermediäre gesundheitsgefährdende Falschmeldungen oder jugendgefährdende Inhalte sanktionieren und insbesondere, wenn die Löschung in Einklang mit nationalen Gesetzen geschieht. Problematisch ist es aber auf der einen Seite, wenn Intermediäre (zum Beispiel aufgrund automatisierter Filter oder inadäquater Kommunikationsvorgaben) systematisch zu viele Inhalte und Benutzerkonten löschen. Dieses sogenannte «Overblocking» stellt eine Begrenzung der Kommunikations- und Informationsfreiheit dar. Löschen Intermediäre zudem nach unsachlichen oder diskriminierenden Kriterien, verstossen sie gegen das Prinzip der Gleichbehandlung. Auf der anderen Seite ist es problematisch, wenn Intermediäre zu wenig löschen. Zu denken ist hier insbesondere an Inhalte, die nach Schweizer Recht illegal, aber aus Sicht der Intermediäre zulässig sind.

Intransparenz. Die Intermediäre veröffentlichen keine Berichte über das Ausmass von Löschungen und Kontosperrungen in der Schweiz. Dadurch fehlt eine Diskussionsgrundlage über das Mass der Verbreitung von Hassrede und Falschinformation. Die meisten Intermediäre schränken auch den Datenzugang für die Wissenschaft stark ein. Die Intransparenz der Selektionskriterien¹ gefährdet zudem die Chancengleichheit der Nutzerinnen und Nutzer und verhindert zusammen mit mangelndem Datenzugang eine Beurteilung, ob Löschungen systematisch diskriminierend erfolgen. Festzustellen ist ausserdem z.T. die fehlende Kennzeichnung von bezahlten Inhalten und Bots.² Dies erschwert die Einordnung von Inhalten und behindert damit die freie Meinungsbildung.

¹ Kriterien, die darüber entscheiden, wem welche Inhalte angezeigt werden und welche Inhalte vielen Nutzerinnen und Nutzern angezeigt werden und welche nur wenigen.

² Bots sind Computerprogramme, die weitgehend automatisiert sich wiederholende Aufgaben abarbeiten. Im Kommunikationsbereich sind sie zum Beispiel darauf programmiert, sich an Diskussionen zu beteiligen und auf bestimmte Eingaben automatisch zu reagieren.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Mangelnde Rechte der Nutzerinnen und Nutzer. Den Nutzerinnen und Nutzern stehen oft keine etablierten staatlichen Verfahren und Verfahrensgarantien gegen Löschentscheide zur Verfügung. Zudem sind die Nutzungsregeln für die Plattformen oft unpräzise formuliert und ändern sich rasch. Dies stellt eine Gefährdung der Rechtssicherheit der Nutzerinnen und Nutzer dar und kann dazu führen, dass aus Angst vor Sanktionen auf die Verbreitung kritischer Kommentare verzichtet wird, obwohl diese zulässig wären.

➤ **Negativ: Der Rückgang von Nutzung und Werbeeinnahmen journalistischer Medien bedroht die Medienqualität**

Die negativen Auswirkungen der Plattformen betreffen einerseits direkt deren Nutzerinnen und Nutzer und die öffentliche Kommunikation. Sie haben aber auch tiefgreifende Auswirkungen auf die journalistischen Massenmedien und damit indirekt auf Öffentlichkeit und Gesellschaft. Denn die neuen Kommunikationsplattformen stellen nicht lediglich einen weiteren Kommunikationskanal neben Print, Radio und Fernsehen dar, sondern erweitern und verändern bisherige Kommunikationsformen. So verbreiten die Intermediäre unter anderem auch traditionelle Medieninhalte über ihre Plattformen, wodurch ein neues, «hybrides» Mediensystem entsteht, das alte und neue Medien integriert.

Folgen dieser neuen Konkurrenz sind sinkende Mediennutzung und damit einhergehend sinkende Publikumserlöse sowie sinkende Werbeeinnahmen, insbesondere beim Print. Der Werbeumsatz der Schweizer Zeitungen ist zwischen 2007 (1.76 Milliarden Schweizer Franken) und 2020 (432 Millionen Franken) um rund 75% eingebrochen.

Der kontinuierliche Rückgang von Mediennutzung, Publikumserlösen und Werbeerträgen bedroht über kurz oder lang die Qualität der journalistischen Medienprodukte. Kommt hinzu, dass der verschärfte Kampf um Aufmerksamkeit tendenziell zur Produktion von provokativen und reisserischen Medieninhalten führt, weil diese stärker genutzt werden. Zwar liegen keine eindeutigen Befunde dafür vor, dass diese an die Reaktion der Nutzerinnen und Nutzer geknüpfte Logik bislang zu einer Qualitätsreduktion in der politischen Information geführt hat. Allerdings konzentriert sich die Berichterstattung der Nachrichtenmedien auf immer weniger Themen und geografische Räume.

➤ **Europa und USA definieren Rahmenbedingungen für die Aktivitäten der Intermediäre**

Im europäischen Ausland setzt sich wegen der gesellschaftlichen Bedeutung der Kommunikationsplattformen und ihres grossen Schadenpotentials die Überzeugung durch, dass den Intermediären verschiedene Sorgfaltspflichten auferlegt werden müssen. Und auch in den USA beschäftigt sich die Politik mit den negativen Folgen der bisher liberalen Rechtspraxis. 2018 entschied der US-Kongress, dass Plattformbetreiber neu für bestimmte Inhalte (die Menschen- und Sexhandel betreffen), ins Recht gefasst werden können. Gegenwärtig findet zudem eine politische und juristische Debatte über weitere mögliche Reformen der aktuellen Gesetzgebung statt. Ziel ist die Bekämpfung von Hassrede, Falschinformation, sowie Quasi-Zensur und Intransparenz.

In Europa werden die Intermediäre zunehmend dazu verpflichtet, Massnahmen gegen die Verbreitung von Hassrede und Falschinformation zu ergreifen und Transparenz herzustellen. Ausserdem werden die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Intermediären gestärkt.

Wo es um Massnahmen gegen die Verbreitung illegaler Inhalte, um Vorschriften für eine grössere Transparenz und die Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer geht, soll diese Mitwirkungspflicht der Intermediäre in spezifischen Gesetzen konkretisiert werden (z.B. im Digital Services Act auf Ebene der Europäischen Union sowie in nationalen Gesetzen in Deutschland, Österreich, Frankreich, Vereinigtem Königreich, Irland und Belgien).

Dabei schreibt der Regulator in der Regel die Ziele vor, überlässt es aber den Plattformbetreibern, welche Massnahmen sie zur Erreichung der Ziele ergreifen und wie sie diese (technisch) umsetzen. Überprüft wird anschliessend vom Regulator, ob die gewünschten Resultate erzielt werden.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Wo es um Massnahmen gegen die Verbreitung von Falschinformation geht, erfolgen Steuerungsversuche eher über Empfehlungen ohne rechtlich bindende Wirkung. Allerdings werden derzeit in verschiedenen Ländern Berichte im Auftrag von Ministerial- oder Regulierungsbehörden verfasst, die als Impuls für eine künftige Gesetzgebung gedacht sind (z.B. im Vereinigten Königreich oder in Deutschland). Ergänzend wird hier zudem auf Massnahmen gesetzt, die auf die Befähigung der Bevölkerung zielen, besser mit problematischen Entwicklungen umzugehen (Resilienz); zum Beispiel mittels Verbesserung der Medienkompetenz.

➤ In der Schweiz ist eine breite Diskussion über die Governance von Intermediären notwendig

Das Internet ist kein rechtsfreier Raum, sondern untersteht ebenso wie die analoge Welt gesetzlichen Bestimmungen. Aufrufe zu Gewalt, Persönlichkeitsverletzungen und Rassendiskriminierung sind in der Schweiz auch auf den Plattformen der Intermediäre gesetzlich verboten. Die Plattformen sind aber auch jenseits gesetzlicher Bestimmungen kein regelfreier Ort, sondern werden durch die privaten Community Guidelines der Intermediäre reguliert. Die entscheidende Frage ist damit nicht, ob die Plattformen nach Regeln funktionieren sollen, sondern eher, wer welche Regeln setzen soll, wer bei der Formulierung dieser Regeln berücksichtigt werden muss, welche Anforderungen an diese Regeln zu stellen sind, wer für die Durchsetzung der Regeln zuständig ist und welche Anforderungen an diese Durchsetzungsmacht geknüpft werden sollen.

In der Schweiz bestehen in den Bereichen der Hassrede und Falschinformation weder spezifische gesetzliche Regelungen noch eine ausführliche Rechtspraxis bezüglich der Verantwortlichkeit von Intermediären für fremde widerrechtliche Inhalte auf ihren Plattformen. Auch bestehen keine Vorschriften, die die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Intermediären stärken oder Intermediäre zu mehr Transparenz verpflichten. Vielmehr wird die Tätigkeit von Intermediären von den allgemeinen Rechtsregeln wie Persönlichkeitsschutz, Wettbewerbs- und Lauterkeitsrecht, Datenschutzrecht, Strafrecht etc. erfasst. Auf den Erlass von spezifischen gesetzlichen Regelungen wurde bislang verzichtet. Die spezifisch ergriffenen Massnahmen konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Stärkung der Resilienz der Bevölkerung sowie auf die traditionelle Strafverfolgung. Letztere ist aber aufgrund der häufigen Anonymität der Täterinnen und Täter sowie der grenzüberschreitenden Natur des Internets oftmals schwierig und schwerfällig oder geradezu faktisch unmöglich.

Es ist breit anerkannt, dass es für Demokratien problematisch ist, wenn die neue Kommunikationsinfrastruktur weniger Intermediäre einer gesellschaftlichen Kontrolle entzogen bleibt. Verschiedene vom BAKOM in Auftrag gegebene Studien kommen zum Schluss, dass die Bevölkerung auf einen effektiven Schutz vor illegaler Hassrede und Desinformation Anspruch hat, sowie dass die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Intermediären besser geschützt werden müssten.³ Auch im Ausland bestehen verschiedene Bestrebungen in diese Richtung. Vor diesem Hintergrund ist eine breite Diskussion zur Frage der gesellschaftlichen Einbindung und Governance von Intermediären in der Schweiz, aber auch gerade im internationalen Kontext notwendig.

³ Vgl. für die entsprechenden Studien: <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html>

Inhalt

1	Ausgangslage und Auftrag	10
Teil A – Intermediäre und digitaler Wandel öffentlicher Kommunikation in der Schweiz		11
2	Demokratische Öffentlichkeit und neue Akteure	11
2.1	Rechtlicher Schutz der demokratischen Öffentlichkeit in der Schweiz	11
2.2	Journalistische Massenmedien: Besonderer Beitrag zu einer demokratischen Öffentlichkeit	13
2.3	Erweiterung der Möglichkeiten für öffentliche Kommunikation: Intermediäre als Anbieter einer neuen Kommunikationsinfrastruktur	13
2.3.1	Intermediäre: Begriff und gesellschaftliche Nutzung	13
2.3.2	Gesellschaftliche Funktionen der Intermediäre	14
2.3.3	Plattformen als neue private Kommunikationsinfrastruktur	15
3	Positive Potentiale und Wirkungen der Plattformen für die öffentliche Kommunikation in der Schweiz	16
3.1	Freiheit, Kritik und Kontrolle	16
3.2	Gleichheit: Chancen auf Zugang, Teilnahme und Gehör	17
3.2.1	Zugangs- und Teilnahmekancen	17
3.2.2	Chance auf Resonanz	17
3.3	Vielfalt	18
4	Negative Potentiale und Wirkungen der Plattformen für die öffentliche Kommunikation in der Schweiz – Einleitung	19
5	Hassrede	19
5.1	Definitionen von Hassrede	20
5.2	Gesellschaftliche Folgen von Hassrede: Befunde für die Schweiz und internationale Forschungsergebnisse	22
5.2.1	Hassrede als «Silencing»-Strategie und Ideologie	22
5.2.2	Rechtliche Relevanz von Hassrede	23
5.2.3	Zunahme von Hassrede online	23
5.2.4	Normalisierung von Hassrede und Zusammenhang mit physischer Gewalt	24
5.2.5	Intermediäre als Verbreitungskanal für Hassrede	24
6	Falschinformation	25
6.1	Definitionen	26
6.2	Gesellschaftliche Folgen von Falschinformation: Befunde für die Schweiz und internationale Forschungsergebnisse	27
6.2.1	Gefährdung der politischen Prozesse, der Gesundheit und der Sicherheit	27
6.2.2	Falschinformation und digitale Plattformen: Befunde für die Schweiz	28
6.2.3	Falschinformation und digitale Plattformen: Ergebnisse internationaler Forschung	28
6.2.4	Politische Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen	29
7	Private Steuerung öffentlicher Kommunikation und Intransparenz	30
7.1	Private und intransparente Regelsetzung und Regeldurchsetzung ohne minimale Verfahrensgarantien	31
7.1.1	Globale Kommunikationsregeln privater Organisationen	31
7.1.2	Gefahr der Quasi-Zensur	32
7.1.3	Gefahr der Diskriminierung	33
7.1.4	Mangelnde Verfahrensgarantien	34
7.2	Verzerrung öffentlicher Kommunikation durch algorithmische Selektion	34
7.2.1	Verzerrung in der Datenbasis und der Klassifizierung	35
7.2.2	Verzerrung durch Responsivität	35

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

7.2.3	Verzerrung durch die Sortierung von Inhalten	36
7.2.4	Algorithmische Qualität und Verantwortung.....	37
7.3	Mangelnde Transparenz	37
7.3.1	Mangelnde Transparenz betreffend kommerzieller und politischer Werbung	38
7.3.2	Mangelnde Transparenz automatisierter Kommunikation: Bots und Propaganda	38
7.3.3	Ungenügender Datenzugang: Folgen für Forschung und Politik.....	39
8	Negative Auswirkungen auf den Journalismus.....	40
8.1	Verstärkte Konkurrenz um Aufmerksamkeit mit potentiell negativen Folgen für die Qualität des Journalismus.....	40
8.2	Sinkendes Vertrauen in Nachrichten.....	41
8.3	Rückgang von Mediennutzung und Werbeeinnahmen	42
Teil B	– Ansätze zur Gestaltung einer Governance der Intermediäre.....	44
9	Rahmenbedingungen für eine Governance der Intermediäre: Unterschiede zwischen der Europäischen Union und der Schweiz	45
9.1	Rechtliche Bestimmungen in der EU, Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Empfehlungen des Europarats	45
9.1.1	Der Rechtsrahmen der EU: e-Commerce-Richtlinie und Digital Services Act.....	45
9.1.2	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)	48
9.1.3	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)	49
9.1.4	Europarat	49
9.2	Der Schweizer Rechtsrahmen	50
9.2.1	Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Intermediären für Inhalte Dritter.....	51
9.2.2	Zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Intermediären für Inhalte Dritter.....	51
10	Governance von Hassrede.....	53
10.1	Massnahmen gegen Hassrede in Europa.....	53
10.1.1	Europäische Union und Europarat.....	53
10.1.2	Europäische Gesetze im Bereich Hassrede	54
10.2	Massnahmen gegen Hassrede in der Schweiz.....	55
10.2.1	Inhalte melden.....	55
10.2.2	Löschung und Strafverfolgung	56
10.2.3	Probleme der Rechtsdurchsetzung (insbesondere Strafverfolgung).....	56
10.2.4	Präventionsmassnahmen, Bildung und Beratung.....	58
10.3	Selbstregulierungsmassnahmen der Intermediäre gegen Hassrede.....	59
11	Governance von Falschinformation.....	61
11.1	Europäische Massnahmen gegen Falschinformation	62
11.1.1	Supranationale Grundlagen: Europäische Union und Europarat.....	62
11.1.2	Europäische Massnahmen im Bereich Falschinformation	63
11.2	Massnahmen gegen Desinformation in der Schweiz.....	66
11.3	Selbstregulierungsmassnahmen der Intermediäre gegen Falschinformation.....	67
12	Governance betreffend Transparenz und Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer	69
12.1	Massnahmen betreffend Kommunikationsregeln und Verfahrensgarantien in Europa ..	69
12.1.1	Diskriminierungsverbot betreffend bestimmte Inhalte oder Akteure	69
12.1.2	Opting-Out und Risiko-Assessment.....	69
12.1.3	Rekursmöglichkeiten und Verfahrensgarantien	69
12.2	Massnahmen betreffend Transparenz in Europa.....	69
12.2.1	Transparenz betreffend Kommunikationsregeln und Selektionskriterien	69
12.2.2	Transparenz betreffend politischer Werbung.....	70

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

12.2.3	Kennzeichnung oder Verbot von Bots und Schliessung von Scheinkonten	70
12.3	Massnahmen im Bereich demokratischer Kontrolle und Intransparenz in der Schweiz.	70
12.4	Selbstregulierungsmassnahmen der Intermediäre im Bereich demokratischer Kontrolle und Intransparenz	71
12.4.1	Massnahmen betreffend Verfahrensgarantien.....	71
12.4.2	Massnahmen betreffend Transparenz	72
12.4.3	Massnahmen im Bereich der Bildung	74
13	Mögliche Massnahmen der Schweiz betreffend Rechtsetzung und -durchsetzung gegenüber ausländischen Intermediären	74
13.1	Rechtsetzung gegenüber ausländischen Intermediären.....	74
13.2	Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Intermediären.....	75
14	Fazit	77
15	Literaturverzeichnis	85
16	Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen, Materialien	100
16.1	Schweiz	100
16.1.1	Verfassung, Gesetze und Verordnungen.....	100
16.1.2	Gerichtsentscheide.....	100
16.1.3	Politische Vorstösse	101
16.1.4	Weitere Dokumente.....	102
16.2	Deutschland	102
16.3	EU	102
16.3.1	Europäische Union	102
16.3.2	Europäische Kommission.....	103
16.3.3	Europarat	104
16.4	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte EGMR.....	104
16.5	Frankreich	104
16.6	Grossbritannien	104
16.7	Italien	104
16.8	Österreich	105
16.9	Vereinte Nationen.....	105
16.10	USA	105
17	Anhang: Vergleich von Massnahmen zur Bekämpfung problematischer Aspekte spezifisch für Intermediäre in Europa und in der Schweiz.....	106

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Positive Potentiale für die öffentliche Kommunikation	3
Abbildung 2:	Negative Potentiale für die öffentliche Kommunikation.....	3
Abbildung 3:	Grösste Soziale Medien in der Schweiz nach Reichweite im 2020	14
Abbildung 4:	Entwicklung der Nettowerbeumsätze Tages-, regionale Wochen- und Sonntagspresse in Mio. CHF.	42
Abbildung 5:	Positive Potentiale für die öffentliche Kommunikation	78
Abbildung 6:	Negative Potentiale für die öffentliche Kommunikation.....	79

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Medien und Intermediäre: Unterschiede.....	77
Tabelle 2:	Hassrede, Falschinformation, fehlende demokratische Kontrolle und Intransparenz: Adressierung problematischer Aspekte in Europa und in der Schweiz.	83

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

1 Ausgangslage und Auftrag

Im Zug der digitalen Transformation ist mit Suchmaschinen (z.B. Google), sozialen Netzwerkplattformen (z.B. Facebook), Multimedia-Plattformen (z.B. YouTube) und Micro-Blogging-Diensten (z.B. Twitter) insgesamt eine neue Kommunikationsinfrastruktur entstanden. Diese erweitert die Möglichkeiten privater und öffentlicher Kommunikation und Informationssuche. Zwar produzieren die Anbieter dieser Plattformen («Intermediäre») im Unterschied zu journalistischen Massenmedien selbst keine Inhalte, jedenfalls nicht regelmässig. Sie selektieren, priorisieren, filtern, aggregieren und verbreiten jedoch Informationen Dritter nach eigenen Regeln und unter Rückgriff auf Algorithmen. Damit entscheiden sie auch darüber, welche Inhalte sie welchen Nutzerinnen und Nutzern anzeigen, welche Inhalte sie ihnen nicht anzeigen und wen sie, zum Beispiel durch Kontosperrung, von der öffentlichen Kommunikation auf ihren Diensten ausschliessen.

Der Bericht «Herausforderungen der Künstlichen Intelligenz» des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation vom 13.12.2019 zuhanden des Bundesrates stellte fest, dass diese neuen Dienste die öffentliche Diskussion bereichern können, dass damit aber auch Risiken für die öffentliche Kommunikation in der Schweiz verbunden sind.⁴ Der Bundesrat beauftragte deshalb am 13. Dezember 2019 das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und die Bundeskanzlei (BK), einen Bericht zur Tätigkeit von Intermediären im Bereich der öffentlichen Kommunikation und der Meinungs- und Willensbildung zu verfassen.⁵ Entsprechend geht der vorliegende Bericht des BAKOM unter Mitwirkung der BK der Frage nach, wie das Verhalten der Betreiber von Kommunikationsplattformen und die Nutzung ihrer Angebote durch das Publikum sich auf die öffentliche Kommunikation in der Schweiz und die Meinungsbildung der Schweizer Bevölkerung auswirken.⁶

Der vorliegende Bericht besteht aus zwei Teilen. Teil A geht auf die Bedeutung öffentlicher Kommunikation ein und umschreibt die Merkmale der demokratischen Öffentlichkeit, wie sie durch die Bundesverfassung geschützt ist (Kap. 2). Vor diesem Hintergrund werden zunächst Chancen im Sinne der positiven Potentiale digitaler Plattformen für die öffentliche Kommunikation benannt und Erkenntnisse zu festgestellten Veränderungen öffentlicher Kommunikation aufgearbeitet, soweit es die vorliegenden Befunde zulassen (Kap. 3). Anschliessend werden die Risiken und negativen Wirkungen besprochen, die mit den neuen Intermediären in Verbindung gebracht werden (Kap. 4). Als besonders problematisch für die demokratische öffentliche Kommunikation gelten gemäss aktuellem Wissensstand und mit Blick auf die Verbreitung illegaler und demokratiegefährdender Inhalte Hassrede (Kap. 5) und Desinformation (Kap. 6). Problematisiert wird zudem der Umstand, dass die Intermediäre sich einer demokratischen Kontrolle entziehen, namentlich durch die Intransparenz in Bezug auf die Setzung und Durchsetzung der Regeln, die auf ihren Plattformen gelten und den Umgang mit den Nutzenden gestalten (Kap. 7). Teil B bespricht Massnahmen, die Behörden und Intermediäre in der Schweiz und im Ausland in den Bereichen Hassrede, Desinformation und Intransparenz bereits getroffen haben oder in Erwägung ziehen (Kap. 9-12) und geht auf mögliche Massnahmen betreffend Rechtsetzung und -durchsetzung gegenüber ausländischen Intermediären ein (Kap. 13). Im Fazit (Kap. 14) werden die Schlussfolgerungen aus den erarbeiteten Erkenntnissen gezogen.

⁴ Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, Herausforderungen der künstlichen Intelligenz; vgl. ausführlicher auch *Bundesamt für Kommunikation, Künstliche Intelligenz, Medien & Öffentlichkeit*.

⁵ Bundesratsbeschluss vom 13.12.2019

⁶ Andere wesentliche Fragen zu Plattformen, zum Beispiel aus der Perspektive des Wettbewerbsrechts, des Datenschutzes oder der Ethik von Künstlicher Intelligenz allgemein, werden hier nicht vertieft.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Teil A – Intermediäre und digitaler Wandel öffentlicher Kommunikation in der Schweiz

Öffentlichkeit ist ein zentraler Bestandteil von Demokratien. Sie ist in der Schweiz durch die Kommunikationsgrundrechte der Bundesverfassung (BV) geschützt. Lange Zeit wurde sie primär von Massenmedien hergestellt, die in die Gesellschaft eingebunden und auf gesellschaftliche Leistungen verpflichtet worden sind. Dies nicht zuletzt, weil sie mitunter wegen ihrer monopolartigen Stellung als «Gatekeeper» der Öffentlichkeit kritisiert wurden. In den letzten Jahren haben sich neben den journalistischen Massenmedien verschiedene Onlineangebote (Plattformen) etabliert, die die öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung erweitern. Dies birgt neben Chancen auch Risiken für die verfassungsmässig garantierten Kommunikationsgrundrechte und die demokratische Öffentlichkeit.

2 Demokratische Öffentlichkeit und neue Akteure

Öffentlichkeit kann verstanden werden als Sphäre, in der sich die «zum Publikum versammelten Privatleute»⁷ öffentlich über Angelegenheiten austauschen, die alle angehen.⁸ «Öffentlich» bezeichnet die für alle freie Zugänglichkeit zu Wissen und Kommunikation (in Abgrenzung zu «privat» oder «geheim»)⁹. Öffentliche Kommunikation ist ein zentraler Bestandteil von Demokratien und verbindet Gesellschaft und Staat: In der Öffentlichkeit werden Informationen, Werthaltungen und Lösungsvorschläge für gesellschaftliche Herausforderungen geteilt, diskutiert und bewertet.¹⁰ Von öffentlicher Kommunikation wird erwartet, dass sie einen Beitrag zur Meinungsbildung, zur Bearbeitung politischer Themen und zur Legitimierung politischer Entscheidungen leistet.¹¹

Damit sie diese Funktionen erfüllen kann, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt sein. Die Schweizerische Bundesverfassung schützt in diesem Zusammenhang einerseits die Rechte einzelner Personen, zum Beispiel das Recht, sich frei äussern zu können. Andererseits verpflichtet sie darüber hinaus auch den Staat, zur Verwirklichung einer Kommunikationsstruktur beizutragen, die eine demokratische Willensbildung ermöglicht und die Grundlagen für demokratisch möglichst legitime Entscheide sichert (Kap. 2.1).

Dabei kam und kommt den journalistischen Massenmedien eine besondere Rolle zu. Sie waren lange Zeit als einzige gesellschaftliche Akteure in der Lage, ein grosses Publikum zu erreichen und deshalb besonders im Stand, gesellschaftliche Informations- und Kontrollfunktionen zu übernehmen. Mit dieser besonderen Stellung sind besondere Rechte und Pflichten verbunden (Kap. 2.2).

In den letzten Jahren haben verschiedene Anbieter von softwarebasierten Kommunikationsplattformen die Bedingungen öffentlicher Kommunikation grundsätzlich verändert. Sie tragen zu einer Erweiterung der Öffentlichkeit bei, indem sie es prinzipiell allen Personen und Organisationen ermöglichen, sich auf ihren Plattformen zu äussern. Anders als die traditionellen Medien sind die Plattformanbieter allerdings einer demokratischen Kontrolle weitgehend entzogen (Kap. 2.3).

2.1 Rechtlicher Schutz der demokratischen Öffentlichkeit in der Schweiz

In der Schweiz ist der öffentliche kommunikative Austausch durch die in der BV und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beschriebenen Kommunikationsgrundrechte geschützt. Die *Meinungsfreiheit* (Art. 16 Abs. 2 BV; Art. 10 EMRK sowie Art. 19 und 20 UNO-Pakt II) garantiert, dass die Bürgerinnen und Bürger uneingeschränkt untereinander kommunizieren können und dabei alle recht- und zweckmässigen Mittel benutzen dürfen. Besonders geschützt sind politische Äusserungen.¹² Die *Informationsfreiheit* (Art. 16 Abs. 3 BV) garantiert das Recht jedes und jeder Einzelnen, für die Öffentlichkeit bestimmte Nachrichten und Meinungen zu empfangen und die dafür

⁷ Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 42.

⁸ Holznagel, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, S. 419f.

⁹ Neuberger, Funktionale und defekte Öffentlichkeit in der Demokratie - Analyse und Anwendung am Beispiel der Schweiz, S. 13.

¹⁰ Vgl. Dreyer/W. Schulz, Künstliche Intelligenz, Intermediäre und Öffentlichkeit, S. 6.

¹¹ Habermas, Faktizität und Geltung, S. 399ff.

¹² Schefer, Kommunikationsgrundrechte, 1413-1452, Rz. 86f.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

nötigen Mittel zu nutzen.¹³ Es soll also grundsätzlich allen Personen sowohl möglich sein, Informationen, Ideen und Meinungen in die öffentliche Diskussion einzubringen (Meinungsfreiheit) wie auch diejenigen von anderen Personen zu empfangen (Informationsfreiheit).¹⁴ Die *Medienfreiheit* (Art. 17 BV) gewährt öffentlichen Meinungsäusserungen einen besonderen Schutz, wenn diese eine für die Demokratie wesentliche Meinungsbildungs- und Kontrollfunktion erfüllen. Dies insbesondere dann, wenn diese Inhalte in Beachtung journalistischer Berufsregeln aufbereitet und im Rahmen einer gewissen Organisationsstruktur verbreitet werden.¹⁵ Die Verfassung trägt damit der besonderen Rolle der journalistischen Massenmedien für die Meinungsbildung Rechnung.¹⁶

Im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen schützt die Bundesverfassung zudem die *freie Willensbildung* und die *unverfälschte Stimmabgabe* (Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Art. 34 Abs. 2 BV). Sie misst dem öffentlichen Diskurs im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen eine besondere Bedeutung bei.¹⁷ Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung «(...) soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann.»¹⁸ Der Staat muss dazu einen Kommunikationsrahmen und Kommunikationsbedingungen gewährleisten, die eine freie Willensbildung und die unverfälschte Willenskundgabe ermöglichen.¹⁹ Dazu gehört, dass die erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung garantiert bzw. eine Verzerrung der Willensbildung verhindert wird. In Ausnahmefällen hat der Staat die Pflicht, private falsche oder irreführende Informationen richtig zu stellen.²⁰

In der EMRK ist die Meinungs- und Informationsfreiheit in Art. 10 EMRK verankert. Dabei kommt ähnlich wie im Anwendungsbereich der Medienfreiheit gemäss Art. 17 BV jenen Inhalten ein erhöhter Schutz zu, die an die Öffentlichkeit gerichtet Themen des öffentlichen Interesses behandeln und dadurch eine «public watchdog»-Funktion wahrnehmen.²¹

Der Zweck der genannten Bestimmungen ist einerseits der Schutz der Rechte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Andererseits sollen sie auch die demokratischen Funktionen öffentlicher Kommunikation *insgesamt* schützen.²² Der Staat muss also eine demokratische Öffentlichkeit gewährleisten und je nachdem auch dafür sorgen, dass die Kommunikationsgrundrechte unter Privaten wirksam werden (vgl. auch Kap. 7.1.1).²³

Zusammenfassend hat eine für die Demokratie funktionale Öffentlichkeit demnach verschiedene Anforderungen zu erfüllen.²⁴ So ist für die öffentliche Kommunikation als Ganzes sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger möglichst frei ihre Ideen und Meinungen in die öffentliche Diskussion einbringen können und insbesondere auch Kritik an staatlicher und privater Macht möglich ist (Freiheit der Kommunikation und Kritik und Kontrolle). Weiter müssen alle Gruppen einer Gesellschaft

¹³ Vgl. *Kley/Tophinke*, Art. 16 BV, SGK BV, Art. 16 BV N 35 und; *Hertig*, Art. 16 BV.

¹⁴ Vgl. auch für den für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Rechtsrahmen insb. den General Comment Nr. 34 des UNO-Menschenrechtsausschusses, der zentral die Rolle der Meinungs- und Meinungsäusserungsfreiheit für Individuen und Gesellschaften behandelt wie auch die Rolle der Medien und das Recht auf Zugang zu Information (*United Nations Human Rights Committee*, General comment No. 34).

¹⁵ Vgl. *Brunner/Burkert*, Art. 17 BV, SGK BV, Art. 17 BV N 3 und 30f und; *Zeller/Kiener*, Art. 17 BV.

¹⁶ Vgl. *Schefer*, Kommunikationsgrundrechte, 1413-1452 Rz 23ff. und 51f.

¹⁷ *Schefer/Cueni*, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 33.

¹⁸ Vgl. BGE 135 I 292, E. 2, S. 293

¹⁹ *Schefer/Cueni*, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 33.

²⁰ Vgl. BGE 140 I 338, E. 5.3, S. 343; *Schefer/Cueni*, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 73.

²¹ Vgl. für die Presse etwa Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Observer and Guardian v. the United Kingdom* (26. November 1991), 13585/88, Rz. 59.

²² Vgl. *J. Paul Müller/Schefer*, Grundrechte in der Schweiz, S. 347 und; *Kley/Tophinke*, Art. 16 BV.

²³ Nach dem Konzept staatlicher Schutz- und Gewährleistungspflichten (Art. 35 BV) ist der Staat dazu verpflichtet, zur Verwirklichung der Grundrechte beizutragen und dafür zu sorgen, dass die Grundrechte je nach ihrer Eignung auch unter Privaten wirksam werden (Art. 35 Abs. 2 Teilsatz 2 und Abs. 3 BV; vgl. *Waldmann*, Art. 35 BV BSK BV, Art. 35 BV, N9. Das heisst: der Staat ist zum Ergreifen von Massnahmen verpflichtet; namentlich wenn die wirksame Ausübung der Grundrechte durch andere Akteure bedroht wird (vgl. ausführlich ebd. N6 und N40, sowie ausführlich zum Konzept der grundrechtlichen Schutzpflichten *Egli*, *Drittwirkung von Grundrechten*, 155 ff.

²⁴ Vgl. *Neuberger*, Funktionale und defekte Öffentlichkeit in der Demokratie - Analyse und Anwendung am Beispiel der Schweiz.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

grundsätzlich die gleiche Chance haben, sich öffentlich äussern zu können und «gehört» zu werden (Gleichheit); eine systematische Unterdrückung der Äusserung bestimmter Gruppen durch die Ausübung von Macht ist unzulässig. Öffentlichkeit soll ausserdem durch Vielfalt gekennzeichnet sein und zur gesellschaftlichen Integration beitragen. Nur wenn eine genügend grosse Vielfalt an verhandelten Themen und Meinungen vorhanden ist, die Bürgerinnen und Bürger mit verschiedenen (politischen) Positionen konfrontiert werden und sich dazu austauschen können, ist eine freie Meinungs- und Willensbildung möglich. Schliesslich werden auch Anforderungen an Informationsqualität und Diskursqualität gestellt, weil Falschinformationen, Manipulationen und Täuschungen eine freie Meinungs- und Willensbildung behindern.

2.2 Journalistische Massenmedien: Besonderer Beitrag zu einer demokratischen Öffentlichkeit

Lange Zeit waren die journalistischen Massenmedien (Fernsehen, Radio, Zeitungen und Zeitschriften sowie ihre Online-Angebote) die einzigen, die in der Lage waren, mit ihren Informationsangeboten kontinuierlich eine breite Bevölkerung zu erreichen. Sie waren und sind deshalb in besonderem Mass im Stand, Informations- und Kontrollfunktionen zu übernehmen. Dies wird von ihnen auch erwartet. Sie sollen die Bevölkerung vielfältig informieren und staatliche wie private Machträger überwachen und gegebenenfalls kritisieren. Damit verbunden sind nicht nur besondere Rechte (z.B. Medienfreiheit, vgl. oben), sondern auch besondere Pflichten. Die massenmediale Herstellung von Öffentlichkeit hat sich nicht nur an die allgemeine schweizerische Rechtsordnung zu halten, sondern folgt darüber hinaus auch bekannten, transparenten, gesellschaftlich verhandelbaren und einforderbaren oder einklagbaren Regeln. In der Schweiz hat die Branche selbst ihre Standesregeln definiert. Darin verpflichten sich die journalistischen Massenmedien beispielsweise (selbst) darauf, «sich an die Wahrheit [zu halten].»²⁵ Diese Standesregeln werden durch den Schweizer Presserat durchgesetzt.²⁶ Im Radio- und Fernsehbereich gelten zusätzlich die Vorgaben des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG; SR 784.40).

2.3 Erweiterung der Möglichkeiten für öffentliche Kommunikation: Intermediäre als Anbieter einer neuen Kommunikationsinfrastruktur

Durch die digitale Transformation haben sich in den letzten Jahren neben den journalistischen Massenmedien verschiedene Onlineangebote (Plattformen) etabliert, die die Möglichkeiten für öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung erweitern. Je nach Ansatz rücken einzelne Typologisierungen jeweils verschiedene Unterscheidungsmerkmale in den Vordergrund.²⁷ Das wesentliche gemeinsame Merkmal der digitalen Plattformen, zu denen Suchmaschinen (z.B. Google), soziale Netzwerkplattformen (z.B. Facebook), Multimedia-Plattformen (z.B. YouTube) und Micro-Blogging-Dienste (z.B. Twitter) gehören, ist, dass ihre Betreiber für diese Plattformen selber keine Inhalte produzieren. Stattdessen ermöglichen die Plattformen privaten Personen und Organisationen, Inhalte herzustellen und sich mit diesen an ein potentiell grosses Publikum zu wenden.

2.3.1 Intermediäre: Begriff und gesellschaftliche Nutzung

Suchmaschinen machen die Informationen von Personen und Organisationen im Internet auffindbar. «Social Media» oder «Soziale Medien» als Sammelbegriff für die sozialen Netzwerk- und Multimedia-Plattformen sowie Micro-Blogging-Dienste ermöglichen sowohl den Austausch zwischen bestehenden Kontakten («Friends», «Followers», usw.) untereinander, als auch die Veröffentlichung von Inhalten an ein potentiell unbeschränktes Publikum. Auf den meisten Plattformen sind zudem Reaktionen auf veröffentlichte Inhalte möglich («Likes», «Retweets», usw.). Die Kommunikation auf den Plattformen kann auch unter Zuhilfenahme von Computerprogrammen (sog. «Bots») erfolgen.²⁸ Die Inhalte können je nach Dienst primär in Form von Text (z.B. auf dem Mikroblogging-Dienst Twitter), Bildern (z.B. auf Instagram), oder Videos (z.B. YouTube) erstellt, verbreitet und genutzt werden. In der Regel ist

²⁵ Schweizer Presserat, Journalistenkodex.

²⁶ Vgl. Schweizer Presserat, Journalistenkodex.

²⁷ OECD, An introduction to online platforms and their role in the digital transformation.

²⁸ Bots sind Computerprogramme, die weitgehend automatisiert sich wiederholende Aufgaben abarbeiten. Im Kommunikationsbereich sind sie zum Beispiel darauf programmiert, sich an Diskussionen zu beteiligen und auf bestimmte Eingaben automatisch zu reagieren.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

auch eine Mischung der Inhaltsformen möglich (z.B. ein Foto mit einem dazugehörigen Textkommentar).

Plattformen sind damit Vermittlerinnen zwischen den Personen und Organisationen, die auf den Plattformen Inhalte produzieren und Inhalte rezipieren. Wegen dieser vermittelnden Funktion werden die Plattformen auch als «Intermediäre» oder «Informationsintermediäre» bezeichnet.²⁹

Die Angebote der Intermediäre weisen mittlerweile eine grosse Nutzung auf und haben eine erhebliche Bedeutung für die Meinungsbildung.³⁰ In der Schweiz gilt dies insbesondere für die junge Bevölkerung. Für die Altersgruppe der 15-29-Jährigen Schweizerinnen und Schweizer in der Romandie sind Social Media beinahe so wichtig für die Meinungsbildung wie alle journalistischen Medien zusammen.³¹

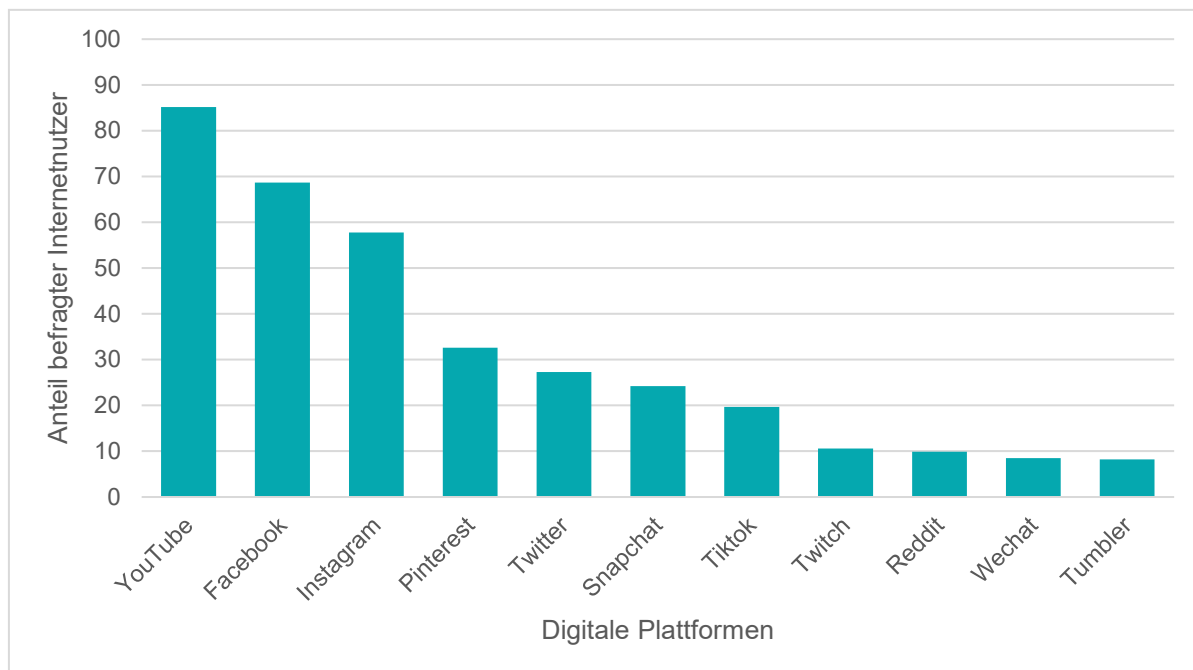


Abbildung 3: Grösste Soziale Medien in der Schweiz nach Reichweite im 2020.

Lebebeispiel: Im dritten Quartal 2020 nutzten 85% der Schweizer Internetnutzerinnen und -nutzer YouTube mindestens einmal.

Eigene Darstellung nach Statista: Grösste soziale Medien in der Schweiz nach Reichweite im Jahr 2020.

2.3.2 Gesellschaftliche Funktionen der Intermediäre

Intermediäre üben zum Teil ähnliche Funktionen wie journalistische Massenmedien aus: Wie diese selektieren, priorisieren, filtern, aggregieren und verbreiten sie Informationen. Diese Auswahl und Verbreitung erfolgt auf den Plattformen weitgehend automatisiert unter Rückgriff auf Algorithmen und Künstliche Intelligenz. Wie traditionelle Massenmedien beeinflussen Intermediäre damit die Wahrnehmung der Welt, die Meinungsbildung und das menschliche Verhalten. Zudem erfolgen die Auswahl und Weiterverbreitung von Informationen sowohl bei Massenmedien als auch bei Intermediären nicht zufällig, sondern folgen einer bestimmten Logik.³² Diese Logik ist allerdings bei Massenmedien und Intermediären unterschiedlich:

Journalistische Massenmedien orientieren sich bei der Auswahl der verbreiteten Informationen u.a. an Nachrichtenfaktoren, d.h. an Relevanzkriterien wie der geografischen Nähe eines Ereignisses, der Intensität eines Konfliktes oder der Bekanntheit der involvierten Akteure. Zudem sind

²⁹ Vgl. zur Begrifflichkeit z.B. *Dreyer/W. Schulz*, Künstliche Intelligenz, Intermediäre und Öffentlichkeit, S. 5.

³⁰ *Neuberger*, Kommunikationswissenschaftliche Analyse der Meinungsbildung, Meinungsmacht und Vielfalt im Internet, 15, 68ff., oder zur Begründung für supranationale Rechtsprechung: Erwägungsgrund 4 und 5 AVMD-RL

³¹ Fernsehen, Radio, Print, Online; vgl. *Thommen/Steiger/Eichenberger Raphael*, Medienmonitor Schweiz 2017.

³² Eidgenössische Medienkommission EMEK, Streamingdienste und Plattformen: Herausforderungen für Medien und Öffentlichkeit in der Schweiz, S. 8.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

journalistische Massenmedien der Wahrheit verpflichtet und zumindest teilweise auf gesellschaftlichen Nutzen gerichtet.³³ Die Medienproduktion unterliegt darüber hinaus internen Qualitätskontrollen wie zum Beispiel der Quellenprüfung.³⁴ Darüber hinaus existieren brancheneigene Kontrollinstitutionen wie der Presserat für professionelle journalistische Publikationen aller schweizerischer Medien (gedruckte Presse, Online und Rundfunk). Für Radio- und Fernsehbeiträge sowie für das übrige publizistische Angebot der SRG sieht das RTVG vor, dass bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) Beschwerde eingereicht werden kann. Zudem haben journalistische Publikationen die allgemeine Rechtsordnung zu beachten. Andernfalls kann gegen die Verleger/Veranstalter rechtlich vorgegangen werden.

Anders ist die Situation bei den Intermediären: Ihre Auswahllogiken sind weitgehend intransparent, werden häufig geändert und sind überwiegend einseitig darauf ausgerichtet, möglichst grosse Aufmerksamkeit für die geteilten Inhalte zu erzielen. Die übergeordnete Priorität der Intermediäre ist dabei nicht journalistischer oder gesellschaftspolitischer, sondern ökonomischer Natur. Intermediäre vermessen das Verhalten und die Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer möglichst genau, um aus diesen Daten (Werbe-)Kapital zu schlagen.³⁵ Sie betreiben keine journalistisch-redaktionelle Kontrolle der auf ihren Plattformen verbreiteten Inhalte, und die Sanktionierung von widerrechtlichen und schädlichen Inhalten, die auf den Plattformen veröffentlicht werden, steht vor grossen Herausforderungen. Die Schweizer Justiz hat nur beschränkten Zugriff auf die meistens ausserhalb der Schweiz domizilierten Plattformbetreiber. Die bestehenden Instrumente der internationalen Rechtsdurchsetzung sind in diesem Kontext häufig unwirksam (vgl. Kap. 10.2.3).

2.3.3 Plattformen als neue private Kommunikationsinfrastruktur

Kommunikationsplattformen sind zu einer globalen Kommunikationsinfrastruktur³⁶ geworden, die von Milliarden von Menschen weltweit genutzt wird. Bereitgestellt wird sie von wenigen global tätigen privaten Unternehmen, deren Entscheidungen allerdings lokal wirksam werden und Auswirkungen auf nationale Öffentlichkeiten haben.³⁷ Die Plattformen basieren auf Software, deren Quellcode sich stetig verändert und weitgehend geheim gehalten wird. Die Kommunikation auf den Plattformen ist nicht grundsätzlich frei oder demokratisch legitimiert, sondern folgt Regeln, die die Intermediäre selber privat aufstellen und durchsetzen. Das bedeutet in der Konsequenz, dass US-amerikanische und chinesische Unternehmen bestimmen, was Schweizer Nutzerinnen und Nutzer als Teilnehmende im digitalen öffentlichen Diskurs der Schweiz auf den Plattformen sagen dürfen und was nicht bzw. welche Inhalte ihnen angezeigt werden und welche nicht.

³³ So heisst es z.B. in der «Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten»: «Die Verantwortlichkeit der Journalistinnen und Journalisten gegenüber der Öffentlichkeit hat den Vorrang vor jeder anderen, insbesondere vor ihrer Verantwortlichkeit gegenüber ihren Arbeitgebern und gegenüber staatlichen Organen» *Schweizer Presserat*, Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten.

³⁴ Das bedeutet weder, dass die Medienlandschaft homogen ist, noch dass sie dies sein soll. Unterschiedliche Medien nehmen zu verschiedenen Themen unterschiedliche Positionen ein und tragen damit zu einer öffentlichen Debatte und der Meinungsvielfalt bei. Auch fällt die Qualität der einzelnen Titel und Beiträge unterschiedlich aus, Personalisierung und Skandalisierung beherrschen je nachdem die tägliche Berichterstattung und dem Mediensystem insgesamt wird wiederholt gerade in Krisenzeiten immer wieder Medienversagen vorgeworfen. Vgl. *Hahn* (Hrsg.), *Öffentlichkeit und Offenbarung*.

³⁵ *D. M. J. Lazer et al.*, *Science* 359 (2018), 1094.

³⁶ *Jarren*, *Invasive Akteure: Macht und Einfluss der neuen Intermediäre auf die gesellschaftliche Vermittlungsstruktur*.

³⁷ Vgl. *Saurwein/Spencer-Smith*, *Inhaltsregulierung auf Internet-Plattformen. Optionen für verantwortungsorientierte Governance auf nationaler Ebene*, S. 47.

3 Positive Potentiale und Wirkungen der Plattformen für die öffentliche Kommunikation in der Schweiz

Wichtigste Punkte

- Freiheit und Gleichheit: Die neuen Intermediäre erleichtern es potentiell allen Personen und Organisationen, sich öffentlich zu äussern und zu informieren.
- Kritikfunktion: Der erleichterte Zugang zur Öffentlichkeit führt dazu, dass auch ressourcenschwache Akteure öffentlich Kritik und Kontrolle an anderen, ressourcenstarken Akteuren ausüben können.
- Stärkung der Vielfalt: Digitale Plattformen führen zu einer grösseren Vielfalt an öffentlich zugänglichen Informationen und Meinungen.

Durch die «Plattformisierung»³⁸ der Öffentlichkeit ergeben sich Chancen. Diese Potentiale werden in den folgenden Kapiteln mit den tatsächlich feststellbaren, wissenschaftlich erforschten Wirkungen verglichen. Der empirische Forschungsstand wird jeweils mit besonderem Augenmerk auf die Lage in der Schweiz zusammengefasst. Resultate der internationalen Forschung werden dort berücksichtigt, wo Forschungslücken für die Lage in der Schweiz bestehen sowie, um bei einzelnen Phänomenen ein umfassenderes Bild vermitteln zu können.

3.1 Freiheit, Kritik und Kontrolle

Die Plattformen der Intermediäre vereinfachen den Zugang zur Öffentlichkeit. Ein Smartphone mit Internetzugang genügt, um sich an ein potentiell sehr grosses Publikum wenden zu können. Einzelpersonen und in den Medien marginalisierte Gruppen können sich damit einfacher direkt am öffentlichen Diskurs beteiligen. Dies erhöht ihre Chancen, in der Öffentlichkeit gehört zu werden. Insbesondere Social Media ermöglichen den niederschweligen Zugang und die politische Partizipation ihrer Nutzerinnen und Nutzer. Bürgerinnen und Bürger erhalten mehr kommunikative Freiräume, die sich über Landesgrenzen hinweg ausdehnen. Dadurch wird die öffentliche Kommunikation breiter und dynamischer. Intermediäre tragen hier zur Verwirklichung der Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit bei und besitzen ein demokratisierendes Potential, das Kommunikationssysteme in autoritären Staaten herausfordert.³⁹

Intermediäre können damit abseits der Themenagenda traditioneller Medien dazu beitragen, dass marginalisierte Anliegen und Sichtweisen öffentliche Sichtbarkeit erlangen und dass Standpunkte mächtiger politischer oder ökonomischer Akteure herausgefordert werden. Kritik und Kontrolle wird damit nicht mehr nur von der sprichwörtlichen «vierten Gewalt», d.h. den traditionellen Medien ausgeübt, sondern ebenso zunehmend von der «fünften Gewalt», den digitalen Netzwerken und Plattformen. Die Bandbreite dieser fünften Gewalt reicht von einzelnen Nutzerinnen und Nutzern, Enthüllungsplattformen wie WikiLeaks oder sozialen Bewegungen bis zu einzelnen Organisationen und Gruppen, die Informationen zugänglich machen, Kritik artikulieren und öffentliche Kundgebungen und Proteste organisieren.⁴⁰

Für die «Black Lives Matter»-Bewegung in den USA etwa spielen digitale Plattformen wie Twitter in dieser Hinsicht eine zentrale Rolle. Die Intermediäre erlauben es der Bewegung, ihre Kritik an der Polizeigewalt gegenüber Afroamerikanerinnen und Afroamerikanern abseits der Berichterstattung traditioneller Medien zu artikulieren, die ihre Anliegen lange Zeit marginalisiert bzw. den Protesten die Legitimität abgesprochen hatten.⁴¹ Weil sich Journalistinnen und Journalisten zudem zunehmend an digitalen Plattformen als Informationsquelle orientieren⁴² (vgl. Kap. 8), vermag die digitale Kritik von «Black Lives Matter» teilweise mediale Aufmerksamkeit zu generieren, die ihrerseits zu Reaktionen

³⁸ *Flew*, *Journal of Internet Law* 22 (2019), 3.

³⁹ *Garton Ash*, *Redefreiheit. Prinzipien für eine vernetzte Welt*, S. 113ff.

⁴⁰ *W. H. Dutton*, *Prometheus* 27 (2009), 1; *Chadwick*, *The Hybrid Media System: Power and Politics*; *Allagui/Kuebler*, *International Journal of Communication* 5 (2011), 1435.

⁴¹ *Kilgo/Mourao/Sylvie*, *Journalism Practice* 13 (2019), 413.

⁴² *Broersma/T. Graham*, *Journalism Practice* 6 (2012), 403.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

seitens politischer Eliten führen kann.⁴³ Bewegungen wie #MeToo zeigen darüber hinaus, dass sich über digitale Artikulationsformen wie einem Hashtag aus individuellen Beiträgen auf digitalen Plattformen transnationale Kollektive bilden können, die stigmatisierte Themen wie sexuelle Gewalt an Frauen öffentlich thematisieren und damit einen weiteren gesellschaftlichen Diskurs anstossen können.⁴⁴

3.2 Gleichheit: Chancen auf Zugang, Teilnahme und Gehör

Die Intermediäre vereinfachen privaten Personen und Organisationen, aber auch staatlichen Stellen den Zugang zur öffentlichen Kommunikation und erleichtern die Ansprache gewisser Bevölkerungsschichten (vgl. Kap. 3.1). Der digitale Graben zwischen denjenigen, die das Internet nutzen, und denjenigen, die keinen Zugang zu digitalen Plattformen haben, ist in den letzten Jahren stark gesunken und die mobile Nutzung etwa über Smartphones hat stark zugenommen.

3.2.1 Zugangs- und Teilnahmekancen

Die Schweiz weist im internationalen Vergleich eine hohe Internetnutzung auf. 92% der Bevölkerung nutzen die Möglichkeiten der Onlinekommunikation und nahezu alle Nutzerinnen und Nutzer (97%) recherchieren Onlineinhalte über Suchmaschinen. Die Unterschiede zwischen den Landesteilen sind gering.⁴⁵ Die Nutzung von Social-Media-Plattformen ist in den letzten Jahren stark angestiegen, von 53% im Jahr 2011 auf 71% im Jahr 2019. Bei der Nutzung existiert hingegen gegenwärtig noch eine Alterskluft: Während «Digital Natives» (14-34-Jährige) zu knapp 92% die Dienste sozialer Netzwerke nutzen, sind es bei den über 55-Jährigen lediglich 48%.⁴⁶ Es ist vor allem die Komplexität der digitalen Anwendungen, welche diese Personen von einem Zugang abhält.⁴⁷

3.2.2 Chance auf Resonanz

Die tiefen Zugangshürden zur digitalen Öffentlichkeit vergrössern die Vielfalt der Akteure – gewisse Autoren sprechen von einer «zentrifugalen Diversifizierung»⁴⁸ – sowie der Inhalte, Sichtweisen und Positionen im öffentlichen Diskurs. Mit diesen Veränderungen und Erweiterungen kommunikativer Möglichkeiten waren anfänglich positive Potentiale und Vorstellungen verknüpft: Die digitale Transformation wurde bisweilen überschwänglich als «elektronische Arena» gedeutet.⁴⁹ Damit verknüpft war die Idee, dass das Internet einen weiteren Demokratisierungsschub auslösen und Ungleichheiten in der öffentlichen Sichtbarkeit ausgleichen könnte. Dies erwies sich allerdings als demokratische Utopie und es lässt sich unterdessen nachweisen, dass sich auf digitalen Plattformen die gesellschaftlichen Machtverhältnisse und Ungleichheiten weitgehend reproduzieren.⁵⁰ Aber die neuen Intermediäre tragen durchaus dazu bei, dass marginalisierte Stimmen grösseres Gehör erlangen und vereinzelt entscheidenden Einfluss in öffentlichen Debatten ausüben können.

Verschiedene internationale Studien zur Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Akteure in Spanien, den USA oder während des Arabischen Frühlings zeigen, dass es sozialen Bewegungen immer wieder erfolgreich gelingt, ihre Themen auf die öffentliche Agenda zu setzen.⁵¹ Ebenso können Einzelpersonen mitunter entscheidend in mediale Debatten intervenieren und so zur Ausgestaltung der

⁴³ Freelon et al. 2018; Freelon/McIlwain/M. Clark, *New Media & Society* 20 (2018), 990.

⁴⁴ Manikonda et al., #metoo through the lens of social media, 104; Hillstrom, *The #MeToo Movement*; Benedictis/Orgad/Rottenberg, *European Journal of Cultural Studies* 22 (2019), 718.

⁴⁵ Latzer/Büchi/Festic 2020.

⁴⁶ Statista, *Nutzung von Social Media in der Schweiz nach Altersgruppen in 2015 und 2020*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/475238/umfrage/social-media-nutzung-in-der-schweiz-nach-altersgruppen/>.

⁴⁷ T. N. Friemel, *New Media & Society* 18 (2016), 313.

⁴⁸ Blumler/Kavanagh, *Political Communication* 16 (1999), 209.

⁴⁹ Kamps, *Die "Agora" des Internet*, 227.

⁵⁰ Zhou/Mondragón, *IEEE Communications Letters* 8 (2004), 180; Margolis/Resnick, *Politics as usual*.

⁵¹ Bennett/Seegerberg, *The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics*; Papacharissi, *Affective publics: Sentiment, technology, and politics*; Howard/Hussain, *Democracy's fourth wave?* Shirky, *Here comes everybody*; Castañeda, *Social Movement Studies* 11 (2012), 309.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

öffentlichen Meinung beitragen.⁵² Studienergebnisse zeigen entsprechend, dass einzelne, digitale Handlungen auf Social-Media-Plattformen eine kollektive Wirkung erzielen können, wenn sie publikumswirksam aktuelle Themen und Anliegen ansprechen.⁵³ Der Beitrag der neuen Intermediäre zur digitalen Öffentlichkeit liegt damit primär in den grösseren und neuen Artikulations- und Partizipationsmöglichkeiten – was wiederum einen Effekt auf die Meinungsbildung haben kann.⁵⁴

3.3 Vielfalt

Die demokratische Meinungs- und Willensbildung verlangt (Informations-)Vielfalt: Der Zugang zur Öffentlichkeit muss möglichst niederschwellig sein, damit unterschiedliche Standpunkte und Argumente in die Debatte einfließen können. Umgekehrt gelten politische Entscheidungen dann als verfälscht, wenn bestimmte Positionen oder Argumente systematisch ausgeschlossen werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint die digitale Öffentlichkeit auf den ersten Blick bezüglich Informationsvielfalt den traditionellen Massenmedien überlegen. Gerade Suchmaschinen, aber auch die vielfältigen Interaktionsangebote von Social-Media-Plattformen unterstützen eine umfängliche Meinungsbildung. Sie erlauben es den Nutzerinnen und Nutzern, sich mit einer Vielzahl an Themen und Positionen auseinanderzusetzen und sich mit Akteuren zu verbinden, die unterschiedliche Sichtweisen artikulieren.⁵⁵ So gestalten Nutzerinnen und Nutzer den Informationsfluss abseits der traditionellen Medien weitgehend selbst und können sich dabei denjenigen Fragen zuwenden, die sie interessieren.⁵⁶ Ebenso machen Suchmaschinen Nischenangebote und die Sichtweisen von Minderheiten auffindbar, die sonst mitunter nicht in traditionellen Medien abgebildet werden.⁵⁷ Dadurch ermöglichen sie es den Nutzenden, unterschiedliche Informationsquellen miteinander hinsichtlich Inhalt und Qualität zu vergleichen.⁵⁸ Insgesamt hat die neue Kommunikationsinfrastruktur zu einer Zunahme der Menge und Vielfalt an politischer Information geführt sowie zu neuen Formen und Formaten, die bspw. auf Kurznachrichten (Twitter) oder Videos (YouTube) basieren.

Studien, die explizit die Rolle von Social-Media-Plattformen in der Informationsnutzung in den Fokus rücken, zeichnen mehrheitlich ein positives Bild. Sie zeigen, dass die neuen Intermediäre gerade politisch weniger Interessierte zum unbeabsichtigten Nachrichtenkonsum führen können, da der persönliche «News Feed» der meisten Nutzerinnen und Nutzer aus einer Mischung von Unterhaltung und politischen Nachrichten besteht.⁵⁹ Gleichzeitig zeigen Daten für die Schweiz, dass die explizit informierende Nutzung für Social-Media-Plattformen über alle Personen hinweg bei gerade einmal 8% liegt. Deutlich höher liegen die entsprechenden Werte für Printangebote (22%) wie auch für die allgemeine Nutzung des Internets ausserhalb der digitalen Plattformen (21%).⁶⁰

Fasst man unter dem Begriff der inhaltlichen Vielfalt auch den zeitlichen Verlauf und die geäusserten Argumente zusammen, so zeigt sich für die Schweiz, dass Social-Media-Plattformen eine grosse Übereinstimmung mit dem Diskurs traditioneller Medien aufweisen. Ereignisse wie der Frauenstreik am 14. Juni 2019 etwa führten zu einer erhöhten Aktivität auf Twitter⁶¹ und schafften es, die Schweizer Twitter-Community über die Sprachregionen miteinander zu verbinden. Ebenso zeigt sich eine substantielle Überschneidung im Diskurs rund um die Erbschaftssteuer 2015 zwischen

⁵² Chadwick, *The International Journal of Press/Politics* 16 (2011), 3; Jackson/Foucault Welles, *Information, Communication & Society* 19 (2016), 397.

⁵³ Margetts et al., *Political turbulence*.

⁵⁴ Perrin, 23% of users in U.S. say social media led them to change views on an issue; some cite Black Lives Matter, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/10/15/23-of-users-in-us-say-social-media-led-them-to-change-views-on-issue-some-cite-black-lives-matter/>.

⁵⁵ Barberá, *Job Market Paper*, New York University 46 (2014).

⁵⁶ Negroponce, *Being digital*.

⁵⁷ Webster, *The marketplace of attention: How audiences take shape in a digital age*.

⁵⁸ W. H. Dutton et al., *The Internet and access to information about politics: Searching through filter bubbles, echo chambers, and disinformation*, 228.

⁵⁹ Bode, *Mass Communication and Society* 19 (2016), 24; R. Fletcher/Nielsen, *New Media & Society* 20 (2018), 2450; Boczkowski/Mitchelstein/Matassi, *New Media & Society* 20 (2018), 3523; Valeriani/Vaccari, *New Media & Society* 18 (2016), 1857.

⁶⁰ Publicom AG, *Mediennutzung nach Interessenorientierung*.

⁶¹ Vogler et al., *Qualität der Medien 2019*, 47.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

traditionellen Medien und digitalen Plattformen in Bezug auf die vorhandenen Kernargumente.⁶² Die neuen Intermediäre führen in dieser Sicht nicht automatisch zu einer insgesamt vielfältigeren Öffentlichkeit. Anders verhält es sich indes aus der Perspektive der individuellen Nutzerinnen und Nutzer. Social-Media-Plattformen und Abfragen über Suchmaschinen bieten ihnen die Möglichkeit, dass sie mit neuen, zusätzlichen Themen, Argumenten und Informationen konfrontiert werden, die über das Angebot traditioneller Medien hinausgehen.

4 Negative Potentiale und Wirkungen der Plattformen für die öffentliche Kommunikation in der Schweiz – Einleitung

Die Hoffnungen einer weiteren Demokratisierung öffentlicher Kommunikation durch das Aufkommen der Intermediäre waren in erster Linie im erleichterten Zugang zur Öffentlichkeit begründet. Diese anfänglich optimistische Sichtweise wich jedoch später einer pessimistischeren Einschätzung. Einerseits weist die Offenheit der Plattformen eine Kehrseite auf. Die Kommunikationsfreiheit wird auch zur Verbreitung von Hassrede (Kap. 5) und Falschinformation (Kap. 6) missbraucht.

Andererseits wird die Kommunikationsfreiheit auch auf den Plattformen beschränkt. Intermediäre organisieren den digitalen Raum und machen ihn zugänglich. Dazu müssen sie bestimmte Inhalte aus einer Vielzahl an Informationen auswählen und entscheiden, wem sie welche Inhalte anzeigen und welche Inhalte sie nicht oder weniger häufig verbreiten wollen. Aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer ist diese Ungleichbehandlung zunächst gewünscht, weil dadurch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass ihnen für sie interessante Informationen angezeigt werden. Problematisch kann sie allerdings dann werden, wenn die Auswahlkriterien unklar formuliert sind und sich rasch ändern, wenn die Intermediäre gesellschaftlich gewünschte (z.B. kritische) und rechtlich zulässige Inhalte blockieren, wenn ihre Auswahl diskriminierend ist (z.B. Beiträge mit einer bestimmten politischen Richtung systematisch weniger häufig angezeigt werden) und wenn keine adäquaten Einspruchsmöglichkeiten bei Löschenentscheiden und Kontosperrungen bestehen. Für eine unverfälschte Meinungs- und Willensbildung ist es ausserdem wesentlich, dass die Nutzenden die Vertrauenswürdigkeit einer Information richtig einschätzen können. Dies erfordert Transparenz in verschiedenen Bereichen, wie zum Beispiel die Kennzeichnung von Werbung und Bots (Kap. 7).

5 Hassrede

Wichtigste Punkte

- Die neuen Intermediäre ermöglichen und erleichtern die öffentliche Verbreitung abwertender und diskriminierender Kommunikation, sogenannter Hassrede.
- Hassrede auf digitalen Plattformen betrifft spezifische gesellschaftliche Gruppen ebenso wie Einzelpersonen.
- Hassrede hat in den letzten Jahren zugenommen. Sie kann dazu führen, dass sich Personen radikalieren und offene Gewalt gegen Opfer ausüben. Auch kann sie angegriffene Personen dazu bewegen, sich aus der öffentlichen Kommunikation zurückzuziehen.

Die mitunter massenhafte Verbreitung von Hassrede oder «hate speech» sowie die Verunglimpfung und Diffamierung von Individuen und ganzer Bevölkerungsgruppen auf digitalen Plattformen stellt zunehmend ein gesellschaftliches Problem dar. Erstens werden durch Hassrede Individuen und gesellschaftliche Gruppen verunglimpft und damit in ihrer Würde verletzt. Zweitens werden durch Hassrede extremistische Ideologien verbreitet, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden, da sie bestimmte gesellschaftliche Gruppen als minderwertig erachten. Frauenhass, Ausländerfeindlichkeit oder Antisemitismus fördern Ungleichbehandlung sowie psychische und physische Gewalt an den betroffenen Individuen und Gruppen. Drittens ziehen sich mit Hassrede konfrontierte Personen und Gruppen bisweilen aus öffentlichen Debatten zurück. Hassrede bedroht damit die Kernelemente demokratischer Systeme.

⁶² Puppis/Schenk/Hofstetter, Medien und Meinungsmacht.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Die Wirkungen von Hassrede bleiben dabei nicht auf den digitalen Raum beschränkt, wie das Massaker im neuseeländischen Christchurch zeigt, bei dem ein rechtsextremer Terrorist 51 Menschen tötete und die Tat live über Facebook weiterverbreitete.⁶³ Der Attentäter hatte sich nachweislich u.a. auf der Video-Plattform YouTube radikalisiert. Für Deutschland zeigt eine Studie einen klaren Zusammenhang zwischen der Hassrede gegen Flüchtlinge auf Facebook und physischen Gewalttaten gegen Flüchtlinge.⁶⁴ Dieser Umstände sind sich die digitalen Plattformen durchaus bewusst, wie etwa Facebook vor dem Hintergrund seiner Rolle beim Genozid an den Rohingya durch das Militär in Myanmar einräumte. Dieser wurde von einer Kampagne von digitaler Hassrede und Desinformation gegen die ethnisch-religiöse Minderheit begleitet.⁶⁵

5.1 Definitionen von Hassrede

Unter Hassrede können allgemein diejenigen Formen von Rede verstanden werden, die Personen-gruppen aufgrund zugeschriebener physischer, psychischer oder mentaler Merkmale herabwürdigen.⁶⁶ Rassistische, sexistische oder homophobe Äusserungen etwa stellen Hassrede dar, weil sie gesellschaftliche Gruppen aufgrund ihrer ethnischen oder geschlechtlichen Zugehörigkeit bzw. sexuellen Orientierung diskreditieren. Hassrede erstreckt sich ebenso auf Äusserungen gegenüber einzelnen Individuen, wenn sie gruppenspezifische Schimpfwörter verwendet wie «Tunte» oder «Krüppel».⁶⁷

Von Hassrede abzugrenzen ist Cyberbullying. Darunter kann dasjenige Verhalten verstanden werden, das von einer Gruppe oder Einzelpersonen über einen längeren Zeitraum hinweg unter Verwendung moderner digitaler Technologie ausgeführt wird, um ein Opfer anzugreifen, das nicht in der Lage ist, sich zu verteidigen.⁶⁸ Verleumdungen und Belästigungen auf digitalen Plattformen oder das Veröffentlichen vertraulicher Informationen wie der sexuellen Orientierung beschreiben Formen des Cyberbullyings.

Freilich vermischen sich die Kategorien auf digitalen Plattformen, und empirisch gesehen geht Cyberbullying oft Hand in Hand mit Hassrede. Für manche Plattformen besteht zudem kein Unterschied zwischen Cyberbullying und Hassrede, zumal beide darauf abzielen, bestimmten Personen oder Personengruppen zu schaden.

Die folgenden Definitions- oder Umschreibungsansätze diverser Organisationen beleuchten, dass wohl eine Übereinstimmung hinsichtlich des Kerns des verpönten Verhaltens besteht, in einzelnen Punkte jedoch Nuancen festzustellen sind.

- Die **Vereinten Nationen (UNO)** legte 2019 einen Aktionsplan gegen Hassrede vor. Die UNO weist darauf hin, dass international kein anerkannter einheitlicher Begriff von Hassrede existiert. Sie selbst versteht darunter «jede Art von Kommunikation in Wort, Schrift oder Verhalten [...], die eine Person oder eine Gruppe angreift oder eine abwertende oder diskriminierende Sprache in Bezug auf sie verwendet auf der Grundlage dessen, was sie sind, also auf der Grundlage ihrer Religion, ethnischen Zugehörigkeit, Nationalität, «Rasse», Hautfarbe, Abstammung, Geschlecht oder anderer Identitätsfaktoren».⁶⁹
- Der **Ministerrat des Europarates** fasste Hassrede zunächst allgemein auf als «alle Formen von Äusserungen, die Rassenhass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere auf Intoleranz

⁶³ Trotz Facebooks automatisierter Überwachung der Plattform dauerte es eine knappe halbe Stunde, bis das Video gelöscht wurde; die Inaktivität während diesen Minuten sollten sich als entscheidend erweisen. Es war genug Zeit, dass sich der Inhalt auf Foren wie 8chan und Videoplattformen wie YouTube verbreitete – und auf Facebook selbst, wo es kopiert und 1.5 Millionen mal geteilt wurde. Facebooks Systeme konnten das Hochladen in 1.2 Millionen Fälle verhindern, in 300'000 Fällen wurde das Video erst nach dem Upload entdeckt.

⁶⁴ K. Müller/C. Schwarz, *Journal of the European Economic Association* 2020.

⁶⁵ M. Smith, *Time* vom 18.08.2020; *United Nations Human Rights Council*, Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar.

⁶⁶ Sirsch, *Die Regulierung von Hassrede in liberalen Demokratien*, 165, 169.

⁶⁷ Sirsch, *Die Regulierung von Hassrede in liberalen Demokratien*, 165, 169

⁶⁸ Campbell/Bauman, *Cyberbullying: Definition, consequences, prevalence*, 3.

⁶⁹ *United Nations*, Strategy and plan of action on hate speech, S. 2; Übersetzung der Verfasserinnen und Verfasser.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

beruhende Formen des Hasses verbreiten, säen, fördern oder rechtfertigen».⁷⁰ In seinem Empfehlungsentwurf von 2020 an die Mitgliedsstaaten ist der Ministerrat des Europarates detaillierter. Er weist in einem ersten Schritt auf den Unterschied hin zwischen dem Alltagsverständnis von Hassrede, das als Oberbegriff eine grosse Bandbreite an Phänomenen abdeckt, und der engeren Verwendung als juristischem Begriff. Im juristischen Sinne umfasst Hassrede «Ausdrücke, die strafbar sind oder mit zivil- oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen belegt sind». Insbesondere wird Hassrede verstanden als «das Befürworten, Fördern oder Aufstacheln in jeglicher Form des Hasses oder der Verunglimpfung einer Person oder Personengruppe sowie jegliche Belästigung, Beleidigung, negative Stereotypisierung, Stigmatisierung oder Bedrohung in Bezug auf eine solche Person oder Personengruppe und die Rechtfertigung aller vorgenannten Arten von Äußerungen aufgrund von 'Rasse', Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft, Alter, Behinderung, Sprache, Religion oder Weltanschauung, Geschlecht, Geschlechtsidentität, sexueller Orientierung und anderer persönlicher Merkmale oder Status».⁷¹

- Der **Schweizer Bundesrat** hat sich eingehender mit Hassrede in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Glanzmann-Hunkeler «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremisten» befasst: «Das Phänomen der *Hassrede* oder '*Hate Speech*' kennt keine einheitliche Definition. Im Allgemeinen werden darunter Herabsetzungen oder Diffamierungen von Menschen verstanden, die an ein gruppenbezogenes Merkmal anknüpfen. Sie haben das Ziel, diese Gruppen auszugrenzen und von der Gesellschaft auszuschliessen. Deshalb stehen sie in direktem Widerspruch zu den Werten einer freiheitlich-demokratischen Ordnung (rechtliche Gleichheit aller Menschen). «Hate Speech» kann sich Gewaltaufrufen bedienen, muss dies aber nicht zwingend. Hassreden können unter verschiedene Tatbestände des Schweizerischen Strafgesetzbuches fallen, z. B. Aufruf zu Hass (Art. 261^{bis} Abs. 1 StGB), Beschimpfung (Art. 177 StGB), Drohung (Art. 180 StGB) oder Störung der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 261 StGB). Extremistisches und verschwörungstheoretisches Gedankengut können 'Hate Speech' inspirieren. Ein Tätigwerden des NDB ist jedoch nur in Fällen möglich, in denen eine Hassrede aufgrund ihres Inhalts und/oder ihres Kontextes einen Gewaltbezug im Sinne des NDG aufweist».⁷²
- In einer umfassenden Sichtung der bestehenden **Forschung** definiert eine jüngst publizierte Literaturübersicht Hassrede als «jegliche Kommunikation, die eine Person oder eine Gruppe aufgrund von Merkmalen wie 'Rasse', Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, sexueller Orientierung, Nationalität, Religion oder politischer Zugehörigkeit diskriminiert».⁷³

Die Intermediäre selbst artikulieren unterschiedliche Sichtweisen.

- **Facebook** etwa formuliert in seinen Gemeinschaftsstandards ein sehr umfassendes Verständnis von Hassrede: «Wir definieren Hassrede als einen direkten Angriff auf Menschen aufgrund dessen, was wir als geschützte Merkmale bezeichnen: «Rasse», ethnische Zugehörigkeit, nationale Herkunft, Behinderung, Religionszugehörigkeit, Kaste, sexuelle Orientierung, Geschlecht, Geschlechtsidentität und schwere Krankheit. Wir definieren Angriffe als gewalttätige oder entmenschlichende Sprache, schädliche Stereotypen, Äusserungen von Minderwertigkeit, Ausdrücke von Verachtung, Abscheu oder Ablehnung, Beschimpfungen und Aufrufe zur Ausgrenzung oder Segregation».⁷⁴

Andere Merkmale wie Alter sind für sich selbst gesehen nicht geschützt, ausser sie treten zusammen mit einem der genannten geschützten Merkmale auf. Bei weiteren Kategorien gibt sich die Online-Plattform vage: Flüchtlinge, Migrant*innen, Immigrant*innen und Asylsuchende werden lediglich vor den schwersten Angriffen geschützt, ohne dass dabei klar ist, was weniger schwere

⁷⁰ Council of Europe, Hate Speech, [⁷¹ Committee of Experts on Combating Hate Speech, Background document, S. 3; Übersetzung der Verfasserinnen und Verfasser.](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/hate-speech#:~:text=According%20to%20the%20Committee%20of,of%20hatred%20based%20on%20intolerance;Übersetzung der Verfasserinnen und Verfasser.</p></div><div data-bbox=)

⁷² Schweizerischer Bundesrat, Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremisten, S. 4.

⁷³ Castaño-Pulgarín et al., Aggression and Violent Behavior 2021, 101608, 1; Übersetzung der Verfasserinnen und Verfasser.

⁷⁴ Facebook, Community Standards, [BAKOM-D-23643401/234](https://www.facebook.com/communitystandards/hate_speech;Übersetzung der Verfasserinnen und Verfasser.</p></div><div data-bbox=)

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Angriffe sind. Kommentare und Kritik an der Immigrationspolitik sind hingegen grundsätzlich zugelassen.

Facebook verwendet unterschiedliche Kategorien, die einzelne Formen der Hassrede genauer unterscheiden und mit Beispielen illustrieren. In die erste Kategorie fallen Äusserungen wie herabsetzende Vergleiche zwischen Personengruppen und Tieren oder Bakterien und Krankheiten, antisemitische Verschwörungstheorien oder die Holocaustleugnung. Die zweite Kategorie umfasst verallgemeinernde Herabsetzungen gegenüber Personen und Personengruppen in Bezug auf ihren Geisteszustand, Hygiene oder Charakterzüge. In die dritte Kategorie hingegen fallen Aufrufe zur Segregation oder zum Ausschluss bestimmter Gruppen von der politischen Teilhabe. Zumindest manche dieser Beispiele stellen eher Instanzen von Cyberbullying als Hassrede im oben definierten Sinn dar.

Als digitale Plattform steht Facebook zudem vor der Schwierigkeit, eigentliche Hassrede zu unterscheiden von kritischen Auseinandersetzungen mit Hassrede – erstere verstösst gegen die Gemeinschaftsstandards, letztere hingegen nicht.

- **Twitter** spricht nicht von Hassrede, sondern von «Hass schürendem Verhalten» («hateful conduct»), und betrachtet dies als eine Form der Gewalt. Die Gemeinschaftsstandards definieren explizit, welche Inhalte in diesem Sinne verboten sind: «Du darfst keine Gewalt gegen andere Personen fördern, sie direkt angreifen oder ihnen drohen, wenn diese Äusserungen aufgrund von Abstammung, ethnischer Zugehörigkeit, nationaler Herkunft, Kastenzugehörigkeit, sexueller Orientierung, Geschlecht, Geschlechtsidentität, religiöser Zugehörigkeit, Alter, Behinderung oder einer schweren Erkrankung erfolgen. Wir erlauben auch keine Accounts, deren Hauptziel darin besteht, basierend auf diesen Kategorien zu Schaden gegen andere anzustiften».⁷⁵ Hass schürende Bilder und Anzeigennamen sind ebenfalls verboten.
- **YouTube** verfolgt eine ähnliche Linie wie Twitter und Facebook, unterscheidet von der eigentlichen Hassrede aber zusätzlich die Kategorie Belästigung und Cyberbullying. Hierunter fallen etwa Beschimpfungen ebenso wie implizite Drohungen. Ausnahmen bestehen wie bei den anderen Plattformen, wenn der Kontext der Handlung etwa dokumentarischer Natur ist, einen erzieherischen Charakter hat oder wenn es sich um Personen des öffentlichen Lebens handelt. Im Gegensatz zu den anderen Plattformen kennt YouTube neben der Löschung der Inhalte bzw. Sperrung des Kontos auch die Demonetarisierung der Betreiberinnen und Betreiber von YouTube-Kanälen. Als Hersteller von originalen Inhalten können Konteninhaberinnen und Kontoinhaber über YouTube Einnahmen generieren. Verstossen Inhalte gegen die Richtlinien, kann YouTube einzelnen Videoclips oder ganzen Konten den Zugang zu den Werbeeinnahmen sperren.⁷⁶

5.2 Gesellschaftliche Folgen von Hassrede: Befunde für die Schweiz und internationale Forschungsergebnisse

5.2.1 Hassrede als «Silencing»-Strategie und Ideologie

Hassrede stellt oft kein Einzelphänomen von isolierten Individuen dar, sondern findet als «Networked Harassment» in koordinierter Form statt. Die verunglimpfenden Angriffe von Cybermobs, die oft gezielt gegen einzelne Personen vorgehen und mitunter persönliche Informationen veröffentlichen⁷⁷ (sog. «Doxing»), dienen auch dazu, die Stimmen von Individuen und ganzen gesellschaftlichen Gruppen zum Schweigen zu bringen und von der Öffentlichkeit auszuschliessen («Silencing»)⁷⁸. Je mehr Hassrede öffentlich verbreitet wird, desto mehr festigen sich extremistische, diskriminierende Ideologien im öffentlichen Raum.

⁷⁵ *Twitter*, Richtlinie zu Hass schürendem Verhalten, <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/hateful-conduct-policy>.

⁷⁶ *YouTube*, Harassment and cyberbullying policies, https://support.google.com/youtube/answer/2802268?hl=en&ref_topic=9282436#zippy=%2Cother-types-of-content-that-violate-this-policy.

⁷⁷ Vgl. *Eckert/Metzger-Riftkin*, *The International Encyclopedia of Gender, Media, and Communication* 2020, 1.

⁷⁸ A. E. *Marwick/Caplan*, *Feminist Media Studies* 18 (2018), 543; *Jane*, *Continuum* 28 (2014), 558.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

5.2.2 Rechtliche Relevanz von Hassrede

Informationen oder Ideen, die beleidigen, schockieren oder verstören, sind zunächst vom Schutzbereich der Meinungsäusserungsfreiheit gedeckt (vgl. z.B. zur entsprechenden Rechtsprechung des EGMR⁷⁹). Schränkt der Staat Äusserungen ein, müssen die Anforderungen an die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen (Art. 36 BV und Art. 10 Ziff. 2 EMRK) erfüllt sein: Die Einschränkung muss sich auf eine hinreichend präzise gesetzliche Grundlage stützen, im öffentlichen Interesse sein oder dem Schutz der Grundrechte Dritter dienen, sowie verhältnismässig sein (vgl. hierzu auch Kap. 10.2).

Hassrede wird in der Schweiz zum Teil durch das Straf- und Zivilrecht reguliert. Im Strafrecht z.B. durch die Art. 135 (Gewaltdarstellungen), Art. 173ff. (Ehrverletzungsdelikte), Art. 180 (Drohung) und Art. 258ff. (Verbrechen und Vergehen gegen den öffentlichen Frieden), darunter insbesondere Art. 259 (Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit), Art. 261 (Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit) und 261^{bis} StGB (Diskriminierung und Aufruf zu Hass).⁸⁰ Das Zivilrecht kennt in diesem Zusammenhang den Schutz gegen die Verletzung der Persönlichkeitsrechte in Art. 28ff. ZGB. Die Verbreitung von Hassrede kann zudem je nachdem auch in Form von Terrorpropaganda als Tätigkeit im Sinn von Artikel 73 Nachrichtendienstgesetz (NDG) oder Artikel 23i Absatz 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, noch nicht in Kraft) qualifiziert werden. Hassrede in Verbindung mit einem Gewaltbezug kann auch unter gewalttätig-extremistische oder terroristische Aktivitäten im Sinne von Art. 19 Ziff. 2 Bst. a und e NDG fallen. Zielen die (strafbaren) online-Verunglimpfungen oder Aufstachelungen bspw. auf Bundesrätinnen und Bundesräte oder Mitglieder der Bundesversammlung, kann der Bundessicherheitsdienst (oder allenfalls die zuständige Kantonspolizei) eine sog. Gefährderansprache durchführen (Art. 23 Abs. 3^{bis} BWIS). Darüber hinaus kann die Verbreitung gewisser Videos nach bundesstrafgerichtlicher Rechtsprechung eine strafbare Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation bzw. einer verbotenen darstellen (Art. 260^{ter} StGB).⁸¹ Es ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Rechtsdurchsetzung im Internet sehr schwierig ist, wenn das Delikt über eine Plattform begangen wird, die ihren Sitz im Ausland hat, und die Täterschaft nur identifiziert werden kann, wenn das Unternehmen im Ausland die entsprechenden Beweise (rechtshilfeweise) übermittelt (vgl. Kap. 10.2.3).

5.2.3 Zunahme von Hassrede online

Für die Schweiz liegen zur Problematik der Hassrede nur wenige Studien vor. Diese legen nahe, dass Hassrede auf Intermediärplattformen auch in der Schweiz ein weit verbreitetes Phänomen ist, das «jedoch wenig gemeldet wird.»⁸² Unter Jugendlichen ist nahezu die Hälfte sexuellen Belästigungen ausgesetzt, wobei Mädchen signifikant häufiger betroffen sind als Knaben.⁸³ Eine Analyse der Gerichtspraxis im Bereich Rassismus und Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB) kommt zum Schluss, dass rassistische Äusserungen im Internet und insbesondere auf Social Media erheblich zugenommen haben.⁸⁴ Auch aus den vorhandenen Erhebungen verschiedener Organisationen lässt sich der Schluss ziehen, dass Hassrede auf Plattformen ein zunehmendes Problem darstellt, selbst wenn die gemeldeten Fallzahlen je nach Studie tief sind.

Die jährliche Statistik der Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) zeigt beispielsweise, dass bei den Verurteilungen wegen rassistischer Straftaten langfristig ein anhaltender Anstieg zu beobachten ist, wobei ein zunehmend wichtiger Anteil der Fälle den Bereich Soziale Medien

⁷⁹ *McGonagle*, The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges.

⁸⁰ Ergänzend ist in Bezug zu sog. «hate crimes» anzumerken, dass das schweizerische Strafrecht formell kein qualifizierendes Straftatbestandsmerkmal kennt, das rassistisch oder sexistisch motivierte Straftaten zu einem Hassverbrechen machen, das, wie etwa von der OSZE gefordert, speziell untersucht, erfasst und geahndet sowie mit strengeren strafrechtlichen Sanktionen versehen würde. Es ist aber den Strafgerichten durchaus möglich, rassistischen Motiven bei der Strafzumessung Rechnung zu tragen – namentlich bei der Einschätzung des Verschuldens des Täters und bei der Konkurrenz von Straftaten.

⁸¹ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation Grütter 17.3751.

⁸² *Stahel*, Status Quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen, S. 15.

⁸³ *Bernath et al.*, JAMES: Jugend, Aktivität, Medien - Erhebung Schweiz, 51-54; *Stahel/Jakoby*, Sexistische und LGBTIQ*-feindliche Online-Hassrede im Kontext von Kindern und Jugendlichen: Wissenschaftliche Grundlagen und Gegenmassnahme, S. 37ff.

⁸⁴ *Leimgruber*, Die Rassismusstrafnorm in der Gerichtspraxis, 19 und 46-47.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

betrifft.⁸⁵ Auch die Auswertungen von Zahlen des Beratungsnetzes für Rassismuspfer zeigen für die Jahre 2015 bis 2019 einen Anstieg sowohl der Vorfälle in absoluten Zahlen als auch des prozentualen Anteils von Rassismuvorfällen, die im Internet stattfanden. Schliesslich zeigt das Monitoring des Schweizerischen Israelitischen Gemeinbunds (SIG)⁸⁶ sowie der Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD)⁸⁷ einen hohen Anteil an entsprechenden Online-Vorfällen. Festzuhalten ist allerdings, dass diese Statistiken auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden beruhen und auch nicht exakt dieselben Phänomene erheben. Auswertungen durch den SIG zeigen, dass antisemitische Vorfälle im digitalen Raum diejenigen im physischen Offline-Raum um den Faktor zehn übertreffen und insbesondere ein Phänomen darstellen, das sich auf Social-Media-Plattformen manifestiert.⁸⁸

5.2.4 Normalisierung von Hassrede und Zusammenhang mit physischer Gewalt

Hassrede ist aber nicht ausschliesslich rechtswidriger Inhalt, sondern bewegt sich oft am Rand des Legalen. Auch diese Form von Hassrede kann problematisch sein. So können zunächst subtile Formen der Diskriminierung, wenn ihnen dauerhaft ein öffentliches Forum mit potentiell grosser Verbreitung geboten wird, über die Zeit hinweg in offene Hassrede und in der Folge z.T. in Gewalt umschlagen,⁸⁹ insbesondere wenn noch weitere Faktoren hinzutreten (z.B. private Probleme, Ohnmachtsgefühle, wirtschaftliche Not). Die Forschung zeigt einen klaren Zusammenhang zwischen der Online-Gewalt in Form von Hassrede auf Social-Media-Plattformen und Gewalttaten gegen Personen entsprechender Bevölkerungsgruppen auf.⁹⁰

In der Schweiz stellt fedpol zudem, nicht zuletzt im Zug der beschlossenen Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie, insbesondere auf Social Media zunehmende Verunglimpfungen von Magistratspersonen und Parlamentarierinnen und Parlamentarier fest. Egal, ob vulnerable Minderheiten oder exponierte Individuen: Hassrede bedroht das Anrecht der Bevölkerung auf einen sicheren digitalen Raum. So sind die elementaren Rechte der Betroffenen wie insbesondere das Recht auf psychische und physische Unversehrtheit (Art. 10 Abs. 2 BV) auch im digitalen Raum zu schützen. Individuen können durch Hassrede zudem in ihren Kommunikationsfreiheiten berührt sein (Art. 16 f. BV), was sich etwa am Phänomen des «digitalen Rückzugs» von Personen zeigt, die Hassrede ausgesetzt sind.⁹¹

5.2.5 Intermediäre als Verbreitungskanal für Hassrede

Ähnlich wie für die Schweiz besteht auch international ein Mangel an systematischer Forschung. Hassrede auf Social-Media-Plattformen wie Twitter oder Facebook variiert je nach Land zwischen ca. 1% (Äthiopien, USA) und 15% (Italien) der gesammelten Daten.⁹² Dabei sind unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen Ziel von Hassrede.⁹³ Neben einzelnen Online-Foren wie 4chan oder 8kun (ehemals 8chan), auf denen sich rassistische Gruppen organisieren, tragen insbesondere auch Social-Media-Plattformen wie Facebook, Twitter und YouTube zur Verbreitung rassistischer, frauenfeindlicher und gewaltverherrlichender Inhalte bei, die hier nicht nur unter Gleichdenkenden zirkulieren, sondern ebenso von anderen Usern wahrgenommen werden.⁹⁴ Oft werden verunglimpfende oder rassistische

⁸⁵ Vgl. *Stahel*, Status Quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen, S. 58f.

⁸⁶ *Schweizerischer Israelitischer Gemeinbund*, Antisemitismusbericht für die Deutschschweiz 2020.

⁸⁷ *Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation*, Antisémitisme en Suisse romande.

⁸⁸ *Schweizerischer Israelitischer Gemeinbund*, Antisemitismusbericht für die Deutschschweiz 2020.

⁸⁹ *Carlson/Rousselle*, First Monday 2020; *Ben-David/Fernández*, International Journal of Communication 10 (2016), 27, entsprechend äusserte sich auch fedpol gegenüber dem BAKOM (Email vom 16.11.2020).

⁹⁰ *K. Müller/C. Schwarz*, Journal of the European Economic Association 2020; *Relia et al.*, Race, ethnicity and national origin-based discrimination in social media and hate crimes across 100 US cities, 417.

⁹¹ Vgl. zu diesem Phänomen *Stahel*, Status Quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen, S. 29ff.

⁹² *Siegel et al.*, Trumping Hate on Twitter? Online Hate in the 2016 US Election and its Aftermath; *Gagliardone et al.*, Available at SSRN 2831369 2016; *Lingiardi et al.*, Behaviour & Information Technology 2019, 1.

⁹³ *Siegel et al.*, Trumping Hate on Twitter? Online Hate in the 2016 US Election and its Aftermath; *Lingiardi et al.*, Behaviour & Information Technology 2019, 1; *Gagliardone et al.*, Available at SSRN 2831369 2016.

⁹⁴ *Reichmann et al.*, Deviant Behavior 2020, 1; *Celik*, Information Technology & People 2019.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Vorfälle, die sich in den Social-Media-Plattformen abgespielt haben, anschliessend auch von traditionellen Medien aufgegriffen, wodurch sie unabhängig von deren publizistischer Haltung weitere Verbreitung finden.⁹⁵

Wenn sich Hassrede und Desinformation treffen, werden bewusst Falschinformationen und Verschwörungstheorien verbreitet, um bestimmte Individuen und gesellschaftliche Gruppen zu diskreditieren und dadurch Hass schürendes Verhalten zu rechtfertigen;⁹⁶ beispielsweise als Gewalttaten an asiatisch-amerikanischen Personen in den USA verübt wurden aufgrund von Verschwörungstheorien über den Ursprung der Corona-Pandemie, die sich auf digitalen sozialen Netzwerken verbreiteten.⁹⁷

6 Falschinformation

Wichtigste Punkte

- Falschinformationen können gezielt oder unbewusst über Kommunikationsplattformen verbreitet werden. Sie können insbesondere dann Schaden hervorrufen, wenn sie massenhafte Verbreitung finden.
- Die Corona-Pandemie zeigt, dass bestimmte Akteure Desinformation verbreiten, um das Vertrauen in die demokratischen Institutionen zu untergraben und gesellschaftliche Spannungen zu verstärken.
- Schweizer Akteure, die bewusst Falschinformation verbreiten, erzielen weniger Resonanz als herkömmliche Medien. Aber sie sind in transnationale Netzwerke eingebettet, über die desinformierende Inhalte verbreitet werden.
- 84% der Schweizer Bevölkerung erachten Falschinformation als ein wachsendes Problem.

Das Phänomen der Online-Falschinformation wurde zunächst vor allem im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen problematisiert, etwa mit Aktivitäten russischer Konten auf Facebook und Twitter rund um das britische Brexit-Referendum bzw. die US Präsidentschaftswahlen.⁹⁸ In Myanmar ging der Verfolgung der Rohingya im Jahr 2018 eine massive Desinformationskampagne seitens buddhistischer Nationalisten wie auch Mitgliedern des Militärs auf Facebook voraus.⁹⁹

Unter dem Eindruck der Corona-Pandemie hat sich die Diskussion um die Verbreitung von unwahren Inhalten jüngst nochmals intensiviert und auf andere gesellschaftliche Bereiche erweitert. So kann Falschinformation nicht nur negative Folgen für die politische Meinungs- und Willensbildung haben, sondern auch die Gesundheit der Bevölkerung bedrohen und gesellschaftliche Konflikte befeuern.¹⁰⁰

In Bezug auf eine demokratische Öffentlichkeit stellt Falschinformation ein dringendes Problem dar. Sie behindert den argumentativen Austausch auf Basis gesicherter Informationen und erschwert damit die Meinungsbildung. Damit bedroht sie die demokratische Selbstbestimmung von Staaten, die durch freie, faire Wahlen und Abstimmungen und freien, fairen Meinungs Austausch garantiert ist.¹⁰¹ Wird Falschinformation zu einem dominanten Bestandteil der öffentlichen Kommunikation, droht sie die Meinungsbildung, gerade auch vor Wahlen und Abstimmungen zu behindern, und damit letztlich die demokratische Selbstbestimmung auszuhöhlen. Aufgrund dieser Bedeutung wird das Thema der Falschinformation denn auch im sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates schergewichtig behandelt.¹⁰²

⁹⁵ A. Marwick/Lewis, New York: Data & Society Research Institute 2017.

⁹⁶ Ben-David/Fernández, International Journal of Communication 10 (2016), 27.

⁹⁷ Alba, New York Times vom 19.03.2021.

⁹⁸ Bayer et al., Disinformation and propaganda.

⁹⁹ Asher, Myanmar coup: How Facebook became the "digital tea shop", <https://www.bbc.com/news/world-asia-55929654>.

¹⁰⁰ Havey, Journal of Computational Social Science 3 (2020), 319.

¹⁰¹ Tenove, The International Journal of Press/Politics 25 (2020), 517.

¹⁰² Schweizerischer Bundesrat, Die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 13f.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

6.1 Definitionen

Falschinformation wird oft als Oberbegriff für unwahre Information verwendet. Für einzelne Aspekte werden u.a. die Begriffe «Desinformation», «Misinformation», «Computational Propaganda» oder «Fake News» benutzt. Um die Vielschichtigkeit des Phänomens zu erfassen, unterscheidet ein Gutachten der deutschen Medienregulierungsbehörden sieben verschiedene Formen. Sie lassen sich anhand des Wahrheitsgehalts der Information einerseits und der Intention der Urheberinnen und Urheber andererseits genauer darstellen. Gemäss Möller et al.¹⁰³ können folgende Formen unterschieden werden:

- (1) *Ungenau bzw. unbeabsichtigt dekontextualisierte Information ohne Täuschungsabsicht*, bspw. das Bild des brennenden Amazonas-Regenwalds, das einem aktuellen Tweet zugeordnet wird, aber aus dem Vorjahr stammt. Die falsche Bebilderung weicht nur schwach vom Wahrheitsgehalt ab und die Abweichung zwischen Falschinformation und Realität ist wenig gravierend.
- (2) *Unbeabsichtigt irreführende Inhalte*, bspw. vermeintliche Augenzeugenberichte, die ohne weitere Überprüfung der Aussagen weiterverbreitet werden. Hier ist die Abweichung zwischen Realität und Desinformation gravierender.
- (3) *Bewusste Dekontextualisierung realer Information* oder anders gesagt, wahre Information im falschen Zusammenhang. Von der ungenauen Information unter (1) unterscheidet sich diese Form der Desinformation durch die dahinterliegende täuschende Intention. Ziel ist dabei oft die Begünstigung eines ideologischen oder ökonomischen Ziels. Unter dem Hashtag *#filmyourhospital* etwa verbreiteten Social-Media-Nutzerinnen und -Nutzer reale Videos von leeren Krankenhäusern, um Zweifel am realen Ausmass der Corona-Pandemie zu streuen. Die Aufnahmen stammten indes von anderen Abteilungen der Krankenhäuser.
- (4) *Bewusste Falschinformation*. Im Gegensatz zu (3) fehlt hier gänzlich die faktische Basis – es handelt sich um frei erfundene Geschichten, um das Publikum in die Irre zu führen bzw. die individuelle und öffentliche Meinung zu beeinflussen. Hierunter fallen die Praktiken von Internetbetrügnern, die für alternative Gesundheitstipps oder Anlagestrategien werben, ebenso wie die Verbreitung einer erfundenen Studie, die einen ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Auftreten des Corona-Virus und der Abdeckung mit 5G-Netzen herstellte.
- (5) *Manipulative (politische) Werbung* in der Absicht, direkten Einfluss auf die Wahlentscheidungen von Bürgerinnen und Bürgern zu nehmen bzw. Spenden für den Wahlkampf zu generieren. Der Aufdruck auf der Seite des Wahlkampfbusses der «Leave»-Kampagne im Vorfeld der Brexit-Abstimmung fällt unter diese Form der Desinformation. Die Kampagne behauptete in grossen Lettern, Grossbritannien würde der EU wöchentlich 350 Millionen Pfund überweisen, was nachweislich falsch ist.
- (6) *Unauthentischer und irreführender Pseudojournalismus («Fake news»)*. Hier geht es um Informationen, die in ihrer Aufmachung etablierte Nachrichtenquellen imitieren, ohne sich an die entsprechenden journalistischen Standards zu halten. Hierunter fallen beispielsweise erfundene Berichte über die angebliche Unterstützung der Kandidatur Donald Trumps im US-Präsidentenwahlkampf 2016 durch den Papst, die zuerst auf der pseudojournalistischen Website WTO5 News auftauchten und sich von dort über die verschiedenen Social-Media-Plattformen verbreiteten.
- (7) *Propaganda* als intendierte Manipulation der Öffentlichkeit durch Regierungen und Akteure in Machtpositionen. Hier ist sowohl die Täuschungsabsicht wie auch die Diskrepanz zwischen Desinformation und Realität am grössten. Dabei geht es nicht um kurzfristige (Wahl-)Erfolge, sondern in erster Linie darum, die gesellschaftliche Ordnung nachhaltig zu stören, beispielsweise durch antisemitische oder ausländerfeindliche Narrative, die sich auf Social-Media-Kanälen verbreiten, entsprechende Ressentiments verstärken können und gar zu diplomatischen Spannungen zwischen Staaten führen.

¹⁰³ J. Möller/Hameleers/Ferreau, Typen von Desinformation und Misinformation, S. 12ff.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Als Oberbegriff für diese verschiedenen Phänomene verwenden manche Publikationen den Terminus der Desinformation.¹⁰⁴ Allerdings verliert der Begriff dadurch die nötige analytische Trennschärfe: Insbesondere wird unklar, ob es sich um eine absichtliche oder unabsichtliche Verbreitung von faktisch falscher Information handelt. Vielfach wird daher Desinformation als beabsichtigte, manipulative Falschinformation verstanden und von der unbeabsichtigten Falschinformation als sogenannter «Misinformation» unterschieden.¹⁰⁵

6.2 Gesellschaftliche Folgen von Falschinformation: Befunde für die Schweiz und internationale Forschungsergebnisse

6.2.1 Gefährdung der politischen Prozesse, der Gesundheit und der Sicherheit

Falschinformation kann öffentlichen Schaden hervorrufen, d.h. die demokratischen politischen Prozesse und die politische Entscheidungsfindung beeinträchtigen, sowie öffentliche Güter wie die öffentliche Gesundheit¹⁰⁶ und die öffentliche Sicherheit gefährden.

Falschinformationen können insbesondere dann einen gesellschaftlichen Schaden hervorrufen, wenn sie über die digitalen Plattformen der neuen Intermediäre¹⁰⁷ massenhafte Verbreitung finden. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den fehlerhaften Informationen rund um die Covid-19-Pandemie, die von der Weltgesundheitsorganisation WHO in Analogie zur Verbreitung des Corona-Virus als «Infodemie» bezeichnet wurden.¹⁰⁸

Gezielte Desinformationskampagnen als Untertyp von Falschinformation werden von verschiedenen Akteuren weltweit und oft mit dem Ziel eingesetzt, Misstrauen zum Beispiel in die politischen Institutionen zu säen und gesellschaftliche Spannungen zu erzeugen oder zu vertiefen. Dies kann ernsthafte Konsequenzen für Demokratien haben, wie auch der sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates für die Schweiz festhält,¹⁰⁹ indem z.B. die gesellschaftliche Polarisierung vorangetrieben wird.¹¹⁰ Darüber hinaus können Desinformationskampagnen von Drittländern Teil hybrider Bedrohungen für die innere Sicherheit sein, z. B. im Rahmen von Wahlverfahren, insbesondere in Kombination mit Cyberangriffen.¹¹¹ Sie können aber auch schwerwiegende Folgen für andere öffentliche Güter haben. Desinformation kann beispielsweise dazu führen, dass Menschen Gesundheitshinweise offizieller Stellen ignorieren und durch ihr Verhalten gesundheitliche Risiken eingehen, und sie kann sich negativ auf die wirtschaftliche und finanzielle Lage eines Landes auswirken. Im Zuge der Corona-Pandemie waren in der EU gezielte Desinformationskampagnen aus- und inländischer Akteure auszumachen, die unter anderem versuchten, die Glaubwürdigkeit der nationalen oder regionalen Behörden zu untergraben.¹¹² In der Schweiz hat die National COVID-19 Science Task Force auf die Bedeutung von digitalen Plattformen für die Verbreitung von Falschinformationen

¹⁰⁴ Vgl. z.B. *Europäische Kommission*, A multi-dimensional approach to disinformation, 11.

¹⁰⁵ Vgl. z.B. *Wardle/Derakhshan*, Information Disorder, S. 20 Die Autoren unterscheiden zusätzlich den Typ der Malinformation, die Phänomene wie Leaks interner Dokumente umfasst und bei der faktisch akkurate aber private Information veröffentlicht wird mit dem Ziel, bestimmten Personen oder Organisationen zu schaden. Wardle und Derakhshan subsumieren auch Hassrede unter dem Begriff der Malinformation. Im Kontext des vorliegenden Berichtes erscheint es indes sinnvoll, Hassrede von verschiedenen Formen der Falschinformation zu unterscheiden.

¹⁰⁶ Vgl. z.B. die Erklärung der EU-Kommission «Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion»: Die «Infodemie» im Zusammenhang mit der Pandemie kann Verwirrung und Misstrauen hervorrufen und wirksame gesundheitspolitische Massnahmen untergraben. *Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 - Fakten statt Fiktion.

¹⁰⁷ *Matasick/Alfonsi/Bellantoni*, Governance responses to disinformation: How open government principles can inform policy options, S. 12f.; *Weedon/Nuland/Stamos*, Information Operations and Facebook.

¹⁰⁸ *Zarocostas*, The Lancet 395 (2020), 676.

¹⁰⁹ *Schweizerischer Bundesrat*, Die Sicherheitspolitik der Schweiz, 5, 13–14.

¹¹⁰ *Schweizerischer Bundesrat*, Die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 12ff; *Tucker et al.*, Social media, political polarization, and political disinformation: A review of the scientific literature.

¹¹¹ Vgl. z.B. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ziff. 1, S. 2.

¹¹² Vgl. z.B. *Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 - Fakten statt Fiktion, Ziff. 1.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

hingewiesen und damit zusammenhängend auf das schwindende Vertrauen in Institutionen sowie auf das Risiko einer steigenden gesellschaftlichen Spaltung.¹¹³

6.2.2 Falschinformation und digitale Plattformen: Befunde für die Schweiz

Die jüngere Forschung hat das Phänomen der Falschinformation auch im Kontext von «Fake News», also von gezielt hergestellten pseudo-journalistischen Falschinformationen untersucht. In einer repräsentativen Befragung der Schweizer Bevölkerung gaben im Jahr 2018 rund 84% der befragten Personen an, dass «Fake News» ein aktuelles oder nahendes Problem in der Schweiz sei. Und knapp 40% der Befragten glaubten, dass in der Schweiz versucht wird, mit bewusst gestreuten Fehlinformationen Wahlen und Abstimmungen zu manipulieren.¹¹⁴ Diese Meinung teilen insbesondere Personen, die häufig Social-Media-Plattformen, Messenger-Dienste wie WhatsApp oder Telegram und Online-Angebote von nicht etablierten Medien nutzen. Sie geben signifikant häufiger an, auf Falschinformationen zu stossen als Personen, die sich stärker traditionellen Medien zuwenden.

Personen, die Alternativmedien wie Breitbart News oder Sputniknews und Messaging Apps wie WhatsApp oder Telegram stark nutzen, schätzen den Wahrheitsgehalt von Verschwörungstheorien als höher ein als Nutzerinnen und Nutzer, welche zu ihrer Information vorwiegend digitale journalistische Angebote und Podcasts berücksichtigen.¹¹⁵ Social-Media-Plattformen spielen hier keine signifikante Rolle, was mitunter daran liegen kann, dass sie sehr unterschiedliche Bedürfnisse abdecken, wovon der Informationskonsum lediglich eines darstellt.

Eine aktuelle Studie aus dem Jahr 2020, die anhand eines umfassenden Twitter-Datensatzes die Kommunikation rund um das Coronavirus untersuchte, kommt zum Schluss, dass Desinformation im Zusammenhang mit Covid-19 in der Schweizer Twitter-Sphäre ein marginales Problem darstellt. Die wenigen Tweets zu Falschmeldungen fanden laut dieser Studie kaum Beachtung.¹¹⁶ Stattdessen sind Informationsmedien und Behörden die zentralen Akteure, die zusammen mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern prominent ihre Anliegen und Sichtweisen verbreiten können. Der Einzelbefund dieser Studie deckt sich mit dem Befund, dass die Schweiz zusammen mit anderen insbesondere nordeuropäischen Ländern als eher resilient gegen Desinformation eingestuft werden kann.¹¹⁷ Gründe dafür sind u.a. die starke Stellung des öffentlichen Rundfunks, ein geringer Grad an Polarisierung der Gesellschaft und das verhältnismässig hohe Vertrauen in traditionelle Medien.

Aus regulatorischer Sicht zeigt sich im Bereich der Falschinformation ein doppeltes Manko. Zum einen liegen für andere Social-Media-Plattformen als Twitter weitaus weniger Forschungsergebnisse vor. Dies, weil viele Plattformen den Datenzugang für die Wissenschaft unterbunden oder nie ermöglicht haben. Zum anderen veröffentlichen die Plattformen selbst kaum Daten oder Informationen, die Auskunft darüber geben, in welchem Umfang und wie erfolgreich Falschinformation identifiziert und gelöscht wird.

6.2.3 Falschinformation und digitale Plattformen: Ergebnisse internationaler Forschung

Ambivalenter als die Befunde für die Schweiz sind die Ergebnisse der internationalen Forschung: Einerseits zeigen Studien, dass Falschinformation gerade zu Wahlkampfzeiten – auch durch ausländische Akteure – gezielt propagiert wird, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Die reisserische Aufmachung solcher Desinformations-Meldungen führt zusammen mit der digitalen Architektur von Social-Media-Plattformen dazu, dass sie sich schneller und weiter verbreiten als gewöhnliche Informationen.¹¹⁸ In Ländern wie den USA fördern die politische Polarisierung des de facto Zwei-Parteiensystems und der wachsende Vertrauensverlust des Publikums in traditionelle

¹¹³ *National COVID-19 Science Task Force*, Responses to Corona denial.

¹¹⁴ *Fretwurst/Bonfadelli/T. Friemel*, Nutzung und Bewertung der Schweizer Radio- und TV-Programme 2018, S. 3.

¹¹⁵ *Fög - Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich*, Kommentierte Auswertungen Studie Desinformation.

¹¹⁶ *Rauchfleisch/Vogler/Eisenegger*, Wie das Coronavirus die Schweizer Twitter-Communitys infizierte, S. 2.

¹¹⁷ Vgl. *Humphrecht/Esner/van Aelst*, *The International Journal of Press/Politics* 25 (2020), 493-516.

¹¹⁸ *Vosoughi/Roy/Aral*, *Science* 359 (2018), 1146.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Medien die wachsende Beachtung von Desinformationskampagnen.¹¹⁹ Dies führt dazu, dass in der digitalen Öffentlichkeit bisher periphere, alternative Medienorganisationen wie Breitbart News zunehmend eine zentrale Stellung einnehmen.¹²⁰ Und auch Länder wie Grossbritannien, die gegenüber Desinformation als widerstandsfähig gelten,¹²¹ werden bei stark polarisierenden Abstimmungen wie dem Brexit-Referendum anfälliger für die Verbreitung von Falschinformationen.¹²² Andererseits erreichen «Fake News» lediglich einen kleinen Teil der Social-Media-Nutzenden in grösserem Mass, und noch kleiner ist der Anteil der User, welche Desinformation verbreiten.¹²³ Das Gros der Nutzerinnen und Nutzer gerät also verhältnismässig selten in Kontakt mit Desinformation. Die Forschung zeigt allerdings auch, dass Social-Media-Plattformen und nicht so sehr traditionelle Medienorganisationen die Hauptverbreitungskanäle für Falschinformationen darstellen.¹²⁴

6.2.4 Politische Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen

Die Willensbildung vor einem Urnengang stellt zeitlich einen besonders sensiblen Bereich der gesellschaftlichen Meinungsbildung dar.¹²⁵ Die freie Meinungsbildung setzt eine breite und offene politische Debatte voraus, in der auch falsche Informationen grundsätzlich zulässig sind. Die öffentliche Debatte dient diesbezüglich gerade dazu, genaue von falscher Information zu trennen.

Empirisch ist unklar, wie die Plattformen der Intermediäre die politische Meinungsbildung und die Qualität der Informiertheit der Stimmberechtigten im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz konkret beeinflussen. Diesbezüglich sind bei weitem noch nicht alle Wirkungszusammenhänge bekannt.¹²⁶ Immerhin scheint aber die Verbreitung von Falschinformation über Social-Media-Plattformen für die politische Meinungsbildung bisher nicht von grosser Relevanz zu sein. Gleichzeitig zeigt sich teilweise ein positiver Zusammenhang zwischen der Nutzung digitaler Medien und dem individuellen politischen Wissensstand.¹²⁷

Anhaltspunkte für die tatsächliche Relevanz von Social-Media-Plattformen bei der Meinungsbildung liefern die Abstimmungs- und Wahlanalysen, die im Nachgang zu eidgenössischen Urnengängen regelmässig durchgeführt werden.¹²⁸ Im Zusammenhang mit Volksabstimmungen ist der Anteil der Stimmenden, die angeben, Soziale Medien sowie Filme und Videoclips im Internet als Informationsquellen zu nutzen, zwischen 2016 und 2020 von rund einem Viertel auf einen Drittel gestiegen. Trotz dieser zunehmenden Bedeutung weisen traditionelle Informationsquellen wie die Erläuterungen des Bundesrates, Zeitungsartikel und Fernsehsendungen einen relativ stabilen und weiterhin deutlich höheren Nutzungsanteil von über 80 Prozent auf.¹²⁹ Bei der Nachbefragung zu den Eidgenössischen

¹¹⁹ Tucker et al., Social media, political polarization, and political disinformation: A review of the scientific literature.

¹²⁰ Benkler/Faris/Roberts, Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics.

¹²¹ Humprecht/Essex/van Aelst, The International Journal of Press/Politics 25 (2020), 493-516.

¹²² Howard/Kollanyi 2016.

¹²³ Grinberg et al., Science 363 (2019), 374 In diesem Zusammenhang thematisiert die Forschung auch die Phänomene der «Echokammern» bzw. «Filterblasen» (Sunstein, # Republic: Divided democracy in the age of social media; Pariser, The filter bubble: What the Internet is hiding from you). Dahinter steht die Befürchtung, dass Nutzerinnen und Nutzer auf digitalen Plattformen vorwiegend mit Gleichgesinnten interagieren und so möglicherweise überwiegend mit Falschinformationen in Kontakt kommen bzw. einen Informationskonsum aufweisen, in dem traditionelle Medieninhalte kaum noch vorkommen. Die Befunde der Forschung sind ambivalent und zeigen einerseits, dass Echokammern vor allem an den Extremen des politischen Spektrums vorkommen (Benkler/Faris/Roberts, Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics; Bright, Available at SSRN 2839728 2017). Andererseits werden die Nutzerinnen und Nutzer digitaler Plattformen insgesamt mit einer grösseren Bandbreite an Meinungen und politischen Positionen konfrontiert (Barberá, Job Market Paper, New York University 46 (2014); J. Möller/Helberger/Makhortyk 2019; Bruns, Are filter bubbles real?). Die wenigen Studien, die sich mit der Schweiz befassen, zeigen, dass sich auf den digitalen Plattformen kaum voneinander abgeschottete Kommunikationsräume im Sinne der Echokammer-Hypothese finden lassen (Keller, Computational Communication Research 2 (2020), 175; Rauchfleisch/Metag, New Media & Society 18 (2016), 2413; Rauchfleisch/Vogler, #NoBillag auf Twitter: Grabenkämpfe zwischen Gegnern und Befürwortern; Art/Rauchfleisch/Schäfer, Environmental Communication 13 (2019), 440).

¹²⁴ Allcott/Gentzkow, Journal of Economic Perspectives 31 (2017), 211.

¹²⁵ Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 61.

¹²⁶ Gilardi/Dermont/Kubli, Die digitale Transformation der Demokratie, 42, 44.

¹²⁷ Bieri et al., (Im Erscheinen). Digitalisierung in der Schweizer Politik – Wie sich Politik und Technologie neu arrangieren, S. 192.

¹²⁸ Bei Abstimmungen sind dies die von der Bundeskanzlei in Auftrag gegebenen Voto- (<https://www.voto.swiss/>) bzw. VOX-Abstimmungsanalysen (<https://vox.gfsbern.ch/de/publikationen/>), bei Wahlen die Selects-Wahlstudien (<https://forscenter.ch/projekte/selects/?lang=de>).

¹²⁹ Milic/Feller/Kübler, VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020, S. 15; Milic/Kübler, VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. September 2016.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Wahlen 2019 gaben 13 Prozent der Wählenden an, Internetseiten, Blogs oder soziale Medien als Informationsquellen benutzt zu haben.¹³⁰

Auch für die Kandidierenden waren internetbasierte Instrumente insgesamt deutlich weniger relevant als traditionelle Wahlkampfinstrumente wie etwa das Verteilen von gedrucktem Kampagnenmaterial. Die geringe Relevanz gilt jedoch nicht für sämtliche Plattformen. So wurde Facebook von zwei Dritteln der Kandidierenden genutzt und rund 40 Prozent stufen dieses Instrument als wichtig ein.¹³¹ Die Auswertungen des Medienmonitors von 2019 zeigen, dass Facebook und YouTube die Ränge drei und vier hinter 20 Minuten und SRF 1 einnehmen und damit über eine substantielle Meinungsmacht verfügen.¹³² Mittel- und längerfristig dürfte die Bedeutung der neuen Intermediäre bei Wahlen und Abstimmungen weiterhin zunehmen, zumal über sie als Plattformen Inhalte von Dritten verbreitet werden. Je nachdem, wie der individuelle News Feed der Nutzerinnen und Nutzer ausgestaltet ist, gewinnen dadurch informierende oder desinformierende Inhalte an Prominenz. Denn sowohl Angebote traditioneller Medien wie der SRG-Sender als auch alternative Anbieter wie Breitbart News oder Les Observateurs werden je länger, desto stärker über Plattformen wie Facebook, Instagram, Twitter oder YouTube verbreitet.¹³³

7 Private Steuerung öffentlicher Kommunikation und Intransparenz

Wichtigste Punkte

- Plattformen erstellen eigene Kommunikationsregeln, die sie oft ändern und die zum Teil unklar sind.
- Plattformen löschen oder blockieren Inhalte nach eigenem Gutdünken oder aufgrund von wirtschaftlichem oder politischem Druck.
- Grosse Intransparenz besteht bezüglich den Regeln für politische und kommerzielle Werbung, gerade auch was deren Kennzeichnung angeht.
- Die Algorithmen der Intermediäre sind nicht neutral, sondern diskriminieren z.T. bestimmte Bevölkerungsgruppen und sie können Falschinformationen als wahr erscheinen lassen.
- Problematisch ist, dass die Forschung kaum Zugang zu den relevanten Daten erhält. Das Ausmass von Hassrede und Falschinformation, die Zahl der Löschungen von Posts und Benutzerkonten sowie die Funktionsweise der Algorithmen bleiben damit eine Blackbox.
- Nutzerinnen und Nutzer können sich nicht oder ungenügend gegen Löschentscheide oder Kontosperrungen der Intermediäre wehren.

Intermediäre organisieren den digitalen Raum und machen ihn zugänglich. Aus einem Überangebot an Information wählen die Algorithmen digitaler Plattformen wie Facebook, YouTube oder Google diejenigen Inhalte aus, die für die jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer besondere Relevanz haben könnten, ihr bisheriges Verhalten widerspiegeln und von anderen Nutzenden bereits häufig geteilt wurden. Im Unterschied zu journalistischen Medien erfolgt diese Auswahl und Priorisierung bei den Intermediären personalisiert und grösstenteils automatisiert. Auswählen bedeutet stets eine Ungleichbehandlung: Ein bestimmter Inhalt wird einem Nutzenden angezeigt, ein anderer nicht; ein bestimmter Inhalt wird jemandem zuoberst im Feed angezeigt, ein anderer weiter unten.

Aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer ist diese Ungleichbehandlung zunächst gewünscht, weil dadurch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass ihnen für sie interessante Informationen angezeigt werden. Problematisch kann sie allerdings dann werden, wenn die Auswahlkriterien unklar formuliert sind und sich rasch ändern, wenn die Intermediäre gesellschaftlich gewünschte (z.B. kritische) und rechtlich

¹³⁰ Tresch et al., Eidgenössische Wahlen 2019. Wahlteilnahme und Wahlentscheid, S. 57.

¹³¹ Tresch et al., Eidgenössische Wahlen 2019. Wahlteilnahme und Wahlentscheid, 53ff.

¹³² Thommen/Steiger/Eichenberger Raphael, Medienmonitor Schweiz 2019, 62ff. Der Medienmonitor definiert Meinungsmacht als Produkt zweier Einflussgrössen: zum einen der *qualitativen* Markenleistung, verstanden als die Bewertung von Medienmarken durch ihre Nutzerinnen und Nutzer. Zum anderen fliesst die *quantitative* Marktmacht der Medientitel und -häuser im Sinne der täglichen Kontaktleistungen in die Grösse ein.

¹³³ Für die allgemeine Bedeutung digitaler Plattformen zum Zugang zu Nachrichtenangeboten, vgl. N. Newman et al., Reuters Institute Digital News Report 2020, S. 23.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

zulässige Inhalte blockieren, wenn ihre Auswahl diskriminierend ist (z.B. Beiträge mit einer bestimmten politischen Richtung systematisch weniger häufig angezeigt werden) und wenn keine adäquaten Einspruchsmöglichkeiten bei Löschentscheidungen und Kontosperrungen bestehen (Kap. 7.1).

Die Selektionsentscheidungen der digitalen Plattformen werden grösstenteils von Algorithmen gefällt. Dieser Prozess ist allerdings anfällig für verschiedene Formen der Verzerrung, die der Informationsvielfalt zuwiderlaufen und die Informationsqualität beeinträchtigen (Kap. 7.2). Schwerwiegend sind dabei insbesondere diejenigen Verzerrungen, die Vorurteile gegenüber gesellschaftlichen Gruppen befördern wie auch diejenigen, die Falschinformationen einen gleichrangigen Status wie erwiesenen Tatsachen verleihen.

Für eine unverfälschte Meinungs- und Willensbildung ist es ausserdem wesentlich, dass die Nutzenden die Vertrauenswürdigkeit einer Information richtig einschätzen können. Dies erfordert Transparenz in verschiedenen Bereichen (Kap. 7.3). Beispielsweise gehört dazu, dass Werbung als solche gekennzeichnet wird (Kap. 7.3.1) und dass die Nutzerinnen und Nutzer darüber im Bild sind, ob sie mit anderen Menschen oder mit Bots kommunizieren (Kap. 7.3.2).

7.1 Private und intransparente Regelsetzung und Regeldurchsetzung ohne minimale Verfahrensgarantien

7.1.1 Globale Kommunikationsregeln privater Organisationen

Die Regeln, die für die Kommunikation auf den Plattformen gelten und die z.B. darüber bestimmen, welche Inhalte zulässig sind und welche nicht, werden weitestgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit gesetzt. Zwar werden vereinzelt (Experten-)Konsultationen durchgeführt, doch bleibt unklar, wer konsultiert wird und inwiefern die Inputs von Dritten aufgenommen werden. Zudem werden diese Regeln zentralisiert entwickelt – für Unternehmen wie Google, Facebook, YouTube, Instagram und Twitter mithin nach US-amerikanischen Werten und Vorstellungen von Öffentlichkeit, für TikTok, WeChat oder Sina Weibo nach chinesischen. Sie werden aber global umgesetzt und gelten somit auch für die Schweiz. Nationale oder gar regionale Wertvorstellungen werden damit von den Intermediären nicht berücksichtigt, so lange sie nicht gesetzlich vorgeschrieben sind.

Eine Veranschaulichung dieser Problematik ist die Entfernung eines Fotos durch Facebook im Jahr 2016, weil dieses gegen die Facebook-Gemeinschaftsstandards verstossen habe. Bei dem betroffenen Foto handelt es sich um das Foto der damals neunjährigen Phan Thị Kim Phú, die 1972 im Vietnamkrieg vor einem Napalm-Angriff der US-Armee flüchtet. Das mit einem Pulitzer-Preis ausgezeichnete Foto versties gegen das auf Facebook geltende Verbot der Abbildung von Nacktheit. Der Journalist Tom Egeland der norwegischen Zeitung *Aftenposten* hatte das Bild zusammen mit anderen als historischen Zeitdokumenten geltenden Aufnahmen des Vietnamkrieges geteilt.¹³⁴ Es bedurfte eines offenen Briefes des Chefredaktors Espen Egil Hansen auf der Titelseite seines Blattes, der Wiederveröffentlichung des Fotos durch die norwegische Premierministerin Erna Solberg sowie einer öffentlichen Kampagne, ehe das Bild von Facebook wieder zugelassen wurde.¹³⁵

Aus rechtlicher Sicht sind private Plattformanbieter zwar im Rahmen ihrer Privat- bzw. Vertragsautonomie grundsätzlich frei, eigene Hausregeln aufzustellen und dabei auch über das geltende Recht hinausgehende Nutzungsregeln vorzusehen (z.B. Unzulässigkeit jeglicher Gewaltdarstellungen).¹³⁶ So sind Private anders als der Staat grundsätzlich nicht an die Grundrechte gebunden. Allerdings ist der Staat dazu verpflichtet, zur Verwirklichung der Grundrechte beizutragen und dafür zu sorgen, dass die Grundrechte je nach Eignung auch unter Privaten wirksam werden (Art. 35 Abs. 2 und 3 BV). Damit ist der Staat zum Ergreifen von Massnahmen verpflichtet, wenn die wirksame Ausübung der Grundrechte

¹³⁴ *Shahani*, With 'Napalm Girl,' Facebook humans (not algorithms) struggle to be editor, <https://text.npr.org/493454256>; *Süddeutsche Zeitung*, Berühmtes Vietnam-Foto gelöscht - Aftenposten greift Facebook an, <https://www.sueddeutsche.de/digital/napalm-girl-beruehmtes-vietnam-foto-geloescht-afteposten-greift-facebook-an-1.3154517>.

¹³⁵ *Shahani*, With 'Napalm Girl,' Facebook humans (not algorithms) struggle to be editor, <https://text.npr.org/493454256>.

¹³⁶ *Schefer/Cueni*, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 24, *Masmejan*, Débat public en ligne et protection des libertés de communication, S. 30.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

durch andere Akteure bedroht wird.¹³⁷ Dies ist insbesondere der Fall, wenn qualifizierte Schutzgüter wie die Kommunikationsfreiheiten einer Vielzahl von Personen durch gesellschaftlich mächtige Private bedroht sind.¹³⁸

Problematisch ist auch, dass meinungsmächtige Intermediäre in ihren Community Standards die Kriterien der Unzulässigkeit von Inhalten nicht oder unpräzise formulieren (z.B. mit diffusen Begriffen wie «schädliche oder gefährliche Inhalte») und immer wieder ändern. Intermediäre ändern ihre Hausregeln oft sprunghaft, etwa vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Lage oder aufgrund einzelner Vorfälle, die grössere Reaktionen hervorrufen. Beispiele für solche ad hoc-Änderungen der Hausregeln sind die uneinheitlich geregelte Sperrung von Nutzerkonten «prominenter» Personen (wie im Falle der Sperrung des Kontos von Donald Trump durch Twitter und Facebook), der Umgang mit Falschinformationen in der Corona-Pandemie (wie im Falle der Löschung von Falschinformations-Videos durch YouTube) oder das Vorgehen von Facebook gegen Verschwörungstheorien (wie im Falle der QAnon-Bewegung). Diese Beispiele illustrieren, dass mit Blick auf die Kommunikationsgrundrechte weniger die Tatsache problematisch ist, dass private Intermediäre Kommunikationsregeln aufstellen und anwenden, sondern wie diese private Regelsetzung und -durchsetzung erfolgt: intransparent, inkonsistent und ohne minimale Verfahrensgarantien.

Eine mögliche Folge davon ist, dass Nutzerinnen und Nutzer im Zweifel von der Verbreitung kritischer Kommentare absehen, auch wenn diese zulässig wären (sog. «Chilling Effect»)¹³⁹. Dies, weil ihnen die Kommunikationsregeln unklar sind und sie Sanktionen wie zum Beispiel die Sperrung ihres Kontos durch die Intermediäre befürchten müssen. Die Folge wäre eine unerwünschte Einschränkung der Kommunikationsfreiheit und Informationsvielfalt.

7.1.2 Gefahr der Quasi-Zensur

Intermediäre bestimmen nicht nur über die Kommunikationsregeln auf ihren Plattformen, sie setzen diese auch in Eigenregie und ohne demokratische Kontrolle durch. Sie löschen zum Beispiel bestimmte Inhalte und sperren z.T. Nutzerinnen und Nutzer. Entscheidungen über die Zulässigkeit von Inhalten in der öffentlichen Kommunikation werden damit nicht mehr von unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden und Gerichten nach Massgabe demokratisch legitimierter Rechtsnormen getroffen, sondern von wenigen meinungsmächtigen international tätigen Organisationen nach ihren eigenen Massstäben. Zwar unterstehen auch Intermediäre der schweizerischen Rechtsordnung, doch erweist sich deren Durchsetzung aufgrund der Internationalität des Internets häufig als schwierig (vgl. Kap. 10.2.3).

Die Löschraxis der Intermediäre mag in vielen Fällen unproblematisch oder gar gesellschaftlich erwünscht sein. Etwa dann, wenn die Intermediäre gesundheitsgefährdende Falschmeldungen oder jugendgefährdende Inhalte sanktionieren und insbesondere, wenn dies in Einklang mit nationalen Gesetzen geschieht. Sie stellt jedoch potentiell eine Begrenzung der Kommunikations- und Informationsfreiheit dar. Es droht die Quasi-Zensur von Inhalten und von Personen, zum Beispiel, wenn deren Konten aufgrund von Verstössen dauerhaft gelöscht werden. Intermediäre können der Versuchung erliegen, zu viele Informationen zu löschen (sog. «Overblocking»), um möglichen negativen Reaktionen aus dem Publikum, der Politik und Wirtschaft vorzubeugen, oder um potentielle rechtliche Probleme zu vermeiden. Die Schwelle dessen, was Falschinformation und Hassrede darstellt, ist mitunter so tief angesetzt, dass selbst unproblematische Inhalte oder Konten entfernt werden. Dies gilt aus Schweizer Sicht insbesondere dann, wenn sich die Intermediäre in ihrer Löschraxis für die Schweiz an restriktiveren ausländischen Gesetzgebungen (z.B. Deutschland) orientieren.

¹³⁷ Vgl. statt vieler *Waldmann*, Art. 35 BV, Art. 35 BV, N 6, 9 und 40.

¹³⁸ Vgl. *Waldmann*, Art. 35 BV, Art. 35 BV, N 71; zur Anerkennung der allgemeinen Meinungsfreiheit als qualifiziertes Schutzgut aufgrund deren elementaren Funktion für eine funktionierende demokratische Gesellschaft BGE 96 I 586, E. 6, S. 592; vgl. auch *Hertig*, Art. 16 BV, Art. 16 BV, N 4.

¹³⁹ *Schefer/Cueni*, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 54, *Saxer*, Neue Zürcher Zeitung vom 18.01.2021.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Mitunter führen aber auch die eigenen Vorgaben der Plattformen dazu, dass unproblematische Beiträge entfernt und Konten gesperrt werden. Als Twitter etwa im Vorfeld der Europawahl 2019 seine Richtlinie zur Integrität von Wahlen einführte, um möglichen Falschinformationen und Manipulationen auf der Plattform zu begegnen, führte dies kurzfristig zu einer Overblocking-Welle.¹⁴⁰ Als Reaktion auf den EU «Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation» gedacht (vgl. Kap. 11.1.1.1), schossen die Sperraktivitäten der Plattform weit über das eigentliche Ziel hinaus und erfassten u.a. auch die Accounts der Berliner Staatssekretärin Sawsan Chebli und der Jüdischen Allgemeinen Wochenzeitung wie auch diejenigen zahlreicher anderer Politikerinnen und Politiker, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Satirekonten.¹⁴¹ Mitschuld am Debakel hatte die eingeführte Meldefunktion, die z.T. von politischen Gegnern missbraucht wurde.¹⁴²

Wie viele Konten und wie viele und welche Inhalte gelöscht und allenfalls wieder sichtbar gemacht wurden, geben die Intermediäre für die Schweiz nicht bekannt (vgl. auch Kap. 12.3). Es ist damit momentan nicht möglich zu diskutieren, ob die mit der Löschraxis verbundene Beeinflussung der öffentlichen Kommunikation in der Schweiz und damit auch die Eingriffe in die Möglichkeiten der Meinungsbildung durch die Intermediäre als adäquat zu bewerten ist oder nicht.

7.1.3 Gefahr der Diskriminierung

Die Kriterien, nach denen Intermediäre bestimmte Inhalte weiterverbreiten, sperren oder löschen, sind weitgehend intransparent. Dies ist deshalb problematisch, weil ohne zumindest minimale Transparenz über Selektionskriterien die Nutzerinnen und Nutzer kaum wissen, weshalb sie bestimmte Information in ihrem «Feed» angezeigt erhalten und andere nicht. Ohne diese Möglichkeit der Kontextualisierung fehlt ihnen jedoch eine wesentliche Voraussetzung für ihre individuelle Meinungsbildung (vgl. in Bezug auf Werbung und automatisierte Kommunikation auch Kap. 7.3.1 und 7.3.2).¹⁴³

Auch aus rechtlicher Sicht kann die Ungleichbehandlung von Inhalten durch meinungsmächtige Intermediäre problematisch sein, wenn sie ohne legitime sachliche Gründe erfolgt.¹⁴⁴ Diskriminierend kann die Selektion z.B. dann erfolgen, wenn Inhalte, die mit bestimmten persönlichkeitsnahen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder politischer Einstellung verknüpft sind, systematisch ungleich behandelt werden, indem sie beispielsweise systematisch nicht oder nur weit hinten angezeigt werden.¹⁴⁵ Dies würde nicht zuletzt die kommunikative Chancengleichheit der Nutzenden gefährden.¹⁴⁶

Die Frage, ob oder in welchem Mass Intermediäre Inhalte systematisch nach unsachlichen Kriterien auswählen und anzeigen, muss derzeit weitgehend unbeantwortet bleiben, weil die Intermediäre ihre Auswahllogik nicht in genügendem Detaillierungsgrad offenlegen und deren Auswirkungen auch nicht von unabhängigen Stellen prüfen lassen. Allfällig diskriminierende Praktiken von Intermediären sind entsprechend nicht oder nur sehr schwer zu entdecken, womit das tatsächliche Ausmass potentiell schädlicher Effekte durch die konkrete Ausgestaltung der Algorithmen für die Öffentlichkeit grösstenteils unbekannt bleibt.

¹⁴⁰ C. Schwarz, „Gut gemeint, schlecht umgesetzt“, <https://taz.de/Expertin-ueber-Overblocking-bei-Twitter!/5593230/>.

¹⁴¹ Köver, #twittersperrt: Twitter hat Satire-Tweet zu Unrecht gelöscht, <https://netzpolitik.org/2019/twittersperrt-twitter-hat-satire-tweet-zu-unrecht-geloescht/>.

¹⁴² Deutsche Welle, "Stolz auf den Twitter-Missbrauch", <https://www.dw.com/de/stolz-auf-den-twitter-missbrauch/a-48734597-0>.

¹⁴³ Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 68ff., Masmejan, Débat public en ligne et protection des libertés de communication, S. 27ff.

Eine fehlende Kennzeichnung von bezahlten Inhalten Dritter kann ebenfalls die adäquate Einordnung der Inhalte für die Nutzenden erschweren oder verunmöglichen (vgl. Kap. 7.3.1). Intermediäre können aus wirtschaftlichen oder politischen Interessen aber auch selbst in die politische Meinungs- und Willensbildung eingreifen oder politische Prozesse beeinflussen. Zum Beispiel, wenn mit Aufforderungen zum Wählen experimentiert wird (der Facebook «vote button», Fichter, Republik vom 16.05.2018), wobei keine Klarheit darüber herrscht, nach welchen Kriterien Nutzerinnen und Nutzern angezeigt wird, ob ihre Freundinnen und Freunde schon gewählt haben.

¹⁴⁴ Anderes gilt lediglich für Intermediäre, die eine deklarierte ideelle Ausrichtung aufweisen. Vgl. Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, 57-59 und 67f., Cornils, Designing platform governance: A normative perspective on needs, strategies and tools to regulate intermediaries, S. 64, Masmejan, Débat public en ligne et protection des libertés de communication, 29f.

¹⁴⁵ Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, 57-59 und 67-68.

¹⁴⁶ Vgl. Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 66.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Immerhin lässt sich nachweisen, dass Diskriminierungen kein bloss hypothetisches Problem sind. So konnte z.B. für die Suchmaschine Google nachgewiesen werden, dass ihre Algorithmen bestimmte ethnische Gruppen systematisch anders darstellen (bspw. waren die Treffer zur Suchanfrage «Black Girls» stark sexualisierte Darstellungen schwarzer Frauen im Gegensatz zu «White Girls»¹⁴⁷). Diese ungleiche Darstellung in den Suchresultaten schreibt die Diskriminierung von gesellschaftlichen Gruppen fort.

7.1.4 Mangelnde Verfahrensgarantien

Die genannten Gefahren im Zusammenhang mit privater und intransparenter Regelsetzung und Regeldurchsetzung werden dadurch verschärft, dass Intermediäre bei der Löschung von Inhalten oder Kontosperrern an keinerlei verfahrensrechtliche Minimalgrundsätze gebunden sind. Den Nutzerinnen und Nutzern stehen damit etwa gegen Löschentscheide keine etablierten rechtsstaatlichen Verfahren und Verfahrensgarantien zur Verfügung.¹⁴⁸

Während das Melden potentiell unzulässiger Inhalte immerhin bei einem Teil der Intermediäre möglich ist (vgl. Kap. 12.4.1.1), werden die Urheber gelöschter Posts und Inhaber gesperrter Konten in der Regel nicht angehört und können sich auch nicht beschweren.¹⁴⁹ Das bringt die Gefahr mit sich, dass demokratische Grundrechte auf freie Meinungsäusserung und Gleichbehandlung beeinträchtigt werden. Gerade Konto- oder Nutzersperren sind erhebliche Eingriffe in die Kommunikationsfreiheiten, weil sie je nach Monopolstellung der Intermediäre einem weitgehenden Ausschluss von Personen und Meinungen aus dem digitalen öffentlichen Raum gleichkommen.¹⁵⁰ Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip fordern deshalb verschiedene Rechtswissenschaftler, dass Konto- oder Nutzersperren nur als letztes Mittel in Frage kommen dürfen.¹⁵¹

7.2 Verzerrung öffentlicher Kommunikation durch algorithmische Selektion

Algorithmen kommen auf jeder Stufe des digitalen Kommunikationsprozesses zum Einsatz und sind daher zu mächtigen Gatekeepern im digitalen Umfeld aufgestiegen. Sie entscheiden bei Social-Media-Plattformen, welche Inhalte überhaupt sichtbar werden, wie prominent sie platziert sind und welche Nutzerinnen und Nutzer welche Werbung zu sehen bekommen. Ebenso bestimmen sie, welche Inhalte gegen die Gemeinschaftsstandards verstossen und entfernt oder in der Reichweite reduziert werden. Bei Suchmaschinen wie Google erschliessen Algorithmen eine globale Datenbasis, machen sie für Nutzerinnen und Nutzer zugänglich, unterstützen sie bei der Formulierung von Suchabfragen und bringen die Resultate nach bestimmten Kriterien in eine Rangfolge. Die Funktionsweise und Logik der Algorithmen bleibt aber weitgehend intransparent und ihre Auswirkungen auf die digitale Öffentlichkeit und den demokratischen Meinungsbildungsprozess daher schwer abzuschätzen.

In der Forschung zu Algorithmen zeichnen sich vier Probleme als besonders bedeutend ab.¹⁵² Sie hängen alle damit zusammen, dass digitale Plattformen wie Google, Facebook oder YouTube ihre Algorithmen als neutral, objektiv und unvoreingenommen bezeichnen, sie in Tat und Wahrheit aber verzerrende oder diskriminierende Effekte auf die Kommunikation in der digitalen Öffentlichkeit haben. Hauptsächliche Ursache dafür sind verschiedene Formen der Verzerrung: Die Verzerrung in der Datenbasis und der Kategorisierung (Kap. 7.2.1), die Verzerrung durch Resonanz (Kap. 7.2.2), sowie die Verzerrung in der Sortierung von Inhalten (Kap. 7.2.3). Die Folge davon ist, dass bestimmte Inhalte, Personen und Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen oder stigmatisiert werden, während etwa erwiesene Falschinformationen prominent platziert sind. Eng verknüpft mit diesem Problemerkis ist

¹⁴⁷ Noble, Algorithms of oppression: How search engines reinforce racism.

¹⁴⁸ Vgl. Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 38f.

¹⁴⁹ Vgl. Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 56, Saxer, medialex 2020.

¹⁵⁰ Vgl. Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, S. 53ff., Masmejan, Débat public en ligne et protection des libertés de communication, S. 30.

¹⁵¹ So etwa Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, 56/57 und 68/69.

¹⁵² Bradshaw, Internet Policy Review 8 (2019), 1.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

schliesslich die Frage nach der Qualität und demokratischen Verantwortung von automatisierten Entscheidungssystemen (Kap. 7.2.4).

7.2.1 Verzerrung in der Datenbasis und der Klassifizierung

Die Qualität algorithmischer Leistungen wie Suchmaschinenabfragen hängt entscheidend von der Datenbasis ab, insbesondere von ihrer Grösse und Qualität. Ist die Datenbasis schlechter Qualität, hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die Leistung des Algorithmus und damit auf das Ergebnis des Prozesses. In einer der weltweit grössten Bilddatenbanken ImageNet etwa stammen 45% der Bilder aus den USA, die einen Bruchteil der Weltbevölkerung stellen (4%), während Indien und China zusammen zwar einen Bevölkerungsanteil von 36% haben, in der Datenbank aber nur zu 3% vertreten sind.¹⁵³ Als Folge davon werden Inhalte aus den USA sehr viel zuverlässiger mit korrekten Klassifikationen wiedergegeben als Inhalte aus dem indisch-chinesischen Raum. So wurden etwa Bilder von Brautpaaren aus den USA zuverlässig als solche erkannt, während Darstellungen von Brautpaaren aus dem asiatischen Raum in traditioneller Kleidung als «Kettenhemd», «eine Art Rüstung» oder «akademische Robe» klassifiziert wurden.¹⁵⁴

Noch offensichtlicher ist ein Vorfall aus dem Jahr 2015, als der Gesichtserkennungsalgorithmus von Google Photos der afroamerikanischen Freundin des Softwareingenieurs Jacky Alcine als «Gorilla» klassifizierte. Drei Jahre später war das Unternehmen in seinen Versuchen, das Problem zu lösen nicht weitergekommen, als die Erkennung von Gorillas zu deaktivieren.¹⁵⁵

Auf Social-Media-Plattformen können sich zusätzliche Folgen der automatisierten Klassifizierung ergeben. Facebook etwa klassifiziert die Nutzerinnen und Nutzer der Plattform danach, ob sie politisch interessiert sind oder nicht – unabhängig von ihrem tatsächlichen Interesse. Werden User als politisch nicht interessiert erfasst, bekommen sie automatisch weniger politische Inhalte zu sehen als solche, die durch die Algorithmen als politisch interessiert eingestuft wurden.¹⁵⁶ Hier macht sich die Verzerrung bemerkbar in einer unterschiedlichen algorithmischen Themenselektion und folglich in unterschiedlichen Inhalten für die Nutzerinnen und Nutzer, selbst wenn sie identische Präferenzen aufweisen. Dies kann Folgen für die Auseinandersetzung mit aktuellen politischen Themen und der Meinungsbildung nach sich ziehen.

7.2.2 Verzerrung durch Responsivität

Die Algorithmen von Suchmaschinen und Social-Media-Plattformen orientieren sich u.a. am Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer, d.h. sie sind responsiv. Im Falle von Googles Autovervollständigungs-funktion etwa schlägt der Algorithmus Ergänzungen der eigenen Suche vor auf Basis ähnlicher Abfragen von anderen Nutzerinnen und Nutzern. Das kann die Vielfalt an Themen und Sichtweise vergrössern, denn durch diese Funktionsweise können mitunter Themen und Sichtweisen sichtbar werden, die etwa von der traditionellen Medienöffentlichkeit eher marginalisiert werden. Gleichzeitig werden von Suchmaschinen oder Social-Media-Plattformen anhand derselben Logik Inhalte priorisiert, die zwar vielfach nachgefragt werden und daher populär sind, sich aber als faktisch inakkurat oder nachweislich falsch erwiesen haben. Als Folge der algorithmischen Funktionsweise können daher eigentlich widerlegte Positionen und diskriminierende Inhalte ein hohes Mass an Prominenz erlangen.

Bekanntes Opfer von Googles Vervollständigungslogik ist Bettina Wulff, die Gattin des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Christian Wulff. Ihr Name wurde von der Suchmaschine jahrelang mit den Begriffen «Escort» und «Prostituierte» ergänzt, was zu einem «Kreislauf negativer Aufmerksamkeit» führte.¹⁵⁷ Wulff ging rechtlich gegen den US-Konzern vor, der lapidar entgegnete, «sämtliche in Autovervollständigung angezeigten Begriffe wurden zuvor von Google-Nutzern eingegeben» – und

¹⁵³ Zou/Schiebinger, Nature 559 (2018), 324, 325.

¹⁵⁴ Shankar et al. 2017.

¹⁵⁵ Vincent, Google 'fixed' its racist algorithm by removing gorillas from its image-labeling tech, <https://www.theverge.com/2018/1/12/16882408/google-racist-gorillas-photo-recognition-algorithm-ai>.

¹⁵⁶ Thorson et al., Information, Communication & Society 36 (2019), 1.

¹⁵⁷ Trenkamp, Bettina Wulff gegen Google, <https://www.spiegel.de/netzwelt/web/bettina-wulff-klagt-gegen-google-a-854710.html>.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

nicht etwa von der Suchmaschine selbst. Die Gerüchte um Bettina Wulff waren einige Jahre zuvor gezielt von Gegnern Christian Wulffs in der CDU gestreut worden und hatten sich dann über Internetportale und Blogs weiterverbreitet – ohne dass sie auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft worden waren.¹⁵⁸ Google griff diese Gerüchte auf und die Vervollständigungsfunktion der Suchmaschine führt dazu, dass sie zusätzlich verstärkt wurden.

7.2.3 Verzerrung durch die Sortierung von Inhalten

Verzerrung durch die Sortierung von Inhalten ist besonders dann relevant, wenn es um Sachverhalte geht, bei denen Konsens besteht, Sortierungsalgorithmen aber den Eindruck erwecken, dass es sich um eine unentschiedene Debatte handelt. Bei der Suche nach Informationen zum Holocaust etwa war auf Google längere Zeit die Neonazi-Website Stormfront, auf der Nutzer den Holocaust leugnen, unter den relevantesten Treffern zu finden. Google gab sich zwar betroffen, hielt jedoch an der Rangordnung der Suchresultate fest: «Wir sind traurig darüber, dass nach wie vor Hassorganisationen existieren. Die Tatsache, dass Hass-Seiten in den Suchergebnissen auftauchen, bedeutet nicht, dass Google diese Ansichten gutheißt.»¹⁵⁹ Hier spielt auch die Inseratenpolitik der digitalen Plattformen eine Rolle. Denn Anhänger zurückgewiesener Positionen können auf Suchmaschinen wie Google Werbeplätze rund um spezifische Suchwörter erwerben, um so ihre Sichtweisen zu verbreiten. Die klimaskeptische Webseite DefyCCC etwa platzierte auf Google ein prominentes Inserat über den Suchresultaten, das den Klimawandel bestritt. Bei der Suche nach «global warming» wurden manche Nutzerinnen und Nutzer mit der Falschinformation konfrontiert, dass kein einziger angesehener US-Wissenschaftler die UN-Agenda zum Klimawandel befürwortete («Not a single distinguished US scientist agreed with the UN global warming agenda») – was nachweislich falsch ist.¹⁶⁰ Zieht man zudem in Betracht, dass die meisten Nutzerinnen und Nutzer in der Regel den Resultaten von Suchabfragen vertrauen und diejenigen Treffer auswählen, die in der Trefferliste am höchsten rangieren, können sich negative Folgen für die Meinungsbildung ergeben.¹⁶¹

In diesem Zusammenhang schätzt die Forschung die Wirkung der sogenannten Suchmaschinenoptimierung noch stärker als diejenige der Werbung ein. Mit Suchmaschinenoptimierung werden Strategien bezeichnet, die die Auffindbarkeit einer Webseite für die Algorithmen einer Suchmaschine verbessern und ihre Sichtbarkeit bei entsprechenden Suchabfragen durch die Nutzerinnen und Nutzer so erhöhen, dass sie in der Trefferliste möglichst prominent zu liegen kommt. Diese Strategien werden u.a. sowohl von Akteuren verwendet, die diskreditierten Positionen zu mehr Sichtbarkeit verhelfen wollen, wie auch allgemein von Webseiten, die «Junk News»¹⁶² verbreiten, also Nachrichten im Sensationsstil, die vor allem aus Trivialbeiträgen und Kuriositäten bestehen. Stehen im ersten Fall meist politische Absichten im Vordergrund, sind es im zweiten eher ökonomische, da die Webseiten den erhöhten Datenverkehr in höhere Werbeeinnahmen ummünzen können. Wohin diese ökonomischen Anreize der Suchmaschinenoptimierung führen können, demonstriert eine Episode aus dem US-Präsidentenwahlkampf von 2016. Eine Gruppe jugendlicher in der mazedonischen Kleinstadt Veles schaltete mehr als hundert Webseiten auf, die reisserische Beiträge über Donald Trump und den Wahlkampf veröffentlichten.¹⁶³ Die Inhalte waren meist von rechtsradikalen Seiten aus den USA kopiert und nach eigenem Gutdünken angereichert worden, um so Klicks aus den USA und damit Werbegelder zu generieren.¹⁶⁴ Die algorithmischen Logiken – und die Geschäftsmodelle – insbesondere von Google und Facebook entpuppten sich als einträgliche Quelle. Die mazedonischen Jugendlichen generierten mehrere Tausend Dollar Einkommen pro Monat – in einer Region, in der das durchschnittliche monatliche Gehalt bei etwas über 370 US-Dollar liegt.¹⁶⁵

¹⁵⁸ *Lichtenberg*, Bettina Wulffs Kampf gegen Google, <https://www.dw.com/de/bettina-wulffs-kampf-gegen-google/a-16228900>.

¹⁵⁹ *Cadwalladr*, The Observer vom 17.12.2016 Übersetzung der Verfasser.

¹⁶⁰ *Tabuchi*, New York Times vom 29.12.2017.

¹⁶¹ *Unkel/Haas*, Journal of the Association for Information Science and Technology 68 (2017), 1850.

¹⁶² *Bradshaw*, Internet Policy Review 8 (2019), 1.

¹⁶³ *Matejčić*, À Vélès, à la rencontre des fabricants de fausses nouvelles.

¹⁶⁴ *Oxenham*, "I was a Macedonian fake news writer", <https://www.bbc.com/future/article/20190528-i-was-a-macedonian-fake-news-writer>.

¹⁶⁵ *Alter*, Can we save our democracies from hackers.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Diese Episode aus dem US-Wahlkampf von 2016 ist sinnbildlich für eine heute etablierte und lebhaft «Fake News» Industrie.¹⁶⁶ Ihre Existenz bezeugt, dass sich durch reisserische Falschinformationen zu aktuellen politischen Themen, die hohe Klickraten und damit Werbegelder erzeugen, Profite generieren lassen. Ein Bericht des Oxford Internet Institutes zeigt vor dem aktuellen Hintergrund der COVID-19-Pandemie auf, dass Junk-News-Webseiten sich besonders gut zu vermarkten wissen, dass sie in erster Linie auf Google Ads als Einnahmequelle setzen, und dass ihre Inhalte mitunter sogar unabhängig von Qualitätsmedien weiterverbreitet werden.¹⁶⁷

7.2.4 Algorithmische Qualität und Verantwortung

Algorithmische Selektionsmechanismen können über ihre Funktionsweisen und Logiken dazu beitragen, dass Vorurteile sich verstetigen, Diskriminierung normalisiert wird und Falschinformationen und zurückgewiesene Sichtweisen neben fundierten Positionen als gleichberechtigt erscheinen. Als zusätzlicher Problembereich erscheint in diesem Zusammenhang die mitunter mangelnde Qualität der Datenbasis, Entscheidungssysteme und Resultate. Die digitalen Plattformen sind sich zwar der gesellschaftlichen Verantwortung algorithmischer Systeme durchaus bewusst und versuchen durch Anpassungen der Algorithmen Vorkehrungen zu treffen. Die geschieht meist vor dem Hintergrund einzelner Vorfälle und Skandale, führt aus Nutzersicht aber eher dazu, dass die Funktionsweise der Algorithmen noch undurchsichtiger wird.¹⁶⁸ Die genaue Funktionsweise der Algorithmen bleibt letztlich bei allen Plattformen ein stark gehütetes Betriebsgeheimnis.

Die Algorithmen der digitalen Plattformen sind darauf ausgerichtet, für Nutzerinnen und Nutzer massgeschneiderte, personalisierte Entscheidungen zu treffen. Paradoxerweise untergräbt die Komplexität algorithmischer Entscheidungen und die daraus resultierende Intransparenz (vgl. auch Kap. 7.3) die Autonomie der Nutzerinnen und Nutzer. Entscheidungen werden immer weniger vom Individuum selbst, sondern immer mehr für das Individuum gefällt. Die Inhalte werden also personalisiert und individualisiert, aber die individuelle Autonomie sinkt dadurch.

In der wissenschaftlichen Debatte wird der Begriff der «Black Box-Gesellschaft»¹⁶⁹ verwendet, um die mächtige Stellung der Plattformen und ihrer Algorithmen als Gatekeeper zu beschreiben. Freilich würde die Veröffentlichung der Programmierung der Algorithmen (Quellcode) für die meisten Personen keinen Nutzen bringen, weil es ihnen am notwendigen Spezialwissen fehlt, um zu einem besseren Verständnis der automatisierten Entscheidungssysteme zu gelangen. Unabhängige Experten mit Zugang zu den Algorithmen könnten hier indes eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen den Plattformen und den Nutzenden einnehmen. Darüber hinaus werden in jüngerer Zeit verschiedene Ansätze diskutiert, die nicht eine umfassende Transparenz fordern, sondern auf Qualitätsstandards bei den zugrundeliegenden Datensätzen hinwirken, ebenso wie auf eine Qualitätsprüfung der Wirkungsweise etwa von Suchmaschinenalgorithmen, um sie gegen Verzerrungen robuster zu gestalten («Algorithm Auditing»)¹⁷⁰.

7.3 Mangelnde Transparenz

Für eine demokratische Meinungs- und Willensbildung ist es u.a. wesentlich, dass die Nutzenden die Vertrauenswürdigkeit einer Information richtig einschätzen können. Dazu gehört unter anderem, dass Werbung als solche gekennzeichnet wird (Kap. 7.3.1) und dass die Nutzerinnen und Nutzer darüber im Bild sind, ob sie mit anderen menschlichen Nutzerinnen und Nutzern oder mit Bots kommunizieren (Kap. 7.3.2). Für die Schweizer Forschung und Politik sind zudem die weitgehend unzugängliche Datengrundlage sowie die mangelnde Berichterstattung durch die Intermediäre problematisch (Kap. 7.3.3).

¹⁶⁶ Hughes/Waismel-Manor, PS: Political Science & Politics 54 (2021), 19.

¹⁶⁷ Taylor et al., Follow the Money: How the Online Advertising Ecosystem Funds COVID-19 Junk News and Disinformation.

¹⁶⁸ Barrett/Kreiss, Internet Policy Review 8 (2019), 1.

¹⁶⁹ Pasquale, The black box society.

¹⁷⁰ Zou/Schiebinger, Nature 559 (2018), 324; Chander, Michigan Law Review 115 (2016), 1023; Robertson/D. Lazer/C. Wilson, Auditing the Personalization and Composition of Politically-Related Search Engine Results Pages, 955; Sandvig et al., International Journal of Communication 10 (2016), 19; Mittelstadt, International Journal of Communication 10 (2016), 12.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

7.3.1 Mangelnde Transparenz betreffend kommerzieller und politischer Werbung

Das klassische Geschäftsmodell journalistischer Massenmedien beruht einerseits auf Einnahmen aus Abonnenten und andererseits auf dem Verkauf der Aufmerksamkeit ihrer Nutzerinnen und Nutzer an Dritte (Werbeauftraggeber). Letzteres trifft auch auf viele Intermediäre zu. Allerdings erlauben die Daten der Intermediäre eine viel genauere Auflösung der einzelnen Zielgruppen, als es traditionellen Medien möglich war. Richtet sich solches «micro targeting» im ökonomischen Bereich auf Produkte und Dienstleistungen aus, so zielt die politische Werbung auf die Beeinflussung der Meinung der einzelnen Bürgerinnen und Bürger ab. Wird ein bezahlter Inhalt nicht als solcher gekennzeichnet, fehlt den Nutzenden eine wesentliche Grundlage für die Einschätzung, ob sie diesem Inhalt vertrauen wollen oder nicht.

Bei Intermediären erscheinen kommerzielle wie politische Werbung zudem zum Teil als sogenannte Dark Ads. Diese sind nicht für alle Nutzenden sichtbar, sondern nur privat im eigenen News Feed, und dort nur für diejenigen Nutzerinnen und Nutzer, deren Persönlichkeitsmerkmale genau dem Profil der Kampagne entsprechen. Als gezielte politische Werbung sind diese Dark Ads oft auf polarisierende Themen für die jeweilige Zielgruppe ausgerichtet und vermögen die Nutzerinnen und Nutzer auf individueller Ebene stärker zu beeinflussen als allgemein gehaltene Formen der Werbung.¹⁷¹ Dies führt dazu, dass der Wählerschaft die gemeinsame Diskussionsgrundlage entzogen und sie in thematisch segmentierten Räumen isoliert wird.¹⁷² Als Folge davon drohen zielgruppenspezifische Wahlkämpfe, die nur bestimmte Teile der Wählerschaft mit spezifischen Inhalten und Positionen ansprechen, die Diskussion über gemeinsame Themen aber unterbinden.

Je nach bestehender nationaler Regulierung stehen diese Möglichkeiten der politischen Werbung allen interessierten – gerade auch ausländischen – Akteuren zur Verfügung, wie etwa die Aktivitäten der russischen Internet Research Agency während des US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 2016 zeigen.¹⁷³

7.3.2 Mangelnde Transparenz automatisierter Kommunikation: Bots und Propaganda

Bots sind Computerprogramme, die weitgehend automatisiert sich wiederholende Aufgaben abarbeiten. Im Kommunikationsbereich sind sie zum Beispiel darauf programmiert, sich an Diskussionen zu beteiligen und auf bestimmte Eingaben automatisch zu reagieren. Social Bots agieren oft in einem Verbund, sind zum Teil menschlich kontrolliert und werden unter anderem in der Absicht eingesetzt, bestimmte (politische) Botschaften stark zu verbreiten. Dazu richten Social Bots ihre Anstrengungen häufig gezielt auf Nutzerinnen und Nutzer mit vielen Kontakten aus, um über diese Multiplikatoren Informationen zu verbreiten. Kritisch zu hinterfragen ist dies insbesondere dann, wenn mittels Bots versucht wird, Falschinformationen oder Hassrede zu verbreiten.¹⁷⁴

Untersucht wurde die Tätigkeit und Wirkung von Bots bislang vor allem im Themenfeld der Propaganda während Wahlkampfzeiten.¹⁷⁵ Während des Abstimmungskampfes um den Verbleib Grossbritanniens in der EU etwa generierte ein kleiner Anteil an Social Bots einen Grossteil der Inhalte auf Twitter, die mehrheitlich den Brexit unterstützten.¹⁷⁶ Ähnliche Kommunikationsmuster waren während des US-Präsidentschaftswahlkampfes 2016 zu beobachten.¹⁷⁷

Social Bots können aber auch jenseits der Verbreitung von Desinformation eine problematische Wirkung erzielen. Sehen sich Nutzerinnen und Nutzer auf Instagram, YouTube, Facebook oder Twitter etwa einer vermeintlichen, durch Bot-Tätigkeit suggerierten Mehrheitsmeinung gegenüber, die ihrer

¹⁷¹ Zarouali et al., *Communication Research* 2020, 1-26.

¹⁷² Ribeiro et al., *On microtargeting socially divisive ads*, 140.

¹⁷³ Howard et al., *The IRA, social media and political polarization in the United States, 2012-2018*, Y. Mie Kim et al., *Political Communication* 35 (2018), 515.

¹⁷⁴ Shao et al., *Nature Communications* 9 (2018), 4787.

¹⁷⁵ Ferrara et al., *Communications of the ACM* 59 (2016), 96.

¹⁷⁶ Howard/Kollanyi 2016.

¹⁷⁷ Shao et al., *Nature Communications* 9 (2018), 4787.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

eigenen Position widerspricht, tendieren sie dazu, sich selbst zu zensieren und vom öffentlichen Diskurs zurückzuziehen.¹⁷⁸ Diese nachgewiesene Dynamik kann dazu führen, dass Mehrheitspositionen kleiner und Minderheitspositionen grösser erscheinen als sie es in Wahrheit sind, und dass Falschinformationen unwidersprochen bleiben.¹⁷⁹ Die Wirkung von Social Bots ist damit unter Umständen nicht in erster Linie in direkten Effekten auf die Meinungsbildung zu sehen. Vielmehr scheint ihr Einsatz die Struktur der öffentlichen Debatte und damit die Wahrnehmung der öffentlichen Meinung indirekt zu beeinflussen.

Für die Schweiz lässt sich im Rahmen der Abstimmungskampagne zur «No Billag»-Initiative ein gewisses Mass an automatisierten Aktivitäten auf Twitter insbesondere im rechten politischen Spektrum nachweisen, wenngleich Social Bots in den digitalen Netzwerken insgesamt eine untergeordnete Rolle spielten.¹⁸⁰ Zudem entfielen nahezu alle Bot-Aktivitäten auf deutsche Konten, wohingegen die Beiträge der Schweizer Accounts von realen Personen verfasst wurden. Vermutlich ist für die Schweiz momentan von einer eher schwachen (Semi-)Automatisierung öffentlicher Kommunikation auszugehen.

7.3.3 Ungenügender Datenzugang: Folgen für Forschung und Politik

Bei der Diskussion über die Folgen der Plattformen für die öffentliche Kommunikation muss zwischen Potentialen (Chancen und Risiken) und effektiv festgestellten Wirkungen unterschieden werden. Die Lage der empirischen Befunde zeigt sich hier ambivalent. Dies ist zumindest zum Teil unterschiedlichen Forschungsansätzen und unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Ländern geschuldet.¹⁸¹ Zum anderen sind viele Phänomene aber auch unvollständig untersucht. Dies wiederum ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass viele Intermediäre ihre Plattformen für die Forschung nahezu unzugänglich gemacht haben¹⁸² und selbst kaum Berichte zu problematischen Phänomenen (z.B. Hassrede und Desinformation) und ihrem Umgang damit veröffentlichen – schon gar nicht spezifisch für die Schweiz. Das tatsächliche Ausmass schädlicher Effekte für die Öffentlichkeit muss deshalb grösstenteils unbekannt bleiben.

Diese Intransparenz ist kein notwendiger Bestandteil der Architektur digitaler Plattformen. Sie ergibt sich vielmehr aus der Firmenpolitik der Technologiekonzerne – mit weitreichenden Konsequenzen. Während sich die Leistungen klassischer publizistischer Medien etwa durch Reichweite, inhaltliche Auswahl und redaktionelle Haltung erfassen und durch die Gesellschaft bewerten lassen, so ist dies bei den Intermediären nicht möglich. Dadurch wird aber jener zunehmend wichtiger werdende Teil der öffentlichen Kommunikation, der auf den Plattformen der Intermediäre stattfindet, selbst der öffentlichen Diskussion und damit letztlich auch der demokratischen Selbstbestimmung der Schweiz entzogen.

¹⁷⁸ Gearhart/Zhang, *Social Science Computer Review* 32 (2014), 18.

¹⁷⁹ Chen, *New Media & Society* 20 (2018), 3917; Hampton *et al.*, *Social media and the 'spiral of silence'*.

¹⁸⁰ Rauchfleisch/Vogler, #NoBillag auf Twitter: Grabenkämpfe zwischen Gegnern und Befürwortern.

¹⁸¹ Das politisch präsidentielle System ohne starken öffentlichen Rundfunk etwa der USA ist grundsätzlich anders gestaltet als die parlamentarischen Demokratien europäischen Zuschnitts mit ihrem starken öffentlichen Rundfunk (Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*; Hallin/Mancini, *Comparing media systems: Three models of media and politics*).

¹⁸² Freelon, *Political Communication* 35 (2018), 665. Eine Ausnahme ist «Twitter». Entsprechend beschränken sich (auch) in der Schweiz die meisten Untersuchungen auf diese Plattform, die indes als «Eliten-Plattform» gilt und jedenfalls nicht repräsentativ für alle Plattformen stehen kann.

8 Negative Auswirkungen auf den Journalismus

Wichtigste Punkte

- Digitale Plattformen erweitern und verändern die bisherige öffentliche Kommunikation zu einem «hybriden Mediensystem», in dem Informationen aus unterschiedlichsten Quellen gleichberechtigt nebeneinander verbreitet werden: z.B. nach journalistischen Standards produzierte Informationen ebenso wie die Meinung von Nutzerinnen und Nutzern sowie von Propaganda-Stellen verbreitete Falschinformationen.
- Traditionelle Medien verlieren Werbeeinnahmen und Publikum an die Intermediäre.
- Medienhäuser nehmen Anpassungen vor, um in der «neuen Öffentlichkeit» besser wahrgenommen zu werden. Darunter leidet z.T. die Qualität der Berichterstattung.

Die negativen Auswirkungen der Plattformen betreffen einerseits direkt deren Nutzerinnen und Nutzer und die Gesellschaft (vgl. Kap. 5-7). Sie haben aber auch tiefgreifende Auswirkungen auf die journalistischen Massenmedien und damit indirekt auf die Öffentlichkeit und die Gesellschaft. Denn die neuen Intermediäre stellen nicht lediglich einen weiteren Kommunikationskanal neben Print, Radio und Fernsehen dar, sondern erweitern und verändern bisherige Kommunikationsformen. So verbreiten sie unter anderem auch traditionelle Medieninhalte über ihre Plattformen, wodurch ein neues, «hybrides» Mediensystem entsteht,¹⁸³ das alte und neue Medien integriert. Die Folgen für die bisher dominanten traditionellen Medien, allen voran die gedruckte Presse, sind vielfältig und einschneidend: Sie verlieren ihr «Gatekeeping»-Monopol, einen grossen Teil der Werbeeinnahmen und büssen an Leserschaft ein, deren Zahlungsbereitschaft für Medieninhalte und deren Vertrauen in die Medieninhalte zudem ebenfalls abnimmt.¹⁸⁴ Seit dem Aufkommen des Internets und mehr noch seitdem die Nutzung der digitalen Plattformen zunimmt, befinden sich die traditionellen Medien in einer Abwärtsspirale. Dieser Trend ist global und stellt die Branche vor grosse Herausforderungen.

8.1 Verstärkte Konkurrenz um Aufmerksamkeit mit potentiell negativen Folgen für die Qualität des Journalismus

Traditionelle Medien bestimmten lange Zeit darüber, welche Themen, Akteure, Positionen und Argumente öffentlich sichtbar wurden. Durch diese Selektionsmacht¹⁸⁵ wurden sie zu den Gatekeepern der Öffentlichkeit: Wer für seine Anliegen Sichtbarkeit erlangen wollte, musste notwendigerweise die Selektionshürde der Medien überspringen. Anders formuliert: Wer nicht Teil der Berichterstattung war, existierte für die Öffentlichkeit nicht («if you don't exist in the media, you don't exist politically»)¹⁸⁶. Mit der digitalen Revolution, und mehr noch mit dem Aufkommen der digitalen Plattformen, ändert sich diese Konstellation grundlegend. Was aus der Sicht der digitalen Transformation als Demokratisierung verstanden werden kann (vgl. Kap. 8), hat die Position der Medien nachhaltig geschwächt. Einerseits führt die Digitalisierung der Öffentlichkeit dazu, dass andere Akteure als neue Produktions- und Selektionsinstanzen neben die traditionellen Medien treten: Politische Akteure, NGOs, Blogger, usw. können sich ohne medialen Umweg direkt an ihr Publikum wenden. Sie brechen das Monopol der Medien als alleinige Selektionsinstanzen. Andererseits verbreiten die Nutzerinnen und Nutzer digitaler Plattformen neben den eigenen Beiträgen auch publizistische Inhalte. Die Medienkonsumentinnen und Medienkonsumenten werden so selbst zu «sekundären Gatekeepern», deren «Likes» und «Shares» auf Social-Media-Plattformen zunehmend mitbestimmend sind dafür, wie und wie weit sich journalistische Inhalte verbreiten und wie hoch die Reputation eines Beitrages und einer Medienorganisation ist.¹⁸⁷

Medienorganisationen werden u.a. aufgrund der zunehmenden Nutzung der Plattformen dazu bewegt, ihre Inhalte auch über diese Kanäle zu verbreiten. Damit machen sie sich aber von den Plattformen und ihren Algorithmen abhängig. Dies kann insbesondere dann negative Konsequenzen haben, wenn die Algorithmen verändert werden. Als etwa Facebook 2017 versuchsweise seinen

¹⁸³ Chadwick, The Hybrid Media System: Power and Politics.

¹⁸⁴ Häussler, Information, Communication & Society 2021, 1265.

¹⁸⁵ Habermas, Faktizität und Geltung.

¹⁸⁶ Wolfsfeld, Making sense of media and politics: Five principles in political communication.

¹⁸⁷ Wallace, Digital Journalism 6 (2018), 274.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Algorithmus so änderte, dass die Beiträge von individuellen Nutzerinnen und Nutzern separat von denjenigen angezeigt wurden, die von spezifischen «Seiten» stammten (einschliesslich derjenigen von Medienorganisationen) sank die Zugriffszahl auf externe Medienwebsites um bis zu 75%.¹⁸⁸

Über Social-Media-Plattformen wie Facebook lassen sich traditionelle Medienangebote nicht mehr insgesamt als Einheit verbreiten wie eine Zeitung. Vielmehr konkurriert jeder einzelne Beitrag im «News Feed» der Nutzerinnen und Nutzer um Aufmerksamkeit. Diese Aufmerksamkeit kann zudem für jeden einzelnen Beitrag gemessen werden. Klickraten, «Likes» und «Retweets» können auf diese Weise einen Einfluss auf Form und Inhalt von journalistischen Beiträgen haben, weil dadurch Anreize für «Clickbait»-Journalismus entstehen, d.h. für die Produktion publizistischer Inhalte, die durch Aufmachung und Inhalt Aufmerksamkeit erregen und damit die Zugriffszahlen erhöhen sollen.¹⁸⁹

Zwar liegen keine eindeutigen Befunde dafür vor, dass diese an die Reaktion der Nutzerinnen und Nutzer geknüpfte Logik bislang zu einer Qualitätsreduktion in der politischen Information geführt hat.¹⁹⁰ Für die Schweiz zeigen aber Einzelbefunde, dass zumindest einzelne Medienhäuser vermehrt Soft News und emotional aufgeladene Inhalte auf Plattformen wie Facebook verbreiten.¹⁹¹ Dies passt zum Befund, dass Schweizer Politikerinnen und Politiker dann die meisten Reaktionen auf Social Media erhalten, wenn sie provokative und reisserische Inhalte veröffentlichen.¹⁹² Damit drohen gesellschaftlich und politisch relevante Themen zunehmend Opfer der Aufmerksamkeitsökonomie zu werden: Die Berichterstattung könnte sich stärker zunehmend auf Themen konzentrieren, die auf den Plattformen ein grosses Echo auslösen und nicht unbedingt auf Themen, die von gesellschaftlicher Bedeutung sind.

8.2 Sinkendes Vertrauen in Nachrichten

Der Logik des «Clickbaiting» bedienen sich auch alternative Nachrichtenmedien¹⁹³, die oft am Rand des politischen Spektrums stehen und sich in Ländern wie den USA zu ernstzunehmenden Konkurrenten traditioneller publizistischer Anbieter etabliert haben. Organisationen wie Breitbart News sind vor allem auf reisserische Beiträge und Verschwörungstheorien ausgerichtet und tragen substantiell zu Verbreitung von Falschinformationen bei (vgl. Kap. 6.2.3). Daraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen für die Nutzerinnen und Nutzer digitaler Plattformen. Denn im eigenen «News Feed» erscheinen Beiträge zu den unterschiedlichsten Themen in unterschiedlicher Qualität gleichberechtigt nebeneinander.

Nutzerinnen und Nutzer von Social-Media-Plattformen haben offensichtlich ein Gespür dafür entwickelt, dass sie auf den Plattformen auch mit problematischen und zuweilen widerrechtlichen Inhalten konfrontiert werden. Sie vertrauen Nachrichten, die sie über Social Media empfangen nur zu 19% und über Suchmaschinen vermittelten Informationen zu 29%. Journalistischen Nachrichten hingegen vertrauen 44% der Befragten.¹⁹⁴ Dies ist insofern problematisch, als der Zugang zu Nachrichten über die Plattformen der Intermediäre stetig zunimmt. In einer grossen vergleichenden jährlichen Studie zeigt der Reuters Institute Digital News Report, dass in allen untersuchten Ländern – und auch in der Schweiz – der direkte Zugang zu Nachrichtenseiten stetig abnimmt und nur noch bei 28% liegt (bei Jungen: 16%), während der indirekte Zugang zu Medieninhalten über die Plattformen 72% beträgt – Tendenz steigend.¹⁹⁵

¹⁸⁸ *Munger*, Political Communication 37 (2020), 376.

¹⁸⁹ *Munger*, Political Communication 37 (2020), 376.

¹⁹⁰ *Van Aelst et al.*, Annals of the International Communication Association 41 (2017), 3.

¹⁹¹ *Fög - Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich* (Hrsg.), Qualität der Medien. Schweiz - Suisse - Svizzera; *Lischka*, Journalism 2018, 1464884918788472.

¹⁹² *Engesser et al.*, Information, Communication & Society 20 (2017), 1109; *Blassnig et al.*, Populism and social media popularity: How populist communication benefits political leaders on Facebook and Twitter, 97.

¹⁹³ *Schwaiger*, Gegen die Öffentlichkeit. Alternative Nachrichtenmedien im deutschsprachigen Raum.

¹⁹⁴ *N. Newman et al.*, Digital news report 2020, S. 83.

¹⁹⁵ *N. Newman et al.*, Digital news report 2020, S. 11.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

8.3 Rückgang von Mediennutzung und Werbeeinnahmen

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wer im digitalen Überangebot Nachrichtenangebote konsumiert und wer nicht. Befunde für die Schweiz legen nahe, dass die neuen Intermediäre einen Einfluss auf das Publikumsverhalten haben. Jedenfalls wurden im Jahr 2021 in der Schweiz erstmals häufiger Online-Nachrichten als traditionelle Medienangebote als Hauptinformationsquelle genutzt.¹⁹⁶ Der Anteil derjenigen, die kaum journalistische Nachrichten konsumieren, ist im Zeitraum von 2009 bis 2019 von 21% auf 36% angestiegen. Im selben Zeitraum hat die Bedeutung der digitalen Plattformen stark zugenommen und sie stellen bei dieser Publikumsgruppe die wichtigste Informationsquelle dar.¹⁹⁷ Doch auch bei anderen Teilen des Publikums führen die Intermediäre zu einer Verhaltensänderung: Der Zugang zu publizistischen Angeboten über die «Seitentüre» der digitalen Plattformen wird nicht nur häufiger, er führt auch dazu, dass die Verweildauer auf den einzelnen Seiten kürzer wird und dass insgesamt weniger Nachrichtenangebote konsumiert werden.

Schliesslich sind die wirtschaftlichen Veränderungen, die mit dem Aufkommen der Plattformen einhergehen, für die Medienhäuser gravierend. Die systematische Auswertung der digitalen Spuren, welche die Nutzerinnen und Nutzer auf den Plattformen hinterlassen, erlaubt es den Intermediären, die Zielpublika genauer zu erfassen und zu erreichen als es journalistischen Massenmedien möglich ist. Dies führt dazu, dass Medien einen Teil ihres Publikums einbüßen und folgenschwere Defizite auf Seiten der Werbung hinnehmen müssen.¹⁹⁸ Im Jahr 2007 betrug der Werbeumsatz der Schweizer Zeitungen 1.76 Milliarden Schweizer Franken. Seither ist dieser Umsatz kontinuierlich gesunken und betrug im Jahr 2020 noch 432 Millionen Schweizer Franken.¹⁹⁹ Dies bedeutet einen Rückgang um rund 75%.

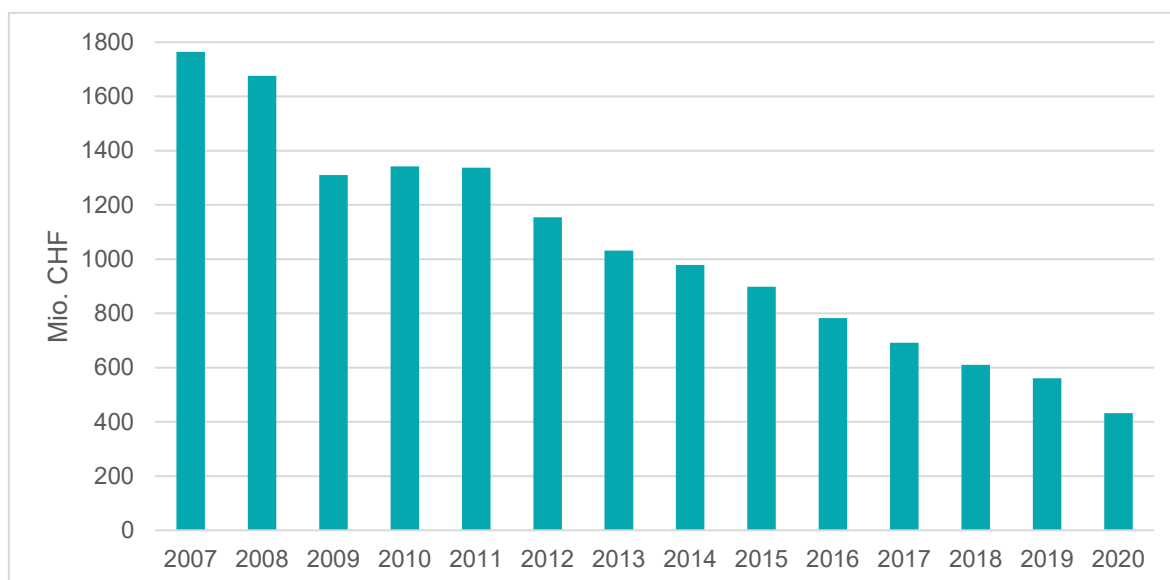


Abbildung 4: Entwicklung der Nettowerbeumsätze Tages-, regionale Wochen- und Sonntagspresse in Mio. CHF.

Quelle: Stiftung Werbestatistik, Werbeaufwand Schweiz 2008-2021.

Zwar versuchen die Verlage zum Teil, diese Verluste über Online-Werbung zu kompensieren. Allerdings entfallen in der Schweiz nach Schätzungen 70% dieser Werbeerlöse in erster Linie auf Google, Facebook und Instagram und fließen damit nicht zu den Verlagen, sondern zu den Intermediären und ins Ausland.²⁰⁰ Hinzu kommt, dass die Zahlungsbereitschaft für Online-Nachrichtenangebote notorisch sehr tief ist, wenngleich sie zugenommen hat. 2021 sind nur 17% der Befragten in der Schweiz bereit, für Online-Nachrichtenangebote zu bezahlen. Das entspricht zwar

¹⁹⁶ *Siegen/Schneider*, Mediennutzung, 107, 111.

¹⁹⁷ *Schneider/Eisenegger*, Qualität der Medien. Schweiz - Suisse - Svizzera.

¹⁹⁸ *Hanitzsch/van Dalen/Steindl*, The International Journal of Press/Politics 23 (2018), 3; *McChesney/Pickard* (Hrsg.), Will the last reporter please turn out the lights.

¹⁹⁹ *Stiftung Werbestatistik Schweiz*, Werbeaufwand Schweiz.

²⁰⁰ *Handelszeitung*, Schweizer Online-Werbung fließt zu Google und Co.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 4% und ist nicht zuletzt mit der Berichterstattung in der Corona-Pandemie zu erklären. Der Rückgang der Werbeeinnahmen kann damit allerdings bei Weitem nicht kompensiert werden.²⁰¹

Aus Sicht der digitalen Öffentlichkeit kann die Problematik sinkender Werbeerträge der Massenmedien und der fehlenden Bezahlbereitschaft seitens des Publikums insbesondere dann zu einem gravierenden gesellschaftlichen Problem werden, wenn durch Finanzierungsdefizite bei den Medienhäusern Vielfalt und Qualität journalistischer Information abnehmen. Insbesondere konzentriert sich die Berichterstattung der Nachrichtenmedien auf immer weniger Themen und geografische Räume.²⁰²

²⁰¹ Die Erosion der Einnahmen der Medienhäuser und allfällige gesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten werden u.a. im bundesrätlichen Bericht in Erfüllung des Postulates 19.3421, Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) vom 29. April «Revision des Urheberrechtsgesetzes. Überprüfung der Wirksamkeit» behandelt.

²⁰² Fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft, Qualität der Medien Jahrbuch 2020, S. 121ff.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Teil B – Ansätze zur Gestaltung einer Governance der Intermediäre

Die zunehmende Bedeutung der Intermediäre und ihrer Plattformen für die öffentliche Kommunikation hat in Europa zu intensiven politischen Debatten geführt. Im Zentrum dieser Diskussionen stehen in jüngerer Zeit die verschiedenen Risiken der neuen Kommunikationsinfrastruktur für die demokratische Öffentlichkeit und die Möglichkeiten einer demokratiegerechten Governance der Intermediäre.

Insgesamt kann Governance verstanden werden als «das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: Von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.»²⁰³ Die Erweiterung der Perspektive hin zu anderen Akteuren und Koordinationsformen ist gerade im medialen Bereich umso wichtiger, als hier der Staat wegen der Bedeutung der Öffentlichkeit für eine funktionale Demokratie zu Zurückhaltung angehalten ist. Der Governance-Ansatz folgt ausserdem der Einsicht, dass sich die neuen Intermediäre allein mit traditionellen nationalstaatlichen Regulierungsbemühungen nur unzureichend fassen lassen.²⁰⁴

Historisch betrachtet geht die Diskussion über die Governance-Praxis von Intermediären massgeblich auf die Reaktionen zurück, welche die Anwendung des Gesetzesartikels «Section 230» des 1996 in den USA verabschiedeten «Communications Decency Act» ausgelöst hat. Die Section 230 besagt, dass Plattformbetreiber für die Inhalte ihrer Nutzerinnen und Nutzer grundsätzlich nicht ins Recht gefasst werden können. Von US-Gerichten wurde die Section 230 so ausgelegt, dass Plattformbetreiber in den USA beim Umgang mit Inhalten in beide Richtungen freie Hand haben: Sie können nicht für Inhalte ihrer User ins Recht gefasst werden, aber auch nicht für unbegründete oder willkürliche Eingriffe in die Inhalte ihrer User.²⁰⁵ Die Section 230 hat damit eine liberale «Laissez-faire»-Kultur bei den in den USA beheimateten Intermediären verankert, die sich in ihren Konsequenzen auch in Europa und der Schweiz niederschlägt: US-amerikanische Technologie-Unternehmen orientierten und orientieren sich im Zuge ihrer globalen Expansion primär an US-amerikanischen Regeln und Normen.

In den letzten Jahren beschäftigt sich die US-Politik zunehmend mit den negativen Folgen der in der Section 230 codifizierten maximal liberalen Governance-Auslegung. Der US-Kongress hat 2018 die «FOSTA-SESTA»-Ergänzung zur Section 230 verabschiedet, mit der Plattformbetreiber erstmals für Inhalte, die Menschen- und Sexhandel («Sex Trafficking») betreffen, ins Recht gefasst werden können.²⁰⁶ Darüber hinaus findet gegenwärtig eine politische und juristische Debatte über weitere mögliche Reformen der Section 230 statt, um drei zentrale Probleme zu bekämpfen: Hassrede und Online-Missbrauch;²⁰⁷ Falsch- und Desinformation;²⁰⁸ Quasi-Zensur und Intransparenz.²⁰⁹ Die drei negativen Potentiale, die in den vorangehenden Kapiteln skizziert wurden, sind also auch der Anstoss der US-amerikanischen Governance-Debatte.

Der Umstand, dass in den USA eine Debatte über Reformen der Section 230 geführt wird, verdeutlicht einerseits, dass die drei negativen Potentiale der Hassrede, der Falschinformation sowie der Quasi-Zensur und Intransparenz grosse Herausforderungen darstellen – wenn sogar die US-Politik über Parteigrenzen hinweg bereit ist, die ehemals unantastbare liberale Section 230 zu reformieren, muss das Problem ein ernstes sein. Andererseits demonstriert die US-Debatte auch, dass es akuten Bedarf

²⁰³ Mayntz, Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien 2005, 11, 15.

²⁰⁴ Katzenbach, Die Regeln digitaler Kommunikation; Puppis, Communication, Culture & Critique 3 (2010), 134; Donges/Puppis, Kommunikations- und medienpolitische Perspektiven, 81.

²⁰⁵ Edelman, Wired 2021.

²⁰⁶ Stream, Quinnipiac Health Law Journal 23 (2020), 1, S. 1.

²⁰⁷ Boatman, The Kids Are Alt-Right: How Media and the Law Enable White Supremacist Groups to Recruit and Radicalize Emotionally Vulnerable Individuals; Tungate, Information & Communications Technology Law 23 (2014), 172; Jaffe, Boston University Journal of Science and Technology Law 26 (2020), 51.

²⁰⁸ Hwang, Dealing with Disinformation: Evaluating the Case for Amendment of Section 230 of the Communications Decency Act, 252, S. 252–85.

²⁰⁹ Morar/Riley, A guide for conceptualizing the debate over Section 230.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

nach zukunftsweisenden Governance-Ansätzen gibt, um die negativen Potentiale wirksam bekämpfen zu können.

Aus europäischer Sicht reicht das Spektrum der bislang getroffenen oder derzeit geplanten Massnahmen im Bereich der Governance der neuen Intermediäre von Empfehlungen ohne bindenden Charakter bis zu nationalen Gesetzen. Besondere Bedeutung dürfte dem Digital Services Act zukommen, der bislang als Gesetzesvorschlag der EU-Kommission vorliegt und zum neuen massgebenden Rechtsakt für alle EU-Länder im Bereich von Diensten der Informationsgesellschaft werden soll.

Im Folgenden werden der europäische und der schweizerische Rechtsrahmen für eine Governance von Intermediären dargestellt (Kap. 9), ergänzt um zwei Empfehlungen des Europarats. Anschliessend werden Massnahmen gegen Hassrede (Kap. 10), gegen Falschinformation (Kap. 11) und für eine Verbesserung demokratischer Kontrolle und Transparenz der neuen Kommunikationsinfrastruktur besprochen (Kap. 12).

9 Rahmenbedingungen für eine Governance der Intermediäre: Unterschiede zwischen der Europäischen Union und der Schweiz

Die Europäische Union kennt im Gegensatz zur Schweiz bereits heute Spezialvorschriften für die straf- und zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Intermediäre (e-Commerce-Richtlinie). Jüngst hat die EU-Kommission mit dem Digital Services Act einen Gesetzesvorschlag vorgelegt, der die e-Commerce-Richtlinie revidieren soll und eine Reihe neuer Verpflichtungen für Intermediäre vorsieht. Zudem kennt die EU mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)²¹⁰ Verpflichtungen für Video-sharing-Plattformen wie z.B. YouTube. Nicht zuletzt hat sich auch der Europarat mit den Auswirkungen von Intermediären auf die Gesellschaft beschäftigt und Empfehlungen veröffentlicht. (Kap. 9.1). Die Schweiz hingegen kennt keine Spezialvorschriften für Intermediäre (Kap. 9.2).

9.1 Rechtliche Bestimmungen in der EU, Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Empfehlungen des Europarats

9.1.1 Der Rechtsrahmen der EU: e-Commerce-Richtlinie und Digital Services Act

Innerhalb der Europäischen Union ist bis anhin die e-Commerce-Richtlinie²¹¹ der massgebende Rechtsakt im Bereich von Online-Dienstleistungen. Sie regelt die Kompetenzen der Europäischen Kommission und der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen der Online-Dienste und legt den Rahmen fest, innerhalb dessen europäische Mitgliedsstaaten Intermediäre in nationale Gesetze einbinden können.

Zwanzig Jahre nach dem Inkrafttreten der e-Commerce-Richtlinie erscheinen verschiedene ihrer Elemente nicht mehr zeitgemäss. Auch hat die zugehörige Rechtsprechung über die Jahre zu einem heterogenen und teilweise widersprüchlichen Rechtsbild geführt. Die Europäische Kommission hat deshalb an einer Revision der e-Commerce-Richtlinie gearbeitet. Dies betrifft insbesondere die Anpassung der Rechte und Pflichten von Intermediären. Dabei rückt die Europäische Kommission die gesellschaftliche und demokratiepolitische Verantwortung der Intermediäre stärker in den Fokus ihrer Überlegungen. Am 15. Dezember 2020 hat die Kommission den Entwurf für einen «Digital Services Act» vorgestellt.²¹² Dieser Gesetzesvorschlag soll den Zweck erfüllen, mittels Sorgfaltspflichten mehr Verantwortlichkeiten bei Intermediären zu schaffen.

²¹⁰ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/1808, ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69.

²¹¹ Richtlinie 2000/31/EG.

²¹² *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

9.1.1.1 Wesentliche Bestimmungen der e-Commerce-Richtlinie

Zwei wesentliche Bestimmungen der eCommerce-Richtlinie dürften auch nach einem künftigen Inkrafttreten des Digital Services Act weiter bestehen bleiben: Die Haftungsbeschränkungen für Intermediäre und das Verbot einer allgemeinen Überwachungspflicht.

Die Bestimmung zur Haftungsbeschränkung hält fest, dass Intermediäre grundsätzlich nicht für Inhalte haftbar gemacht werden können, die ihnen von einem Nutzer zur Verfügung gestellt wurden. Dies allerdings nur so lange, wie der Intermediär keine Kenntnis von konkreten illegalen Aktivitäten oder Informationen auf seinen Plattformen hat und falls er unverzüglich tätig wird, sobald er von solchen Aktivitäten oder Informationen Kenntnis erhalten hat. Diese Haftungsbeschränkung bezieht sich in erster Linie auf Schadenersatzansprüche und nicht auf die in der Praxis viel bedeutenderen Beseitigungs- bzw. Löschungs- und Unterlassungsansprüche, welche in der e-Commerce-Richtlinie ausdrücklich vorbehalten werden.²¹³

Artikel 15 der e-Commerce-Richtlinie verbietet es den EU-Mitgliedsstaaten zudem, Intermediären eine generelle Überwachungspflicht betreffend die auf ihren Plattformen geteilten Inhalte aufzuerlegen. Sie dürfen entsprechend nicht dazu gezwungen werden, proaktiv und flächendeckend illegale Inhalte oder Informationen aufzuspüren. Hingegen ist es Mitgliedstaaten erlaubt, Intermediären eine Sorgfaltspflicht aufzuerlegen, «um bestimmte Arten rechtswidriger Tätigkeiten aufzudecken und zu verhindern.»²¹⁴ Spezifische und zielgerichtete Überwachungspflichten sind deshalb im Einzelfall und im Einklang mit nationalem Recht zulässig.²¹⁵

Sobald ein Dienstleister in seinem Herkunftsland im reglementierten Bereich als regelkonform erachtet wird, gilt er automatisch auch in allen anderen EU-Mitgliedsstaaten in diesem Bereich als regelkonform.

9.1.1.2 Digital Services Act

Der Digital Services Act (DSA),²¹⁶ der bislang als Gesetzesvorschlag der EU-Kommission vorliegt, ist Teil einer umfangreichen Digitalstrategie der Europäischen Union.²¹⁷ Er ist als Verordnung ausgestaltet und würde damit direkte Wirksamkeit entfalten. Soweit er die Intermediäre berührt, ist er auf die Bekämpfung der Verbreitung illegaler Inhalte, die Etablierung von Verfahrensstandards und Transparenz beschränkt.

Der Digital Services Act gilt generell für «Dienstleister der Informationsgesellschaft»²¹⁸ und damit auch für die Anbieter von sogenannten «Vermittlungsdiensten». Zu den Vermittlungsdiensten gehören neben anderen auch «Hosting-Dienste» oder «Hosting-Provider». Diese sind definiert als Dienste, die «von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in dessen Auftrag (...) speichern.»²¹⁹ Als «Online-Plattform» wird im Digital Services Act ein «Hosting-Dienstanbieter [bezeichnet], der im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet (...)»²²⁰.

²¹³ Vgl. Art. 14 e-Commerce-Richtlinie.

²¹⁴ Erwägungsgrund 48 e-Commerce-Richtlinie

²¹⁵ Vgl. Erwägungsgrund 47 e-Commerce-Richtlinie.

²¹⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG. COM(2020) 825 final.

²¹⁷ *Europäische Kommission*, Ein Europa für das digitale Zeitalter, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_de. Weitere Hauptstränge dieser Digitalstrategie sind der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte), COM(2020) 842 final, eine Mitteilung der Kommission über eine europäische Datenstrategie (*Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen) und eine KI-Strategie (*Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission; *Europäische Kommission*, Weissbuch) mit u.a. einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (Gesetz über Künstliche Intelligenz), COM (2021) 216 final.

²¹⁸ Gemäss Richtlinie (EU) 2015/1535 ist ein «Dienst der Informationsgesellschaft» definiert als «jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung».

²¹⁹ Art. 2f. Digital Services Act, vgl. dort auch für die anderen beiden Typen: «Reine Durchleistungsdienste» wie z.B. Email-Provider und «Caching-Dienste».

²²⁰ Art. 2 Bst. h Digital Services Act.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Der Digital Services Act sieht für alle Vermittlungsdienste vor, dass sie:

- einen Zustellungsbevollmächtigten in einem Mitgliedstaat der EU ernennen müssen. Vorgesehen ist, dass diese Person für Verfehlungen des Intermediärs ins Recht gefasst werden kann;
- mindestens einmal jährlich einen Bericht verfassen müssen, welcher über die im Berichtszeitraum stattgefundene Inhaltsmoderation Auskunft gibt.²²¹

Online-Plattformen, sollen darüber hinaus:

- ein Melde-System für Nutzende implementieren müssen. Die gemeldeten Inhalte müssen rasch geprüft und gegebenenfalls entfernt werden;
- mit nationalen Behörden bei Anordnungen zum Vorgehen gegen einen bestimmten illegalen Inhalt zusammenarbeiten;
- Entfernungen von Inhalten begründen müssen;
- Massnahmen gegen missbräuchliche Nutzerinnen und Nutzer ergreifen;
- ein internes Beschwerdesystem und ein aussergerichtliches Schlichtungssystem einführen;
- Schnellverfahren für «Trusted Flaggers» einführen, d.h. für private Nutzerinnen und Nutzer, Regierungsbehörden und NGOs, die den Plattformen kritische Inhalte melden;²²²
- einer Meldepflicht an die nationalen Behörden unterstehen bei mutmasslich strafrechtlichen Vergehen gegen das Leben oder die Sicherheit von Personen;
- Transparenz über politische und kommerzielle Werbung herstellen müssen. Sie müssen dabei sicherstellen, dass Nutzerinnen und Nutzer für jede einzelne Werbung Folgendes sehen können: 1) dass es sich bei den angezeigten Informationen um Werbung handelt, 2) die natürliche oder juristische Person, in deren Namen die Werbung angezeigt wird, 3) aussagekräftige Informationen über die wichtigsten Parameter zur Bestimmung der Nutzer, denen die Werbung angezeigt wird;
- Weitere Transparenz- und Berichtsverpflichtungen erfüllen müssen.

Betreiber grosser Plattformen mit über 45 Millionen aktiven Nutzenden pro Monat in der EU sollen ausserdem:

- zu weitergehenden Berichtspflichten verpflichtet werden;
- ein Risiko-Assessment einführen;
- sich unabhängigen Überprüfungen unterziehen;
- die wichtigsten Parameter ihrer Empfehlungssysteme offenlegen und Möglichkeiten für die Änderungen dieser Parameter darlegen;
- den zuständigen Regulierungsbehörden und allenfalls auch Forschenden Zugang zu denjenigen Daten gewähren, welche für die Überwachung und Einhaltung der Verordnung sowie der Einschätzung systemischer Risiken relevant sind;
- einen oder mehrere Compliance-Beauftragte ernennen;
- weitergehenden Transparenzpflichten in Bezug auf Werbung unterstellt werden.

²²¹ Von dieser Berichtspflicht ausgenommen sind Klein- und Kleinstunternehmen. Kleine Unternehmen beschäftigen weniger als 50 Personen und haben einen Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz, der bzw. die 10 Mio. EUR nicht übersteigt. Kleinstunternehmen beschäftigen weniger als 10 Personen haben einen Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz, der bzw. die 2 Mio. EUR nicht überschreitet (Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, 2003/361/EG).

²²² Die Plattformen kennen unterschiedliche Bedingungen und Verfahren, wie Interessierte zu einem «Trusted Flagger» werden können. Teilweise müssen sie Expertise in einem Themenfeld aufweisen wie etwa Desinformation zu COVID-19, zudem müssen sie bereits vor der Aufnahme ins Programm kritische Inhalte zuverlässig gemeldet haben. Abgeschlossen wird die Aufnahme meist mit einer Schulung zu den Community Richtlinien der Plattformen.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Als Sanktionen sind Bussen in der Höhe von bis zu sechs Prozent des Jahresumsatzes vorgesehen.

Im Sinne von Haftungsprivilegien für die Intermediäre sollen mindestens die oben genannten Bestimmungen aus der e-Commerce-Richtlinie übernommen werden (vgl. Kap. 9.1.1.1). Zudem ist neu eine «Gute-Samariter-Klausel» vorgesehen. Diese soll sicherstellen, dass Vermittlungsdienste für Massnahmen (oder Nicht-Massnahmen) gegen illegale Inhalte, die sie in guten Glauben getroffen haben, nicht verantwortlich gemacht und bestraft werden.

Der räumliche Anwendungsbereich ist neu im Sinn eines Auswirkungs- bzw. Marktortprinzips definiert. Ins Recht fasst die Verordnung damit Anbieter von Diensten, die in einem EU-Land Wirkung entfalten (zum Beispiel indem sie von der Bevölkerung eines Landes stark genutzt werden) und nicht mehr nur jene Anbieter, die in einem EU-Land ihren Sitz haben.²²³

Aktuell ist der Digital Services Act in den regulären Gesetzgebungsprozess der EU eingespeist und sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Europäischen Rat behandelt. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass der Gesetzestext im Verlaufe dieses Prozesses noch mehrere und unter Umständen auch grundlegende Änderungen erfährt. Dies betrifft damit auch die im Text vorgesehenen Massnahmen. Es ist nicht zu erwarten, dass der Digital Services Act vor 2023 in Kraft treten wird.

9.1.2 Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)

Die Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) setzt EU-weite Standards für lineares Fernsehen und nichtlineare (Video-)Abrufdienste. In diesem Sinne regelt die AVMD-RL zunächst elektronische Medienformate, die eine redaktionelle Verantwortung über Zusammenstellung und Auswahl der Inhalte übernehmen.

In ihrer am 19. Dezember 2018 revidierten Version²²⁴ sieht die AVMD-RL die Ausweitung des bisherigen Geltungsbereichs auf Videosharing-Plattformen und damit auf jenen Teil der Intermediäre vor, bei denen der Up- und Download von Videos im Vordergrund steht (z.B. YouTube).²²⁵

Die AVMD-RL sieht einen umfangreichen Katalog an Massnahmen für Anbieter von Video-Sharing-Plattformen vor, wobei bei der Umsetzung der Vorschriften Ko-Regulierung gefördert werden soll.²²⁶ Wie beim Digital Services Act sollen die Massnahmen u.a. auf das Schadenspotential der verschiedenen Dienste abgestimmt werden und der Grösse der Video-Sharing-Plattform Rechnung tragen.

Ziele der Regulierung sind der Schutz der Allgemeinheit sowie speziell der Minderjährigen vor audiovisuellen Inhalten, in denen zu Gewalt oder Hass aufgestachelt wird oder deren Verbreitung eine Straftat darstellt, sowie die Durchsetzung bestehender Regeln im Bereich der Werbung (u.a. Erkennbarkeit von Werbung, keine Gefährdung der Gesundheit, Einhaltung von Tabak-, Alkohol- und Heilmittelwerbeverbot).

²²³ Das Schweizer Recht kennt entsprechende Bestimmungen ebenfalls: In Bereichen des Strafrechts, und des Persönlichkeitsschutzes. Auch das neue Schweizer Datenschutzgesetz ist für seine öffentlich-rechtlichen Bestimmungen (zu welchen unter anderem die Datenschutzaufsicht durch den EDÖB gehört) gemäss dem sog. Auswirkungsprinzip auch auf ausländische Unternehmen anwendbar, wenn sich die Datenbearbeitung in der Schweiz auswirkt (Art. 3 Abs. 1 nDSG). Für den räumlichen Anwendungsbereich der privatrechtlichen und strafrechtlichen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes gelten das Bundesgesetz über das internationale Privatrecht bzw. das Strafgesetzbuch (Art. 3 Abs. 2 nDSG). Neu sieht das Datenschutzgesetz zudem vor, dass gewisse ausländische Unternehmen, die Daten von Personen in der Schweiz bearbeiten, zur Bezeichnung einer Vertretung in der Schweiz verpflichtet sind (vgl. Art. 14 nDSG und *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 225). Jüngere Gesetzesprojekte gehen ebenfalls in diese Richtung, vgl. z.B. die Botschaft zum Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele, BBl 2020 8295).

²²⁴ Richtlinie (EU) 2018/1808.

²²⁵ Videosharing-Plattformen, die unter diese Definition fallen würden, sind z.B. YouTube, Vimeo, Hulu oder Twitch. Social Media wie z.B. Facebook fallen nur dann unter diese Definition, wenn eine wesentliche Funktion des sozialen Netzwerks in der Bereitstellung von Sendungen und nutzergenerierten Videos besteht. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, das Kriterium der «wesentlichen Funktion» im Einzelfall zu beurteilen (vgl. für die entsprechenden Kriterien EU-Kommission (Mitteilung der Kommission, 2020/C223/02)).

²²⁶ Vgl. Art. 4a und Erwägungsgrund 49 AVMD-RL.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Die Plattformen müssen dazu u.a.

- nutzerfreundliche Melde-, Bewertungs- und Beschwerdemechanismen zur Anzeige und Behandlung von schädlichen Inhalten einführen;
- Systeme zur Altersverifikation und elterlicher Kontrolle einführen;
- Prozesse definieren für unparteiische aussergerichtliche Rechtsbehelfsverfahren im Fall von Streitigkeiten zwischen Nutzenden und Plattformen;
- Massnahmen treffen zur Förderung von Medienkompetenz.

9.1.3 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Auch der EGMR hat sich in seiner für die Schweiz verbindlichen Rechtsprechung bereits mehrfach mit der Frage beschäftigt, inwieweit Betreiber von Internetplattformen mit Blick auf deren Grundrechte für Inhalte Dritter rechtlich verantwortlich gemacht werden dürfen.

Dabei sind für den EGMR insbesondere die folgenden Aspekte des Einzelfalls relevant bei der Beurteilung, ob die Haftung eines Providers für fremde Inhalte verhältnismässig ist: Die Inhaltsnähe, die Grösse und die Professionalität des Dienstansbieters, die Voraussehbarkeit, Offensichtlichkeit und Schwere der Rechtsverletzung (z.B. Aufruf zu Gewalt), die Eignung der getroffenen Vorkehrungen (z.B. Etablierung von Benimmregelungen und Bereithalten von Meldesystemen für die Nutzenden) und die Dauer der Nichtentfernung des Inhalts. Für den Fall eines grossen und professionellen Nachrichtenportals als Betreiber eines Diskussionsforums hat der EGMR die Haftung für einen fremden Inhalt selbst ohne Kenntnis des Inhalts als verhältnismässig beurteilt (*punktueller* Überwachungspflicht). Dies insbesondere aufgrund der sehr grossen Inhaltsnähe (das Portal konnte Einfluss auf die Auswahl der Autoren bzw. der Kommentare nehmen) und der offensichtlichen sowie voraussehbaren Rechtsverletzung.²²⁷ Bei einem inhaltsferneren Provider – im konkreten Fall Google als Betreiberin der Blogging-Plattform *blogger.com* – erachtete der EGMR eine Haftung Googles für Kommentare auf der Blogging-Plattform allerdings als unverhältnismässig, weil es sich um eine weniger schwere Ehrverletzung handelte und Google geeignete Vorkehrungen getroffen hatte («notice-and-action» mittels Bereithalten einer «report abuse»-Funktion und Weiterleiten der Meldung an den Blogger, worauf dieser den Post und die Kommentare löschte).²²⁸

Aus der Rechtsprechung des EGMR kann im Umkehrschluss gefolgert werden, dass eine Verantwortlichkeit auch inhaltsfernerer Intermediäre für Inhalte Dritter umso eher angenommen werden darf, je weniger geeignete Vorkehrungen der Intermediär gegen die Verbreitung illegaler Inhalte getroffen hat. Daraus kann wiederum der Schluss gezogen werden, dass Staaten von Intermediären, selbst wenn diese eine geringere Inhaltsnähe aufweisen, das Ergreifen geeigneter Massnahmen wie die Implementierung eines Melde- und Prüfsystems verlangen dürfen, insbesondere wenn die betroffenen Intermediäre eine bestimmte Grösse und Professionalität aufweisen. Mit Blick auf die Grundrechte der von der Rechtsverletzung Betroffenen könnte sogar über eine Pflicht des Staates diskutiert werden, von Intermediären bestimmte Massnahmen verlangen zu *müssen*, um einen hinreichenden Grundrechtsschutz der Betroffenen zu gewährleisten. Gleichzeitig hält der EGMR fest, dass jegliche Pflicht zur *systematischen* Überwachung bzw. Filterung von Inhalten eine unverhältnismässige Verpflichtung darstellt und das Risiko birgt, dass die Intermediäre ein die Meinungsfreiheit unterminierendes Überwachungssystem einrichten.²²⁹

9.1.4 Europarat

Der Europarat hat sich verschiedentlich mit den Auswirkungen von Intermediären auf die Gesellschaft und insbesondere auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten beschäftigt und entsprechende Empfehlungen verabschiedet. Zwar haben diese keinen bindenden Charakter für die

²²⁷ Vgl. für den Fall eines grossen Nachrichtenportals, das ein Diskussionsforum betreibt, EGMR, Urteil vom 16.6.2015, Nr. 64569/09, *Delfi AS g. Estland*; BUNDESRAT, *Zivilrechtliche Verantwortlichkeit*, S. 69 f.

²²⁸ Vgl. EGMR, Zulässigkeitsentscheid vom 19.9.2017, Nr. 3877/14, *Tamiz g. Vereinigtes Königreich*; vgl. auch betreffend einen inhaltsferneren Diskussionsforum-Betreiber EGMR, Urteil vom 19.3.2019, Nr. 43624/14, *Høiness g. Norwegen*.

²²⁹ Vgl. etwa EGMR, Urteil vom 2.2.2016, Nr. 22947/13, *Magyar Tartalomszolgáltatok Egyesülete and Index.hu Zrt v. Ungarn*, Ziff. 82.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Mitgliedstaaten, doch stützt sich der EGMR in seiner Rechtsprechung wiederholt auf gewisse Empfehlungen, womit diese einen höheren Stellenwert erlangen.

Eine jüngere Empfehlung des Ministerkomitees «zu den Rollen und Verantwortlichkeiten von Internet-Vermittlern»²³⁰ richtet eine Reihe von Forderungen sowohl an Mitgliedstaaten als auch die Intermediäre.

Mitgliedstaaten sollen den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im digitalen Umfeld sicherstellen. Anerkannt wird dabei explizit, dass Mitgliedstaaten eine Verpflichtung haben, den Schutz von individuellen Grundrechten gegenüber Intermediären durchzusetzen – nötigenfalls auch mittels Regulierung.²³¹ Sie müssen bei solchen Massnahmen jedoch sicherstellen, dass (1) die Legalität und Proportionalität gewahrt ist, (2) Transparenz und Vorhersehbarkeit herrscht, (3) Schutzmassnahmen zur Sicherung der freien Meinungsäusserung getroffen werden, und (4) für alle Akteure ein Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln und Verfahrensprozessen bestehen.

Intermediäre ihrerseits sollen gemäss Europarat die Einschränkungen von Meinungsäusserung und Informationsfluss (ob automatisiert oder nicht) so minimal wie möglich ausgestalten, diese nur auf der Basis von legitimen Gründen vornehmen und dabei transparente und nichtdiskriminierende Prozesse definieren. Schliesslich fordert der Europarat die Intermediäre dazu auf, in regelmässigen Abständen Transparenzberichte über ihre Eingriffe in Meinungsäusserungen und Informationsflüsse zu publizieren.

9.2 Der Schweizer Rechtsrahmen

In der Schweiz bestehen in den Bereichen der Hassrede und Falschinformation keine spezifischen gesetzlichen Regelungen oder eine ausführliche Rechtspraxis bezüglich der Verantwortlichkeit von Intermediären für fremde widerrechtliche Inhalte auf ihren Plattformen. Auch bestehen keine Vorschriften, die die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Intermediären stärken oder Intermediäre zu mehr Transparenz verpflichten. Vielmehr wird die Tätigkeit von Intermediären von den allgemeinen Rechtsregeln (wie Strafrecht und Persönlichkeitsschutz etc.) erfasst, während auf den Erlass von spezifischen gesetzlichen Regelungen bislang verzichtet wurde.

Betreffend die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern für Inhalte Dritter ist der Bundesrat 2015 zum Schluss gekommen, dass das Formulieren einer allgemeinverbindlichen, generell-abstrakten Regelung angesichts der Vielzahl der Akteure und der vielfältigen, sich ständig entwickelnden technischen Konstellationen kaum möglich und die Einzelfallbetrachtung der Gericht anhand der bestehenden allgemeinen Regeln zu bevorzugen sei.²³² Vor dem Hintergrund der allgemeinen straf- und zivilrechtlichen Haftungsgrundsätze wird in der Lehre im Grundsatz eine Abstufung der Sorgfaltpflichten nach der Inhaltsnähe des Providers bzw. nach den Möglichkeiten zur redaktionellen Einflussnahme und unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls befürwortet. Unterschieden wird oft zwischen «inhaltsnäheren Hosting-Providern» (z.B. Social Media) und «inhaltsferneren Providern» (z.B. Suchmaschinenanbieter). Erstere sind typischerweise für die Architektur und das Design der Kommunikationsplattform verantwortlich, entscheiden über die Möglichkeiten der Interaktion und auch über die Verbreitung von Inhalten. Über die Nutzungsbestimmungen können die Betreiber vorgeben, welche Inhalte oder Verhaltensweisen unerwünscht oder unerlaubt sind.²³³ Letztere sind als Betreiber einer technischen Infrastruktur lediglich mit der automatisierten Aufschaltung von Informationen befasst und nehmen keine redaktionelle Tätigkeit wahr, weshalb sie rechtlich den herkömmlichen Hosting-Providern gleichgestellt werden, also Diensten, die im Internet bloss Speicherplatz zur Verfügung stellen.²³⁴

²³⁰ Empfehlung des Ministerialkomitees zu Rolle und Verantwortlichkeit von Internetintermediären (Europarat, CM/REC(2018)2).

²³¹ *Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries.*

²³² Vgl. *Schweizerischer Bundesrat, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern*, S. 19; *Zeller, Kommentar zu Art. 28 StGB*, N 103a.

²³³ Vgl. *Schweizerischer Bundesrat, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern*, S. 19; *Zeller, Kommentar zu Art. 28 StGB*, N 103a.

²³⁴ *Schweizerischer Bundesrat, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern; Zeller, Kommentar zu Art. 28 StGB*, N 103.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

9.2.1 Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Intermediären für Inhalte Dritter

Was die Strafbarkeit von inhaltsferneren Providern wie z.B. Suchmaschinenanbietern angeht, enthält das geltende Recht keine allgemeine Verpflichtung, aufgrund bestimmter Hinweise auf das Bestehen einer Rechtsverletzung einzuschreiten («Notice-and-action»-Pflicht). Eine solche Verpflichtung müsste durch spezifische Rechtsnormen begründet werden.²³⁵ Eine Strafbarkeit kann aber dann in Frage kommen, wenn der Provider trotz konkretem Hinweis («Notice») auf das Bestehen einer Rechtsverletzung untätig bleibt und es sich um eine klare Rechtsverletzung handelt (ggf. Strafbarkeit wegen Gehilfenschaft nach Artikel 25 StGB zu einem Verbrechen oder Vergehen).²³⁶

Weniger klar ist die Rechtslage bei inhaltsnäheren Hosting-Providern wie Social-Media-Plattformen, die typischerweise die Architektur und das Design der Kommunikationsplattform verantworten und entsprechend über die Möglichkeiten der Interaktion und auch über die Verbreitung von Inhalten entscheiden. Über die Nutzungsbestimmungen/Allgemeine Geschäftsbedingungen AGB können die Betreiber vorgeben, welche Inhalte oder Verhaltensweisen unerwünscht oder unerlaubt sind, wobei Inhalte (meist) im Nachhinein entfernt werden können (ex-post-Kontrolle). Damit verfügen solche Dienste über eine erhöhte «Verhinderungsmacht» ähnlich einem Redaktor. Entsprechend wäre eine (subsidiäre) Strafbarkeit wegen Nichtverhinderns einer strafbaren Veröffentlichung (Art. 28 Abs. 2 und Art. 322^{bis} StGB) auch ohne konkrete Hinweise bzw. eine punktuelle Überwachungspflicht im Einzelfall nicht ausgeschlossen, wenn eine Rechtsverletzung aufgrund konkreter Umstände als wahrscheinlich erscheint und der Plattformbetreiber daher die Rechtsverletzung antizipieren musste (z.B. nach wiederholten, gravierenden Rechtsverstössen bestimmter Nutzender).²³⁷

9.2.2 Zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Intermediären für Inhalte Dritter

Was die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Hosting-Providern für Inhalte Dritter angeht, können diese als Mitwirkende an einer Persönlichkeitsverletzung ins Recht gefasst werden, da sie die Veröffentlichung des betreffenden Inhalts ermöglichen. In Frage kommt insbesondere die Klage auf Beseitigung der persönlichkeitsverletzenden Inhalte (Art. 28a ZGB). Da die Beseitigungsklage anders als die Schadenersatzklage kein Verschulden voraussetzt, können Intermediäre auch ohne Kenntnis bzw. ohne vorherigen Hinweis an den Intermediär zur Beseitigung der Persönlichkeitsverletzung verpflichtet werden. Allerdings haben die Gerichte bei der Anordnung von Massnahmen insbesondere den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten: So muss die Persönlichkeitsverletzung mit zumutbaren Mitteln beseitigt werden können.²³⁸

Im ersten höchstrichterlichen Entscheid zur Verantwortlichkeit eines sehr inhaltsnahen Hosting-Providers (Blog-Hosterin "Tribune de Genève") ist das Bundesgericht zum Schluss gekommen, dass eine Blog-Hosterin selbst dann zur Entfernung des Inhalts eines Blogs verpflichtet werden könne, wenn sie vom Inhalt nichts wisse.²³⁹ In seiner Begründung berief sich das Bundesgericht auf den Wortlaut von Artikel 28 Absatz 1 ZGB, wonach gegen jede Person vorgegangen werden kann, die an einer Persönlichkeitsverletzung mitwirkt. Im Übrigen sei es Sache des Gesetzgebers, eine allfällige Unangemessenheit bei der Anwendung des geltenden Rechts auf das Internet und auf Blog-Hoster zu korrigieren. Der Entscheid wurde in der Lehre kritisch aufgenommen. Zwar stimmten die Autoren einem Beseitigungsanspruch gegen die Tribune de Genève im Ergebnis zu. Sie kritisierten aber, dass es das Bundesgericht unterlassen habe, mögliche Einschränkungen vorzunehmen, indem es die Verpflichtung zur Löschung pauschal die Verantwortlichkeit jedes an einer Persönlichkeitsverletzung Mitwirkenden bejahte. Dadurch ergebe sich für Hosting-Provider eine unbefriedigende Zwickmühle.

²³⁵ Vgl. mit Verweisen auf abweichende Lehrmeinungen *Zeller*, Kommentar zu Art. 28 StGB, N 103; vgl. etwa die Pflicht von Fernmeldediensteanbieterinnen in Art. 86 des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS, SR 935.51), den Zugang zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten, die auf einer Sperrliste aufgeführt sind, zu sperren.

²³⁶ Vgl. *Zeller*, Kommentar zu Art. 28 StGB, N 102; *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 74.

²³⁷ Vgl. m.w.H. *Zeller*, Kommentar zu Art. 28 StGB, N 103a.

²³⁸ *Schweizerischer Bundesrat*, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern, S. 30f; vgl. *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 96f.

²³⁹ BGer, Urteil vom 14.1.2013, 5A_792/2011 (sog. Tribune de Genève-Entscheid).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Denn sie müssten zur Vermeidung von Prozessrisiken alle bei ihnen veröffentlichten Inhalte kontrollieren, was letztlich einer Pflicht zur grundrechtlich problematischen generellen Inhaltsüberwachung gleichkommt.²⁴⁰

Im Zuge dieses (nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlichten) Entscheids hat sich der Bundesrat in einem ausführlichen Bericht aus dem Jahr 2015 mit der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit von Providern befasst und eine gesetzliche Beschränkung der Verantwortlichkeit für gewisse Kategorien von Providern verworfen.²⁴¹ Der Bundesrat ist damals zum Schluss gekommen, dass angesichts der Vielzahl der Akteure und der vielfältigen, sich ständig entwickelnden technischen Konstellationen das Formulieren einer allgemeinverbindlichen, generell-abstrakten Regelung kaum möglich sei. Den Gerichten stehe nach geltendem Recht bereits ein Instrumentarium zur Verfügung, um den Kreis der Verantwortlichen auf das rechtspolitisch Wünschbare einzuschränken.²⁴² Dem ist das Bundesgericht in einem neueren Leitentscheid zum Urheberrecht gefolgt und hat die Verantwortlichkeit von Access-Providern (Anbieter von Internetzugang) mangels adäquat kausalen Tatbeitrags verneint.²⁴³ Inwieweit Social-Media- oder Suchmaschinenbetreiber für fremde widerrechtliche Inhalte verantwortlich sind, hat das Bundesgericht bis anhin nicht beurteilen müssen. Generell sind nach Ansicht des Bundesrats und der Lehre bei Providern die Inhaltsnähe bzw. die Möglichkeiten zur redaktionellen Einflussnahme bei der Prüfung der haftungsausschliessenden Sorgfaltspflichten stets zu berücksichtigen.²⁴⁴

Generell sind nach Ansicht des Bundesrats und der Lehre die Inhaltsnähe bzw. die Möglichkeiten zur inhaltlichen Einflussnahme stets zu berücksichtigen bei der Prüfung, inwieweit Provider für fremde Inhalte ins Recht gefasst werden, bzw. welche geeigneten Vorkehrungen gegen die Verbreitung widerrechtlicher Inhalte von ihnen verlangt werden dürfen.²⁴⁵ Bei der Revision des Urheberrechtsgesetzes (URG, SR 231.1) wurde im Zusammenhang mit der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit von Hosting-Providern für Urheberrechtsverletzungen eine Sonderregelung eingefügt. Um die Pirateriebekämpfung im Internet effektiver zu gestalten, sieht Art. 39d URG eine neue sog. Stay-down-Pflicht für Hosting-Provider vor: Diese müssen neu dafür sorgen, dass urheberrechtsverletzende Inhalte, die nach einem Hinweis des Inhabers entfernt wurden, nicht erneut mithilfe ihrer Plattform widerrechtlich zugänglich gemacht werden. Allerdings gilt die Stay-down-Pflicht nur für Hosting-Provider, die eine besondere Gefahr für Urheberrechtsverletzungen schaffen, wie insbesondere sog. Piraterieseiten, und damit nicht für gängige Social Media- oder Suchmaschinenbetreiberinnen.

²⁴⁰ S. Bericht des Bundesrates «Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern» vom 11. Dezember 2015, Ziff. 3.2.2. mit den Nachweisen dort in Fn. 88; *Kernen*, Jusletter 2013, Rz. 24f.

²⁴¹ Vgl. Bericht des Bundesrates "Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern" vom 11. Dezember 2015, Ziff. 3 und 7.1. So hätte namentlich eine Übernahme der Haftungsbeschränkung aus der e-Commerce-Richtlinie die Ausgangslage kaum verändert, bezieht sich diese doch in erster Linie auf reparatorische Ansprüche (z.B. Schadenersatz) und nicht auf die in der Praxis viel bedeutenderen negatorischen Ansprüche (z.B. Beseitigung [Löschung] oder Unterlassung), welche in der e-Commerce-Richtlinie teilweise ausdrücklich vorbehalten werden (s. Art. 12 Abs. 3, 13 Abs. 2 und 14 Abs. 3 der e-Commerce-Richtlinie. Dazu auch Gutachten des SIR zur zivilrechtlichen Verantwortlichkeit von Internet-Service Providern in Deutschland, Frankreich, Dänemark, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 29. September 2015, S. 12 ff., abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2015/2015-12-110/gutachten-sir-d.pdf>).

²⁴² Vgl. betreffend negatorische Ansprüche (z.B. Beseitigung oder Unterlassung) Bericht des Bundesrates "Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern" vom 11. Dezember 2015, Ziff. 7.1 und betreffend reparatorische Ansprüchen (z.B. Schadenersatz) Ziff. 7.2.

²⁴³ BGE 145 III 72

²⁴⁴ Vgl. m.w.Verw. *Schweizerischer Bundesrat*, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern, S. 27 und S. 32f; *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 78.

²⁴⁵ Vgl. m.w.Verw. *Schweizerischer Bundesrat*, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern, S. 27 und S. 32f; *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 78.

10 Governance von Hassrede

Wichtigste Punkte

- Bestimmte Formen von Online-Hassrede (vgl. Kap. 5) tangieren direkt demokratische Grund- und Teilhaberechte. Deshalb kennen die meisten europäischen Länder gesetzliche Schutzbestimmungen.
- In der Schweiz sind z.B. Ehrverletzungen, Diskriminierung und Aufruf zu Hass (Art. 173 ff. StGB, Art. 261^{bis} StGB und Art. 28 ZGB) verboten. Allerdings erweist sich im Internet die Rechtsdurchsetzung und insbesondere die Strafverfolgung der oft anonymen Täter als schwierig.
- Die EU (Digital Services Act) und Deutschland, Österreich, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Irland und Belgien haben Gesetze gegen Hassrede auf Plattformen in Kraft gesetzt oder diskutieren derzeit entsprechende Vorhaben.

10.1 Massnahmen gegen Hassrede in Europa

10.1.1 Europäische Union und Europarat

Neben dem am 15. Dezember publizierten Gesetzesvorschlag zum Digital Services Act (vgl. Kap. 9.1.1) kennt die EU mit dem am 28. Januar 2008 verabschiedeten «Rahmenbeschluss des Rates der EU zur strafrechtlichen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit»²⁴⁶ eine rechtliche Grundlage zur Regulierung von Hassrede. Darauf aufbauend verabschiedete sie eine Reihe von Kodizes und Empfehlungen ohne rechtliche Bindung.²⁴⁷ Mit dem Digital Services Act sollen einige dieser Empfehlungen nun in einen rechtlich bindenden Rahmen gefasst werden und z.B. Intermediäre zur raschen Prüfung und gegebenenfalls Entfernung von illegalen Inhalten auf Anzeige hin verpflichtet werden können (vgl. Kap. 9.1.1). Für Videosharing-Plattformen wurden zudem in der revidierten AVMD-RL Verpflichtungen zur Bekämpfung von Hassrede definiert (vgl. Kap. 9.1.2). Schliesslich kennt die anfangs 2021 angenommene Verordnung zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (TERREG) für Intermediäre eine Löschoflicht von propagandistischen Inhalten vor, die zum Terror aufrufen.²⁴⁸

Auch der Europarat und dessen «Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz» (ECRI) haben sich wiederholt mit dem Thema Hassrede auseinandergesetzt.²⁴⁹ Ein Instrument mit rechtlicher Bindungswirkung ist das am 28. Januar 2003 zur Zeichnung aufgelegte «Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität» («Cybercrime Convention») betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art.²⁵⁰ Es dehnt die Reichweite der Cybercrime Convention auf Delikte rassistischer oder fremdenfeindlicher Propaganda aus. Ziel ist die Vereinheitlichung der strafrechtlichen Einstufung solcher Handlungen oder Äusserungen. Dies soll es den Vertragsparteien u.a. erleichtern, die im Übereinkommen vorgesehenen Mittel und Wege internationaler Zusammenarbeit zu nutzen. Die Schweiz hat als Vertragsstaat der Cybercrime Convention dieses Zusatzprotokoll zwar unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert.

²⁴⁶ *Rat der Europäischen Union*, Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

²⁴⁷ Dazu gehört z.B. der «Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassrede im Internet» vom 30. Juni 2016 (*Europäische Union*, Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassrede im Internet), den verschiedene Intermediäre wie z.B. Facebook, Twitter, YouTube und Snapchat unterzeichnet haben, die Mitteilung zum «Umgang mit illegalen Online-Inhalten – Mehr Verantwortung für Online-Plattformen» COM(2017)555 final (*Europäische Kommission. Umgang mit illegalen Online-Inhalten. Mehr Verantwortung für Online-Plattformen*) und die «Empfehlung für wirksame Massnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten» (*Europäische Kommission*, Empfehlung (EU) 2018/334 der Kommission vom 1.3.2018 für wirksame Massnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten, ABL L63 vom 6.3.2018, S. 50).

²⁴⁸ Als Löschoforderung genügt die Anordnung einer Behörde in einem EU-Land; es muss kein Gericht ein- bzw. zwischengeschaltet werden (Verordnung (EU) 2021/784 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (TERREG)).

²⁴⁹ Vgl. z.B. *European Commission against Racism and Intolerance*, Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 15 der ECRI über die Bekämpfung von Hassrede; vgl. zudem für einen Überblick zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Spannungsfeld zwischen erlaubten Äusserungen im Rahmen der Meinungsfreiheit gemäss Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und verbotener rassistischer und diskriminierender Hassrede *McGonagle*, The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges.

²⁵⁰ *Europarat*, Zusatzprotokoll (SEV 189) zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art Vgl. ausserdem *Committee of Experts on Combating Hate Speech*, Background Document.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

10.1.2 Europäische Gesetze im Bereich Hassrede

Ziel von Gesetzen und Gesetzesvorhaben im Zusammenhang mit Hassrede ist in den meisten Ländern der Schutz der Bevölkerung (oft insbesondere von Kindern und Jugendlichen) und der nationalen Sicherheit und generell der Grundrechte (z.B. Deutschland, Österreich, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Irland und Belgien). Deutschland und Österreich beabsichtigen darüber hinaus explizit eine verbesserte Durchsetzung des Strafrechts.

Der sachliche Anwendungsbereich der meisten Gesetze oder Gesetzesprojekte baut damit auf bereits bestehende nationale Grundrechte und Straftatbestände auf. Dies ist auch der Fall im DSA-Gesetzesvorschlag, der sich explizit auf die Gesetze der Mitgliedstaaten und das Unionsrecht bezieht. Die Kataloge der Straftaten sind entsprechend breit angelegt und aufgrund der Verankerung im Strafrecht der jeweiligen Länder unterschiedlich. Sie umfassen aber typischerweise die folgenden Elemente: (1) Aufstachelung zu Gewalt oder Hass sowie Beleidigungen gegen Personen aufgrund von Herkunft, Nationalität, Ethnie, «Rassenzugehörigkeit», Religion, Geschlecht, sexueller Identität, sexueller Ausrichtung, oder einer Behinderung, (2) Entschuldigung bzw. Relativierung oder Rechtfertigung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, (3) Aufrufe zu terroristischen Akten oder deren Entschuldigung.

Drei Länder (Österreich, Irland und Grossbritannien) planen zudem, neue Straftatbestände im Zusammenhang mit Hassrede auf Plattformen zu schaffen. In Österreich zum Beispiel wurden gewisse Arten des Cyberbullyings unter Strafe gestellt.

Die Regulierungsansätze gehen von der Erkenntnis aus, dass die traditionelle Strafverfolgung und Festsetzung der Straftäter aufgrund der häufigen Anonymität und grenzüberschreitenden Natur des Internets, der auf Plattformen massenhaft und schnell verbreiteten Inhalte sowie der beschränkten Ressourcen der Justizbehörden ineffizient ist (vgl. für die Schweiz, Kap. 10.2.3). Entsprechend wird der Ansatz verfolgt, die Intermediäre bei der Bekämpfung von Hassrede stärker in die Pflicht zu nehmen.

Vorgesehen sind im Wesentlichen folgende regulatorischen Massnahmen:

Meldepflichten für Intermediäre: Intermediäre müssen (z.B. Strafverfolgungs-)Behörden Inhalte dann melden und alle vorliegenden einschlägigen Informationen zur Verfügung stellen, wenn der Verdacht besteht, «dass eine schwere Straftat, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit von Personen darstellt, begangen wurde, begangen wird oder begangen werden könnte.»²⁵¹ Zweck der Bestimmungen ist eine effizientere Strafverfolgung von Tätern.

Meldesysteme für Nutzerinnen und Nutzer: Intermediäre müssen ein System einrichten, mit dem Nutzerinnen und Nutzer direkt und einfach Inhalte melden können, die ihrer Ansicht nach illegal sind.²⁵² Die Intermediäre müssen gemeldete Inhalte prüfen und über eine Löschung entscheiden. Diese Entscheidung müssen sie den Nutzerinnen und Nutzern kommunizieren.

Entfernungspflichten: Intermediäre müssen «offensichtlich rechtswidrige Inhalte» innerhalb von 24 Stunden löschen. Nicht offensichtlich rechtswidrige Inhalte müssen innerhalb von maximal sieben Tagen bearbeitet werden.²⁵³

Berichterstattungspflichten gegenüber Behörden: Die Intermediäre werden dazu verpflichtet, regelmässig aufzuzeigen, welche Anstrengungen sie zur Unterbindung der Verbreitung von illegalen Inhalten vornehmen, wie viele Inhalte welcher Art sie gelöscht haben, wie viele Beschwerden es zu

²⁵¹ Art. 21 (1) Digital Services Act. Eine ähnliche Verpflichtung sieht Irland vor. Als Variante sehen z.B. Deutschland und Österreich (zum Teil zusätzlich) Beweissicherungspflichten vor.

²⁵² Vorgesehen oder umgesetzt im DSA, in Deutschland, Österreich, Irland, Belgien. Irland sieht zudem einen speziellen Beschwerdemechanismus für sogenannte «Trusted Flaggers» vor (vgl. Kap. 9.1.1).

²⁵³ U.a. Netzwerkdurchsetzungsgesetz (Deutschland) und Österreich (Ministerialentwurf für das Kommunikationsplattformen-Gesetz).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Löschungen gab, wieviel Zeit sie für die Bearbeitung von Meldungen gebraucht haben und welche Entscheidungskriterien zur Anwendung kamen.²⁵⁴

10.2 Massnahmen gegen Hassrede in der Schweiz

In der Schweiz bestehen im Gegensatz zur EU und europäischen Ländern wie Österreich, Deutschland oder Grossbritannien keine spezifischen gesetzlichen Regelungen oder eine ausführliche Rechtspraxis zur Konkretisierung von Sorgfaltspflichten der Intermediäre betreffend widerrechtliche Inhalte ihrer Nutzerinnen und Nutzer. Vor dem Hintergrund der allgemeinen straf- und zivilrechtlichen Haftungsgrundsätze befürwortet die wohl herrschende schweizerische Rechtslehre im Grundsatz eine prinzipielle Abstufung der Sorgfaltspflichten nach der Inhaltsnähe des Providers²⁵⁵ und unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls (vgl. Kap. 9).²⁵⁶

Selbstredend ist jede staatliche Regulierung öffentlicher Kommunikation stets vor dem Hintergrund der Kommunikationsfreiheiten zu hinterfragen und abzuwägen.²⁵⁷ Informationen oder Ideen, die beleidigen, schockieren oder verstören, sind zunächst vom Schutzbereich der Meinungsäusserungsfreiheit gedeckt (vgl. z.B. zur entsprechenden Rechtsprechung des EGMR²⁵⁸), und zwar unabhängig von der Wahrheit oder Unwahrheit des Inhalts.²⁵⁹ Schränkt der Staat Äusserungen ein, müssen die Anforderungen an die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen (Art. 36 BV und Art. 10 Ziff. 2 EMRK) erfüllt sein: Die Einschränkung muss sich auf eine hinreichend präzise gesetzliche Grundlage stützen, im öffentlichen Interesse sein oder dem Schutz der Grundrechte Dritter dienen sowie verhältnismässig sein. Entsprechend wurde verschiedentlich angemahnt, dass das Netzwerkdurchsetzungsgesetz die Intermediäre dazu verleiten könnte, vorsorglich zu viele Inhalte zu löschen (Gefahr des sogenannten «Overblockings»).

Umgekehrt bedeutet dies nicht, dass jegliche staatliche Steuerung der Intermediäre von vornherein unrechtmässig wäre. Im Fall von Hassrede gilt es vielmehr abzuwägen zwischen dem Schutz der Meinungsfreiheit desjenigen, der beleidigende, verstörende oder schockierende Aussagen macht auf der einen Seite und einem effektiven Schutz einzelner Personen vor (illegaler) Hassrede sowie dem kollektiven Interesse auf der anderen Seite. So sind auch die elementaren Rechte der Betroffenen wie insbesondere das Recht auf psychische und physische Unversehrtheit (Art. 10 Abs. 2 BV) zu schützen. Individuen können durch Hassrede zudem in ihren Kommunikationsfreiheiten berührt sein (Art. 16 f. BV), was sich etwa am Phänomen des «digitalen Rückzugs» von Personen zeigt, die «hate speech» ausgesetzt sind.²⁶⁰ Individuen sollen sich nicht aus Angst, mit persönlichkeitsverletzenden Aussagen konfrontiert zu werden, aus der öffentlichen Kommunikation zurückziehen, zumal auch ein kollektives Interesse an einem vielfältigen Diskurs besteht.

10.2.1 Inhalte melden

Meldungen über strafbare Internetinhalte können den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden angezeigt werden. Auf Stufe Bund und Kantone bestehen zudem verschiedene Online-Möglichkeiten, illegale Internetinhalte zu melden. Ein elektronisches Meldeformular für Cyber-Ereignisse stellen bspw. die

²⁵⁴ DSA, Netzwerkdurchsetzungsgesetz (Deutschland), Österreich (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G) und französischsprachiges Belgien (Vorschlag des zuständigen Regulators).

²⁵⁵ Während etwa Social Media im Grundsatz als «inhaltsnähere» Hosting-Provider gelten (vgl. *Schweizerischer Bundesrat*, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern, S. 19; *Zeller*, Kommentar zu Art. 28 StGB, N 103a), können Suchmaschinen prinzipiell als «inhaltsfernere» Provider bezeichnet werden, die den herkömmlichen Hosting-Providern gleichzustellen sind (vgl. ebd.: 55-56).

²⁵⁶ Zur Stellung sog. «hate crimes» in der Schweiz vgl. die Anmerkungen in Kap. 5.2.2.

²⁵⁷ Vgl. z.B. *European Commission against Racism and Intolerance*, Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 15 der ECRI über die Bekämpfung von Hassrede; *Rat der Europäischen Union*, Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

²⁵⁸ *McGonagle*, The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges Siehe auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Handyside gegen das Vereinigte Königreich*, Antrag Nr. 5493/72, Urteil vom 7. Dezember 1976, Abs. 49.

²⁵⁹ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 34 (2011), Paras. 47 und 49; siehe auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Salov gegen Ukraine*, Antrag Nr. 65518/01, Urteil vom 6. September 2005, Para. 113, wo festgehalten wird, dass Artikel 10 EMRK es nicht verbietet, erhaltene Informationen zu erörtern oder zu verbreiten, selbst wenn der dringende Verdacht besteht, dass diese Informationen nicht der Wahrheit entsprechen könnten.

²⁶⁰ Vgl. zu diesem Phänomen *Stahel*, Status Quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen, S. 31f.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Kantonspolizei Zürich²⁶¹ und der Kanton Genf²⁶² zur Verfügung. Auch das Nationale Zentrum für Cybersicherheit NCSC nimmt Meldungen u.a. zu verbotenen Internetinhalten entgegen.²⁶³ Verbotene Pornographie kann über ein von fedpol zur Verfügung gestelltes Formular gemeldet werden.²⁶⁴ In internationalen Fällen von Cyberkriminalität kann fedpol als Zentralstelle die Koordination mit den ausländischen Partnerbehörden sicherstellen.

Daneben haben andere Organisationen Meldestellen aufgebaut oder planen, solche einzurichten. Die meisten dieser Stellen zielen auf die Bekämpfung rassistischer Äusserungen. So will die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) das Melden von Rassismus im Onlinebereich weiter vereinfachen und dazu mit bereits bestehenden Meldestellen (z.B. jener der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus und jener des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds²⁶⁵) zusammenarbeiten. Und der Frauendachverband alliance F lancierte im Jahr 2020 das Projekt «Stop Hate Speech»²⁶⁶, das mithilfe von Algorithmen dazu beitragen soll, Hassrede im Internet besser zu identifizieren und ihr mit Gegenrede zu begegnen.

10.2.2 Löschung und Strafverfolgung

Fedpol trägt in seiner Rolle als Koordinationsstelle zur Erstellung von Prozessen bei, die die Entfernung illegaler Inhalte erleichtern. Es gilt bei einem Intermediär (YouTube) als «Trusted Flagger» und pflegt Kontakte zu Twitter und Facebook. Die Meldungen des fedpol betreffend illegale Inhalte werden von YouTube prioritär behandelt.²⁶⁷ Fedpol wäre jedoch nach eigener Ansicht darauf angewiesen, von den Intermediären möglichst viele Informationen über widerrechtliche Inhalte zu erhalten.

Des Weiteren kann für den Bereich von Propagandamaterial fedpol gemäss Artikel 13e des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) nach Anhörung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) die Löschung der betreffenden Website verfügen, wenn sich das Propagandamaterial auf einem schweizerischen Rechner befindet. Dass sich solche Inhalte auf Schweizer Rechnern befinden, ist jedoch die grosse Ausnahme. Liegt das Propagandamaterial nicht auf einem schweizerischen Rechner, kann fedpol dem schweizerischen Provider immerhin empfehlen, die betreffende Webseite zu sperren. Möglich ist zudem der Widerruf eines schweizerischen Domain-Namens, wenn über diesen Gewaltpropagandamaterial verbreitet wird.

Eine weitere Massnahme im Zusammenhang mit illegalen Inhalten ist die Strafverfolgung. Besteht für eine schweizerische Strafverfolgungsbehörde der Verdacht einer gemäss schweizerischem Recht strafbaren Handlung sowie die Vermutung, die betreffende Tat könnte einen Bezug zur Schweiz haben (Begehungsort Schweiz, mutmasslicher Täter oder Opfer Schweizer Staatsbürger), kann die Behörde ein Strafverfahren eröffnen.

10.2.3 Probleme der Rechtsdurchsetzung (insbesondere Strafverfolgung)

Da die potentiell illegalen Inhalte häufig anonym oder unter falscher Identität verbreitet werden,²⁶⁸ sind die zuständigen Behörden darauf angewiesen, dass die Intermediäre ihnen Angaben zur Identität des Verdächtigen liefern (Zugangsdaten sowie die IP-Adresse des Kontoinhabers). Liegt der Server, über den die verdächtigen Inhalte verbreitet wurden, in der Schweiz, stehen den hiesigen Strafverfolgungs-

²⁶¹ *Kantonspolizei Zürich*, Ereignis melden

²⁶² *République et canton de Genève*, Dénoncer un cas de criminalité sur internet

²⁶³ *Nationales Zentrum für Cybersicherheit NCSC*, Helfen Sie mit, Gefahren im Internet zu erkennen

²⁶⁴ *Bundesamt für Polizei fedpol*, Verbotene Pornografie melden

²⁶⁵ *Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund*, Antisemitischen Vorfall melden

²⁶⁶ *Alliance F*, Stop Hate Speech

²⁶⁷ Von November 2016 bis November 2020 hat fedpol 365 Videos bei YouTube gemeldet, wovon mit 311 Videos der grösste Teil eingeschränkt oder entfernt wurden. Gemäss Schätzungen von fedpol betrafen mindestens 90 Prozent der gemeldeten Videos Terrorismus-Inhalte und damit einhergehende Gewaltdarstellungen. Die restlichen Meldungen betrafen z.B. Suizidvideos, Tierquälerei, Sextortion-Videos und Videos mit rassistischen Inhalten (vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation Grüter 17.3751, «Löschung dschihadistischer Videos»).

²⁶⁸ *Schweizerischer Bundesrat*, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, S. 47.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

behörden Zwangsmassnahmen gemäss Schweizer Recht (Strafprozessordnung, Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, BÜPF) zur Erhebung der Personendaten zur Verfügung. Allerdings befinden sich die meisten verdächtigen Inhalte, die in der Schweiz entdeckt oder gemeldet werden, auf ausländischen Servern.²⁶⁹ Das Territorialitätsprinzip erschwert jedoch die Rechtsdurchsetzung im Internet: Falls das ausländische Recht dies erlaubt, können die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden in solchen (Ausnahme-)Fällen direkt an den betreffenden Intermediär gelangen. Sofern dieser die relevanten Daten den Strafverfolgungsbehörden jedoch nicht bekanntgibt und in allen anderen Fällen, muss der Rechtshilfegeweg beschritten werden, damit die Daten zwangsweise erhoben werden können. Hierfür muss ein Rechtshilfeersuchen an jenen Staat gestellt werden, in dem der betreffende Server liegt – häufig Irland oder die USA.²⁷⁰

Die meisten rechtswidrigen Internetinhalte, die in der Schweiz entdeckt oder gemeldet werden, stammen von anonymen Autorinnen und Autoren und befinden sich auf ausländischen Servern.²⁷¹ Dies erschwert die Rechtsdurchsetzung. Im Jahr 2016 entschied das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem ehrverletzenden Eintrag auf Facebook, dass nur zur Herausgabe von Daten (Identität, Zugangsdaten sowie die IP-Adresse des Kontoinhabers) verpflichtet werden kann, wer Inhaber oder Besitzer der Daten ist oder zumindest die Kontrolle über die Daten hat. Entsprechend hielt das Bundesgericht fest, die Daten seien von Facebook Irland und nicht von Facebook Schweiz zu verlangen.

Eine häufige Schwierigkeit der Rechtshilfe ist (nebst langen Verfahrensdauern und teils mangelnder Effektivität infolge strengen Formalismus²⁷²) insbesondere die Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit.²⁷³ Die USA haben ein sehr weitreichendes Verständnis der Meinungsfreiheit: Hassrede ist nicht per se verboten, sondern nur, wenn sie eine unmittelbare Gewaltandrohung enthält. Entsprechend werden Rechtshilfeersuchen von den USA dann gutgeheissen, wenn es um Bedrohungen von Leib und Leben oder terroristische Aktivitäten geht; wenn die Schweizer Justizbehörden jedoch Informationen über Urheber oder Urheberinnen von rassistischen oder gewaltdarstellenden Inhalten wollen, erhalten sie diese oft auch dann nicht, wenn «namentlich bezeichnete Personen [...] mit dem Tod bedroht» werden.²⁷³ Darüber hinaus kann auch das ausländische Datenschutzrecht einer Datenherausgabe entgegenstehen.

Bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung hilft zwar das internationale Übereinkommen des Europarates über die Cyberkriminalität (Budapest-Konvention,²⁷⁴ vgl. Kap. 10.1.1), aber nur in genau definierten Schranken.²⁷⁵ Die Konvention verleiht gegenüber den ausländischen Anbietern keinen direkten Anspruch auf Herausgabe von Daten. Im Rahmen der Arbeiten am Zweiten Zusatzprotokoll der Budapest-Konvention, das Ende 2022 zur Unterschrift aufgelegt werden soll, steht ein direkter Anspruch auf raschere Datenherausgabe (elektronische Rand- oder Verkehrsdaten) gegenüber Internetdienstleistern zur Debatte.²⁷⁶ Die Schweiz wirkt an den diesbezüglichen Verhandlungen massgeblich mit. Der Umbau des schweizerischen Rechtshilferechts hin zu einer direkteren Kooperation im Bereich von elektronischen Beweismitteln (E-Evidence) ist allerdings mit komplexen Herausforderungen verbunden. So sind alle Schritte, welche die Schweiz unternimmt, nicht nur mit erweiterten Zugriffsmöglichkeiten für schweizerische Strafverfolgungsbehörden verbunden, sondern

²⁶⁹ *Schweizerischer Bundesrat*, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, S. 47.

²⁷⁰ Vgl. Bundesgerichtsentscheid BGE BGer, Urteil vom 16.11.2016, 1B_185/2016, 1B_186/2016, 1B_188/2016; *Schweizerischer Bundesrat*, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, s. 47f.

²⁷¹ *Schweizerischer Bundesrat*, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, S. 47.

²⁷² *Walder*, cybercrime.

²⁷³ Vgl. exemplarisch *Baumgartner/Schoop*, Neue Zürcher Zeitung vom 13.02.2019 und generell: Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation Grüter 17.3751, «Löschung dschihadistischer Videos».

²⁷⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20100537/index.html>.

²⁷⁵ Vgl. *Walder*, cybercrime.

²⁷⁶ Weiter ist davon auszugehen, dass im Januar 2022 im Rahmen der Vereinten Nationen die Verhandlungen zu einem globalen Übereinkommen über die Cyberkriminalität beginnen. Die Schweiz wird sich auch an diesen Arbeiten beteiligen. Die UN-Generalversammlung (UNGA) verabschiedete 2019 die Resolution «*Countering the Use of Information and Communication Technologies for Criminal Purposes*» (*United Nations General Assembly*, Resolution adopted by the General Assembly on 27 December 2019). Die von Russland eingebrachte Resolution setzt einen *Ad-hoc-Ausschuss* ein, der eine neue internationale Konvention zur Cyberkriminalität entwerfen soll. Hintergrund der Debatte ist, dass zwar die Vertragsstaaten der Budapester Konvention der Ansicht sind, dass die Konvention einen ausreichenden Rechtsrahmen für die Bekämpfung der Cyberkriminalität bietet, sich aber einige Staaten der Konvention nicht unterwerfen wollen.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

führen aufgrund der Gegenseitigkeit des Rechtshilferechts auch zu entsprechenden Zugriffsmöglichkeiten ausländischer Strafverfolgungsbehörden auf Daten von Schweizer Anbietern (z.B. Threema oder Protonmail). Ausserdem müssen verfassungsmässige Garantien wie rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) oder Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) – aber auch die Standards des schweizerischen Datenschutzrechts – für die von der Datenherausgabe betroffene Person (also nicht bloss für den Intermediär) gewahrt bleiben. Die Unterzeichnung des Zweiten Zusatzprotokolls würde somit dazu führen, dass in der Schweiz kein eigenes (Rechtshilfe-)Verfahren mehr stattfindet, da Schweizer Anbieter direkt am ausländischen Verfahren mitwirken müssen. Dies bedarf eines hohen Masses an Vertrauen in die betroffene ausländische Rechtsordnung, damit der Schutz der Rechte des in der Schweiz von der Massnahme Betroffenen hinreichend gewährleistet ist.²⁷⁷ Insgesamt ist zurzeit nicht absehbar, inwieweit das Resultat der Arbeiten an einer direkteren Kooperation im Bereich von elektronischen Beweismitteln mittelfristig zu einer Erleichterung der internationalen Rechtsdurchsetzung führen wird. Das Bundesamt für Justiz erarbeitet zurzeit einen Bericht, der die umrissenen rechtlichen Herausforderungen im Bereich E-Evidence detailliert aufzeigt.

Zum Teil kooperieren ausländische Intermediäre gut und geben personenbezogene Registrationsdaten wie zum Beispiel Mailadressen freiwillig heraus. Allerdings hilft auch dies der Strafverfolgung nicht zwangsläufig weiter. So muss es zunächst das ausländische Recht erlauben, dass die schweizerischen Behörden direkt an den betreffenden Intermediär gelangen. Ist dies nicht der Fall, muss der Rechtshilfepfad beschritten werden, andernfalls sich gewichtige Fragen im Bereich der Verwertbarkeit der gewonnenen Informationen als Beweismittel im Strafverfahren stellen. Zudem können Registrationsdaten gerade im Fall schwererer Delikte fiktiv sein, weil die Anbieter keine Identitätskontrolle durchführen. Die für die Identitätsfeststellung notwendigen, weitergehenden Daten müssen dann wiederum im Rechtshilfeverfahren eingeholt werden, dies mit den oben beschriebenen Hürden. Dabei dürfte eine Verpflichtung der Intermediäre, einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten zu bestimmen, zwar helfen, mit ausländischen Akteuren besser in Kontakt treten zu können. Eine erleichterte Strafverfolgung lässt sich jedoch aus den soeben geschilderten Gründen auch damit nicht zwangsläufig umsetzen; erst recht, wenn das Unternehmen die notwendigen Daten nicht freiwillig herausgibt. In diesem Fall muss stets der Rechtshilfepfad beschritten werden.²⁷⁸ Inwieweit eine Regelung wie im geplanten Digital Services Act, wonach auch der benannte Rechtssvertreter für Verfehlungen des Intermediärs ins Recht gefasst werden kann (vgl. Kapitel 9.1.1), zu einer effektiveren Rechtsdurchsetzung führen kann, kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

Die geschilderte Problematik besteht auch im Rahmen zivil- oder strafrechtlicher Verfahren gegen ausländische Intermediäre als Verbreiter fremder Inhalte: Insbesondere wenn das betreffende Unternehmen einer behördlichen Anordnung nicht nachkommt, muss der Rechtshilfepfad beschritten werden.²⁷⁹ Im Bereich zivilrechtlicher Verfahren kommen abschreckende Hürden durch Prozesskosten hinzu.²⁸⁰

10.2.4 Präventionsmassnahmen, Bildung und Beratung

In der Schweiz haben Bund und Kantone, aber auch private Organisationen eine Reihe von separaten oder gemeinsamen Massnahmen getroffen, die die Bevölkerung als Kommunizierende und Nutzende ansprechen. Die meisten dieser Massnahmen betreffen die Vorbeugung und Bekämpfung von Hassrede.

²⁷⁷ Dies könnte primär im europäischen Raum gegeben sein, wo die Schweiz mit ihren Nachbarstaaten die Rechtstradition teilt und durch gemeinsame Rechtsschutzinstrumente wie die EMRK verbunden ist. Die Budapest-Konvention steht als «globale» Konvention allerdings auch aussereuropäischen Staaten offen und zahlreiche Staaten aus allen Kontinenten haben von der Möglichkeit eines Beitritts bereits Gebrauch gemacht. In der Vergangenheit war es politisch oft umstritten, ob Rechtsschutz durch «fremde Richter» genüge.

²⁷⁸ Vgl. Antwort des BR zur Motion Glättli 18.3306 und *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 233.

²⁷⁹ Vgl. Stellungnahmen des Bundesrates zu den Motionen Levrat 16.4082 und Schwaab, 16.4080, sowie *Schweizerischer Bundesrat*, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, S. 48.

²⁸⁰ Vgl. *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 229.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

So unterstützt die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) des Bundes seit 2020 während mehrerer Jahre schwerpunktmässig kantonale, kommunale sowie zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich mit Rassismus im Netz auseinandersetzen. Gefördert werden insbesondere Projekte in den Handlungsfeldern Prävention und Sensibilisierung, Beratung, Gegenrede sowie Monitoring. Ziel der Finanzhilfen ist es überdies, eine Plattform für den Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie die Koordination zwischen den Projektträgern zu bieten. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, um effektive Massnahmen gegen digitale Hassrede zu entwickeln und digitale Hassrede aktiv zu bekämpfen. Zudem hat die FRB die aktuellsten Ansätze der Bekämpfung digitaler Hassrede in einem Übersichtsbericht analysieren lassen.²⁸¹ In diesem Zusammenhang ist auch die Wissensvermittlung im Rahmen des «Beratungsnetzes für Rassismuscopfer»,²⁸² einem gemeinsamen Projekt des Vereins humanrights.ch und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR), zu nennen. Diese betreibt ein Netzwerk von 23 Fachstellen, die Beratungen bei rassistischer Diskriminierung anbieten. Dank der von der FRB unterstützten Weiterbildungen und der Entwicklung eines Leitfadens, sollen die Beratungsstellen bei Fällen von rassistischer online Hassrede adäquat beraten können. Im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme, die zwischen dem Staatssekretariat für Migration und den Kantonen vereinbart werden, sind die Kantone dazu verpflichtet, Massnahmen für den Diskriminierungsschutz umzusetzen. Dies impliziert auch Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung im Netz. Zudem sieht der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) 26 Massnahmen vor, die das Ziel haben, Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus frühzeitig zu durchbrechen, Alternativen anzubieten und Akteure zu vernetzen.²⁸³

Ferner setzt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) im Rahmen seiner nationalen Plattform Jugend und Medien in den Jahren 2020-2022 einen Schwerpunkt auf das Thema «Hass im Netz». Dabei setzt sich der Bund für einen wirksamen Jugendmedienschutz mittels der Förderung der Medienkompetenz ein.²⁸⁴

10.3 Selbstregulierungsmassnahmen der Intermediäre gegen Hassrede

Die grossen Plattformen wie Twitter, Facebook und YouTube sind sich durchaus bewusst, dass Diffamierung, Diskriminierung und Bullying auf ihren Plattformen ein Problem darstellen. In einem firmeninternen Forum gab z.B. Dick Costolo, 2015 der CEO von Twitter, das Problem unumwunden zu: «Wir sind schlecht darin, mit Missbrauch und Trollen auf der Plattform umzugehen, und wir sind seit Jahren schlecht darin. Das ist kein Geheimnis und der Rest der Welt spricht jeden Tag darüber.»²⁸⁵ In einem Artikel der Washington Post unterstrich Vijaya Gadde, Twitter Chief Legal Officer, die Unzulänglichkeit der Plattform: «[...] unsere Reaktionszeiten waren unentschuldig langsam und der Gehalt unserer Reaktionen zu dürftig. Das ist, um es milde auszudrücken, nicht gut genug. Freie Meinungsäusserung bedeutet wenig als unsere grundlegende Philosophie, wenn wir weiterhin zulassen, dass Stimmen zum Schweigen gebracht werden, weil sie Angst haben, ihre Meinung zu sagen.»²⁸⁶

Die Bekämpfung von Hassrede stellt die Intermediäre allerdings auch sechs Jahre nach diesen Aussagen vor einige Herausforderungen. Ihre Selbstregulierungsmassnahmen verfolgen im Wesentlichen die Durchsetzung unterschiedlicher nationaler Gesetze; allerdings nur, wenn diese Gesetze sie explizit zum Handeln auffordern. Wo dies, wie in der Schweiz, nicht der Fall ist, setzen die Intermediäre ihre eigenen Hausregeln oder Community Standards um. Solche «Geschäftsbedingungen für Inhalte»²⁸⁷ haben die meisten Intermediäre eingeführt. YouTube, Facebook und Instagram haben

²⁸¹ Vgl. *Stahel*, Status Quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen, S. 60.

²⁸² Vgl. <http://network-racism.ch/de/index.html>

²⁸³ Vgl. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-12-04.html>

²⁸⁴ Vgl. <https://www.jugendundmedien.ch/experten-und-fachwissen/schwerpunkte/hass-im-netz-2020-2021>

²⁸⁵ *Tiku/Newton*, Twitter CEO: 'We suck at dealing with abuse', <https://www.theverge.com/2015/2/4/7982099/twitter-ceo-sent-memo-taking-personal-responsibility-for-the>, Übersetzung der Verfasser.

²⁸⁶ *Gadde*, Washington Post vom 16.04.2015, Übersetzung der Verfasser.

²⁸⁷ *Stahel*, Status Quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen, S. 60.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

dazu interne Policy-Teams gebildet, die diese Richtlinien fortlaufend überwachen und weiterentwickeln resp. verändern.

Allerdings orientieren sich die Intermediäre dabei an den je hauseigenen Definitionen für erlaubte/unerlaubte Inhalte und nicht an rechtlichen Massstäben. Dies führt etwa dazu, dass Facebook erst gegen Ende 2020 begann, Inhalte und Gruppen auf seinen Seiten zu löschen, die den Holocaust leugneten – Twitter folgte kurz danach, YouTube hatte seine Richtlinien ein Jahr zuvor entsprechend geändert.²⁸⁸

Die meisten grösseren Plattformen (darunter z.B. Facebook, Instagram, YouTube und Twitter) haben Meldesysteme eingeführt, über die Inhalte markiert werden können, die potentiell gegen die Hausregeln verstossen (sogenanntes Flagging). Auf diese Meldungen hin werden die entsprechenden Inhalte von den Intermediären überprüft und je nachdem sanktioniert (Notice-and-action-Mechanismus).

Der eigentliche Meldeprozess ist bei den grösseren Plattformen weitgehend identisch: Neben einzelnen Inhalten (Posts, Videos oder Kommentaren) befindet sich ein Knopf, mit dem problematische Inhalte gemeldet werden können. In der Regel muss ein Grund für die Meldung angegeben werden; zum Beispiel: «dieser Tweet: a) ist verdächtig oder Spam, b) ist missbräuchlich oder verletzend, c) lässt die Absicht von Selbstverletzung oder Selbstmord erkennen».

Solche Meldungen können alle Nutzerinnen und Nutzer generieren, zumindest alle mit einem Benutzerkonto. Verschiedene Intermediäre (z.B. YouTube, Facebook und Twitter) haben darüber hinaus bestimmte Organisationen oder Personen als sogenannte Trusted Flagger eingesetzt. Von solchen Trusted Flaggers gemeldete Inhalte werden prioritär untersucht. In der Schweiz haben bislang fedpol, der Israelitische Gemeindebund (SIG) und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bei Google einen Status als Trusted Flagger, die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) bei Facebook. Facebook verfügt mit dem «Oversight Board» zudem über ein externes Gremium, das interessante, schwierige, richtungsweisende Fälle eigenständig aufgreift und Entscheidungen fällt, die für Facebook verbindlich sind.²⁸⁹ Jüngst hat es entschieden, die Sperrung der Facebook-Konten Donald Trumps aufrecht zu erhalten.²⁹⁰ Facebook unterhält zudem die «Counterspeech»-Initiative, in der verschiedene Programme, Kooperationsmodelle und Ressourcen eingebunden sind, um Hassrede durch Gegenrede zu begegnen.²⁹¹

Mindestens die grossen Intermediäre reagieren nicht nur auf Meldungen, sondern suchen auch selbst nach allfälligen Verstössen gegen ihre Community Standards. Dazu haben sie einerseits Teams aufgebaut, die nach sanktionswürdigen Inhalten suchen. Andererseits setzen Intermediäre vermehrt auch Softwareprogramme ein, die unerwünschte und unerlaubte Inhalte automatisiert identifizieren und zuweilen auch löschen sollen. Bei YouTube lag der Anteil Entfernungen, die aufgrund solcher Programme erfolgten, im dritten Quartal 2020 bei 95% – die Meldungen von Nutzerinnen und Nutzern, individuellen Trusted Flaggers, NGOs und Regierungsbehörden dagegen machten zusammen die verbleibenden 5% aus.²⁹² Die Menge der geteilten Inhalte auf den Plattformen führen notwendigerweise dazu, dass Plattformanbieter vorwiegend algorithmische Lösungen entwickeln müssen, um Hassrede zu identifizieren und zu entfernen.

Diese Zahlen sind allerdings nicht sehr aussagekräftig, wenn es darum geht festzustellen, wie gross der Anteil an unerlaubten Inhalten tatsächlich ist, welcher Teil davon überhaupt richtig identifiziert und entfernt bzw. welche Inhalte und Konten fälschlicherweise gelöscht und gesperrt wurden. Nach

²⁸⁸ *Shead*, Twitter follows Facebook on removing posts that deny the Holocaust, <https://www.cnn.com/2020/10/15/twitter-follows-facebook-on-removing-posts-that-deny-the-holocaust.html>; *Paresch*, YouTube reversal bans Holocaust hoaxers, stops pay for borderline creators, <https://www.reuters.com/article/us-alphabet-youtube-hatespeech-idUSKCN1T623X>.

²⁸⁹ *Oversight Board*, Das Recht auf freie Meinungsäußerung achten – durch unabhängige Entscheidungsfindung, <https://oversightboard.com/>.

²⁹⁰ *Facebook*, Oversight board upholds Facebook's decision to suspend Donald Trump's accounts, <https://about.fb.com/news/2021/05/facebook-oversight-board-decision-trump/>.

²⁹¹ *Facebook*, Supporting the voices that are engaged in Counterspeech, <https://counterspeech.fb.com/en/>.

²⁹² [YouTube Community Guidelines enforcement – Google Transparency Report](#)

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Facebooks Richtungswechsel von 2020 gegenüber der Holocaustleugnung und der Anpassung der Gemeinschaftsstandards etwa stellt es für die Plattform nach wie vor eine Herausforderung dar, der neuen Haltung Nachachtung zu verschaffen.²⁹³ Dies aus dem Grund, weil sich Hassrede zwar rasch auffinden und entfernen lässt, sofern der Inhalt explizit ist, automatisierte Verfahren wie auch Inhaltsmoderatoren aber dann Mühe haben, wenn es sich um implizite Formen handelt. Zwar werden die automatisierten Systeme immer besser, was dazu führt, dass die Plattformen immer grössere Mengen an Hassrede identifizieren – Facebook etwa entfernte im zweiten Quartal 2020 22.5 Millionen Inhalte, die als Hassrede kategorisiert wurden. Das entspricht mehr als eine Verdopplung gegenüber den 9.6 Millionen Posts, die die Systeme im ersten Quartal erkannten und entfernten.²⁹⁴ Genau dieser Umstand zeigt aber gleichzeitig auch auf, dass die maschinellen Verfahren dem Phänomen hinterherhinken, zumal grosse Unterschiede darin bestehen, wie gut einzelne Ziele von Hassrede erfasst werden.²⁹⁵ Die Anti-Defamation League erteilt dem Vorgehen der grossen Plattformen gegen Holocaustleugnung denn auch lediglich die Noten ausreichend («D», Facebook») bzw. befriedigend («C», YouTube und Twitter).²⁹⁶

Die Tatsache, dass die vorwiegend automatisierten Ansätze der Plattformen – wie auch die Entscheidungen der Moderatorinnen und Moderatoren – bei Hassrede nie vollkommen akkurat sind und sowohl zu wenig der problematischen Inhalte («Underblocking») wie auch zu viel der unproblematischen Inhalte («Overblocking») entfernen, verweist auf einen zusätzlichen Aspekt. Die Selbstregulierung der Plattformen im Bereich der Hassrede wie auch der Falschinformation (vgl. Kap. 11) ist immer eng verknüpft mit der Frage nach der Transparenz über ihr Vorgehen gegenüber den Inhalten und ihrer Verfahren gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern (vgl. Kap. 12).

11 Governance von Falschinformation

Ansätze zur Prävention und Bekämpfung von Falschinformationen auf den Plattformen sind relativ jung und verstärkt als Reaktion auf die Häufung russischer Propagandaaktivitäten in osteuropäischen Staaten sowie den Debatten nach den US-Wahlen im Herbst 2016 entstanden.²⁹⁷ Anders als im Bereich von Hassrede, wo Massnahmen in der Regel in Form von Gesetzen oder anderen bindenden Regelungen getroffen werden (vgl. Kap. 10), setzen in diesem Bereich die meisten Staaten derzeit auf Selbstregulierung, nicht bindende Empfehlungen oder Runde Tische. Dies dürfte u.a. dem Umstand geschuldet sein, dass Falschinformation kein widerrechtlicher Inhalt ist – mindestens solange sie nicht z.B. als üble Nachrede oder Verleumdung geäussert wird oder die Grenzen zur illegalen Hassrede überschreitet. Lügen sind in der Regel rechtlich zulässig. Allerdings werden derzeit verschiedentlich Berichte im Auftrag von Ministerial- oder Regulierungsbehörden verfasst, die als Impuls für eine künftige Gesetzgebung gedacht sind (z.B. im Vereinigten Königreich²⁹⁸ oder in Deutschland²⁹⁹).

Bereits 2017 benannte die «Gemeinsame Erklärung zur Meinungsfreiheit und zu 'Fake News', Desinformation und Propaganda» wichtige Grundsätze aus den internationalen Menschenrechtsnormen als Orientierungshilfe für Staaten, Unternehmen und andere Akteure. Die Erklärung wurde vom Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung der Vereinten Nationen, dem Beauftragten für Medienfreiheit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, dem Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit der Organisation Amerikanischer Staaten und dem Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der

²⁹³ *Gynn*, Facebook still has Holocaust denial content three months after Mark Zuckerberg pledged to remove it, <https://eu.usatoday.com/story/tech/2021/01/27/facebook-holocaust-denial-zuckerberg-twitter-youtube-twitch-reddit/4269035001/>.

²⁹⁴ *Paul/Vengattil*, Facebook removed seven million posts in second quarter for false coronavirus information, <https://www.reuters.com/article/us-facebook-content-idUSKCN25727M>.

²⁹⁵ *Nurik*, *International Journal of Communication* 13 (2019), 21; *Oliva/Antonialli/Gomes*, *Sexuality & Culture* 25 (2021), 700.

²⁹⁶ *Gynn*, Facebook still has Holocaust denial content three months after Mark Zuckerberg pledged to remove it, <https://eu.usatoday.com/story/tech/2021/01/27/facebook-holocaust-denial-zuckerberg-twitter-youtube-twitch-reddit/4269035001/>.

²⁹⁷ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. März 2015, Ziff. 13 und *Schweizerischer Bundesrat*, *Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung*, S. 11.

²⁹⁸ *Department for Digital, Culture, Media & Sport*, *Online Harms White Paper*.

²⁹⁹ *J. Möller/Hameleers/Ferreau*, *Typen von Desinformation und Misinformation*.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Völker angenommen und widmet sich insb. auch der Rolle der digitalen Intermediäre sowie dem Zusammenhang zwischen Desinformation und Hassrede.³⁰⁰

Ebenso weist der 2021 publizierte Bericht der UNO-Sonderberichterstatterin über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung zum Thema Desinformation, Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung darauf hin, dass die Reaktionen von Staaten und Unternehmen auf die digitale Transformation der Öffentlichkeit unzureichend sind und den Menschenrechten schaden. Die Staaten werden insbesondere dazu angehalten, ihren Umgang mit Desinformation zu überdenken sowie die Position freier, unabhängiger Medien zu stärken. Die digitalen Plattformen werden hingegen aufgefordert, ihre Geschäftsmodelle zu überdenken im Hinblick auf Fragen der Transparenz (vgl. Kap. 12) und Menschenrechte.³⁰¹

11.1 Europäische Massnahmen gegen Falschinformation

11.1.1 Supranationale Grundlagen: Europäische Union und Europarat

11.1.1.1 Europäische Union

Die Europäische Union (EU) hat erstmals im Jahr 2015 mit Massnahmen auf die Zunahme von Falschinformation auf Plattformen reagiert. Ein Ratsbeschluss führte damals zur Gründung der «East StratCom Task Force» (StratCom)³⁰² des Europäischen Auswärtigen Dienstes (European External Action Service EEAS). Diese Taskforce hat die Aufgabe, Aufklärungskampagnen über die EU-Politik in Osteuropa durchzuführen sowie bessere Bedingungen für Medien in Osteuropa zu schaffen.³⁰³ Seither sind die Tätigkeiten der EU-Kommission in diesem Feld vielfältig und die Federführung obliegt nicht immer der gleichen Generaldirektion. Auch der Europäische Rat und das Europäische Parlament als relevante EU-Institutionen haben sich mit dem Thema intensiv beschäftigt und diverse Papiere dazu veröffentlicht. In der Folge wird ein Ausschnitt davon besprochen.

Mit dem «Code of Practice on Disinformation» (EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation) vom Oktober 2018 hat die EU erstmals Regulierungsstandards zur Bekämpfung von Desinformation gesetzt.³⁰⁴ Es handelt sich dabei um einen Verhaltenskodex, der nach Gesprächen mit verschiedenen Intermediären erarbeitet wurde und an dem sich diese freiwillig beteiligen können.³⁰⁵ Sie verpflichten sich damit zum Beispiel zur Errichtung von Verfahren zur Unterbindung von finanziellen Anreizen in Bezug auf Falschdarstellungen, zur Kennzeichnung politischer Werbung und zum Erlass von Richtlinien zum Missbrauch automatisierter Bots. Ferner sollen die Plattformen die Forschung zum Thema Falschinformation erleichtern.

Im Dezember 2018 folgte ein «Aktionsplan gegen Desinformation».³⁰⁶ Im Gegensatz zum Kodex verpflichtet er nicht die Intermediäre, sondern die Mitgliedstaaten und EU-Organe, durch eine verstärkte Zusammenarbeit eine proaktive Antwort auf das Problem der Desinformation zu suchen.

Die Covid-19 Pandemie hat in Europa eine verstärkte Verbreitung von Falschinformation mit sich gebracht. Die EU-Kommission hat dazu am 10. Juni 2020 eine Mitteilung publiziert.³⁰⁷ Die Mitteilung

³⁰⁰ *United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression et al.*, Joint declaration on freedom of expression and «fake news», disinformation and propaganda.

³⁰¹ Kahn, Disinformation and freedom of opinion and expression.

³⁰² Die East StratCom Task Force betreibt eine Internetseite www.euvdsdisinfo.eu mit Informationen zu aktuellen Desinformationskampagnen (*European External Action Service, Questions and Answers about the East StratCom Task Force*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en).

³⁰³ *European External Action Service, Questions and Answers about the East StratCom Task Force*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en.

³⁰⁴ *Europäische Kommission*, EU Code of Practice on Disinformation.

³⁰⁵ Momentan haben u. a. Facebook, Google, Tik Tok, Twitter den Kodex unterzeichnet.

³⁰⁶ *Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan gegen Desinformation.

³⁰⁷ *Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 - Fakten statt Fiktion.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

fordert u.a. erweiterte Berichterstattungspflichten der Intermediäre sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit Faktenprüfungs- und Forschungsinstitutionen.

Schliesslich will die EU künftig mit dem «Europäischen Aktionsplan für Demokratie» Desinformation bekämpfen, um insbesondere auch freie und faire Wahlen garantieren zu können. Der Aktionsplan sieht ein Bündel an gesetzgeberischen Massnahmen und Empfehlungen vor, welche u.a. mehr Transparenz bei gesponserten Inhalten in politischer Werbung und mehr Pflichten und Rechenschaftspflichten für Online-Plattformen mit sich bringen sollen. Dies als Reaktion darauf, dass bei der Umsetzung des Verhaltenskodex diverse Probleme festgestellt wurden. Ein wirksames Vorgehen gegen Desinformation erfordere deshalb klarere Verpflichtungen und geeignete Aufsichtsmaßnahmen.³⁰⁸

11.1.1.2 Europarat

Eine eigene Empfehlung des Ministerialausschusses des Europarats zum Thema Falsch- oder Desinformation existiert nicht. Verschiedene Ministerialempfehlungen behandeln das Thema jedoch neben anderen.³⁰⁹ Ausserdem hat der Europarat u.a. den Expertenbericht «Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making»³¹⁰ in Auftrag gegeben. Dieser identifiziert Verbreitungswege von Desinformation und deren Wirkung und formuliert 35 Empfehlungen für Massnahmen der Plattformen. Diese sollen z.B. Forschenden Daten zur Verfügung stellen, Transparenz über algorithmische Entscheide wie z.B. die Priorisierung/Herunterstufung von Inhalten herstellen und Faktencheck- und Verifizierungsinstrumente bereitstellen. An die Regierungen richtet sich die Forderung, die Forschung zu Desinformation zu fördern, auf regulatorischem Weg für Transparenz bei Facebook-Werbebotschaften zu sorgen und ein Minimum an Service-public-Informationen auf Plattformen durchzusetzen.

11.1.2 Europäische Massnahmen im Bereich Falschinformation

Praktisch alle untersuchten Instrumente zur Bekämpfung von Desinformation nennen als übergeordnetes Ziel den Schutz des Funktionierens der Demokratie und freier, transparenter und fairer demokratischer Prozesse. Dabei lassen sich verschiedene Perspektiven unterscheiden.

Aus staatsbürgerlicher Sicht betrifft Desinformation die Bürgerinnen und Bürger direkt als Teilnehmende an politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Debatten. Erklärtes Ziel ist dann zunächst und generell der Schutz unverfälschter Meinungs- und Willensbildung.

Die Bekämpfung von Desinformation ist aber auch ein sicherheitspolitisches Ziel. Hier steht die Funktions- und Verteidigungsfähigkeit des Staates als Institution gegen Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit im Zentrum, zum Beispiel dann, wenn ausländische Staaten gezielte Desinformationskampagnen durchführen, um Chaos und Unruhe zu schaffen. Ziele, die in diesem Zusammenhang formuliert werden, sind dann u.a. die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der Glaubwürdigkeit der staatlichen Organe sowie die Stärkung der Resilienz der Bevölkerung gegen Falschinformationen.³¹¹

Schliesslich findet sich eine Reihe weiterer Ziele, die mit der Bekämpfung von Desinformation einhergehen, darunter die Bekämpfung der Kriminalität, der Schutz der Umwelt, der Volkswirtschaft oder der Gesundheit.³¹²

³⁰⁸ [Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäischer Aktionsplan für Demokratie.](#)

³⁰⁹ Vgl. z.B. *Committee of Ministers*, Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries; *Committee of Ministers*, Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.

³¹⁰ *Wardle/Derakhshan*, Information Disorder.

³¹¹ Ebd. Ziff. 7.25

³¹² Vgl. im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie z.B. *Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 - Fakten statt Fiktion, Ziff. 1.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Die international diskutierten Massnahmen gegen Desinformation lassen sich in drei Kategorien unterteilen und richten sich an unterschiedliche Adressaten: An die Intermediäre, an staatliche Stellen im sicherheitspolitischen Bereich und an die Medien sowie Staaten im Bereich von Medienqualität und Medienkompetenz.

11.1.2.1 Forderungen und Verpflichtungen betreffend die Intermediäre

Zusammenarbeit mit Faktencheckern und Wissenschaft

Eine in den untersuchten Erlassen oder Empfehlungen häufig anzutreffende Massnahme ist die Verpflichtung der Intermediäre, mit aussenstehenden und vertrauenswürdigen Faktencheckorganisationen zusammenzuarbeiten und ein unabhängiges Netz von Faktenprüfern zu unterstützen.³¹³ Ziel solcher Kooperationen ist ein besseres Verständnis digitaler Falsch- und Desinformation und ihrer gesellschaftlichen politischen Folgen. Mit dem European Digital Media Observatory (EDMO) existiert inzwischen eine solche Organisation, die Faktenprüferinnen und -prüfer, Experten in Medienkompetenz und Forscherinnen und Forscher zusammenbringt.

Gefordert oder verlangt wird auch, dass die Intermediäre stärker mit der Wissenschaft kooperieren. Sie sollen den Austausch geschützter privater Datensätze, die Durchführung gemeinsamer Forschungsarbeiten oder Partnerschaften mit Wissenschaftlern und der Zivilgesellschaft unterstützen. Zudem sollen die Intermediäre seriöse Forschung weder behindern noch verhindern, sondern die Forschung auf dem Gebiet der Desinformation und der politischen Werbung fördern.³¹⁴

Ökonomische Massnahmen

Der EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung der Desinformation verpflichtet die unterzeichnenden Intermediäre zu einer verbesserten Kontrolle ihrer Werbepplatzierungen, um sie als Einnahmequelle von Desinformationslieferanten zu verringern.³¹⁵ Intermediäre sollen demnach «wirtschaftlich zumutbare Anstrengungen unternehmen», um keine Vergütung von Konten und Websites zu akzeptieren, die systematisch Desinformation verbreiten. Die Intermediäre sollen diese Konten und Websites weder fördern noch bewerben. Die entsprechenden Richtlinien und Verfahren dazu sollen von den Intermediären unter Einbezug von Faktenprüfungsorganisationen erstellt werden.

Meldesysteme und Entfernung von Inhalten bzw. Einschränkung der Sichtbarkeit

Verschiedentlich ist vorgesehen, dass Intermediäre Meldesysteme für Nutzerinnen und Nutzer einrichten müssen oder sollen, mit denen Nutzende Desinformation anzeigen können (vgl. auch die entsprechende Massnahme im Bereich Hassrede, Kap. 10). Eine entsprechende Verpflichtung ist in Frankreich (loi infox), Grossbritannien (Weissbuch) und Deutschland eingeführt worden oder in Diskussion. Frankreich (loi infox) hat zudem für Wahlperioden Lösungsverpflichtungen auf richterliche Anweisung eingeführt, in Deutschland werden solche diskutiert.³¹⁶ Grossbritannien sieht dagegen keine Lösungsverpflichtung vor; Intermediäre sollen aber Desinformations-Inhalte weniger sichtbar machen, wenn Faktenüberprüfungsorganisationen deren Wahrheitsgehalt bestreiten.

11.1.2.2 Forderungen an staatliche Stellen im Bereich der Sicherheitspolitik

Monitoring-Massnahmen

Die systematische Desinformation, die verschiedene Staaten im Rahmen ihrer politischen Beeinflussungskampagnen verbreiten, ist in der Regel signifikant professioneller gestaltet als die Verbreitung von Desinformation durch private Akteure. Sie ist umfangreicher und wird über

³¹³ Vgl. z.B.: *Europäische Kommission*, EU Code of Practice on Disinformation, Ziff. II. E.), Frankreich (Art. 15 des Loi contre la manipulation de l'information), Vereinigtes Königreich (Ziff. 7.26 Online Harms White Paper), Italien (Ziff. 4 Impegni assunti), für Deutschland das Expertengutachten von *J. Möller/Hameleers/Ferreau*, Typen von Desinformation und Misinformation, Ziff. 2.4.4.

³¹⁴ *Europäische Kommission*, EU Code of Practice on Disinformation, Ziff. II.E.

³¹⁵ *Europäische Kommission*, EU Code of Practice on Disinformation, Ziff. II.A.

³¹⁶ Vgl. *J. Möller/Hameleers/Ferreau*, Typen von Desinformation und Misinformation, S. 72.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

mehrere Kanäle verbreitet. Sie ist schnell, kontinuierlich und repetitiv und passt sich ändernden Technologien und Umständen an.³¹⁷

Der EU-Aktionsplan sieht vor, die für die Bekämpfung von Desinformationskampagnen zuständige StratCom mit mehr Fachpersonal, wie z.B. Dataming- und Datenanalyse-Experten auszustatten. Weiter soll StratCom Verträge mit Medienbeobachtungs-Diensten eingehen, um ein breiteres Spektrum von Quellen und Sprachen abdecken und zusätzliche Forschungsarbeiten und Studien über die Reichweite und die Auswirkungen von Desinformation durchführen zu können. Darüber hinaus soll in Analyseinstrumente wie spezielle Software investiert werden, um grosse Mengen digitaler Daten zu analysieren, zu ordnen und zu bündeln.³¹⁸ In Grossbritannien überwacht die Rapid Response Unit, welche aus einem zentralen Team von Analysten, Datenwissenschaftlern, Medien- und Digitalexperten besteht, im 24-Stundenbetrieb online die aktuellen Nachrichten und Diskussionen in sozialen Medien. Das Team erstellt daraus aktuelle E-Mail-Briefings, Hintergrundberichte und live-dashboards zuhanden der Regierung.³¹⁹

Vermittlung von Werten und Gegennarrativen

Gängige Abwehrmassnahmen gegen Desinformationskampagnen sind häufig die Entwicklung und Förderung von offiziellen Gegennarrativen und die Vermittlung von europäischen Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Gleichheit, sowie die Stärkung der Resilienz der Bevölkerung als eher langfristig wirksame Massnahme. Als entscheidend für einen Erfolg beim Vorliegen einer konkreten Desinformationskampagne wird eine möglichst rasche Aufklärung und Reaktion erachtet.

Der EU-Aktionsplan erläutert, dass zu diesen Zwecken ein Frühwarnsystem einzurichten sei, das über eine eigene technologische Infrastruktur in Echtzeit vor Desinformationskampagnen warnt. Zu diesem Zweck soll jeder EU-Mitgliedstaat eine Kontaktstelle benennen. Weiter sollen die EU und ihre Mitgliedstaaten im Vorfeld der letzten Europawahl ihre Kommunikationsbemühungen zur Vermittlung ihrer Werte und Strategien verstärken.³²⁰ Die britische Regierung hat über die Rapid Response Unit und das National Security Communications Team mehrere Massnahmenpakete initiiert:

- Eine SHARE-Checkliste zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit einer Information im Netz.³²¹
- Ein FACT-Projekt, mit dem Desinformation identifiziert und die Behörden befähigt werden sollen, rasch mit technischen Mitteln zu reagieren. Ziel ist die Erhöhung der Sichtbarkeit von Richtigstellungen und Gegennarrativen, um so eine faktenbasierte Debatte zu ermöglichen.³²²
- Das RESIST-Toolkit soll Ministerien befähigen, mit langfristigen und strategischen Antworten auf Desinformation zu reagieren.³²³

11.1.2.3 Forderungen und Massnahmen betreffend Medienqualität und Medienkompetenz

In vielen Grundlagen zur Bekämpfung von Desinformation finden sich Empfehlungen und Massnahmen zur Förderung der Qualität von journalistischen Informationsinhalten wie auch zur Förderung der Medienbranche, des medialen Service public, der Informationsvielfalt, aber auch der Informationsqualität allgemein.

³¹⁷ Vgl. *Wardle/Derakhshan*, Information Disorder, 29ff. und das Statement vom 28. Juni 2017 von Dr. Constanze Stelzenmüller vor dem U. S. Senate Select Committee on Intelligence .

³¹⁸ *Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan gegen Desinformation, S. 6.

³¹⁹ Vgl. *Bartosch*, PR Week vom 17.10.2018.

³²⁰ *Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan gegen Desinformation, 7 ff.

³²¹ <https://sharechecklist.gov.uk/>

³²² <https://gcs.civilservice.gov.uk/podcasts/fact-countering-misinformation-in-the-media/>

³²³ <https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/resist-counter-disinformation-toolkit/>

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Empfohlen wird einerseits die Verstärkung staatlicher Unterstützung von Service-public-Medien. Ausserdem soll die Medienbranche hohe medienethische Standards festlegen und durchsetzen, mehr über Desinformation berichten und selber keine Desinformationsinhalte verbreiten.³²⁴ Andererseits wird von den Intermediären gefordert, dass sie wirksame Indikatoren zur Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit von Online-Nachrichten entwickeln, dass sie mit technischen Mitteln «relevante, authentische und zuverlässige Informationen» in Suchanfragen oder Feeds priorisieren und den Nutzenden die Suche nach verschiedenen Sichtweisen erleichtern.³²⁵

Eine häufig empfohlene medienpolitische Massnahme betrifft den Bildungsbereich. Kompetente Bürgerinnen und Bürger, so die Idee, seien besser in der Lage, Qualitätsinformationen von Desinformation zu unterscheiden. Dies würde eine grössere Widerstandsfähigkeit gegen Desinformation mit sich bringen und gleichzeitig einen Anreiz für Medienunternehmen bieten, Qualitätsjournalismus zu produzieren.³²⁶

Der EU-Aktionsplan zur Bekämpfung von Desinformation sieht entsprechend gezielte Kampagnen für die Öffentlichkeit vor, sowie die Schulung von Medien und Meinungsbildnern, um das Bewusstsein für die negativen Auswirkungen von Desinformation zu stärken.³²⁷ Das französische *Loi contre la manipulation des informations* (Art. 16ff.) sieht verschiedene Änderungen am französischen Bildungsgesetz vor, um bestehende Medienkompetenz-Instrumente auch hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit von Informationen auf Intermediärsangeboten zu ergänzen. Die norwegische Behörde *Medietilsynet* hat in Zusammenarbeit mit der Faktenüberprüfungsorganisation *Faktisks.no* und Facebook im Vorfeld der Wahlen 2017 einen Ratgeber zur besseren Erkennung von Desinformation veröffentlicht.³²⁸

11.2 Massnahmen gegen Desinformation in der Schweiz

Der Bundesrat hat in seinen Berichten zur Sicherheitspolitik der Schweiz 2016 und 2021 auf die sicherheitspolitische Dimension von Desinformation (als staatliche, machtpolitisch motivierte Beeinflussungsaktivität) hingewiesen.³²⁹ Im aktuellen sicherheitspolitischen Bericht (Entwurf) betont der Bundesrat unter Ziel 4 der Sicherheitspolitik der Schweiz explizit: «Die Information und Meinungsbildung muss frei und transparent, gestützt auf Fakten, und ohne Desinformation, Beeinflussungsversuche und Propaganda durch staatliche oder im Auftrag von Staaten handelnde Stellen erfolgen können. In Anbetracht der zunehmenden Aktivitäten zur Beeinflussung und Desinformation von Gesellschaften und Staaten muss diesem Aspekt mehr Beachtung geschenkt werden. Die Schweiz muss deshalb ihre Mittel für die Früherkennung und Lageverfolgung auch dazu einsetzen, um Beeinflussungsaktivitäten zu identifizieren, und bei Bedarf muss sie Schutzmassnahmen ergreifen, inklusive aktiver Kommunikation. Dazu braucht es eine engere Zusammenarbeit unter den betroffenen Bundesstellen, ebenso wie mit den Kantonen. Die Resilienz der Schweiz und ihrer Bevölkerung gegenüber Beeinflussungsaktivitäten soll dadurch gestärkt werden».³³⁰

Gesetzliche Regelungen speziell für Intermediäre bestehen in der Schweiz indes im Bereich der Desinformation nicht. Falschinformationen stehen grundsätzlich unter dem Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art 16 BV und Art. 10 EMRK. So sind Wahrheit und Richtigkeit von Äusserungen nicht Ausgangspunkt, sondern Ergebnis eines freien öffentlichen Diskurses. Gesellschaftlich anerkannte Wahrheiten sind für stetige Infragestellung offen zu halten.³³¹ Auch das Bundesgericht vertritt in seiner Rechtsprechung die Grundannahme, dass die einzelnen Individuen jede

³²⁴ *Wardle/Derakhshan*, *Information Disorder*, S. 82f.

³²⁵ *Europäische Kommission*, *EU Code of Practice on Disinformation*, Ziff II.D; vgl. auch *Online Harms White Paper*, Ziff. 7.28.

³²⁶ *Mariya/Cock Buning*, *A multi-dimensional approach to disinformation*, S. 25.

³²⁷ *Europäische Kommission*, *Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan gegen Desinformation*, 11ff.

³²⁸ Online verfügbar unter: <https://www.faktisk.no>

³²⁹ *Schweizerischer Bundesrat*, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz*.

³³⁰ *Schweizerischer Bundesrat*, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz*, S. 25.

³³¹ Vgl. *Schefer/Cueni*, *Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht*, S. 15f; m.w.Verw. *Cueni*, *Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher* 2019, 3, S. 4f; *Schefer*, *Kommunikationsgrundrechte*, 1413-1452, Rz. 88f.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Meinung und Information hören sollen und sich so im freien Austausch aller Äusserungen selbst eine Meinung bilden können.³³² Sie dürfen jedoch nach den allgemeinen Regeln von Art. 36 BV und Art. 10 Ziff. 2 EMRK (hinreichend präzise gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse oder Schutz von Grundrechten Dritter und Verhältnismässigkeit) eingeschränkt werden, so etwa dort, wo Persönlichkeitsrechte zum Beispiel in Form übler Nachrede oder Verleumdung verletzt werden. Denkbar sind gesetzlich abgestützte Einschränkungen von Falschinformationen auch dort, wo der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung tangiert ist.³³³ Im Bereich kommerzieller Äusserungen können Falschinformationen zudem einfacher eingeschränkt werden, da solche Äusserungen einen geringeren grundrechtlichen Schutz geniessen. Verbote irreführender Werbung als Form des unlauteren Wettbewerbs sind mithin weniger problematisch, da nicht die Garantie eines freien Diskurses, sondern eines funktionierenden Wettbewerbs im Zentrum steht.³³⁴ Spezielle Regeln gelten zudem für besonders sensible Bereiche der Meinungsbildung wie Informationssendungen in Radio und Fernsehen (vgl. zum Sachgerechtigkeitsgebot Art. 93 Abs. 2 BV und Art. 4 Abs. 2 RTVG) sowie für die politische Meinungsbildung (vgl. Kap. 2.1 und 3.3).³³⁵

Der Bundesrat hat 2017 entschieden, dass derzeit keine neuen Vorschriften zur Bekämpfung von Desinformation erforderlich seien. Gleichzeitig betonte er, dass die Entwicklungen in der Schweiz und im Ausland genau zu beobachten seien.³³⁶ Seither hat sich allerdings gezeigt, dass Forschung dazu (fast) nur auf der Plattform Twitter möglich ist, weil die anderen Intermediäre der Wissenschaft den Zugang zu den nötigen Daten weitgehend verwehren. Entsprechend ist die Wissenslücke im Fall von Desinformation nach wie vor gross.

11.3 Selbstregulierungsmassnahmen der Intermediäre gegen Falschinformation

Den Intermediären stellt sich zunächst das Problem der Definition von Falschinformation, resp. der verschiedenen Formen von Falschinformation in ihren Hausregeln und anschliessend der Identifizierung konkreter Inhalte als Falschinformation. Generell und auch für Falschinformation gilt, dass die Intermediäre auf Verletzungen ihrer Hausregeln durch unerlaubte und unerwünschte Inhalte durch die Entfernung von entsprechenden Inhalten reagieren und im Wiederholungsfall je nachdem mit der Sperrung von Benutzerkonten. Sie wenden aber auch weniger drastische Massnahmen an, wie zum Beispiel die Einschränkung der Sichtbarkeit von Inhalten, oder Warnhinweise auf möglicherweise verstörende oder unangebrachte Inhalte.

Plattformen, insbesondere Twitter und Instagram, nutzen dazu vermehrt Labels, mit denen sie potentiell schädliche Inhalte mit einer Warnung markieren. Diese müssen weggeklickt werden, bevor die Inhalte sichtbar werden. Während das video- und fotobasierte Instagram dieses Werkzeug vor allem nutzt, um sexualisierte und schockierende Inhalte zu verstecken, setzen mitteilungsorientierte Dienste wie Twitter solche Labels vermehrt auch im Bereich politischer Inhalte ein – insbesondere im Nachgang zu den US-Wahlen im Zusammenhang mit Falschaussagen Donald Trumps über den Wahlausgang.

Für die Schweiz veröffentlichen die Intermediäre keine oder kaum Daten zur Zahl solcher Inhalts- oder Kontenlöschungen, zur Zahl der Warnhinweise oder Zahl von Personen, Organisationen oder Netzwerken, die hier Desinformation verbreiten.

In vielen Ländern, so auch in der Schweiz, arbeiten die Plattformen mit Fact-Checkern zusammen. Facebook etwa kooperiert für Inhalte in der Schweiz mit Agence France Presse für französischsprachige Inhalte und der Deutschen Presse-Agentur für deutschsprachige Inhalte; für Inhalte in

³³² Vgl. etwa BGE 135 I 292, E. 4.1, S. 296. In seiner Rechtsprechung zu Art. 261^{bis} StGB hielt das Bundesgericht zudem fest: «[I]n öffentlichen Debatten ist es oft nicht von Anfang an möglich, eindeutig zwischen unwahrer, halbwarer und begründeter Kritik zu unterscheiden» (BGE 131 IV 23, E. 3.1, S. 28); *Schefer*, Kommunikationsgrundrechte, 1413-1452, Rz. 89; *Cueni*, Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher 2019, 3, S. 12.

³³³ Vgl. BGer 1P.336/2005 (20. September 2005), E. 5.3; EGMR, *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland* (13. Juli 2012), 16354/06.

³³⁴ Vgl. zum Ganzen *Cueni*, Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher 2019, 3, S. 8ff.

³³⁵ Vgl. *Cueni*, Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher 2019, 3, S. 11ff.

³³⁶ *Schweizerischer Bundesrat*, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, S. 52.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

italienischer Sprache gibt es momentan keine Zusammenarbeit.³³⁷ Von der Faktenüberprüfung ausgenommen sind in der Regel Aussagen von Politikerinnen und Politikern, da sich hier die Bevölkerung selbst ein Bild davon machen soll, was glaubwürdig erscheint und was nicht. Facebook begegnet Desinformation auf unterschiedliche Weise, je nachdem, welches Risiko damit verbunden ist. Als riskant gelten unterschiedliche Formen der Hassrede, aber auch Verschwörungsnetzwerke, wenn diese im Zusammenhang von Gewalttaten stehen, oder auch digitale Strategien zur Unterdrückung der Wahlteilnahme. Als riskant wird auch sog. «koordiniertes inauthentisches Verhalten» eingestuft. Gemeint sind damit Netzwerke von Falschkonten auf Facebook, die Desinformation verbreiten, um ein oft politisches Ziel zu erreichen («coordinated efforts to manipulate public debate for a strategic goal where fake accounts are central to the operation»).338 Solche Inhalte werden entfernt. Als weniger riskant gelten die meisten anderen Formen von Desinformation, die oft von Fact-Checkern gemeldet werden, aber auch «Spammer», d.h. Konten, die eine stark überdurchschnittliche Aktivität aufweisen.³³⁹ Diese Inhalte werden nicht entfernt, sondern in ihrer Reichweite bzw. Häufigkeit reduziert, bzw. mit entsprechenden Labeln (s.o.) versehen. Es handelt sich hierbei zwar um problematische Inhalte, die aber nicht gegen die Gemeinschaftsstandards verstossen. Bei YouTube fällt hierunter sogenannter «Borderline Content»: Das sind beispielsweise Videos, die ein Wundermittel gegen schwerwiegende Krankheiten anpreisen; die behaupten, die Erde sei flach; oder die falsche Behauptungen rund um historische Begebenheiten aufstellen.³⁴⁰ Twitter kennt ähnliche Richtlinien.³⁴¹ Der letzte Pfeiler der Facebook-Strategie setzt auf Information und soll die digitale Medienkompetenz der Nutzerinnen und Nutzer fördern.

Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und anderer sensibler Themenbereiche wie z.B. Wahlen haben Twitter, YouTube und Facebook verschiedene Inhalte mit einem Link versehen, der zu vertrauenswürdigen Quellen führt. Darüber hinaus haben sie besondere Seiten eingerichtet, die Informationen von sogenannten «Trusted Sources» wiedergeben. Eine solche vertrauenswürdige Quelle ist in der Schweiz und im Zusammenhang mit COVID-19 zum Beispiel das Bundesamt für Gesundheit.

Ungeachtet dieser Aktivitäten bleiben zwei Problembereiche bestehen. Zum einen bleibt es weitgehend unklar, wie effektiv die getroffenen Massnahmen tatsächlich sind. Zwar hat Facebook allein im Februar 2021 über 30'000 Posts auf Facebook und Instagram entfernt, die Falschinformationen über COVID-19 Impfungen verbreiteten.³⁴² Über den Gesamtanteil an vorhandener Falschinformation im Bereich COVID-19-Impfungen sagt dies aber nichts aus. Ebenso wenig wird dadurch klar, wie nachhaltig das Vorgehen ist: Regulierungsbehörden in Ländern wie Litauen oder der Slowakei beklagen u.a., dass problematische Konten entweder gar nicht entfernt werden oder nach kurzer Zeit unter ähnlichem Namen wieder auftauchen, ohne dass die Plattformen erneut gegen sie vorgehen würden.³⁴³ Zum anderen verstärkt sich das Problem zusätzlich dadurch, dass viele europäische Länder wie die Schweiz mehrsprachig sind. Hier können Unterschiede erwartet werden, wie effektiv das Vorgehen der Plattformen gegen Desinformation in einzelnen Sprachen und Ländern ist, da die Leistung der eingesetzten Systeme mitunter von der Grösse der zugrundeliegenden Datensätze bestimmt ist.

³³⁷ Facebook, Remove, reduce, inform: New steps to manage problematic content, <https://about.fb.com/news/2019/04/remove-reduce-inform-new-steps/>.

³³⁸ Facebook, April 2021 coordinated inauthentic behavior report, <https://about.fb.com/news/2021/05/april-2021-coordinated-inauthentic-behavior-report/>.

³³⁹ Ben-David/Fernández, International Journal of Communication 10 (2016), 27.

³⁴⁰ YouTube Official Blog, Continuing our work to improve recommendations on YouTube, <https://blog.youtube/news-and-events/continuing-our-work-to-improve>.

³⁴¹ Twitter, About specific instances when a Tweet's reach may be limited, <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/twitter-reach-limited>.

³⁴² ERGA SG3, ERGA Interim Report on Monitoring of the COVID19 Disinformation, S. 9.

³⁴³ ERGA SG3, ERGA Interim Report on Monitoring of the COVID19 Disinformation, S. 10.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

12 Governance betreffend Transparenz und Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer

Die Massnahmen verschiedener europäischer Länder sowie der Europäischen Union im Bereich der demokratischen Kontrolle und Transparenz reichen von Empfehlungen bis zu rechtlich verbindenden Bestimmungen. Alle Massnahmen zielen letztlich auf eine Stärkung der Position der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Plattformen. Verschiedene Länder sehen zudem in Wahlzeiten besondere Verpflichtungen für die Intermediäre vor.

12.1 Massnahmen betreffend Kommunikationsregeln und Verfahrensgarantien in Europa

12.1.1 Diskriminierungsverbot betreffend bestimmte Inhalte oder Akteure

Der deutsche Medienstaatsvertrag verbietet den Intermediären die systematische oder ungerechtfertigte Behinderung von journalistisch-redaktionellen Inhalten. Dieses Verbot soll verhindern, dass Intermediäre ihren Einfluss auf die Wahrnehmung von Informationen dazu missbrauchen, journalistische Inhalte weniger prominent anzuzeigen und damit die Meinungsvielfalt beeinträchtigen.

Eine ähnliche Bestimmung hat Italien im Rahmen der europäischen Wahlen 2019 gesetzt. In der vom italienischen Regulator Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni AGCOM initiierten Selbstregulierungsinitiative verpflichteten sich die unterzeichnenden Intermediäre, allen politischen Akteuren unparteiisch und fair sowie unter gleichen Bedingungen Zugang zu Informations- und Kommunikationsmitteln in transparenter und nichtdiskriminierender Weise zu garantieren.

12.1.2 Opting-Out und Risiko-Assessment

Der Entwurf des Digital Services Act (DSA, vgl. Kap. 9.1.1 und 9.1.1.2) verlangt von grossen Intermediären neben Transparenz betreffend die Hauptparameter ihrer Empfehlungssysteme (vgl. Kap. 12.2.1) auch, dass sie alle Optionen für die Änderungen oder Beeinflussung dieser Parameter darlegen und dabei mindestens auch eine Option bieten, die nicht auf Profiling³⁴⁴ beruht.

Zudem müssen grosse Intermediäre im Rahmen eines jährlichen Assessments systemische Risiken ihrer Empfehlungssysteme in Betracht ziehen und dieses durch einen unabhängigen Audit prüfen lassen.³⁴⁵ Unter systemischen Risiken der Plattformen versteht der DSA u.a. etwaige negative Folgen für die Meinungsäusserungsfreiheit oder das Diskriminierungsverbot, die Verbreitung illegaler Inhalte, die vorsätzliche Manipulation der Plattformen und allfällige Auswirkungen auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit.

12.1.3 Rekursmöglichkeiten und Verfahrensgarantien

Verschiedene Empfehlungen und Regulierungsinstrumente (z.B. Europarat, EU, FR, BE) sehen vor, dass die Intermediäre ihren Nutzerinnen und Nutzern Rekursmöglichkeiten zur Verfügung stellen müssen, wenn sie deren Inhalte entfernt haben. Die Nutzenden müssen zudem über die Entscheidung und Gründe informiert werden und es muss ihnen die Möglichkeit geben werden, diese (elektronisch) anzufechten. Dasselbe gilt für Nutzerinnen und Nutzer, welche Inhalte gemeldet haben, die nicht entfernt wurden.

12.2 Massnahmen betreffend Transparenz in Europa

12.2.1 Transparenz betreffend Kommunikationsregeln und Selektionskriterien

Der Entwurf des Digital Services Acts (DSA, vgl. Kap. 9.1.1) sieht vor, dass grosse Intermediäre die Hauptparameter ihrer Empfehlungssysteme in den Geschäftsbedingungen auf klare, zugängliche und einfach verständliche Art und Weise beschreiben müssen. Ähnliches verlangt der deutsche Medienstaatsvertrag. Intermediäre müssen die zentralen Kriterien, nach denen Inhalte zusammengestellt,

³⁴⁴ Profiling beschreibt das Sammeln von Informationen über das Online-Verhalten von Nutzerinnen und Nutzer, um daraus ein Profil ihrer Interessen, Vorlieben und Kaufgewohnheiten zu erstellen. Den Profilen entsprechend, wird den Nutzerinnen und Nutzern dann gezielt Werbung angezeigt. Profiling ist eine Weiterentwicklung der klassischen demografischen Segmentierungsstudien, die von Werbevermarktern durchgeführt werden. Profiling ist im Vergleich dazu kostengünstiger, erfasst mehr Daten und verspricht eine grössere Wirkung (Steindl, Mich. Telecomm. & Tech. L. Rev. 17 (2010), 459).

³⁴⁵ Digital Services Act (Entwurf) Art. 26-29.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

ausgewählt, präsentiert und gewichtet werden, leicht wahrnehmbar und in verständlicher Sprache bereitstellen. Insbesondere sollen jene Kommunikationsregeln in den Community Guidelines transparenter gemacht werden, nach denen Inhalte als unzulässig gelten und daher gelöscht werden können.³⁴⁶ Dies schliesst auch Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen ein. Ziel dieser Bestimmungen ist es zum einen, die Nutzerinnen und Nutzer darüber zu orientieren, welche Inhalte erlaubt und welche unerlaubt sind und wie diese priorisiert werden, um dadurch Rechtssicherheit zu schaffen. Zum anderen sollen sie Nutzenden wie Regulatoren auch die Möglichkeit haben, mögliches Overblocking zu eruieren.

12.2.2 Transparenz betreffend politischer Werbung

Der DSA, die AVMD-RL (für Videosharing-Plattformen) und verschiedene europäische Länder sehen Offenlegungspflichten zu politischer Werbung auf sozialen Netzwerken vor. Begründet wird dies u.a. damit, dass es gerade bei politischer Werbung eine Pflicht des Gesetzgebers sei, Irreführungen und Verzerrungen des politischen Wettbewerbs sowie des Meinungsbildungsprozesses abzuwehren. Entsprechende Regeln kennen oder schlagen zum Beispiel die EU,³⁴⁷ Grossbritannien,³⁴⁸ Frankreich (im Vorfeld der Wahlen)³⁴⁹ und Italien vor.³⁵⁰ In Deutschland liegt ein entsprechender Expertenbericht vor, den die Landesmedienanstalten in Auftrag gegeben haben.³⁵¹

12.2.3 Kennzeichnung oder Verbot von Bots und Schliessung von Scheinkonten

Der EU-Verhaltenskodex fordert die Intermediäre auf, ihre Bemühungen zur Schliessung von Scheinkonten zu verstärken. Er empfiehlt, klare Kennzeichnungsregeln und -systeme zur Identität und zum Missbrauch automatisierter Bots festzulegen. Die Intermediäre sollen diese Richtlinien publizieren.³⁵²

Verschiedene Länder sehen ähnliche Massnahmen vor. In Grossbritannien sollen Intermediäre dazu verpflichtet werden, Bots zu kennzeichnen. Ferner sollen die Intermediäre dazu angehalten werden, Schutzmassnahmen gegen den Missbrauch automatisierter Verbreitung von Inhalten zu treffen.³⁵³ In Italien müssen die Intermediäre Massnahmen gegen Bots treffen und die zuständige Medienregulierungsbehörde AGCOM darüber informieren.³⁵⁴ Der deutsche Medienstaatsvertrag sieht in §18, Abs. 3 eine Kennzeichnungspflicht für Bots vor, während ein Gutachten im Auftrag der Landesmedienanstalten darüber hinaus ein Verbot des Einsatzes von bestimmten Bots zur Verhinderung von Propaganda empfiehlt.³⁵⁵

12.3 Massnahmen im Bereich demokratischer Kontrolle und Intransparenz in der Schweiz

Die Schweiz kennt keine Massnahmen betreffend Kommunikationsregeln und Verfahrensgarantien auf Plattformen oder Transparenz bezüglich Bots. Betreffend kommerzieller Werbung existieren hingegen Vorschriften, die auch für Intermediäre gelten.

Das Bundesgesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) verpflichtet die Intermediäre grundsätzlich zur Kennzeichnung von Werbung.³⁵⁶ Bei einer Verletzung kann auf zivilrechtlichem Weg gegen den Provider als Beteiligter geklagt werden (z.B. auf Beseitigung, vgl. Art. 9 UWG ff.). Eine Verletzung der Generalklausel von Art. 2 UWG ist hingegen nicht strafbar. Da die Beseitigungsklage gemäss

³⁴⁶ Vgl. §93 Medienstaatsvertrag.

³⁴⁷ Verhaltenskodex, *Europäische Kommission*, EU Code of Practice on Disinformation, Ziff. II.B.

³⁴⁸ *Department for Digital, Culture, Media & Sport*, Online Harms White Paper, Ziff. 7.26.

³⁴⁹ Art. 1 Abs. 1 und 2 des *Loi contre la manipulation de l'information*.

³⁵⁰ Ziff. 2 *Impegni assunti*, Ziff. 2.

³⁵¹ *J. Möller/Hameleers/Ferreau*, Typen von Desinformation und Misinformation, S. 70.

³⁵² *Europäische Kommission*, EU Code of Practice on Disinformation, Ziff. II.C.

³⁵³ *Department for Digital, Culture, Media & Sport*, Online Harms White Paper, Ziff. 7.28.

³⁵⁴ Vgl. *Impegni assunti*.

³⁵⁵ *J. Möller/Hameleers/Ferreau*, Typen von Desinformation und Misinformation, 71 und 74-75.

³⁵⁶ Das Gebot der Werbetransparenz fliesst aus der Generalklausel von Art. 2 UWG; vgl. auch Grundsatz Nr. B.15 der Schweizerischen Lauterkeitskommission.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

UWG wie auch im Persönlichkeitsrecht gemäss Art. 28 ff. ZGB (vgl. Kap. 9.2.2) kein Verschulden voraussetzt, könnten Intermediäre auch ohne vorgängige konkrete Kenntnis vom betreffenden Inhalt zu dessen Löschung angehalten werden.³⁵⁷

Betreffend die Kennzeichnung oder Transparenz politischer Werbung im Internet bestehen keine gesetzlichen Anforderungen. Dementsprechend wenden Intermediäre Transparenz- und Kennzeichnungsstandards für politische Werbung in der Schweiz nicht an. Einige Intermediäre (z.B. Facebook) bieten immerhin die Möglichkeit, dass Akteure, welche politische Werbung bei ihnen schalten, diese freiwillig melden können.

Verschiedene Intermediäre haben zudem im Zusammenhang mit dem Europäischen Code of Practice on Disinformation³⁵⁸ in den letzten Jahren begonnen, Informationen über Werbetreibende, beworbene Inhalte, Werbedauer und Betrag zu kommunizieren (vgl. auch Kap. 11.1.1.1). Während im Fall der «Werbebibliothek» von Facebook³⁵⁹ einzeln nach politischen Werbeanzeigen aus der Schweiz gesucht werden kann, weist zum Beispiel YouTube keine Werbung aus der Schweiz aus. Generell gilt, dass für die Schweiz – im Gegensatz zu europäischen Ländern – keine Werbeberichte mit aggregierten Daten zu kommerzieller und/oder politischer Werbung veröffentlicht werden.

12.4 Selbstregulierungsmassnahmen der Intermediäre im Bereich demokratischer Kontrolle und Intransparenz

Die Identifizierung unerlaubter und unerwünschter Inhalte geschieht bei den verschiedenen Plattformen teilweise aufgrund von Meldungen Dritter. Hauptsächlich aber scannen Intermediäre proaktiv die Inhalte ihrer Nutzenden, um mögliche Verletzungen der Hausregeln zu finden. Entsprechende Transparenzberichte publizieren einige Intermediäre inzwischen regelmässig – nicht zuletzt auf Druck der Europäischen Kommission (Kap. 12.4.2.2). Nicht betroffen von diesem Vorgehen bleibt in den meisten Fällen die kommerzielle und politische Werbung, die zudem mitunter von den Plattformen nicht als solche gekennzeichnet ist (Kap. 12.4.2.1). Einige Intermediäre haben zudem Einsprache- und Überprüfungsverfahren eingeführt, mit denen Nutzerinnen und Nutzer sich zum Beispiel gegen aus ihrer Sicht ungerechtfertigte Löschungen wehren können (Kap. 12.4.1.1). Zudem unterstützen einige Plattformen Massnahmen im Bereich der digitalen Medienkompetenz (Kap. 12.4.3).

12.4.1 Massnahmen betreffend Verfahrensgarantien

12.4.1.1 Rekurs- und Überprüfungsverfahren

Je stärker die Intermediäre auf automatisierte Verfahren zurückgreifen, um unerlaubte und schädliche Inhalte zu identifizieren, und je öfter die Löschung automatisiert gleichzeitig mit der Identifikation erfolgt, umso wesentlicher wird die Einführung von Prozessen, die es sanktionierten Nutzerinnen und Nutzern erlauben, Überprüfungen zu verlangen. Zumal gerade bei automatisierten Verfahren die Zahl der fälschlicherweise entfernten Inhalte (Falsch-Positive) potentiell grösser ist als bei der Überprüfung durch Menschen. Solche Verfahren wurden erst von wenigen Intermediären (mind. Facebook und Google/YouTube) eingeführt. Rekurse können beispielsweise bei Google (YouTube) und Facebook gemacht werden, während Twitter und TikTok keine Rekursmöglichkeit anbieten.

Erst recht problematisch ist bisweilen die Kommunikation mit den Nutzerinnen und Nutzern. So begründen die Intermediäre ihre Entscheidungen betreffend die Löschung von Inhalten oder die Sperrung von Nutzerkonten zum Teil nicht oder nur in sehr allgemeiner Form. Als Begründung reicht die Feststellung, der/die Nutzende habe gegen die Community Guidelines verstossen, wobei unklar bleibt, gegen welche Bestimmung sich der Verstoss richtete. Ebenso summarisch fallen teilweise die Begründungen für die Abweisung von Beschwerden gegen Inhaltslöschungen aus – sofern eine Beschwerdemöglichkeit überhaupt besteht. Nicht alle Intermediäre sehen Beschwerdeverfahren vor.

³⁵⁷ Vgl. m.w.H. *Schweizerischer Bundesrat*, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern, S 37ff.

³⁵⁸ *Europäische Kommission*, EU Code of Practice on Disinformation.

³⁵⁹ [Werbebibliothek \(facebook.com\)](https://www.facebook.com/werbebibliothek)

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

12.4.2 Massnahmen betreffend Transparenz

12.4.2.1 Politische Werbung

Kennzeichnungs- und Transparenzstandards sind von Plattform zu Plattform unterschiedlich und oftmals länderspezifisch ausgestaltet. Plattformen definieren politische Inhalte und Anzeigen einerseits unterschiedlich. So qualifizieren gewisse Plattformen wie Facebook in verschiedenen Ländern auch soziale Themen (wie z.B. Rassismus) als politisch, selbst wenn diese Themen per se nichts mit einer politischen Kampagne zu tun haben. Gleichzeitig fehlen weitergehende Transparenz- und Kennzeichnungsstandards (bspw. Informationen zu den Werbetreibenden, den Kriterien für eine Werbeauspielung, Geldbetrag sowie Speicherung der Werbungen in Transparenzdatenbanken über die Werbedauer hinaus). Und auch bei der von Facebook ins Leben gerufene Werbebibliothek «Ad Library», die politische Werbung für bestimmte Länder katalogisieren soll, ist die anfänglich positive Resonanz von Forschung, Medien und Verwaltung bald grundlegender Kritik gewichen. Diese Kreise stossen sich hauptsächlich daran, dass die Datenbank unvollständig, die Handhabung intransparent und der Zugang mangelhaft ist; dass mehrfach durch fehlerhafte Archivierung seitens Facebook abertausende an Datensätzen gelöscht wurden und dass das Projekt mit einer einseitigen Definition von politischer Werbung operiert.³⁶⁰

12.4.2.2 Massnahmen im Bereich des Berichtwesens

Seit 2018 haben viele Intermediäre, insbesondere auf Druck der Europäischen Kommission im Rahmen der «Empfehlung für Massnahmen zur Bekämpfung von illegalen Online-Inhalten»,³⁶¹ damit begonnen, Transparenz-Massnahmen bezüglich Inhaltsmoderation und kommerzieller und/oder politischer Werbung umzusetzen.

Mittlerweile veröffentlichen die grossen Intermediäre wie Facebook, Instagram, Twitter, YouTube und auch TikTok regelmässig Transparenzberichte, die darüber Auskunft geben, wie sie mit unerlaubten und unerwünschten Inhalten umgehen. Diese Berichte legen insbesondere die Zahl und Art der entfernten Inhalte sowie die Anzahl der Beschwerden offen, allerdings in sehr unterschiedlichem quantitativen Ausmass und mit sehr unterschiedlichem Fokus und unterschiedlicher Definition der inhaltlichen Problemfelder. Ein Bericht des Institute for Future Media and Journalism im Auftrag der irischen Regulierungsbehörde kommt zum Schluss, dass das Engagement der Plattformen unterschiedlich und in sich uneinheitlich ist.³⁶² Das grösste Defizit ortet der Bericht bei der Kennzeichnung vertrauenswürdiger Inhalte. Die Plattformen bereiten diese Daten zudem nur ungenügend auf: Länderspezifische Daten zur Durchsetzung der Community-Standards stehen beispielsweise nicht zur Verfügung. Daten zur politischen Werbung werden zudem nur für bestimmte Länder ausgewiesen – die Schweiz gehört nicht dazu.³⁶³ Während damit einige Länder spezifische Daten zu politischer Werbung erhalten, steht diese Option der Schweiz nicht zur Verfügung.³⁶⁴ Die länderspezifischen Informationen von Google und Facebook zur Schweiz sind generell tief und umfassen nur strafrechtlich relevante Meldungen, hingegen nicht Löschungen aufgrund der Community Standards.³⁶⁵ Andere Intermediäre veröffentlichen gar keine Daten. Eine Einschätzung der Problemlage und damit auch eine politische Diskussion über Phänomene wie Hassrede oder Desinformation wird damit erschwert oder gar verunmöglicht, zumal die Intermediäre auch den Zugang zu entsprechenden Daten für die Wissen-

³⁶⁰ Sosnovik/Goga 2021, Silva et al., Facebook ads monitor: an independent auditing system for political ads on Facebook, 224, R. Smith, The UK election showed just how unreliable Facebook's security system for elections really is, <https://www.buzzfeednews.com/article/rorysmith/the-uk-election-showed-just-how-unreliable-facebooks>.

³⁶¹ Europäische Kommission, Empfehlung der Kommission vom 1.3.2018 für wirksame Massnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten.

³⁶² Teeling/Niahm, Codecheck: a review of platform compliance with the EC Code of Practice on Disinformation.

³⁶³ Sowohl Youtube (<https://transparencyreport.google.com/political-ads/home?hl=en>) als auch Facebook (<https://www.facebook.com/ads/library/report>) erstellen keine Transparenzberichte zu politischer Werbung in der Schweiz.

³⁶⁴ YouTube stellt beispielsweise länderspezifische Daten für folgende 29 Länder zur Verfügung: Argentinien, Bangladesh, Brasilien, Kanada, Kolumbien, Ägypten, Frankreich, Deutschland, Indien, Indonesien, Irak, Italien, Japan, Malaysia, Mexiko, Marokko, Pakistan, Peru, Philippinen, Russland, Saudi-Arabien, Südkorea, Spanien, Thailand, Türkei, Ukraine, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten, Vietnam.

³⁶⁵ [Content Restrictions - CH \(facebook.com\)](https://www.facebook.com/contentrestrictions); [Behördliches Ersuchen um Entfernung von Inhalten – Google Transparenzbericht](#)

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

schaft weitgehend eingeschränkt haben. Auf Druck der Europäischen Union stellen sie zwar ausgewählten Forschungsteams bestimmte Daten zur Verfügung. Die Erforschung zumindest Schweiz-spezifischer Fragestellungen wird damit aber nicht gefördert.

Die Transparenzberichte von YouTube und auch Facebook legen die Vermutung nahe, dass der verstärkte Einsatz automatisierter Technologie auch zu einer markanten Zunahme fälschlicherweise gelöschter Inhalte führt. So bleibt zwar der Prozentsatz der Beschwerden auf Sanktionen im Fall von YouTube relativ stabil: Nur zwei bis drei Prozent der Nutzerinnen und Nutzer, gegen welche YouTube Massnahmen getroffen hat, beschweren sich. Allerdings hat sich der Anteil der Videos, die nach einer Beschwerde reaktiviert worden sind, innerhalb von weniger als einem Jahr von 20% auf 40% verdoppelt. Auch hier liegen für die Schweiz keine Zahlen vor.

Im Zusammenhang mit dem Europäischen Code of Practice zur Desinformation haben die grossen Plattformen in den letzten Jahren auch zusätzliche Anstrengungen im Bereich der Werbe-Transparenz unternommen. Wie im Code of Practice vorgesehen, haben Twitter, Facebook und YouTube sowohl spezifische Massnahmen im Bereich kommerzieller Werbung als auch bezüglich politischer Werbung getroffen. Insbesondere haben Facebook und YouTube Werbebibliotheken, sogenannte Ad Libraries geschaltet. Diese Listen enthalten die Namen der Werbetreibenden, inklusive dem beworbenen Inhalt, der Werbedauer und dem ausgegebenen Betrag. Bei YouTube beschränken sich die Daten auf politische Werbung,³⁶⁶ Facebook weist zusätzlich auch kommerzielle Werbung aus.³⁶⁷ Für die Schweiz weist YouTube keine Werbedaten aus, während bei Facebook zumindest einzeln nach politischen Werbeanzeigen gesucht werden kann, die aus der Schweiz geschaltet wurden.

12.4.2.3 Massnahmen im Bereich des Datenzugangs für wissenschaftliche Zwecke

Für die Wissenschaft ist der Zugang zu den Daten der Plattformen unerlässlich, um Phänomene wie Falschinformation oder Hassrede erfassen, untersuchen und einordnen zu können. Ihre Studien liefern ebenso die Grundlage für politische Entscheidungen im Rahmen der Governance digitaler Plattformen. Diesen Erfordernissen steht die Haltung der Plattformbetreiber gegenüber, die in den letzten Jahren die Zugänge zu ihren Diensten stark verknappt, gänzlich unterbunden oder neu arrangiert haben – nicht zuletzt als Reaktion auf den Cambridge Analytica Skandal.³⁶⁸ Als Folge davon entstehen vermehrt Forschungsarbeiten über solche Plattformen, die für die Wissenschaft ohne grössere Umstände zugänglich sind, während für andere der Ertrag ungleich geringer ist. Für Verwaltung und Politik ergibt sich daher ein uneinheitliches und unausgewogenes Bild, was etwa die Verbreitung von Falschinformation und Hassrede durch die neuen Intermediäre anbelangt.

Ein 2020 publizierter Bericht beschreibt die höchst unterschiedlichen Ansätze und bringt die Problematik für Wissenschaft und Politik auf den Punkt.³⁶⁹ Facebook geht mit der Initiative «Social Science One» bisher am stärksten auf die Anliegen der Forschergemeinschaft ein. Die von Facebook unabhängige Dachorganisation ist an der Harvard University angesiedelt und fungiert als Bindeglied zwischen dem digitalen Dienst und interessierten Forschenden. Wenngleich die Initiative Modellcharakter hat, so bestehen nach wie vor viele Hürden beim Zugang zu den Daten, deren Qualität zudem angezweifelt wird. Im Gegensatz dazu gestaltet sich der Zugang zu Twitter-Daten über die von der Plattform zur Verfügung gestellten Programmierschnittstelle um einiges einfacher – allerdings hat Twitter das verfügbare Datenvolumen seit 2018 substantiell verringert.³⁷⁰ Google hingegen bietet weder aufbereitete Daten, noch für den Datenzugriff entwickelte Tools und auch keine Schnittstelle wie Twitter.

³⁶⁶ [Politische Werbung bei Google – Google Transparenzbericht](#)

³⁶⁷ [Werbebibliothek \(facebook.com\)](#)

³⁶⁸ Das Datenanalyse Unternehmen Cambridge Analytica beschaffte sich durch fragwürdige Methoden den Zugang zu über 50 Millionen Profilen von Facebook Nutzerinnen und Nutzern, die nach psychografischen Merkmalen ausgewertet wurden, um sie mit gezielten Botschaften u.a. im Rahmen der Kampagne Donald Trumps im US-Präsidentenwahlkampf 2016 anzusprechen (*Süddeutsche Zeitung*, Süddeutsche Zeitung vom 20.03.2018).

³⁶⁹ *Landesanstalt für Medien NRW*, Desinformation, Fake-Accounts und politische Werbung: Die Grenzen der Selbstverpflichtungen von Facebook, Google und Twitter.

³⁷⁰ *Perriam/Birkbak/Freeman*, International Journal of Social Research Methodology 23 (2020), 277.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Insgesamt verhindern Mängel im Zugang, Umfang und der Qualität der Daten bisher die systematische Erforschung der positiven wie negativen Potentiale der neuen Intermediäre.³⁷¹ Der Bericht des Institute for Future Media and Journalism für die Broadcasting Authority of Ireland kommt zum Schluss, dass die Unterstützung der Plattformzugang für Forschungseinrichtungen und Universitäten insgesamt als episodenhaft bezeichnet werden muss und weitgehend unzureichend ist, um systematische Untersuchungen etwa im Bereich der Desinformation durchzuführen.³⁷²

Ähnliche Unzulänglichkeiten bestehen bei den Anzeigenarchiven der Plattformen. Wegen Beschränkungen im Zugang und Mängeln in der Datenqualität ist es der Wissenschaft nicht möglich, ein genaueres Bild von Werbeaktivitäten und Desinformationskampagnen zu zeichnen.³⁷³

12.4.3 Massnahmen im Bereich der Bildung

Einige Intermediäre haben in verschiedene Programme für digitale Medienkompetenz investiert. Google, Facebook und TikTok fördern in den USA die MediaWise-Initiative des Poynter Institutes,³⁷⁴ die verschiedene Altersgruppen mit spezifischen Inhalten gezielt anspricht. Facebook unterhält zudem eine eigene «Digital literacy library»³⁷⁵ als Plattform mit Unterrichtseinheiten für Lehrpersonal. YouTube nutzt seine Plattform immer wieder, um die Reaktion auf neue Eigenschaften oder Bedienelemente anhand von Experimenten mit bestimmten Nutzerinnen und Nutzern zu testen. Ein Experiment im April 2021 diente dazu, die digitale Medienkompetenz durch Tipps in einem Werbeclip, der dem eigentlichen Video vorgeschaltet ist, zu fördern.³⁷⁶

13 Mögliche Massnahmen der Schweiz betreffend Rechtsetzung und -durchsetzung gegenüber ausländischen Intermediären

13.1 Rechtsetzung gegenüber ausländischen Intermediären

Gemäss dem Territorialitätsprinzip kann der Schweizer Gesetzgeber grundsätzlich nur für sein eigenes Hoheitsgebiet Recht setzen.³⁷⁷ Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass das Recht der Schweiz als Empfangsstaat bzw. als Ort der Handlungsauswirkungen zur Anwendung kommt (Auswirkungs- bzw. Marktortprinzip), so insbesondere im Strafrecht und im Bereich des Persönlichkeitsschutzes.³⁷⁸ Auch die EU-Datenschutzgrundverordnung und das neue Schweizer Datenschutzgesetz sind gemäss dem sog. Auswirkungsprinzip auf ausländische Unternehmen anwendbar, wenn sich deren Datenbearbeitung in der EU bzw. in der Schweiz auswirkt.³⁷⁹ Dasselbe gilt für den geplanten Digital Services Act der EU, der sich unabhängig vom Sitzstaat an alle Anbieter richtet, die ihre Dienste an EU-Bürgerinnen und -Bürger richten (vgl. Kap. 9.1.1). Sodann sieht das totalrevidierte Datenschutzgesetz für private Datenbearbeiter mit Sitz im Ausland neu eine Pflicht zur Bestellung einer Vertretung in der Schweiz vor, wenn deren Datenbearbeitungen im Zusammenhang mit dem Angebot von Waren und Dienstleistungen oder der Beobachtung des Verhaltens von Personen in der Schweiz stehen und gewisse weitere Voraussetzungen wie ein hohes Risiko für die Persönlichkeit der betroffenen Personen erfüllen (Art. 14 Abs. 1 nDSG). Diese Vertretung soll insbesondere als Anlaufstelle für die betroffenen Personen und den EDÖB dienen (Art. 14 Abs. 2 nDSG). Seit 2016 besteht zudem im

³⁷¹ *Landesanstalt für Medien NRW*, Desinformation, Fake-Accounts und politische Werbung: Die Grenzen der Selbstverpflichtungen von Facebook, Google und Twitter.

³⁷² *Teeling/Niahm*, Codecheck: a review of platform compliance with the EC Code of Practice on Disinformation.

³⁷³ *Landesanstalt für Medien NRW*, Desinformation, Fake-Accounts und politische Werbung: Die Grenzen der Selbstverpflichtungen von Facebook, Google und Twitter.

³⁷⁴ *Poynter*, MediaWise, <https://www.poynter.org/mediawise/>.

³⁷⁵ *Facebook*, Digital literacy library, <https://www.facebook.com/safety/educators>.

³⁷⁶ *YouTube*, YouTube test features and experiments, <https://support.google.com/youtube/thread/18138167/youtube-test-features-and-experiments?hl=en>.

³⁷⁷ Stellungnahmen des Bundesrates zur Interpellation Grüter 17.3751 vom 22.11.2017; Stellungnahmen des Bundesrates zur Motion Levrat 16.4082 vom 15.2.2017.

³⁷⁸ *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 224. *Schweizerischer Bundesrat*, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern, S. 93ff.

³⁷⁹ *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 225. Das Auswirkungsprinzip nach Art. 3 Abs. 1 nDSG gilt für die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen des nDSG (wie z.B. die Aufsicht des EDÖB). Für den räumlichen Anwendungsbereich der privatrechtlichen und strafrechtlichen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes gelten das Bundesgesetz über das internationale Privatrecht bzw. das Strafgesetzbuch (Art. 3 Abs. 2 nDSG).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Schweizer Filmgesetz eine Meldepflicht für bezahlte Abrufe von Filmen, welcher auch Unternehmen mit Sitz im Ausland unterstellt sind, sofern sie sich an das Schweizer Publikum richten.³⁸⁰ Jüngere Schweizer Gesetzesprojekte sehen ebenfalls eine extraterritoriale Rechtsanwendung vor.³⁸¹ Im Zusammenhang mit dem Entwurf für ein neues Gesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele hält der Bundesrat fest, dass eine Norm bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, z.B. bei einer Publikumsausrichtung auf die Schweiz, einen Auslandsbezug erhalten und damit extraterritoriale Normwirkung entfalten kann.³⁸²

13.2 Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Intermediären

Das Territorialitäts- bzw. Herkunftslandprinzip sieht weiter vor, dass Schweizer Behörden grundsätzlich nur im eigenen Hoheitsgebiet hoheitlich handeln können. Damit lassen sich rechtliche Verpflichtungen ausländischer Akteure auch mit entsprechender gesetzlicher Grundlage nicht direkt durchsetzen. Stattdessen muss der Rechtshilfegeweg beschritten werden (vgl. Kap. 10.2.3 5).³⁸³ Gleichzeitig sind Zivilklagen in der Schweiz möglich.³⁸⁴ Sowohl im Rahmen der zivil- aber auch der strafrechtlichen Haftung kann es sich jedoch in der Praxis als schwierig erweisen, Intermediäre mit Sitz im Ausland effektiv von der Schweiz aus ins Recht zu fassen (vgl. Kap. 10.2.3).³⁸⁵

Rechtlich gelten für den Online-Bereich indes dieselben Verbote, wie sie in der «analogen» Öffentlichkeit gelten: Beleidigungen oder Rassendiskriminierung sind online ebenso wenig erlaubt wie «offline» im physischen Raum. Spezielle Einschränkungen für die digitale Öffentlichkeit kennt die Schweiz nicht. Da die Durchsetzung der bestehenden Rechtsbestimmungen indes in vielen Fällen nicht gelingt (vgl. Kap. 10.2) bleiben die primär ausländischen Kommunikationsplattformen damit vorläufig in vielen Fällen de facto ein «rechtsdurchsetzungsfreier Raum», auf denen sanktionslos Widerrechtliches gesagt und verbreitet werden kann. Bestehen mit dem Schweizer Recht gleichwertige EU-Regeln für europäische sowie für aussereuropäische Akteure (vgl. z.B. Digital Services Act 9.1.1), könnte die Schweiz möglicherweise von der Durchsetzung durch die EU und die EU-Mitgliedstaaten profitieren. Zur verbesserten Rechtsdurchsetzung gegenüber aussereuropäischen Unternehmen enthält etwa der geplante Digital Services Act der EU die Pflicht zur Benennung eines Rechtsvertreters in einem EU-Mitgliedsstaat, der für Verfehlungen des Diensteanbieters ins Recht gefasst werden kann. Gewisse Intermediäre haben zudem bereits einen Sitz in Europa (z.B. YouTube in Irland), womit sich die Rechtsdurchsetzung durch die EU bzw. durch den betreffenden EU-Mitgliedsstaat vereinfacht. Die Schweiz könnte dabei insbesondere von der Durchsetzung von EU-Regeln profitieren, die das Vornehmen gewisser Einstellungen am eigenen Dienst betreffen, sofern diese der Einfachheit halber auch für den Schweizer Markt vorgenommen werden. Dieser Grundsatz gilt hingegen nicht ohne Weiteres für weitergehende Verpflichtungen, die z.B. für jedes einzelne Zielland separat vorgenommen werden müssen und mit grossem Aufwand für die Intermediäre verbunden sind, wie etwa Berichterstattungspflichten spezifisch für die Schweiz. Dasselbe gilt selbstredend für Regeln des Schweizer Rechts, die vom EU-Recht so nicht vorgesehen werden.

Die Frage der zwangsweisen Durchsetzung von Schweizer Recht gegenüber ausländischen Intermediären stellt sich nicht, wenn die Intermediäre die gesetzlichen Vorgaben freiwillig umsetzen. Insbesondere bei angloamerikanischen Unternehmen zeigen die Erfahrungen mit der seit 2016 eingeführten Meldepflicht für bezahlte Abrufe im Filmgesetz, dass diese mitunter wohl aus Reputationsgründen durchaus interessiert sind, sich an die Gesetzgebung ihrer Zielländer zu halten.³⁸⁶ Für solche Akteure kann eine proaktive und transparente Information über die Rechtslage in der

³⁸⁰ Vgl. *Schweizerischer Bundesrat*, Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024, S. 3248.

³⁸¹ Vgl. betreffend den Entwurf für ein neues Gesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele BUNDESRAT, Botschaft JSFVG, S. 8232 f.; vgl. auch betreffend die neu einzuführende Quoten- und Investitionspflicht im Filmgesetz *Schweizerischer Bundesrat*, Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024, S. 3248.

³⁸² Vgl. *Schweizerischer Bundesrat*, Botschaft zum Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele, S. 8232f.

³⁸³ Stellungnahmen des Bundesrates zur Interpellation Grüter 17.3751 vom 22.11.2017 (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20173751>); Stellungnahmen des Bundesrates zur Motion Levrat 16.4082 vom 15.2.2017 (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20164082>).

³⁸⁴ Vgl. *Schweizerischer Bundesrat*, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern, S. 89 ff.

³⁸⁵ *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 224.

³⁸⁶ Vgl. *Schweizerischer Bundesrat*, Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024, S. 3248.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Schweiz genügen, sodass eine zwangsweise Rechtsdurchsetzung nicht mehr nötig ist.³⁸⁷ Dies ist im Kontext der Regulierung von Intermediären von besonderer Bedeutung, da es sich bei diesen Akteuren insbesondere um angloamerikanische Anbieter handelt. Auch die Erfahrungen mit der seit 2019 geltenden Mehrwertsteuer-Meldepflicht für ausländische Versandhändler zeigen, dass sich seither mehr als 200 neue MWST-pflichtige ausländische Versandhändler bei der ESTV registriert haben. Dazu gehören allerdings kaum Akteure aus dem asiatischen Raum.³⁸⁸ Es wird zu beobachten sein, welche Erfahrungen bei der geplanten Investitionspflicht für Online-Filmeanbieter im neuen Filmgesetz, worunter auch ausländische Unternehmen fallen (z.B. Netflix), gemacht werden.³⁸⁹ Sind die ausländischen Akteure nicht kooperativ, so möglicherweise etwa chinesische oder russische Anbieter, gestaltet sich die Rechtsdurchsetzung schwieriger und es muss wiederum der Rechtshilfeweg beschritten werden. Da sich solche Dienste vom Zielpublikum und der Sprache her aber meist nicht an die Schweizer Bevölkerung richten dürften, ist die Durchsetzung gegenüber solchen Akteuren gegenwärtig weniger prioritär.

Die Pflicht zur Bezeichnung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten, wie sie der Digital Services Act vorsieht und die im deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetz bereits umgesetzt ist, könnte nach Ansicht des Bundesrats Behörden und Privaten dabei helfen, mit ausländischen Akteuren effizienter in Kontakt treten zu können. Dadurch kann die Abwicklung von Verfahren, in denen Rechtsfolgen angeordnet werden, erleichtert werden. Für den Bereich des Datenschutzes sieht das total-revidierte Datenschutzgesetz für bestimmte private Datenbearbeiter mit Sitz im Ausland neu eine Pflicht zur Bestellung einer Vertretung in der Schweiz vor, die insbesondere als Anlaufstelle für die betroffenen Personen und den EDÖB dienen soll (vgl. Kap. 13.1). Eine zwangsweise Rechtsdurchsetzung lässt sich aufgrund des Territorialitätsprinzips jedoch auch damit nicht umsetzen. In diesem Fall muss stets der Rechtshilfeweg beschritten werden (vgl. Kapitel 10.2.3).³⁹⁰ Im Digital Services Act ist geplant, dass der benannte Rechtsvertreter für Verfehlungen des Intermediärs haftbar gemacht werden kann (vgl. Kapitel 9.1.1).

Generell und insbesondere gegenüber marktmächtigen Intermediären soll die Rechtsdurchsetzung mit wirksamen Sanktionen abgesichert werden. Die Art und Höhe der Sanktion muss so gewählt werden, dass die Intermediäre ihre Verhaltensweisen entsprechend verändern und rechtmässig handeln.³⁹¹

³⁸⁷ Vgl. *Schweizerischer Bundesrat*, Botschaft zum Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele, S. 8233f.

³⁸⁸ *Eidgenössische Finanzkontrolle*, Prüfung der Erhebung der Mehrwertsteuer beim Versandhandel, S. 16 ([Prüfung der Erhebung der Mehrwertsteuer beim Versandhandel \(admin.ch\)](#)).

³⁸⁹ Vgl. zur geplanten Investitionspflicht im neuen Filmgesetz *Schweizerischer Bundesrat*, Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024, S. 3249. Es ist davon auszugehen, dass die Bereitschaft zur Einhaltung der Investitionspflicht erhöht ist, zumal auch gewisse EU-Mitgliedsstaaten solche Verpflichtungen kennen, die Teils höher sind als in der Schweiz.

³⁹⁰ Stellungnahmen des Bundesrates zu den Motionen Levrat 16.4082 und Schwaab, 16.4080 vom 15.12.2016; *Schweizerischer Bundesrat*, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, S. 48 *Schweizerischer Bundesrat*, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, S. 48. Für die EU siehe den geplanten Digital Services Act der EU, wonach der benannte Rechtsvertreter für Verfehlungen des Intermediärs ins Recht gefasst werden kann (vgl. Kapitel 9.1.1)

³⁹¹ Vgl. *Métille*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Rz. 226. Für die EU siehe den geplanten Digital Services Act der EU, der Bussen in der Höhe von bis zu sechs Prozent des Jahresumsatzes vorsieht (vgl. Kapitel 9.1.1).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

14 Fazit

Öffentliche Kommunikation ist ein zentraler Bestandteil von Demokratien. Sie leistet einen Beitrag zur Meinungsbildung, zur gesellschaftlichen Bearbeitung politischer Themen und zur Legitimierung politischer Entscheidungen. Lange Zeit prägten vor allem journalistische Massenmedien die öffentliche Kommunikation. Mit dieser besonderen Stellung journalistischer Medien sind besondere Rechte und Pflichten verbunden.

➤ **Neue Akteure aus der Digitalbranche (Intermediäre) haben die öffentliche Kommunikation grundsätzlich verändert**

Heute findet die öffentliche Kommunikation zunehmend auch auf den Plattformen weniger international tätiger Intermediäre statt. Diese üben zum Teil ähnliche Funktionen aus wie journalistische Massenmedien: Wie diese selektieren, priorisieren, filtern, aggregieren und verbreiten sie Informationen. Wie traditionelle Massenmedien beeinflussen Intermediäre damit die Wahrnehmung der Welt, die Meinungsbildung und das menschliche Verhalten. Zudem erfolgen die Auswahl und Weiterverbreitung von Informationen sowohl bei Massenmedien als auch bei Intermediären nicht zufällig, sondern folgen einer bestimmten Logik.

Die Auswahl- und Verbreitungslogik der journalistischen Massenmedien orientiert sich u.a. an Nachrichtenfaktoren, d.h. an Relevanzkriterien wie der geografischen Nähe eines Ereignisses, der Intensität eines Konfliktes oder der Bekanntheit der involvierten Akteure. Zudem sind journalistische Massenmedien der Wahrheit verpflichtet. Die Medienproduktion unterliegt internen Qualitätskontrollen wie zum Beispiel der Quellenprüfung. Darüber hinaus existieren brancheneigene Kontrollinstitutionen wie der Schweizerische Presserat für Zeitungen und Zeitschriften, im Fall von Radio- und Fernsehbeiträgen kann bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) Beschwerde eingereicht werden. Und wo Inhalte gegen das geltende Recht verstossen, kann gegen die Verleger/Veranstalter rechtlich vorgegangen werden (vgl. etwa zur subsidiären Strafbarkeit der Medien Kap. 9.2.1).

Anders ist die Situation bei den Intermediären: Ihre Auswahllogiken sind weitgehend intransparent, werden häufig geändert und sind überwiegend einseitig darauf ausgerichtet, möglichst grosse Aufmerksamkeit für die geteilten Inhalte zu erzielen. Sie betreiben keine journalistisch-redaktionelle Kontrolle der auf ihren Plattformen verbreiteten Inhalte, und die Sanktionierung von widerrechtlichen und schädlichen Inhalten, die auf den Plattformen veröffentlicht werden, steht vor grossen Herausforderungen. Gleichzeitig unterstehen sie anders als die Medien (vgl. z.B. Journalistenkodex, RTVG, subsidiäre Strafbarkeit der Medien) keinen besonderen Sorgfaltspflichten.

	Mitsprache der Nutzerinnen und Nutzer	Inhalte: Produktion	Inhalte: Auswahl	Sorgfaltspflichten
Medien	Beschwerdemöglichkeiten (Presserat, UBI); Pflichten z.T. gesetzlich geregelt	Eigenleistung nach professionellen Standards	Nachrichtenwerte und Standesregeln (z.B. Wahrhaftigkeit)	Schweiz: Besondere Sorgfaltspflichten gegeben (z.B. Journalistenkodex, RTVG, subsidiäre Strafbarkeit für die Verbreitung strafbarer Inhalte)
Intermediäre	Keine Mitsprache; mangelnde Rechte und Verfahrensgarantien	Durch Nutzende (Personen und Organisationen)	z.T. intransparente und willkürlich angewandte Regeln	Schweiz: keine Spezialregelung

Tabelle 1: Medien und Intermediäre: Unterschiede

Insgesamt haben Intermediäre mit ihren Plattformen eine digitale Infrastruktur geschaffen, die von wenigen global tätigen privaten Unternehmen bereitgestellt wird und auf Software basiert, die stetig verändert wird. Die Betreiber geben dabei ihre eigenen Regeln für Kommunikation und

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Informationssuche auf ihren Plattformen vor und setzen diese weitgehend automatisiert durch. Dazu greifen sie auf Algorithmen und Künstliche Intelligenz zurück. Letztlich entscheiden damit wenige ausländische Organisationen nach privat aufgestellten und durchgesetzten Regeln ausserhalb rechtsstaatlicher Verfahren zu einem guten Teil darüber, was in der Schweiz im digitalen Raum öffentlich gesagt oder nicht gesagt werden kann, welche Nutzenden welche Inhalte sehen oder nicht sehen und wer von der öffentlichen Kommunikation ausgeschlossen wird.

Die Angebote der Intermediäre werden in der Schweiz mittlerweile von grossen Teilen der Bevölkerung genutzt und haben besonders bei jüngeren Personen eine zunehmend grössere Bedeutung für die Meinungsbildung gewonnen. Insgesamt hat die Etablierung der Plattformen eine wesentliche Bedeutung für Formen, Prozesse und Qualität der gesellschaftlichen Information und Kommunikation.

➤ **Positiv: Intermediäre geben Freiheit, Gleichheit und Vielfalt mehr Raum**

Die Plattformen bieten Chancen für eine weitergehende Demokratisierung der öffentlichen Kommunikation. Sie vereinfachen den Zugang zur Öffentlichkeit für Einzelpersonen, Organisationen und Gruppen, die in den journalistischen Medien marginalisiert werden. Ein Smartphone mit Internetzugang genügt, um sich an ein potentiell sehr grosses Publikum wenden zu können. Damit wird es für Personen und Gruppierungen einfacher, sich direkt am öffentlichen Diskurs zu beteiligen, ihre Standpunkte einzubringen und auch Kritik öffentlich äussern zu können. Gleichzeitig nimmt die Vielfalt an öffentlich zugänglichen Informationen und Meinungen zu. Und Suchmaschinen wie Intermediäre generell erleichtern über Suchfunktionen das Finden von Informationen nach persönlichen Vorlieben.

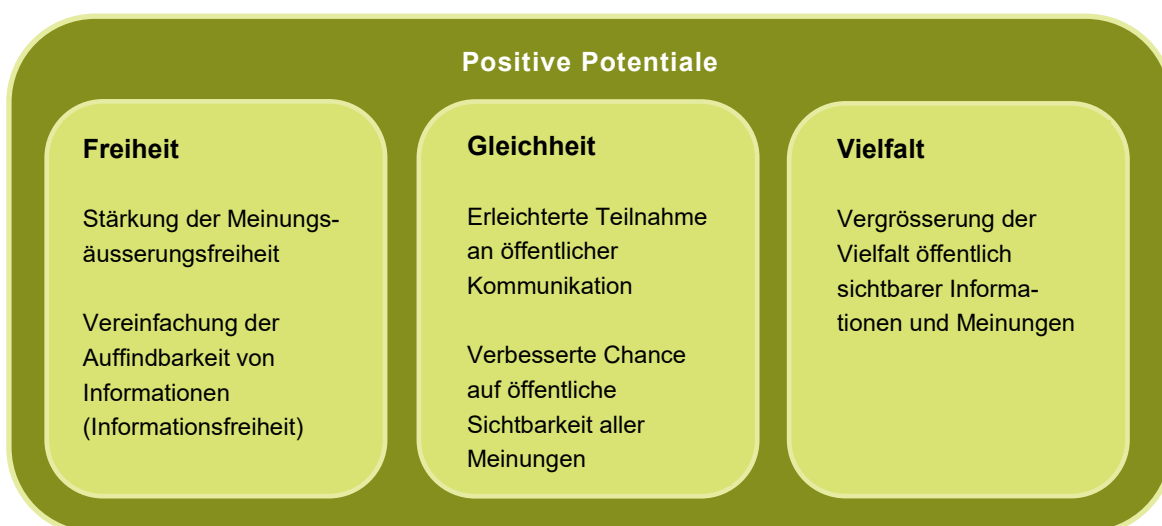


Abbildung 5: Positive Potentiale für die öffentliche Kommunikation

Intermediäre tragen damit potentiell zur Verwirklichung der Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit aller Menschen bei und erhöhen die Vielfalt von öffentlich sichtbaren Informationen.

➤ **Negativ: Intermediäre ermöglichen die Verbreitung von Hassrede und Falschinformation, handeln intransparent und üben Quasi-Zensur aus**

Die Offenheit der Plattformen und die niedrigen technischen Zugangsbarrieren bei gleichzeitiger Abwesenheit einer journalistisch-redaktionellen Auswahl und Kontrolle von Informationen hat allerdings auch verschiedene negative Auswirkungen zur Folge.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen



Abbildung 6: Negative Potentiale für die öffentliche Kommunikation

Plattformen bieten Personen und Organisationen die Möglichkeit, illegale und legale aber je nachdem schädliche Inhalte wie **Hassrede** und **Falschinformationen** zu verbreiten.

Unter **Hassrede** werden z.B. rassistische oder sexistische Äusserungen, Beleidigungen, Verunglimpfungen, Verleumdungen, Aufstachelungen oder Aufrufe zu Gewalttaten verstanden. Öffentlich geäußerte Hassrede kann zur Radikalisierung von Personen und zu physischer Gewalt gegen Opfer führen. Zudem ziehen sich verunglimpfte Personen und gesellschaftliche Gruppen oft aus dem öffentlichen Diskurs zurück, womit ihre Positionen aus der Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Letztlich untergräbt damit öffentliche Hassrede das Anrecht der Bevölkerung auf einen sicheren digitalen Raum.

Die Verbreitung von Hassrede hat in den letzten Jahren auch in der Schweiz zugenommen und richtet sich nicht nur gegen verletzte Menschen und Menschengruppen. Im Zusammenhang mit den beschlossenen Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 stellte fedpol zum Beispiel eine Zunahme an Hassrede gegen Magistratspersonen und Parlamentarierinnen und Parlamentarier fest.

Hassrede ist zum Teil bereits nach heutiger Gesetzgebung illegal. Die traditionelle strafrechtliche Verfolgung solcher Äusserungen ist jedoch aufgrund der häufigen Anonymität der Täterinnen und Täter und wegen der grenzüberschreitenden Natur des Internets oftmals schwierig und schwerfällig oder geradezu faktisch unmöglich.

Auf den Plattformen der Intermediäre werden auch **Falschinformationen** verbreitet. Oft wird zwischen beabsichtigter, manipulativer und gezielt verbreiteter «Desinformation» und unbeabsichtigter «Misinformation» unterschieden.

Massendesinformationskampagnen sind mitunter machtpolitisch motiviert und werden von verschiedenen Akteuren weltweit eingesetzt, zum Beispiel mit dem Ziel, Misstrauen gegenüber den politischen Institutionen zu säen und gesellschaftliche Spannungen zu erzeugen oder zu vertiefen. Dies kann ernsthafte Konsequenzen für Demokratien haben. Falschinformation kann aber auch öffentliche Güter gefährden: Zum Beispiel den Schutz der Gesundheit (z.B. durch die Behauptung, Bleichmittel trinken helfe gegen Corona) und der Sicherheit. Nicht zuletzt können Falschinformationen auch die politische Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen beeinträchtigen.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Neben der Verbreitung illegaler und schädlicher Inhalte auf den Plattformen ist die privatautonome Regulierung der Plattformen ohne **gesellschaftliche Einbindung** der Intermediäre problematisch:

Intermediäre löschen Inhalte nach ihren eigenen Regeln. Dies mag in vielen Fällen unproblematisch oder gar gesellschaftlich erwünscht sein. Etwa dann, wenn die Intermediäre gesundheitsgefährdende Falschmeldungen oder jugendgefährdende Inhalte sanktionieren und insbesondere, wenn die Löschung in Einklang mit nationalen Gesetzen geschieht. Problematisch ist es aber auf der einen Seite, wenn Intermediäre (zum Beispiel aufgrund automatisierter Filter oder inadäquater Kommunikationsvorgaben) systematisch zu viele Inhalte und Benutzerkonten löschen. Dieses sogenannte «Overblocking» stellt eine Begrenzung der Kommunikations- und Informationsfreiheit dar. Löschen Intermediäre zudem nach unsachlichen oder diskriminierenden Kriterien, verstossen sie gegen das Prinzip der Gleichbehandlung. Auf der anderen Seite ist es problematisch, wenn Intermediäre zu wenig löschen. Zu denken ist hier insbesondere an nach Schweizer Recht illegale Inhalte, die gemäss den Hausregeln der Intermediäre aber zulässig sind und deren Löschung aufgrund der Probleme der internationalen Rechtsdurchsetzung nur schwierig gegen den Willen der Intermediäre durchgesetzt werden kann.

Intransparenz. Die Intermediäre veröffentlichen keine Berichte über das Ausmass von Löschungen und Kontosperrungen in der Schweiz. Dadurch fehlt eine Diskussionsgrundlage über das Mass der Verbreitung von Hassrede und Falschinformation. Die meisten Intermediäre schränken auch den Datenzugang für die Wissenschaft stark ein. Die Intransparenz der Selektionskriterien³⁹² gefährdet zudem die Chancengleichheit der Nutzerinnen und Nutzer und verhindert zusammen mit mangelndem Datenzugang eine Beurteilung, ob Löschungen systematisch diskriminierend erfolgen. Festzustellen ist ausserdem z.T. die fehlende Kennzeichnung von bezahlten Inhalten und Bots.³⁹³ Dies erschwert die Einordnung von Inhalten und behindert damit die freie Meinungsbildung.

Mangelnde Rechte der Nutzerinnen und Nutzer. Den Nutzerinnen und Nutzern stehen oft keine etablierten Verfahren und Verfahrensgarantien gegen Löschentscheide zur Verfügung. Zudem sind die Nutzungsregeln für die Plattformen oft unpräzise formuliert und ändern sich rasch. Dies stellt eine Gefährdung der Rechtssicherheit dar und kann dazu führen, dass aus Angst vor Sanktionen auf die Verbreitung kritischer Kommentare verzichtet wird, obwohl diese zulässig wären.

➤ **Negativ: Der Rückgang von Nutzung und Werbeeinnahmen journalistischer Medien bedroht die Medienqualität**

Die negativen Auswirkungen der Plattformen betreffen einerseits direkt deren Nutzerinnen und Nutzer und die öffentliche Kommunikation. Sie haben aber auch tiefgreifende Auswirkungen auf die journalistischen Massenmedien und damit indirekt auf Öffentlichkeit und Gesellschaft. Denn die neuen Kommunikationsplattformen stellen nicht lediglich einen weiteren Kommunikationskanal neben Print, Radio und Fernsehen dar, sondern erweitern und verändern bisherige Kommunikationsformen. So verbreiten die Intermediäre unter anderem auch traditionelle Medieninhalte über ihre Plattformen, wodurch ein neues, «hybrides» Mediensystem entsteht, das alte und neue Medien integriert.

Folgen dieser neuen Konkurrenz sind sinkende Mediennutzung und sinkende Werbeeinnahmen, insbesondere beim Print. Der Werbeumsatz der Schweizer Zeitungen ist zwischen 2007 (1.76 Milliarden Schweizer Franken) und 2020 (432 Millionen Franken) um rund 75% eingebrochen.

Der kontinuierliche Rückgang von Mediennutzung und Werbeerträgen bedroht über kurz oder lang die Qualität der journalistischen Medienprodukte. Kommt hinzu, dass der verschärfte Kampf um Aufmerksamkeit tendenziell zur Produktion von provokativen und reisserischen Medieninhalten führt, weil diese stärker genutzt werden. Zwar liegen keine eindeutigen Befunde dafür vor, dass diese an die Reaktion der Nutzerinnen und Nutzer geknüpfte Logik bislang zu einer Qualitätsreduktion in der politischen

³⁹² Kriterien, die darüber entscheiden, wem welche Inhalte angezeigt werden und welche Inhalte vielen Nutzerinnen und Nutzern angezeigt werden und welche nur wenigen.

³⁹³ Bots sind Computerprogramme, die weitgehend automatisiert sich wiederholende Aufgaben abarbeiten. Im Kommunikationsbereich sind sie zum Beispiel darauf programmiert, sich an Diskussionen zu beteiligen und auf bestimmte Eingaben automatisch zu reagieren.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Information geführt hat. Allerdings konzentriert sich die Berichterstattung der Nachrichtenmedien auf immer weniger Themen und geografische Räume.

➤ Adressierung der Herausforderungen in Europa und der Schweiz

Im europäischen Ausland setzt sich wegen der gesellschaftlichen Bedeutung der Kommunikationsplattformen und ihres grossen Schadenpotentials die Überzeugung durch, dass den Intermediären verschiedene Sorgfaltspflichten auferlegt werden müssen. Und auch in den USA beschäftigt sich die Politik mit den negativen Folgen der bisher liberalen Rechtspraxis. 2018 entschied der US-Kongress, dass Plattformbetreiber neu für bestimmte Inhalte ins Recht gefasst werden können. Gegenwärtig findet zudem eine politische und juristische Debatte über weitere mögliche Reformen der aktuellen Gesetzgebung statt. Ziel ist die Bekämpfung von Hassrede, Falschinformation, sowie Quasi-Zensur und Intransparenz.

In Europa werden die Intermediäre zunehmend dazu verpflichtet, Massnahmen gegen die Verbreitung von Hassrede und Falschinformation zu ergreifen und Transparenz herzustellen. Ausserdem werden die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Intermediären gestärkt.

Die untenstehende rechtsvergleichende Tabelle zeigt eine Auswahl der Massnahmen, mit denen die Europäische Union und verschiedene europäische Länder einerseits, sowie die Schweiz andererseits auf problematische Aspekte im Zusammenhang mit Kommunikationsplattformen reagieren.

Hassrede			
Problematische Aspekte	Massnahmen (in Europa umgesetzt oder in Diskussion)	EU/Länderbeispiele	CH (spezifisch für Intermediäre)
Weite und rasche Verbreitung illegaler Online-Inhalte: <ul style="list-style-type: none"> - Keine Kenntnis der Intermediäre von illegalen Inhalten auf ihren Plattformen - Ungenügende Prüfung und Entfernung illegaler Online-Inhalten durch Intermediäre. 	Intermediäre müssen ein Meldesystem für Nutzerinnen und Nutzer errichten.	EU (DSA, AVMD-RL) DE (NetzDG) UK (O-Harms WP) AT (KoPI-G) BE (Note Lcdh) IE: (O-Smrb)	
	Rasche Prüfung und ggf. Entfernung der gemeldeten Inhalte durch die Intermediäre	EU (DSA, AVMD-RL, TERREG) DE (NetzDG) UK (O-Harms WP) AT (KoPI-G) BE (Note Lcdh) IE (O-Smrb)	Probleme der internationalen Rechtsdurchsetzung, z.T. freiwillig durch Intermediäre
	Zusammenarbeit mit nationalen Behörden bei Anordnungen zum Vorgehen gegen einen bestimmten illegalen Inhalt	EU (DSA)	Probleme der internationalen Rechtsdurchsetzung, z.T. freiwillig durch Intermediäre
Erschwerte (Straf-) Rechtsdurchsetzung online <ul style="list-style-type: none"> - Illegale Inhalte werden kaum angezeigt. - Erschwerte grenzüberschreitende Strafverfolgung im Internet u.a. wegen ungleicher rechtlicher Einstufung 	Meldepflicht der Intermediäre ggü. Behörden insb. für schwere Straftaten (z.T. zusätzlich: Beweissicherungspflichten) bzw. Auskunftsanspruch gegen Intermediäre.	EU (DSA) DE (NetzDG) AT (KoPI-G) IE (O-Smrb)	
	Harmonisierung Strafrecht	1. ZP Cybercrime-Convention (Europarat)	Nicht ratifiziert
Weite und rasche Verbreitung schädlicher	Meldesystem für Nutzende Prüfung und ggf. Entfernung	EU (AVMD-RL)	Für <i>jugendgefährdende Inhalte</i> auf Film- oder Videoplattformdiensten:

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

<i>(nicht zwingend illegaler)</i> Online-Inhalte	System zur Alterskontrolle bei jugendgefährdenden Inhalten		E-JSFVG sieht Meldesystem für Nutzende vor.
Fehlende demokratische Kontrolle und Intransparenz			
Problematische Aspekte	Massnahmen (in Europa umgesetzt oder in Diskussion)	EU/Länderbeispiele	CH (spezifische für Intermediäre)
<i>Machtposition der Intermediäre gegenüber NutzerInnen und Nutzern</i>	<i>Stärkung der NutzerInnen-Rechte</i>		
Gefahr der Ungleichbehandlung/Diskriminierung bestimmter Inhalte oder Nutzender	Diskriminierungsverbote , z.B. Verbot der systematischen oder ungerechtfertigten Behinderung journalistischer Inhalte	DE (MStV) IT (Impegni assunti)	
«Overblocking» und mangelnde Verfahrensgarantien: Gefahr willkürlicher / fehlerhafter Löschung bzw. Sperrung von Inhalten bzw. Konten	Begründung von Löschungen und Kontosperrungen durch die Intermediäre	EU (DSA) FR (Loi infox) BE (Note Lcdh)	
	Internes Beschwerdesystem für NutzerInnen und Nutzer gegen Löschungen und Kontosperrungen	EU (DSA) FR (Loi infox) BE (Note Lcdh)	
	Aussergerichtliche Schlichtungsverfahren	EU (DSA)	
	Berichterstattung zur Inhaltmoderation: z.B. Umfang der Löschungen nach Lösungsgrund	EU (DSA)	
<i>Intransparenz</i>	<i>Transparenz</i>		
Intransparente Selektionskriterien (Kriterien der Auswahl von Inhalten sowie der Empfehlungssysteme)	Transparenz betreffend Zulässigkeitskriterien und Empfehlungssysteme (Hauptparameter)	EU (DSA) DE (MStV)	
Keine (umfassende) Kennzeichnung von Werbung → erschwerte freie Meinungsbildung.	Kennzeichnung von (politischer und/oder kommerzieller) Werbung	EU (DSA, AVMD-RL, CPD, EAD) FR (Loi infox) UK (O-Harms WP) IT (Impegni assunti)	
Mangelhafte Angaben über Werbung (insb. Werbeauftraggebers, wesentliche Anzeigeparameter) → erschwerte freie Meinungsbildung.	Angabe des Werbeauftraggebers und der wesentlichen Anzeigeparameter	EU (DSA)	
Mangelnde Daten für die Aufsicht sowie über systemische Risiken	Datenzugang für Forschung	EU (DSA, CPD) DE (NetzDG)	
Falschinformation			
Problematische Aspekte	Massnahme (in Europa umgesetzt oder in Diskussion)	EU/Länderbeispiele	CH (spezifisch für Intermediäre)
Weite und rasche Verbreitung von Online-Falschinformation	Minimierung finanzieller Anreize für die Verbreitung	EU (CPD, EAD) FR (Loi infox)	
	Meldesystem für Nutzende	FR (Loi infox) UK (O-Harms WP)	

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Schwächung der Mediensysteme	Stärkung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus	EU (EAD)	
-------------------------------------	--	----------	--

Tabelle 2: Hassrede, Falschinformation, fehlende demokratische Kontrolle und Intransparenz: Adressierung problematischer Aspekte in Europa und in der Schweiz.

Auswahl. Für weitere Massnahmen und Legende vgl. Anhang.

Die Europäische Union und verschiedene Europäische Länder adressieren die problematischen Aspekte mit verschiedenen Massnahmen. Dabei lassen sich zwei Zugänge unterscheiden.

Wo es um **Massnahmen** gegen die **Verbreitung illegaler Inhalte**, um Vorschriften für eine grössere Transparenz und die Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer geht, soll diese Mitwirkungspflicht der Intermediäre in spezifischen Gesetzen konkretisiert werden (z.B. im Digital Services Act auf Ebene der Europäischen Union sowie in nationalen Gesetzen in Deutschland, Österreich, Frankreich, Vereinigtem Königreich, Irland und Belgien).

Wo es um **Massnahmen** gegen die **Verbreitung von Falschinformation** geht, erfolgen Steuerungsversuche eher über Empfehlungen ohne rechtlich bindende Wirkung. Allerdings werden derzeit in verschiedenen Ländern Berichte im Auftrag von Ministerial- oder Regulierungsbehörden verfasst, die als Impuls für eine künftige Gesetzgebung gedacht sind (z.B. im Vereinigten Königreich oder in Deutschland). Ergänzend wird hier zudem auf Massnahmen gesetzt, die auf die Befähigung der Bevölkerung zielen, besser mit problematischen Entwicklungen umzugehen (Resilienz); zum Beispiel mittels Verbesserung der Medienkompetenz.

Generell gilt, dass der Regulator den Intermediären in der Regel die Ziele vorschreibt, die erreicht werden sollen. Es bleibt damit den Plattformbetreibern überlassen, welche Massnahmen sie zu deren Erreichung ergreifen und wie sie diese (technisch) umsetzen. Überprüft wird allerdings anschliessend vom Regulator, ob die gewünschten Resultate erzielt werden.

➤ **In der Schweiz ist eine breite Diskussion über die Governance von Intermediären notwendig**

Das Internet ist kein rechtsfreier Raum, sondern untersteht ebenso wie die analoge Welt gesetzlichen Bestimmungen. Aufrufe zu Gewalt, Persönlichkeitsverletzungen und Rassendiskriminierung sind in der Schweiz auch auf den Plattformen der Intermediäre gesetzlich verboten. Die Plattformen sind aber auch jenseits gesetzlicher Bestimmungen kein regelfreier Ort, sondern werden durch die privaten Community Guidelines der Intermediäre reguliert. Die entscheidende Frage ist damit nicht, ob die Plattformen nach Regeln funktionieren sollen, sondern eher, wer welche Regeln setzen soll, wer bei der Formulierung dieser Regeln berücksichtigt werden muss, welche Anforderungen an diese Regeln zu stellen sind, wer für die Durchsetzung der Regeln zuständig ist und welche Anforderungen an diese Durchsetzungsmacht geknüpft werden sollen.

In der Schweiz bestehen in den Bereichen der Hassrede und Falschinformation keine spezifischen gesetzlichen Regelungen oder eine ausführliche Rechtspraxis bezüglich der Verantwortlichkeit von Intermediären für fremde widerrechtliche Inhalte auf ihren Plattformen. Auch bestehen keine Vorschriften, die die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Intermediären stärken oder Intermediäre zu mehr Transparenz verpflichten. Vielmehr wird die Tätigkeit von Intermediären von den allgemeinen Rechtsregeln wie Persönlichkeitsschutz, Wettbewerbs- und Lauterkeitsrecht, Datenschutzrecht, Strafrecht etc. erfasst. Auf den Erlass von spezifischen gesetzlichen Regelungen wurde bislang verzichtet. Die spezifisch ergriffenen Massnahmen konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Stärkung der Resilienz der Bevölkerung sowie auf die traditionelle Strafverfolgung. Letztere ist aufgrund der häufigen Anonymität der Täterinnen und Täter sowie der grenzüberschreitenden Natur des Internets jedoch oftmals schwierig und schwerfällig oder geradezu faktisch unmöglich.

Es ist breit anerkannt, dass es für Demokratien problematisch ist, wenn die neue Kommunikationsinfrastruktur weniger Intermediäre einer gesellschaftlichen Kontrolle entzogen bleibt. Verschiedene vom BAKOM in Auftrag gegebene Studien kommen zum Schluss, dass die

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Bevölkerung auf einen effektiven Schutz vor illegaler Hassrede und Desinformation Anspruch hat, sowie dass die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Intermediären besser geschützt werden müssten.³⁹⁴ Auch im Ausland bestehen verschiedene Bestrebungen in diese Richtung. Vor diesem Hintergrund ist eine breite Diskussion zur Frage der gesellschaftlichen Einbindung und Governance von Intermediären in der Schweiz, aber auch gerade im internationalen Kontext notwendig.

³⁹⁴ Vgl. für die entsprechenden Studien: <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html>

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

15 Literaturverzeichnis

- Alba, Davey*, How anti-Asian activity online set the stage for real-world violence, New York Times vom 19.03.2021, <https://www.nytimes.com/2021/03/19/technology/how-anti-asian-activity-online-set-the-stage-for-real-world-violence.html>.
- Allagui, Ilhem/Kuebler, Johanne*, The Arab Spring and the role of ICTs, Introduction, International Journal of Communication 5 (2011), 1435–1442 (zit. als *Allagui/Kuebler*, International Journal of Communication 5 2011).
- Allcott, Hunt/Gentzkow, Matthew*, Social media and fake news in the 2016 election, Journal of Economic Perspectives 31 (2017), 211–236 (zit. als *Allcott/Gentzkow*, Journal of Economic Perspectives 31 2017).
- Alter, Rolf*, Can we save our democracies from hackers, 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6963862-en.pdf?expires=1623405158&id=id&accname=oid030182&checksum=EA01757FF37FCE3D16799EA00B226EEF>.
- Artl, Dorothee/Rauchfleisch, Adrian/Schäfer, Mike S.*, Between Fragmentation and Dialogue. Twitter Communities and Political Debate About the Swiss “Nuclear Withdrawal Initiative”, Environmental Communication 13 (2019), 440–456 (zit. als *Artl/Rauchfleisch/Schäfer*, Environmental Communication 13 2019).
- Asher, Saira*, Myanmar coup: How Facebook became the "digital tea shop" 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-55929654>.
- Barberá, Pablo*, How social media reduces mass political polarization. Evidence from Germany, Spain, and the US, Job Market Paper, New York University 46 (2014) (zit. als *Barberá*, Job Market Paper, New York University 46 2014).
- Barrett, Bridget/Kreiss, Daniel*, Platform transience: changes in Facebook's policies, procedures, and affordances in global electoral politics, Internet Policy Review 8 (2019), 1–22 (zit. als *Barrett/Kreiss*, Internet Policy Review 8 2019).
- Bartosch, Fiona*, How the Rapid Response Unit actually works (and why it's important), PR Week vom 17.10.2018, <https://www.prweek.com/article/1496346/rapid-response-unit-actually-works-and-why-its-important> (zugegriffen am 24.11.2020).
- Baumgartner, Fabian/Schoop, Florian*, Judenhass und Mordphantasien, Zürcher Staatsanwaltschaft stellt Strafuntersuchung gegen Neonazi-Rocker ein - und kritisiert Verhalten der amerikanischen Behörden, Neue Zürcher Zeitung vom 13.02.2019, 13.
- Bayer, Judit/Bitiukova, Natalija/Bárd, Petra/Szakács, Judit/Alemanno, Alberto/Uszkiewicz, Erik*, Disinformation and propaganda, impact on the functioning of the rule The function of the rule of law in the EU and its Member States, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU\(2019\)608864_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU(2019)608864_EN.pdf).
- Ben-David, Anat/Fernández, Ariadna Matamoros*, Hate speech and covert discrimination on social media: Monitoring the Facebook pages of extreme-right political parties in Spain, International Journal of Communication 10 (2016), 27 (zit. als *Ben-David/Fernández*, International Journal of Communication 10 2016).
- Benedictis, Sara de/Orgad, Shani/Rottenberg, Catherine*, # MeToo, popular feminism and the news: A content analysis of UK newspaper coverage, European Journal of Cultural Studies 22 (2019), 718–738 (zit. als *Benedictis/Orgad/Rottenberg*, European Journal of Cultural Studies 22 2019).
- Benkler, Yochai/Faris, Robert/Roberts, Hal*, Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics, 2018 (zit. als *Benkler/Faris/Roberts*).
- Bennett, W. Lance/Seegerberg, Alexandra*, The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics, 2013 (zit. als *Bennett/Seegerberg*).
- Bernath, Jael/Suter, Lilian/Waller, Gregor/Külling, Céline, Willemse, Isabel/Süss, Daniel*, JAMES: Jugend, Aktivität, Medien - Erhebung Schwieiz, Ergebnisbericht zur JAMES-Studie 2020, 2020.
- Bieri, Urs/Weber, Edward/Braun Binder, Nadja/Salerno, Sébastien/Keller, Tobias/Kälin, Manuela*, (Im Erscheinen). Digitalisierung in der Schweizer Politik – Wie sich Politik und Technologie neu

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- arrangieren, Studie im Rahmen des Projekts Digitalisierung und Demokratie von TA-Swiss, Bern 2021.
- Blassnig, Sina/Ernst, Nicole/Engesser, Sven/Esler, Frank/Davis, Richard/Taras, David*, Populism and social media popularity: How populist communication benefits political leaders on Facebook and Twitter, in: Richard Davis, David Taras (Hrsg.), *Power shift? Political leadership and social media*, New York 2020, S. 97–111 (zit. als *Blassnig et al.*).
- Blumler, Jay G./Kavanagh, Dennis*, The third age of political communication: Influences and features, *Political Communication* 16 (1999), 209–230 (zit. als *Blumler/Kavanagh*, *Political Communication* 16 1999).
- Boatman, Eleanor*, *The Kids Are Alt-Right: How Media and the Law Enable White Supremacist Groups to Recruit and Radicalize Emotionally Vulnerable Individuals* ID 3404616, Rochester, NY 2018 (zugegriffen am 9.7.2021).
- Boczkowski, Pablo J./Mitchelstein, Eugenia/Matassi, Mora*, “News comes across when I’m in a moment of leisure”: Understanding the practices of incidental news consumption on social media, *New Media & Society* 20 (2018), 3523–3539 (zit. als *Boczkowski/Mitchelstein/Matassi*, *New Media & Society* 20 2018).
- Bode, Leticia*, Political News in the News Feed: Learning Politics from Social Media, *Mass Communication and Society* 19 (2016), 24–48 (zit. als *Bode*, *Mass Communication and Society* 19 2016).
- Bradshaw, Samantha*, Disinformation optimised: gaming search engine algorithms to amplify junk news, *Internet Policy Review* 8 (2019), 1–24 (zit. als *Bradshaw*, *Internet Policy Review* 8 2019).
- Bright, Jonathan*, Explaining the emergence of echo chambers on social media: the role of ideology and extremism, Available at SSRN 2839728 2017 (zit. als *Bright*, Available at SSRN 2839728 2017).
- Broersma, Marcel/Graham, Todd*, SOCIAL MEDIA AS BEAT, *Journalism Practice* 6 (2012), 403–419 (zit. als *Broersma/T. Graham*, *Journalism Practice* 6 2012).
- Brunner, Stephan C./Burkert, Herbert*, Art. 17 BV, in: Bernhard Ehrenzeller, Benjamin Schindler, Schweizer, Rainer, J. et al. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, Zürich 2014 (zit. als *Brunner/Burkert*).
- Bruns, Axel*, Are filter bubbles real?, 2019 (zit. als *Bruns*).
- Bundesamt für Kommunikation*, Künstliche Intelligenz, Medien & Öffentlichkeit, Bericht der Projektgruppe «Künstliche Intelligenz, Medien & Öffentlichkeit» vom 16. August 2019, Biel 2019, <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/de/home/bfi-politik/bfi-2021-2024/transversale-themen/digitalisierung-bfi/kuenstliche-intelligenz.html>.
- Cadwalladr, Carole*, How to bump holocaust deniers off Google’s top spot? Pay Google, *The Observer* vom 17.12.2016, <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/17/holocaust-deniers-google-search-top-spot>.
- Campbell, Marilyn/Bauman, Sheri*, Cyberbullying: Definition, consequences, prevalence, in: *Reducing Cyberbullying in Schools*, 2018, S. 3–16 (zit. als *Campbell/Bauman*).
- Carlson, Caitlin Ring/Rousselle, Hayley*, Report and repeat: Investigating Facebook’s hate speech removal process, *First Monday* 2020 (zit. als *Carlson/Rousselle*, *First Monday* 2020).
- Castañeda, Ernesto*, The Indignados of Spain: A Precedent to Occupy Wall Street, *Social Movement Studies* 11 (2012), 309–319 (zit. als *Castañeda*, *Social Movement Studies* 11 2012).
- Castaño-Pulgarín, Sergio Andrés/Suárez-Betancur, Natalia/Vega, Luz Magnolia Tilano/López, Harvey Mauricio Herrera*, Internet, social media and online hate speech. Systematic review, *Aggression and Violent Behavior* 2021, 101608 (zit. als *Castaño-Pulgarín et al.*, *Aggression and Violent Behavior* 2021).
- Celik, Serkan*, Experiences of internet users regarding cyberhate, *Information Technology & People* 2019 (zit. als *Celik*, *Information Technology & People* 2019).
- Chadwick, Andrew*, *The Hybrid Media System: Power and Politics* 2013.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Chadwick, Andrew*, The political information cycle in a hybrid news system: The British prime minister and the “Bullygate” affair, *The International Journal of Press/Politics* 16 (2011), 3–29 (zit. als *Chadwick*, *The International Journal of Press/Politics* 16 2011).
- Champin, Pierre-Antoine et al.* (Hrsg.), *WWW '18: Proceedings of the 2018 World Wide Web Conference, WWW '18: The Web Conference 2018*, Lyon, France, 23.04.2018 - 27.04.2018, New York, New York, USA 2018.
- Chander, Anupam*, The racist algorithm, *Michigan Law Review* 115 (2016), 1023–1045 (zit. als *Chander*, *Michigan Law Review* 115 2016).
- Chen, Hsuan-Ting*, Spiral of silence on social media and the moderating role of disagreement and publicness in the network: Analyzing expressive and withdrawal behaviors, *New Media & Society* 20 (2018), 3917–3936 (zit. als *Chen*, *New Media & Society* 20 2018).
- Committee of Experts on Combating Hate Speech*, Background document, 2020.
- Committee of Experts on Combating Hate Speech*, Background Document, 2020, <https://rm.coe.int/background-for-adi-msi-dis-june-2020/16809f6b6d>.
- Committee of Ministers*, Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership, Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.
- Committee of Ministers*, Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries, Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies, Council of Europe, 2018, <https://rm.coe.int/1680790e14>.
- Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation*, Antisémitisme en Suisse romande, Rapport 2020, Genf 2021.
- Cornils, Matthias*, Designing platform governance: A normative perspective on needs, strategies and tools to regulate intermediaries, 26.05.2020, <https://algorithmwatch.org/wp-content/uploads/2020/05/Governing-Platforms-legal-study-Cornils-May-2020-AlgorithmWatch.pdf>.
- Council of Europe*, Hate Speech, Council of Europe o.D., <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/hate-speech#:~:text=According%20to%20the%20Committee%20of,of%20hatred%20based%20on%20intolerance>.
- Cueni, Raphaela*, Falsche und irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz, *Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher* 2019, 3–17 (zit. als *Cueni*, *Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher* 2019).
- Department for Digital, Culture, Media & Sport*, Online Harms White Paper, 2019.
- Deutsche Welle*, "Stolz auf den Twitter-Missbrauch" 2019, <https://www.dw.com/de/stolz-auf-den-twitter-missbrauch/a-48734597-0>.
- Donges, Patrick/Puppis, Manuel*, Kommunikations- und medienpolitische Perspektiven, in: Wolfgang Schweiger, Klaus Beck (Hrsg.), *Handbuch Online-Kommunikation*, Wiesbaden 2019, S. 81–103 (zit. als *Donges/Puppis*).
- Dreyer, Stephan/Schulz, Wolfgang*, Künstliche Intelligenz, Intermediäre und Öffentlichkeit, Bericht an das BAKOM erstattet durch das Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG) und das Leibnitz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI), 20. März 2019.
- Dutton, William H./Reisdorf, Bianca D./Blank, Grant/Dubois, Elizabeth/Fernandez, Laleah*, The Internet and access to information about politics: Searching through filter bubbles, echo chambers, and disinformation, in: Mark Graham, William H. Dutton (Hrsg.), *Society and the Internet: How Networks of Information and Communication are Changing our Lives*, Oxford 2014, S. 228–247 (zit. als *W. H. Dutton et al.*).
- Dutton, William H.*, The fifth estate emerging through the network of networks, *Prometheus* 27 (2009), 1–15 (zit. als *W. H. Dutton*, *Prometheus* 27 2009).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Eckert, Stine/Metzger-Riftkin, Jade*, Doxxing, The International Encyclopedia of Gender, Media, and Communication 2020, 1–5 (zit. als *Eckert/Metzger-Riftkin*, The International Encyclopedia of Gender, Media, and Communication 2020).
- Edelman, Gilad*, Everything You've Heard About Section 230 Is Wrong, Wired 2021 (zit. als *Edelman*, Wired 2021).
- Egli, Patricia*, Drittwirkung von Grundrechten, Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten im Schweizer Recht, Dissertation, Zürich, 2002.
- Eidgenössische Medienkommission EMEK*, Streamingdienste und Plattformen: Herausforderungen für Medien und Öffentlichkeit in der Schweiz, Biel 30.01.2020.
- Engesser, Sven/Ernst, Nicole/Esser, Frank/Büchel, Florin*, Populism and social media: How politicians spread a fragmented ideology, Information, Communication & Society 20 (2017), 1109–1126 (zit. als *Engesser et al.*, Information, Communication & Society 20 2017).
- ERGA SG3*, ERGA Interim Report on Monitoring of the COVID19 Disinformation, April 2021.
- Europäische Kommission*, Empfehlung der Kommission vom 1.3.2018 für wirksame Massnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten, Brüssel 01.03.2018, <file:///C:/Users/U80843291/Downloads/EmpfehlungderKommissionfrwirksameManahmenimUmgangmitillegalenOnline-Inhalten.pdf>.
- Europäische Kommission*, EU Code of Practice on Disinformation, Oktober 2018, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation> (zugegriffen am 23.11.2020).
- Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan gegen Desinformation, Brüssel 05.12.2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/aktionsplan_gegen_desinformation.pdf (zugegriffen am 23.11.2020).
- Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 - Fakten statt Fiktion, 10.06.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=DE> (zugegriffen am 23.11.2020).
- Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept (COM 2018) 236 final, 26.04.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>.
- Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine europäische Datenstrategie, 19.2.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0066&from=DE>.
- Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäischer Aktionsplan für Demokratie, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790&from=DE>.
- Europäische Kommission*, Umgang mit illegalen Online-Inhalten. Mehr Verantwortung für Online-Plattformen, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen., 2017, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2017\)555&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2017)555&lang=de).
- Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, Brüssel 15.12.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN> (zugegriffen am 15.2.2021).
- Europäische Kommission* (Hrsg.), A multi-dimensional approach to disinformation, Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation, März 2018,

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1> (zugegriffen am 13.11.2020).

Europäische Kommission (Hrsg.), Ein Europa für das digitale Zeitalter, Eine neue Generation von Technologien für die Menschen 2021, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_de.

Europäische Kommission (Hrsg.), Mitteilung der Kommission, Künstliche Intelligenz für Europa, 25.4.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0237&from=EN>.

Europäische Kommission (Hrsg.), Weissbuch, Zur Künstlichen Intelligenz - ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen, 19.2.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0065&from=EN>.

Europäische Union, Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassrede im Internet, Mai 2016, https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42875 (zugegriffen am 13.11.2020).

Europarat, Zusatzprotokoll (SEV 189) zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, Strassburg 28.01.2003, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008160e> (zugegriffen am 13.11.2020).

European Commission against Racism and Intolerance, Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 15 der ECRI über die Bekämpfung von Hassrede, Strassburg 21.03.2016, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech-germ/16808b5b00>.

European External Action Service, Questions and Answers about the East StratCom Task Force 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en.

Facebook, April 2021 coordinated inauthentic behavior report 2021, <https://about.fb.com/news/2021/05/april-2021-coordinated-inauthentic-behavior-report/>.

Facebook, Community Standards, Hate Speech, https://www.facebook.com/communitystandards/hate_speech.

Facebook, Digital literacy library 2018, <https://www.facebook.com/safety/educators>.

Facebook, Oversight board upholds Facebook's decision to suspend Donald Trump's accounts 2021, <https://about.fb.com/news/2021/05/facebook-oversight-board-decision-trump/>.

Facebook, Remove, reduce, inform: New steps to manage problematic content 2019, <https://about.fb.com/news/2019/04/remove-reduce-inform-new-steps/>.

Facebook, Supporting the voices that are engaged in Counterspeech, 2021, <https://counterspeech.fb.com/en/>.

Ferrara, Emilio/Varol, Onur/Davis, Clayton/Menczer, Filippo/Flammini, Alessandro, The rise of social bots, *Communications of the ACM* 59 (2016), 96–104 (zit. als *Ferrara et al.*, *Communications of the ACM* 59 2016).

Fichter, Adrienne, Die Schweiz wappnet sich für den Angriff aus dem Silicon Valley, *Republik* vom 16.05.2018, <https://www.republik.ch/2018/05/16/die-schweiz-wappnet-sich-fuer-den-angriff-aus-dem-silicon-valley> (zugegriffen am 2.4.2019).

Fletcher, Richard/Nielsen, Rasmus Kleis, Are people incidentally exposed to news on social media? A comparative analysis, *New Media & Society* 20 (2018), 2450–2468 (zit. als *R. Fletcher/Nielsen*, *New Media & Society* 20 2018).

Flew, Terry, The platformized Internet: Issues for Internet law and policy, *Journal of Internet Law* 22 (2019), 3–16 (zit. als *Flew*, *Journal of Internet Law* 22 2019).

fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft, Qualität der Medien Jahrbuch 2020, Zürich.

fög - Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich, Kommentierte Auswertungen Studie Desinformation, *fög - Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich*, Zürich 2021.

Freelon, Deen, Computational research in the post-API age, *Political Communication* 35 (2018), 665–668 (zit. als *Freelon*, *Political Communication* 35 2018).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Freelon, Deen/Lopez, Lori/Clark, Meredith D./Jackson, Sarah J.*, How Black Twitter and other social media communities interact with mainstream news 2018 (zit. als *Freelon et al.* 2018).
- Freelon, Deen/McIlwain, Charlton/Clark, Meredith*, Quantifying the power and consequences of social media protest, *New Media & Society* 20 (2018), 990–1011 (zit. als *Freelon/McIlwain/M. Clark*, *New Media & Society* 20 2018).
- Fretwurst, Benjamin/Bonfadelli, Heinz/Friemel, Thomas*, Nutzung und Bewertung der Schweizer Radio- und TV-Programme 2018, Im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM, Zürich 2018.
- Friemel, Thomas N.*, The digital divide has grown old: Determinants of a digital divide among seniors, *New Media & Society* 18 (2016), 313–331 (zit. als *T. N. Friemel*, *New Media & Society* 18 2016).
- Gadde, Vijaya*, Twitter executive: Here's how we're trying to stop abuse while preserving free speech, Open discussion doesn't mean much if some people are afraid to take part, *Washington Post* vom 16.04.2015, <https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2015/04/16/twitter-executive-heres-how-were-trying-to-stop-abuse-while-preserving-free-speech/>.
- Gagliardone, Iginio/Pohjonen, Matti/Beyene, Zenebe/Zerai, Abdissa/Aynekulu, Gerawork/Bekalu, Mesfin/Bright, Jonathan/Moges, Mulatu/Seifu, Michael/Stremlau, Nicole, Mechachal*: Online debates and elections in Ethiopia-from hate speech to engagement in social media, Available at SSRN 2831369 2016 (zit. als *Gagliardone et al.*, Available at SSRN 2831369 2016).
- Garton Ash, Timothy*, Redefreiheit. Prinzipien für eine vernetzte Welt, München 2016 (zit. als *Garton Ash*).
- Gearhart, Sherice/Zhang, Weiwu*, Gay Bullying and Online Opinion Expression, *Social Science Computer Review* 32 (2014), 18–36 (zit. als *Gearhart/Zhang*, *Social Science Computer Review* 32 2014).
- Gilardi, Fabrizio/Dermont, Clau/Kubli, Maël*, Die digitale Transformation der Demokratie, in: Nadja Braun Binder, Lars P. Feld, Huber Peter M. et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie, Jahrbuch für direkte Demokratie Bd. 9*, Baden-Baden 2020, S. 42–66 (zit. als *Gilardi/Dermont/Kubli*).
- Grinberg, Nir/Joseph, Kenneth/Friedland, Lisa/Swire-Thompson, Briony/Lazer, David*, Fake news on Twitter during the 2016 U.S. presidential election, *Science* 363 (2019), 374–378 (zit. als *Grinberg et al.*, *Science* 363 2019).
- Guynn, Jessica*, Facebook still has Holocaust denial content three months after Mark Zuckerberg pledged to remove it 2021, <https://eu.usatoday.com/story/tech/2021/01/27/facebook-holocaust-denial-zuckerberg-twitter-youtube-twitch-reddit/4269035001/>.
- Habermas, Jürgen*, Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 5. Aufl., Frankfurt am Main 1992 (zit. als *Habermas*).
- Habermas, Jürgen*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied, Berlin 1971 (zit. als *Habermas*).
- Hallin, Daniel C./Mancini, Paolo*, Comparing media systems: Three models of media and politics, 2004 (zit. als *Hallin/Mancini*).
- Hampton, Keith N./Rainie, Harrison/Lu, Weixu/Dwyer, Maria/Shin, Inyoung/Purcell, Kristen*, Social media and the 'spiral of silence', 2014, <https://www.pewresearch.org/internet/2014/08/26/social-media-and-the-spiral-of-silence/>.
- Handelszeitung*, Schweizer Online-Werbung fließt zu Google und Co. 2019.
- Hanitzsch, Thomas/van Dalen, Arjen/Steindl, Nina*, Caught in the nexus: A comparative and longitudinal analysis of public trust in the press, *The International Journal of Press/Politics* 23 (2018), 3–23 (zit. als *Hanitzsch/van Dalen/Steindl*, *The International Journal of Press/Politics* 23 2018).
- Häussler, Thomas*, Civil society, the media and the Internet: Changing roles and challenging authorities in digital political communication ecologies, *Information, Communication & Society* 2021, 1265–1282 (zit. als *Häussler*, *Information, Communication & Society* 2021).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Havey, Nicholas Francis*, Partisan public health: how does political ideology influence support for COVID-19 related misinformation?, *Journal of Computational Social Science* 3 (2020), 319–342 (zit. als *Havey*, *Journal of Computational Social Science* 3 2020).
- Hertig, Maya*, Art. 16 BV, in: Bernhard Waldmann, Eva-Maria Belser, Astrid Epiney (Hrsg.), *Bundesverfassung, Basler Kommentar*, Basel 2015 (zit. als *Hertig*).
- Hillstrom, Laurie Collier*, *The #MeToo Movement*, Santa Barbara, CA 2018 (zit. als *Hillstrom*).
- Holznagel, Bernd*, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, *Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 2009.
- Howard, Philip N./Ganesh, Bharath/Liotsiou, Dimitra/Kelly, John/François, Camille*, *The IRA, social media and political polarization in the United States, 2012-2018*, University of Oxford, <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=senatedocs>.
- Howard, Philip N./Hussain, Muzammil M.*, *Democracy's fourth wave?*, *Digital media and the Arab Spring*, Oxford studies in digital politics, Oxford 2013 (zit. als *Howard/Hussain*).
- Howard, Philip N./Kollanyi, Bence*, *Bots, # StrongerIn, and # Brexit: computational propaganda during the UK-EU referendum 2016* (zit. als *Howard/Kollanyi2016*).
- Hughes, Heather C./Waismel-Manor, Israel*, *The Macedonian Fake News Industry and the 2016 US Election*, *PS: Political Science & Politics* 54 (2021), 19–23 (zit. als *Hughes/Waismel-Manor*, *PS: Political Science & Politics* 54 2021).
- Humprecht, Edda/Esser, Frank/van Aelst, Peter*, Resilience to online disinformation: A framework for cross-national comparative research, *The International Journal of Press/Politics* 25 (2020), 493-516 (zit. als *Humprecht/Esser/van Aelst*, *The International Journal of Press/Politics* 25 2020).
- Hwang, Tim*, Dealing with Disinformation: Evaluating the Case for Amendment of Section 230 of the Communications Decency Act, in: Joshua A. Tucker, Nathaniel Persily (Hrsg.), *Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform*, SSRC *Anxieties of Democracy*, Cambridge 2020, S. 252–285 (zit. als *Hwang*).
- Jackson, Sarah J./Foucault Welles, Brooke*, # Ferguson is everywhere: Initiators in emerging counterpublic networks, *Information, Communication & Society* 19 (2016), 397–418 (zit. als *Jackson/Foucault Welles*, *Information, Communication & Society* 19 2016).
- Jaffe, Elizabeth M.*, From Terrorists to Trolls: Expanding Web Host Liability for Live-Streaming, Swatting, and Cyberbullying, *Boston University Journal of Science and Technology Law* 26 (2020), 51, <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/jstl26&id=59&div=&collection=> (zit. als *Jaffe*, *Boston University Journal of Science and Technology Law* 26 2020).
- Jane, Emma Alice*, 'Back to the kitchen, cunt': speaking the unspeakable about online misogyny, *Continuum* 28 (2014), 558–570 (zit. als *Jane*, *Continuum* 28 2014).
- Jarren, Otfried*, Invasive Akteure: Macht und Einfluss der neuen Intermediäre auf die gesellschaftliche Vermittlungsstruktur, Über die Kommunikations- und Wissensmacht von Plattformen, in: Regina Römhildt, Gunnar Folke Schuppert, Peter Weingart (Hrsg.), *Herrschaft und Wissen*, Baden-Baden 2021 (im Erscheinen) (zit. als *Jarren*).
- Kahn, Irene*, Disinformation and freedom of opinion and expression, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Irene Khan, 13.04.2021, <https://undocs.org/A/HRC/47/25>.
- Kamps, Klaus*, Die "Agora" des Internet, Zur Debatte politischer Öffentlichkeit und Partizipation im Netz, in: Otfried Jarren, Kurt Imhof, Roger Blum (Hrsg.), *Zerfall der Öffentlichkeit?*, *Mediensymposium Luzern, Wiesbaden 2000*, S. 227–239 (zit. als *Kamps*).
- Katzenbach, Christian*, *Die Regeln digitaler Kommunikation, Governance zwischen Norm, Diskurs und Technik*, Wiesbaden 2018 (zit. als *Katzenbach*).
- Keller, Tobias*, To Whom Do Politicians Talk and Listen? Mapping Swiss Politicians' Public Sphere on Twitter, *Computational Communication Research* 2 (2020), 175–202 (zit. als *Keller*, *Computational Communication Research* 2 2020).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Kilgo, Danielle K./Mourao, Rachel R./Sylvie, George, Martin to Brown*: How time and platform impact coverage of the Black Lives Matter movement, *Journalism Practice* 13 (2019), 413–430 (zit. als *Kilgo/Mourao/Sylvie*, *Journalism Practice* 13 2019).
- Kim, Young Mie/Hsu, Jordan/Neiman, David/Kou, Colin/Bankston, Levi/Kim, Soo Yun/Heinrich, Richard/Baragwanath, Robyn/Raskutti, Garvesh*, The Stealth Media? Groups and Targets behind Divisive Issue Campaigns on Facebook, *Political Communication* 35 (2018), 515–541 (zit. als *Y. Mie Kim et al.*, *Political Communication* 35 2018).
- Kley, Andreas/Tophinke, Esther*, Art. 16 BV, in: Bernhard Ehrenzeller, Benjamin Schindler, Schweizer, Rainer, J. et al. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, Zürich 2014 (zit. als *Kley/Tophinke*).
- Köver, Chris*, #twittersperrt: Twitter hat Satire-Tweet zu Unrecht gelöscht 2019, <https://netzpolitik.org/2019/twittersperrt-twitter-hat-satire-tweet-zu-unrecht-geloescht/>.
- Landesanstalt für Medien NRW*, Desinformation, Fake-Accounts und politische Werbung: Die Grenzen der Selbstverpflichtungen von Facebook, Google und Twitter, Ein aktueller Debattenbeitrag der Landesanstalt für Medien NRW, 2020, https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/NeueWebsite_0120/Themen/Europa/ERGA_Monitoring_Desinformation_final_online.pdf.
- Latzer, Michael/Büchi, Moritz/Festic, Noemi*, Internet use in Switzerland 2011-2019: Trends, attitudes and effects: Summary report World Internet Project-Switzerland 2020 (zit. als *Latzer/Büchi/Festic* 2020).
- Lazer, David M. J./Baum, Matthew A./Benkler, Yoichi/Berinsky, Adam J./Greenhill, Kelly M./Menczer, Filippo/Metzger, Miriam J./Nyhan, Brendan/Pennycook, Gordon/Rothschild, David*, The science of fake news, *Science* 359 (2018), 1094–1096 (zit. als *D. M. J. Lazer et al.*, *Science* 359 2018).
- Leimgruber, Vera*, Die Rassismusstrafnorm in der Rechtspraxis, Analyse der Rechtsprechung zur Art. 261bis StGB von 1995 bis 2019, Bern 2021.
- Lichtenberg, Arne*, Bettina Wulffs Kampf gegen Google 2012, <https://www.dw.com/de/bettina-wulffs-kampf-gegen-google/a-16228900>.
- Lijphart, Arend*, Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries, 2012 (zit. als *Lijphart*).
- Lingiardi, Vittorio/Carone, Nicola/Semeraro, Giovanni/Musto, Cataldo/D'amico, Marilisa/Brena, Silvia*, Mapping Twitter hate speech towards social and sexual minorities: a lexicon-based approach to semantic content analysis, *Behaviour & Information Technology* 2019, 1–11 (zit. als *Lingiardi et al.*, *Behaviour & Information Technology* 2019).
- Lischka, Juliane A.*, Logics in social media news making: How social media editors marry the Facebook logic with journalistic standards, *Journalism* 2018, 1464884918788472 (zit. als *Lischka*, *Journalism* 2018).
- Manikonda, Lydia/Beigi, Ghazaleh/Kambhampati, Subbarao/Liu, Huan*, #metoo through the lens of social media, in: Robert Thomson, Christopher Dancy, Ayaz Hyder et al. (Hrsg.), *Social, cultural, and behavioral modelling, 11th International conference, SBP-BRiMS 2018, Washington, DC, USA, July 10-13, 2018, Proceedings*, , S. 104–110 (zit. als *Manikonda et al.*).
- Margetts, Helen/John, Peter/Hale, Scott A./Yasseri, Taha*, Political turbulence, How social media shape collective action, Princeton, Oxford 2017 (zit. als *Margetts et al.*).
- Margolis, Michael/Resnick, David*, Politics as usual, The cyberspace "revolution", *Contemporary American politics*, Thousand Oaks 2000 (zit. als *Margolis/Resnick*).
- Mariya, Gabriel/Cock Buning, Madeleine de*, A multi-dimensional approach to disinformation, Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation, European Commission, Luxemburg 2018, https://blog.wan-iffra.org/sites/default/files/field_blog_entry_file/HLEGReportonFakeNewsandOnlineDisinformation.pdf (zugegriffen am 29.4.2019).
- Marwick, Alice E./Caplan, Robyn*, Drinking male tears: language, the manosphere, and networked harassment, *Feminist Media Studies* 18 (2018), 543–559 (zit. als *A. E. Marwick/Caplan*, *Feminist Media Studies* 18 2018).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Marwick, Alice/Lewis, Rebecca*, Media manipulation and disinformation online, New York: Data & Society Research Institute 2017 (zit. als *A. Marwick/Lewis*, New York: Data & Society Research Institute 2017).
- Masmejan, Denis*, Débat public en ligne et protection des libertés de communication, Etude réalisée sur mandat de l'Office fédéral de la communication, ohne Ort 2020.
- Matasick, Craig/Alfonsi, Carlotta/Bellantoni, Alessandro*, Governance responses to disinformation: How open government principles can inform policy options, OECD Working Papers on Public Governance 39, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/governance-responses-to-disinformation_d6237c85-en (zugegriffen am 23.11.2020).
- Matejčić, Barbara*, À Vélès, à la rencontre des fabricants de fausses nouvelles, 2017, https://www.etui.org/sites/default/files/2020-07/Hesamag_16_FR-31-35.pdf.
- Mayntz, Renate*, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien 2005, 11–20 (zit. als *Mayntz*, Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien 2005).
- McGonagle, Tarlach*, The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges, Expert Paper, 2013, <https://rm.coe.int/168059bfce> (zugegriffen am 13.11.2020).
- Métille, Sylvain*, Evaluation de la régulation existante des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, Étude juridique réalisée à la demande de l'OFCOM par Sylvain Métille, avec la collaboration d'Annelise ACKERMANN, Lausanne 30.10.2020.
- Milic, Thomas/Feller, Alessandro/Kübler, Daniel*, VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020, ZDA; FORS; LINK, Aarau, Lausanne, Luzern 2020, https://www.voto.swiss/wp-content/uploads/2020/11/VOTO_Bericht_27.09.2020_DE.pdf.
- Milic, Thomas/Kübler, Daniel*, VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. September 2016, FORS; ZDA; LINK, Lausanne, Aarau, Luzern 2016, https://www.voto.swiss/wp-content/uploads/2017/02/VOTO_Studie_25.9.2016_Deutsch_B.pdf.
- Mittelstadt, Brent*, Automation, algorithms, and politics| Auditing for transparency in content personalization systems, International Journal of Communication 10 (2016), 12 (zit. als *Mittelstadt*, International Journal of Communication 10 2016).
- Möller, J./Helberger, N./Makhortykh, M.*, Filter bubbles in the Netherlands? 2019 (zit. als *J. Möller/Helberger/Makhortykh* 2019).
- Möller, Judith/Hameleers, Michael/Ferreau, Frederik*, Typen von Desinformation und Misinformation, Verschiedene Formen von Desinformation und ihre Verbreitung aus kommunikationswissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Perspektive, 2020, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Publikationen/Weitere_Veroeffentlichungen/GVK_Gutachten_final_WEB_bf.pdf (zugegriffen am 13.11.2020).
- Morar, David/Riley, Chris*, A guide for conceptualizing the debate over Section 230 2021, <https://www.brookings.edu/techstream/a-guide-for-conceptualizing-the-debate-over-section-230/> (zugegriffen am 10.7.2021).
- Müller, Jörg Paul/Schefer, Markus*, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der Uno-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008 (zit. als *J. Paul Müller/Schefer*).
- Müller, Karsten/Schwarz, Carlo*, Fanning the flames of hate: Social media and hate crime, Journal of the European Economic Association 2020 (zit. als *K. Müller/C. Schwarz*, Journal of the European Economic Association 2020).
- Munger, Kevin*, All the news that's fit to click: The economics of clickbait media, Political Communication 37 (2020), 376–397 (zit. als *Munger*, Political Communication 37 2020).
- National COVID-19 Science Task Force* (Hrsg.), Responses to Corona denial, 4.2.2021, https://sciencetaskforce.ch/wp-content/uploads/2021/02/Response_to_corona_denial04Feb21-EN.pdf.
- Negroponte, Nicholas*, Being digital, New York, NY 1996 (zit. als *Negroponte*).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Neuberger, Christoph*, Funktionale und defekte Öffentlichkeit in der Demokratie - Analyse und Anwendung am Beispiel der Schweiz, Wissenschaftliche Studie im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM, Berlin 13.01.2020.
- Neuberger, Christoph*, Kommunikationswissenschaftliche Analyse der Meinungsbildung, Meinungsmacht und Vielfalt im Internet, in: Frank Lobigs, Christoph Neuberger (Hrsg.), Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Geschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne, Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), Leipzig 2018, S. 15–118 (zit. als *Neuberger*).
- Newman, N./Fletcher, R./Schulz, A./Andi, S./Kleis Nielsen, R.*, Digital news report 2020 2020.
- Newman, Nic/Fletcher, Richard/Schulz, Anne/Sigme, Andi/Kleis Nielsen, Rasmus*, Reuters Institute Digital News Report 2020, University of Oxford, 2020.
- Noble, Safiya Umoja*, Algorithms of oppression: How search engines reinforce racism, 2018 (zit. als *Noble*).
- Nurik, Chloe*, "Men Are Scum": Self-Regulation, Hate Speech, and Gender-Based Censorship on Facebook, *International Journal of Communication* 13 (2019), 21 (zit. als *Nurik*, *International Journal of Communication* 13 2019).
- OECD, An introduction to online platforms and their role in the digital transformation, OECD, 2019.
- Oliva, Thiago Dias/Antonialli, Dennys Marcelo/Gomes, Alessandra*, Fighting hate speech, silencing drag queens? artificial intelligence in content moderation and risks to lgbtq voices online, *Sexuality & Culture* 25 (2021), 700–732 (zit. als *Oliva/Antonialli/Gomes*, *Sexuality & Culture* 25 2021).
- Oversight Board*, Das Recht auf freie Meinungsäußerung achten – durch unabhängige Entscheidungsfindung 2021, <https://oversightboard.com/>.
- Oxenham, Simon*, "I was a Macedonian fake news writer" 2019, <https://www.bbc.com/future/article/20190528-i-was-a-macedonian-fake-news-writer>.
- Papacharissi, Zizi*, Affective publics: Sentiment, technology, and politics, 2015 (zit. als *Papacharissi*).
- Paresch, Dave*, YouTube reversal bans Holocaust hoaxers, stops pay for borderline creators 2019, <https://www.reuters.com/article/us-alphabet-youtube-hatespeech-idUSKCN1T623X>.
- Pariser, Eli*, The filter bubble: What the Internet is hiding from you, 2011 (zit. als *Pariser*).
- Pasquale, Frank*, The black box society, 2015 (zit. als *Pasquale*).
- Paul, Katie/Vengattil, Munsif*, Facebook removed seven million posts in second quarter for false coronavirus information 2020, <https://www.reuters.com/article/us-facebook-content-idUSKCN25727M>.
- Perriam, Jessamy/Birkbak, Andreas/Freeman, Andy*, Digital methods in a post-API environment, *International Journal of Social Research Methodology* 23 (2020), 277–290 (zit. als *Perriam/Birkbak/Freeman*, *International Journal of Social Research Methodology* 23 2020).
- Perrin, Andrew*, 23% of users in U.S. say social media led them to change views on an issue; some cite Black Lives Matter, Pew Research Center 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/10/15/23-of-users-in-us-say-social-media-led-them-to-change-views-on-issue-some-cite-black-lives-matter/>.
- Poynter*, MediaWise 2021, <https://www.poynter.org/mediawise/>.
- Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media Bd. 13.
- Proceedings of The Web Conference 2020.
- Publicom AG*, Mediennutzung nach Interessenorientierung, Sonderauswertung für BAKOM, 2020.
- Puppis, Manuel*, Media governance: A new concept for the analysis of media policy and regulation, *Communication, Culture & Critique* 3 (2010), 134–149 (zit. als *Puppis*, *Communication, Culture & Critique* 3 2010).
- Puppis, Manuel/Schenk, Michael/Hofstetter, Brigitte*, Medien und Meinungsmacht 65, 2017 (zit. als *Puppis/Schenk/Hofstetter*).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Rat der Europäischen Union*, Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, 28.11.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0913&from=de> (zugegriffen am 13.11.2020).
- Rauchfleisch, Adrian/Metag, Julia*, The special case of Switzerland: Swiss politicians on Twitter, *New Media & Society* 18 (2016), 2413–2431 (zit. als *Rauchfleisch/Metag*, *New Media & Society* 18 2016).
- Rauchfleisch, Adrian/Vogler, Daniel*, #NoBillag auf Twitter: Grabenkämpfe zwischen Gegnern und Befürwortern, Zürich 2018, <https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:7b9901f5-2942-43e3-b3b3-e1345ae6a62b/%23NoBillag%20auf%20Twitter.pdf>.
- Rauchfleisch, Adrian/Vogler, Daniel/Eisenegger, Mark*, Wie das Coronavirus die Schweizer Twitter-Communities infizierte, 2020.
- Reichelmann, Ashley/Hawdon, James/Costello, Matt/Ryan, John/Blaya, Catherine/Llorent, Vicente/Oksanen, Atte/Räsänen, Pekka/Zych, Izabela*, Hate Knows No Boundaries: Online Hate in Six Nations, *Deviant Behavior* 2020, 1–12 (zit. als *Reichelmann et al.*, *Deviant Behavior* 2020).
- Relia, Kunal/Li, Zhengyi/Cook, Stephanie H./Chunara, Rumi*, Race, ethnicity and national origin-based discrimination in social media and hate crimes across 100 US cities, in: *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media* Bd. 13, , S. 417–427 (zit. als *Relia et al.*).
- Ribeiro, Filipe N./Saha, Koustuv/Babaei, Mahmoudreza/Henrique, Lucas/Messias, Johnnatan/Benevenuto, Fabricio/Goga, Oana/Gummadi, Krishna P./Redmiles, Elissa M.*, On microtargeting socially divisive ads, S. 140–149 (zit. als *Ribeiro et al.*).
- Robertson, Ronald E./Lazer, David/Wilson, Christo*, Auditing the Personalization and Composition of Politically-Related Search Engine Results Pages, in: Pierre-Antoine Champin, Fabien Gandon, Mounia Lalmas et al. (Hrsg.), *WWW '18: Proceedings of the 2018 World Wide Web Conference, WWW '18: The Web Conference 2018, Lyon, France, 23.04.2018 - 27.04.2018*, New York, New York, USA 2018, S. 955–965 (zit. als *Robertson/D. Lazer/C. Wilson*).
- Sandvig, Christian/Hamilton, Kevin/Karahalios, Karrie/Langbort, Cedric*, Automation, algorithms, and politics| when the algorithm itself is a racist: Diagnosing ethical harm in the basic components of software, *International Journal of Communication* 10 (2016), 19 (zit. als *Sandvig et al.*, *International Journal of Communication* 10 2016).
- Saurwein, Florian/Spencer-Smith, Charlotte*, Inhaltsregulierung auf Internet-Plattformen. Optionen für verantwortungsorientierte Governance auf nationaler Ebene, Forschungsbericht, Institut für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Wien 2019.
- Saxer, Urs*, Medien oder Zensoren?, *Neue Zürcher Zeitung* vom 18.01.2021, 29.
- Saxer, Urs*, Zensur durch Twitter & Co.? Zur Grundrechtsbindung und zur Regulierung sozialer Netzwerke, *medialex* 2020 (zit. als *Saxer*, *medialex* 2020).
- Schefer, Markus*, Kommunikationsgrundrechte, in: Oliver Diggelmann, Maya Hertig Randall, Benjamin Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2020, 1413-1452 (zit. als *Schefer*).
- Schefer, Markus/Cueni, Raphaela*, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, Studie zu Händen des BAKOM, Basel 2020.
- Schneider, Jörg/Eisenegger, Mark*, Qualität der Medien. Schweiz - Suisse - Svizzera, Der Bedeutungsverlust traditioneller Newsmedien und die Entstehung neuer Nutzungsmuster – wie die Digitalisierung Newsrepertoires verändert, Zürich 2019.
- Schwaiger, Lisa*, Gegen die Öffentlichkeit. Alternative Nachrichtenmedien im deutschsprachigen Raum, 2021.
- Schwarz, Carolina*, „Gut gemeint, schlecht umgesetzt“ 2019, <https://taz.de/Expertin-ueber-Overblocking-bei-Twitter!/5593230/>.
- Schweizer Presserat*, Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten, 2015, <https://presserat.ch/journalistenkodex/erklaerung/>.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Schweizer Presserat*, Journalistenkodex, <https://presserat.ch/journalistenkodex/erklaerung/> (zugegriffen am 2.4.2019).
- Schweizerischer Bundesrat*, Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024, (Kulturbotschaft 2021–2024), 2020, <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2020/725/de/pdf-x/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2020-725-de-pdf-x.pdf>.
- Schweizerischer Bundesrat*, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern, Bericht des Bundesrates vom 11. Dezember 2015, Bern 11.12.2015.
- Schweizerischer Bundesrat*, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, Nachfolgebericht des Bundesrates zum Postulatsbericht Amherd 11.3912 „Rechtliche Basis für Social Media“, Bern 10.5.2017, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/digital-und-internet/digitale-kommunikation/soziale-medien.html> (zugegriffen am 25.3.2019).
- Schweizerischer Bundesrat* (Hrsg.), Die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bericht des Bundesrates, 24.08.2016, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45068.pdf>.
- Schweizerischer Bundesrat* (Hrsg.), Die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bericht des Bundesrates, 14. April 2021, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/66420.pdf>.
- Schweizerischer Bundesrat* (Hrsg.), Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremisten, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.3831 Glanzmann-Hunkeler, 13.01.2021, <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2017/20173831/Bericht%20BR%20D.pdf>.
- Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund*, Antisemitismusbericht für die Deutschschweiz 2020, 2021.
- Shahani, Aarti*, With 'Napalm Girl,' Facebook humans (not algorithms) struggle to be editor 2016, <https://text.npr.org/493454256>.
- Shankar, Shreya/Halpern, Yoni/Breck, Eric/Atwood, James/Wilson, Jimbo/Sculley, D.*, No classification without representation: Assessing geodiversity issues in open data sets for the developing world 2017 (zit. als *Shankar et al.* 2017).
- Shao, Chengcheng/Ciampaglia, Giovanni Luca/Varol, Onur/Yang, Kai-Cheng/Flammini, Alessandro/Menczer, Filippo*, The spread of low-credibility content by social bots, *Nature Communications* 9 (2018), 4787 (zit. als *Shao et al.*, *Nature Communications* 9 2018).
- Shead, Sam*, Twitter follows Facebook on removing posts that deny the Holocaust 2020, <https://www.cnn.com/2020/10/15/twitter-follows-facebook-on-removing-posts-that-deny-the-holocaust.html>.
- Shirky, Clay*, Here comes everybody, The power of organizing without organizations : [with an updated epilogue, New York, NY, Toronto, London 2009 (zit. als *Shirky*).
- Siegel, Alexandra/Nikitin, Evgenii/Barberá, Pablo/Sterling, Joanna/Pullen, Bethany/Bonneau, Richard/Nagler, Jonathan/Tucker, Joshua A.*, Trumping Hate on Twitter? Online Hate in the 2016 US Election and its Aftermath 2019.
- Siegen, Dario/Schneider, Jörg*, Mediennutzung, in: fög - Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (Hg.) 2021 – Qualität der Medien, S. 107–115 (zit. als *Siegen/Schneider*).
- Silva, Márcio/Santos de Oliveira, Lucas/Andreou, Athanasios/Vaz de Melo, Pedro Olmo/Goga, Oana/Benevenuto, Fabrício*, Facebook ads monitor: an independent auditing system for political ads on Facebook, in: Proceedings of The Web Conference 2020, , S. 224–234 (zit. als *Silva et al.*).
- Sirsch, Jürgen*, Die Regulierung von Hassrede in liberalen Demokratien, in: Jörg Meibauer (Hrsg.), Hassrede / Hate Speech, Interdisziplinäre Beiträge zu einer aktuellen Diskussion, Linguistische Untersuchungen Bd. 6, Giessen 2013, S. 165–193 (zit. als *Sirsch*).
- Smith, Matthew*, Facebook wanted to be a force for good in Myanmar. Now it is rejecting a request to help with a genocide investigation, *Time* vom 18.08.2020, <https://time.com/5880118/myanmar-rohingya-genocide-facebook-gambia/>.
- Smith, Rory*, The UK election showed just how unreliable Facebook's security system for elections really is, Buggy and riddled with errors, Facebook's Ad Library was all but useless during an

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- election — again 2020, <https://www.buzzfeednews.com/article/rorysmith/the-uk-election-showed-just-how-unreliable-facebooks>.
- Sosnovik, Vera/Goga, Oana, Understanding the Complexity of Detecting Political Ads 2021 (zit. als Sosnovik/Goga2021).
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, Herausforderungen der künstlichen Intelligenz, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Künstliche Intelligenz» an den Bundesrat, Bern 2019, <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bfi-politik/bfi-2021-2024/transversale-themen/digitalisierung-bfi/kuenstliche-intelligenz.html>.
- Stahel, Lea, Status Quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen, Expertise im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung des Eidgenössischen Departements des Innern, 2020.
- Stahel, Lea/Jakoby, Nina, Sexistische und LGBTIQ*-feindliche Online-Hassrede im Kontext von Kindern und Jugendlichen: Wissenschaftliche Grundlagen und Gegenmassnahme, 2021.
- Statista, Nutzung von Social Media in der Schweiz nach Altersgruppen in 2015 und 2020 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/475238/umfrage/social-media-nutzung-in-der-schweiz-nach-altersgruppen/>.
- Steindel, Tracy A., A Path Toward User Control of Online Profiling, Mich. Telecomm. & Tech. L. Rev. 17 (2010), 459 (zit. als Steindel, Mich. Telecomm. & Tech. L. Rev. 17 2010).
- Stiftung Werbestatistik Schweiz (Hrsg.), Werbeaufwand Schweiz, Zürich 2008-2021.
- Stream, Jane, FOSTA-SESTA: Anti-Human Trafficking Legislation to Correct Decades of Misinterpreting the Communications Decency Act, Quinnipiac Health Law Journal 23 (2020), 1, <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/qlhj23&id=3&div=&collection=> (zit. als Stream, Quinnipiac Health Law Journal 23 2020).
- Süddeutsche Zeitung, Berühmtes Vietnam-Foto gelöscht - Aftenposten greift Facebook an 2016, <https://www.sueddeutsche.de/digital/napalm-girl-beruehmtes-vietnam-foto-geloescht-afteposten-greift-facebook-an-1.3154517>.
- Süddeutsche Zeitung, Cambridge Analytica suspendiert CEO Alexander Nix, Süddeutsche Zeitung vom 20.03.2018, <https://www.sueddeutsche.de/digital/datenmissbrauch-skandal-cambridge-analytica-suspendiert-ceo-alexander-nix-1.3914884>.
- Sunstein, Cass R., # Republic: Divided democracy in the age of social media, 2018 (zit. als Sunstein).
- Tabuchi, Hiroko, How climate change deniers rise to the top in Google searches, New York Times vom 29.12.2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/29/climate/google-search-climate-change.html>.
- Taylor, Emily/Neudert, Lisa-Maria/Hoffmann, Stacie/Howard, Philip N., Follow the Money: How the Online Advertising Ecosystem Funds COVID-19 Junk News and Disinformation, Comrop Working Paper 2020.1, <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2020/08/Follow-the-Money-3-Aug.pdf>.
- Teeling, Lauren/Niahm, Kirk, Codecheck: a review of platform compliance with the EC Code of Practice on Disinformation, 2020, file:///C:/Users/U80858085/Downloads/20200428_CodeCheck_2020_JC.pdf.
- Tenove, Chris, Protecting Democracy from Disinformation: Normative Threats and Policy Responses, The International Journal of Press/Politics 25 (2020), 517–537 (zit. als Tenove, The International Journal of Press/Politics 25 2020).
- Thommen, Stefan/Steiger, Raoul/Eichenberger Raphael, Medienmonitor Schweiz 2017, Bericht, Zürich 2018.
- Thommen, Stefan/Steiger, Raoul/Eichenberger Raphael, Medienmonitor Schweiz 2019, Bericht, Zürich 2020.
- Thomson, Robert et al. (Hrsg.), Social, cultural, and behavioral modelling, 11th International conference, SBP-BRiMS 2018, Washington, DC, USA, July 10-13, 2018, Proceedings.
- Thorson, Kjerstin/Cotter, Kelley/Medeiros, Mel/Pak, Chankyung, Algorithmic inference, political interest, and exposure to news and politics on Facebook, Information, Communication & Society 36 (2019), 1–18 (zit. als Thorson et al., Information, Communication & Society 36 2019).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Tiku, Nitasha/Newton, Casey*, Twitter CEO: 'We suck at dealing with abuse', Dick Costolo says trolls are costing Twitter users 2015, <https://www.theverge.com/2015/2/4/7982099/twitter-ceo-sent-memo-taking-personal-responsibility-for-the>.
- Trenkamp, Oliver*, Bettina Wulff gegen Google, Attacke auf den Algorithmus 2012, <https://www.spiegel.de/netzwelt/web/bettina-wulff-klagt-gegen-google-a-854710.html>.
- Tresch, Anke/Lauener, Lukas/Bernhard, Laurent/Lutz, Georg/Scaperrotta, Laura*, Eidgenössische Wahlen 2019. Wahlteilnahme und Wahlentscheid, Lausanne 2020.
- Tucker, Joshua A./Guess, Andrew/Barberá, Pablo/Vaccari, Cristian/Siegel, Alexandra/Sanovich, Sergey/Stukal, Denis/Nyhan, Brendan*, Social media, political polarization, and political disinformation: A review of the scientific literature, 2018, <https://hewlett.org/wp-content/uploads/2018/03/Social-Media-Political-Polarization-and-Political-Disinformation-Literature-Review.pdf>.
- Tungate, Allison*, Bare necessities: the argument for a 'revenge porn' exception in Section 230 immunity, *Information & Communications Technology Law* 23 (2014), 172–188, <https://doi.org/10.1080/13600834.2014.916936> (zugegriffen am 9.7.2021) (zit. als *Tungate*, *Information & Communications Technology Law* 23 2014).
- Twitter*, About specific instances when a Tweet's reach may be limited 2021, <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/twitter-reach-limited>.
- Twitter*, Richtlinie zu Hass schürendem Verhalten 2021, <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/hateful-conduct-policy>.
- United Nations*, Strategy and plan of action on hate speech, United Nations, 2019.
- United Nations General Assembly* (Hrsg.), Resolution adopted by the General Assembly on 27 December 2019, Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes, 20.01.2020, <https://undocs.org/A/Res/74/247>.
- United Nations Human Rights Committee* (Hrsg.), General comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, 12.09.2011, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.
- United Nations Human Rights Council*, Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar, United Nations A/HRC/39/64, 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/274/54/PDF/G1827454.pdf?OpenElement> (zugegriffen am 29.4.2021).
- United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression et al.* (Hrsg.), Joint declaration on freedom of expression and «fake news», disinformation and propaganda, 2017, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf>.
- Unkel, Julian/Haas, Alexander*, The effects of credibility cues on the selection of search engine results, *Journal of the Association for Information Science and Technology* 68 (2017), 1850–1862 (zit. als *Unkel/Haas*, *Journal of the Association for Information Science and Technology* 68 2017).
- Valeriani, Augusto/Vaccari, Cristian*, Accidental exposure to politics on social media as online participation equalizer in Germany, Italy, and the United Kingdom, *New Media & Society* 18 (2016), 1857–1874 (zit. als *Valeriani/Vaccari*, *New Media & Society* 18 2016).
- van Aelst, Peter/Strömbäck, Jesper/Aalberg, Toril/Esser, Frank/Vreese, Claes de/Matthes, Jörg/Hopmann, David/Salgado, Susana/Hubé, Nicolas/Stępińska, Agnieszka/Papathanassopoulos, Stylianos/Berganza, Rosa/Legnante, Guido/Reinemann, Carsten/Sheafer, Tamir/Stanyer, James*, Political communication in a high-choice media environment: a challenge for democracy?, *Annals of the International Communication Association* 41 (2017), 3–27 (zit. als *van Aelst et al.*, *Annals of the International Communication Association* 41 2017).
- Vincent, James*, Google 'fixed' its racist algorithm by removing gorillas from its image-labeling tech, Nearly three years after the company was called out, it hasn't gone beyond a quick workaround 2018, <https://www.theverge.com/2018/1/12/16882408/google-racist-gorillas-photo-recognition-algorithm-ai>.
- Vogler, Daniel/Rauchfleisch, Adrian/Eisenegger, Mark/Schwaiger, Lisa*, Agenda-Setting auf Twitter—welche Rolle spielen Informationsmedien in der Schweizer Twitter-Sphäre?, *Qualität der Medien* 2019, 47–57 (zit. als *Vogler et al.*, *Qualität der Medien* 2019).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

- Vosoughi, Soroush/Roy, Deb/Aral, Sinan*, The spread of true and false news online, *Science* 359 (2018), 1146–1151 (zit. als *Vosoughi/Roy/Aral*, *Science* 359 2018).
- Walder, Stephan*, cybercrime, Unveröffentlichtes Referat, 2019 (zit. als *Walder*).
- Waldmann, Bernhard*, Art. 35 BV, in: Bernhard Waldmann, Eva-Maria Belser, Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. als *Waldmann*).
- Wallace, Julian*, Modelling contemporary gatekeeping: The rise of individuals, algorithms and platforms in digital news dissemination, *Digital Journalism* 6 (2018), 274–293 (zit. als *Wallace*, *Digital Journalism* 6 2018).
- Wardle, Claire/Derakhshan, Hossein*, Information Disorder, Toward an interdisciplinary framework for research and policy making, 2017, <https://rm.coe.int/information-disorder-report-version-august-2018/16808c9c77> (zugegriffen am 1.5.2019).
- Webster, James G.*, The marketplace of attention: How audiences take shape in a digital age, 2014 (zit. als *Webster*).
- Weedon, Jen/Nuland, William/Stamos, Alex*, Information Operations and Facebook, 27. April 2017, <https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2017/04/facebook-and-information-operations-v1.pdf>.
- Wolfsfeld, Gadi*, Making sense of media and politics: Five principles in political communication, New York 2011 (zit. als *Wolfsfeld*).
- YouTube*, Harassment and cyberbullying policies 2021, https://support.google.com/youtube/answer/2802268?hl=en&ref_topic=9282436#zippy=%2Cothers-types-of-content-that-violate-this-policy.
- YouTube*, YouTube test features and experiments 2021, <https://support.google.com/youtube/thread/18138167/youtube-test-features-and-experiments?hl=en>.
- YouTube Official Blog*, Continuing our work to improve recommendations on YouTube 2019, <https://blog.youtube/news-and-events/continuing-our-work-to-improve>.
- Zarocostas, John*, How to fight an infodemic, *The Lancet* 395 (2020), 676 (zit. als *Zarocostas*, *The Lancet* 395 2020).
- Zarouali, Brahim/Dobber, Tom/Pauw, Guy de/Vreese, Claes de*, Using a personality-profiling algorithm to investigate political microtargeting: Assessing the persuasion effects of personality-tailored ads on social media, *Communication Research* 2020, 1-26 (zit. als *Zarouali et al.*, *Communication Research* 2020).
- Zeller, Franz*, Kommentar zu Art. 28 StGB, in: Marcel Alexander Niggli, Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Strafrecht (StGB/JStGB), Strafgesetzbuch, Jugendstrafgesetz, Basler Kommentar, Basel 2018 (zit. als *Zeller*).
- Zeller, Franz/Kiener, Regina*, Art. 17 BV, in: Bernhard Waldmann, Eva-Maria Belser, Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. als *Zeller/Kiener*).
- Zhou, Shi/Mondragón, Raúl J.*, The rich-club phenomenon in the Internet topology, *IEEE Communications Letters* 8 (2004), 180–182 (zit. als *Zhou/Mondragón*, *IEEE Communications Letters* 8 2004).
- Zou, James/Schiebinger, Londa*, AI can be sexist and racist - it's time to make it fair, *Nature* 559 (2018), 324–326 (zit. als *Zou/Schiebinger*, *Nature* 559 2018).

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

16 Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen, Materialien

16.1 Schweiz

16.1.1 Verfassung, Gesetze und Verordnungen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101). Online verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>

Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1). Online verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/31/de>

Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241). Online verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/223_223_223/de

Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1). Online verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/1945_1945_1945/de

Bundesgesetz über Geldspiele 29. September 2017 (Geldspielgesetz, BGS; 935.51). Online verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/795/de>

Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121). Online verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/494/de>

Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG; SR 784.40). Online verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/150/de>

Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 (SR 122). Online verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/764/de>

Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG) (Entwurf) (BBI 2020 8295). Online verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2123/de>

Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte vom 9. Oktober 1992 (Urheberrechtsgesetz, URG; SR 231.1). Online verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/1798_1798_1798/de

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120). Online verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/1546_1546_1546/de

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0). Online verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210). Online verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/de

Übereinkommen vom 23. November 2001 über die Cyberkriminalität vom (Budapest-Konvention; SR 0.311.43, AS 2011 6297, BBI 2010 4697). Online verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/888/de>

16.1.2 Gerichtsentscheide

Bundesgerichtsentscheid BGE 96 I 586. Online verfügbar unter: http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F96-I-586%3Ade&lang=de&type=show_document

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Bundesgerichtsentscheid BGE 128 IV 53. Online verfügbar unter:

https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F128-IV-53%3Ade&lang=de&zoom=&type=show_document

Bundesgerichtsentscheid BGE, Urteil vom 16.11.2016, 1B_185/2016, 1B_186/2016, 1B_188/2016.

Online verfügbar unter:

https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F16-11-2016-1B_185-2016&lang=de&type=show_document&zoom=YES&

Bundesgerichtsentscheid BGE, Urteil vom 12. August 2009, 135 I 292, 1C_587/2008, 1C_15/2009.

Online verfügbar unter:

http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F135-I-292%3Ade&lang=de&type=show_document

Bundesgerichtsentscheid BGE, Urteil vom 6. Oktober 2004, 131 IV 23. Online verfügbar unter:

http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F131-IV-23%3Ade&lang=de&type=show_document

Bundesgerichtsentscheid BGE, Urteil vom 20. September 2005, 1P.336/2005 /svc. Online verfügbar unter:

https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F20-09-2005-1P-336-2005&lang=de&type=show_document&zoom=YES&

Bundesverwaltungsgerichtsentscheid, Urteil vom 19.5.2020. Einstufung als Anbieterin von Fernmeldediensten. A-550/2019. Online verfügbar unter:

<https://jurispub.admin.ch/publiws/download;jsessionid=75B5756AB125E177F84B84949B8FF2DA?decisionId=7eee0b5c-429b-4450-bf74-f0a193c08bda>

Bundesgerichtsentscheid, Urteil vom 14.1.2013, 5A_792/2011. Negatorische Ansprüche gegen Blogbetreiber (Tribune de Genève). Online verfügbar unter:

https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F14-01-2013-5A_792-2011&lang=fr&type=show_document&zoom=YES&

16.1.3 Politische Vorstösse

Interpellation Grüter 17.3751 vom 27.09.2017: Löschung dschihadistischer Videos. Online verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173751>

Interpellation Wermuth 20.3686 vom 17.06.2020: Antisemitismusbericht 2019 und Corona. Möglichkeiten zur Bekämpfung von rechtsextremen Verschwörungstheorien im Internet. Online verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203686>

Interpellation Bäumle 20.4715 vom 18.12.2020: Digitale Desinformation. Eine unterschätzte Gefahr? Online verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204715>

Interpellation 18.3348 Marchand-Balet vom 04.06.2018: Fake News und die Schweizer Demokratie. Online verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183448>

Motion Levrat 16.4082 vom 15.12.2016: Den Strafverfolgungsbehörden den Zugang zu Daten von sozialen Netzwerken erleichtern. Online verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20164082>

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Motion Schwaab 16.4080 vom 15.12.2016: Den Strafverfolgungsbehörden den Zugang zu Daten von sozialen Netzwerken erleichtern. Online verfügbar unter:
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20164080>

Motion Marchand-Balet 18.3249 vom 15.03.2018: Zentrale Stelle für den Kampf gegen Cyberstalking. Online verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183249>

Motion Glättli 18.3306 vom 15.03.2018: Rechtsdurchsetzung im Internet stärken durch ein obligatorisches Zustellungsdomizil für grosse kommerzielle Internetplattformen. Online verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183306>

Postulat 19.3421, Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 29. April 2019: Revision des Urheberrechtsgesetzes. Überprüfung der Wirksamkeit. Online verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193421>

Postulat Pult 20.4431 vom 09.12.2020: Politische Werbung im Internet und Schutz der Demokratie. Online verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20204431>

16.1.4 Weitere Dokumente

Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG). BBI 2003 1569. Online verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/223/de>

Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024). Online verfügbar unter: <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2020/725/de/pdf-x/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2020-725-de-pdf-x.pdf>

Botschaft zum Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele. Online verfügbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/62823.pdf>

Bundesratsbeschluss vom 13. Dezember 2019: Herausforderungen der künstlichen Intelligenz: Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Künstliche Intelligenz» an den Bundesrat (EXE-Nr. 2019.2560).

16.2 Deutschland

Gesetz zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland vom 08. September 2020 (Medienstaatsvertrag). Online verfügbar unter: <http://www.luewu.de/docs/gvbl/docs/2377.pdf>

Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) vom 01. September 2017. Online verfügbar unter: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_NetzDG.pdf;jsessionid=00EC746AF5A02464D6786D7BFA6E33F5.1_cid297?__blob=publicationFile&v=2

16.3 EU

16.3.1 Europäische Union

Richtlinie (EU) 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, e-Commerce-Richtlinie). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 178/1. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031&from=DE>

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste). Amtsblatt der Europäischen Union L 95/1. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013&from=DE>

Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (AVMD-RL). Amtsblatt der Europäischen Union L 303/69. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32018L1808>

Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (Text von Bedeutung für den EWR). Amtsblatt der Europäischen Union L 241/1. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32015L1535>

Verordnung (EU) 2021/784 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (TERREG). Amtsblatt der Europäischen Union L 172/79 Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0784&from=EN>

16.3.1.1 Rat der Europäischen Union

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. März 2015. EUCO 11/15. Online verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/21870/st00011de15.pdf>

16.3.2 Europäische Kommission

Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, 2003/361/EG. Online abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&from=DE>

Europäischer Aktionsplan für Demokratie Stärkung der Demokratien in der EU. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_2250

Europäische Kommission am 15.12.2020 (COM(2020) 825 final). Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Digital Services Act). Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>

Europäische Kommission am 15.12.2020 (COM(2020) 842 final). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte, Digital Markets Act). Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>

EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59132

Mitteilung der Kommission: Leitlinien für die praktische Anwendung des Kriteriums der wesentlichen Funktion aus der Begriffsbestimmung für «Video-Sharing-Plattform-Dienst» der Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (2020/C 223/02). Online verfügbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0707\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0707(02)&from=EN)

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG. COM(2020) 825 final. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=de>

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (Gesetz über Künstliche Intelligenz), COM (2021) 216 final. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206&from=ES>

16.3.3 Europarat

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04. November 1950 (EMRK, SR 0.101). Online verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19500267/index.html>

Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerialausschusses an die Mitgliedstaaten zum Medienpluralismus und der Transparenz der Medieneigentümerschaft vom 7. März 2018. Online verfügbar unter: <https://rm.coe.int/0900001680790e36>

Empfehlung CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries vom 7. März 2018. Online verfügbar unter: <https://rm.coe.int/1680790e14>

Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art vom 28.01.2003. Online verfügbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=189>

16.4 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte EGMR

Entscheid des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vom 20.10. 2015. Online verfügbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-158752%22%5D%7D>

Entscheid des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vom 13. Juli 2021, 16354/06. Online verfügbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-112165%22%5D%7D>

16.5 Frankreich

LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (zitiert als: «Loi contre la manipulation de l'information», «loi infox»). Online verfügbar unter : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037847559/>

16.6 Grossbritannien

Online Harms White Paper (Stand vom 12. Februar 2020). Online verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper/online-harms-white-paper>

16.7 Italien

Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme on line per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante la campagna elettorale per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia – 2019 (Selbstregulierungsinitiative der AGCOM vom 15. Mai 2019, zitiert als Impegni assunti). Online verfügbar unter: <https://www.agcom.it/documents/10179/13511391/Documento+generico+15-05-2019/8a187ec9-5a3b-467c-be5e-13791de74bb6?version=1.0>

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

16.8 Österreich

Bundesgesetz über Massnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G). Online verfügbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00049/fname_819533.pdf

16.9 Vereinte Nationen

United Nations. United Nations Human Rights Committee. International Covenant on Civil and Political Rights. General Comment No. 34 (CCPR/C/GC/34, 12.09.2011). Zitiert als UNO-Pakt II. Online verfügbar unter: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> und https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/750_750_750/de

16.10 USA

Communications Decency Act of 1995, (S. 314, 104th Congress, 1995-1996). Online verfügbar unter: <https://www.congress.gov/104/bills/s314/BILLS-104s314is.pdf>

SAFE SEX Workers Study Act (FOSTA-SESTA, S.3165, 116th Congress, 2019-2020). Online verfügbar unter: <https://www.congress.gov/116/bills/s3165/BILLS-116s3165is.pdf>

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

17 Anhang: Vergleich von Massnahmen zur Bekämpfung problematischer Aspekte spezifisch für Intermediäre in Europa und in der Schweiz

Hassrede: problematische Aspekte	Sorgfaltspflicht der Intermediäre bzw. Massnahme (diskutiert oder in Kraft)	EU/Länderbeispiele	CH (spezifisch für Intermediäre)
Weite und rasche Verbreitung <i>illegaler</i> Online-Inhalte: <ul style="list-style-type: none"> - Keine Kenntnis der Intermediäre von illegalen Inhalten auf ihren Plattformen - Ungenügende Prüfung und Entfernung illegaler Online-Inhalten durch Intermediäre. 	Intermediäre müssen ein Meldesystem für Nutzerinnen und Nutzer errichten.	EU (DSA, AVMD-RL [auch betreffend schädlicher, aber nicht zwingend illegaler Inhalte]) Deutschland (NetzDG) England (O-Harms WP) Österreich (KoPI-G) Belgien (Note Lcdh) Irland: (O-Smrb)	
	« Gute-Samariter-Klausel » (kein Verlust des Haftungsprivilegs/Negativanreiz für Intermediäre bei freiwillig durchgeführten Massnahmen zur Entfernung illegaler Inhalte)	EU (DSA)	
	Prüfung und ggf. Entfernung der gemeldeten Inhalte durch die Intermediäre, je nach dem (z.B. bei offensichtlicher Rechtswidrigkeit oder Terrorpropaganda) innert einer bestimmten Frist .	EU (DSA, AVMD-RL, TERREG) Deutschland (NetzDG) England (O-Harms WP) Österreich (KoPI-G) Belgien (Note Lcdh) Irland (O-Smrb)	Probleme der internationalen Rechtsdurchsetzung, z.T. freiwillig durch Intermediäre
	Zusammenarbeit mit nationalen Behörden bei Anordnungen zum Vorgehen gegen einen bestimmten illegalen Inhalt	EU (DSA)	Probleme der internationalen Rechtsdurchsetzung, z.T. freiwillig durch Intermediäre
	Priorisierte Prüfung und ggf. Entfernung von Inhalten, die von «Trusted Flaggers» (vertrauenswürdige Hinweisgeber) gemeldet werden.	EU (DSA) Irland (O-Smrb)	z.T. freiwillig durch Intermediäre (fedpol, SIG und IKRK bei YouTube, GRA bei Facebook)
	Massnahmen gegen missbräuchliche Nutzende: Intermediäre müssen ihren Dienst für Nutzende, die häufig und offensichtlich rechtswidrige Inhalte verbreiten, für einen angemessenen Zeitraum nach vorheriger Warnung aussetzen. Ausgestaltung durch die Intermediäre.	EU (DSA)	
Erschwerte (Straf-) Rechtsdurchsetzung online: <ul style="list-style-type: none"> - Illegale Inhalte werden kaum angezeigt. - Erschwerte grenzüberschreitende Strafverfolgung im Internet u.a. wegen ungleicher rechtlicher Einstufung 	Meldepflicht der Intermediäre ggü (Strafverfolgungs-)Behörden insb. für schwere Straftaten bzw. Auskunftsanspruch gegen Intermediäre. Z.T. zusätzlich: Beweissicherungspflichten	EU (DSA) Deutschland (NetzDG, GBRH) Österreich (KoPI-G) Irland (O-Smrb)	
	Harmonisierung Strafrecht	1. ZP Cybercrime-Convention (Europarat)	Nicht ratifiziert

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

<p>Weite und rasche Verbreitung <i>schädlicher (nicht zwingend illegaler) Online-Inhalte</i></p>	<p>Meldesystem für Nutzende Prüfung und ggf. Entfernung System zur Alterskontrolle bei jugendgefährdenden Inhalten</p>	<p>EU (AVMD-RL)</p>	<p>Für <i>jugendgefährdende [nicht zwingend illegale] Inhalte</i> auf Film- oder Videoplattformdiensten: E-JSVFG sieht Meldesystem für Nutzende sowie System zur Alterskontrolle vor.</p>
<p>«Overblocking»: Gefahr willkürlicher / fehlerhafter Löschung von Inhalten</p>	<p>Transparenz/Begründung von Löschungen und Kontosperrungen durch die Intermediäre</p>	<ul style="list-style-type: none"> - EU (DSA) - Frankreich (Loi infox) - Belgien (Note Lcdh) 	
	<p>Internes Beschwerdesystem für Nutzerinnen und Nutzer gegen Löschungen</p>	<p>EU (DSA, AVMD-RL) Deutschland (NetzDG)</p>	
	<p>Aussergerichtliche Schlichtungsverfahren</p>	<p>EU (DSA, AVMD-RL) Deutschland (NetzDG, MStV)</p>	
	<p>Massnahmen gegen missbräuchliche Nutzende: Intermediäre müssen ihren Dienst für Nutzende, die häufig offensichtlich unbegründete Meldungen oder Beschwerden einreichen, für einen angemessenen Zeitraum nach vorheriger Warnung aussetzen. Ausgestaltung durch die Intermediäre.</p>	<p>EU (DSA)</p>	
	<p>Risikobewertung und -minderung durch Intermediäre</p>	<p>EU (DSA)</p>	
	<p>Berichterstattung zur Inhaltsmoderation: z.B. Umfang der Löschungen nach Lösungsgrund</p>	<p>EU (DSA) Deutschland (NetzDG)</p>	
<p>Mangelhafte Risikobewertung und -minderung (<i>betr. illegale und schädliche Inhalte</i>)</p>	<p>Pflicht der Intermediäre zu Risikobewertung und -minderung sowie zur unabhängigen Prüfung (Audits) inkl. Compliance-Beauftragte sowie Berichtspflichten</p>	<p>EU (DSA: für sehr grosse Online-Plattformen)</p>	
<p>Mangelnde Daten für die Aufsicht sowie über systemische Risiken</p>	<p>Datenzugang für Forschung</p>	<p>EU (DSA: für sehr grosse Online-Plattformen) Deutschland (NetzDG)</p>	
<p>Mangelndes Problembewusstsein bei den Nutzenden</p>	<p>Förderung von Medienkompetenz und Prävention</p>	<p>EU (AVMD-RL)</p>	<p>z.T. bestehende und anlaufende staatliche und private Programme (FRB, BSV)</p>

Hassrede: Adressierung problematischer Aspekte in Europa und in der Schweiz.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Falschinformation: problematische Aspekte	Sorgfaltspflicht der Intermediäre bzw. Massnahme (diskutiert oder in Kraft)	EU/Länderbeispiele	CH (spezifisch für Intermediäre)
Unklare Definition von Falschinformation	Zusammenarbeit der Intermediäre mit Fact-Checkern	EU (CPD) Frankreich (Loi infox) England (O-Harms WP) Italien (Impegni assunti)	z.T. freiwillig durch Intermediäre (Agence France Presse, Deutsche Presse-Agentur)
Weite und rasche Verbreitung von Online-Falschinformation	Minimierung finanzieller Anreize für die Verbreitung	EU (CPD, EAD) Frankreich (Loi infox)	Keine
	Meldesystem für Nutzende	Frankreich (Loi infox) England (O-Harms WP)	Keine
	Richterliche Anordnung der Löschung von Desinformation vor Wahlperioden	Frankreich (Loi infox)	Keine
	Reduzierung der Sichtbarkeit von Desinformation, die von Fact-Checkern bestritten werden	England (O-Harms WP)	Keine
	Kennzeichnung von (politischer und/oder kommerzieller) Werbung	EU (DSA, AVMD-RL, CPD, EAD) Frankreich (Loi infox) England (O-Harms WP) Italien (Impegni assunti)	Keine
	Massnahmen gegen Missbrauch automatisierter Bots und Scheinkonten	EU (CPD) England (O-Harms WP) Italien (Impegni assunti)	Keine
Mangelhafte Risikobewertung und -minderung	Pflicht der Intermediäre zu Risikobewertung und -minderung sowie zur unabhängigen Prüfung (Audits) inkl. Compliance-Beauftragte sowie Berichtspflichten	EU (DSA: für sehr grosse Online-Plattformen)	Keine
Mangelnde Daten über systemische Risiken	Datenzugang für Forschung	EU (DSA: für sehr grosse Online-Plattformen, CPD)	Keine
Mangelndes Problembewusstsein bei den Nutzenden	Förderung von Medienkompetenz und Prävention	- EU (CPD, EAD) - Norwegen (Ratgeber von Behörde in Zusammenarbeit mit Fact-Checkern)	Keine
«Geschwächtes Mediensystem»	Stärkung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus	EU (EAD)	

Falschinformation: Adressierung problematischer Aspekte in Europa und in der Schweiz.

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Fehlende demokratische Kontrolle und Intransparenz: problematische Aspekte	Sorgfaltspflicht der Intermediäre bzw. Massnahme (diskutiert oder in Kraft)	EU/Länderbeispiele	CH (spezifisch für Intermediäre)
<i>Machtposition der Intermediäre gegenüber NutzerInnen und Nutzern</i>	<i>Stärkung der NutzerInnen-Rechte</i>		
Gefahr der Ungleichbehandlung/Diskriminierung bestimmter Inhalte oder Nutzende	Diskriminierungsverbote , z.B. Verbot der systematischen oder ungerechtfertigten Behinderung journalistischer Inhalte	Deutschland (MStV) Italien (Impegni assunti)	
Personalisierte Empfehlungssysteme (Profiling)	Opting-Out-Option betr. Profiling	EU (DSA: für sehr grosse Online-Plattformen)	
«Overblocking» und mangelnde Verfahrensgarantien: Gefahr willkürlicher / fehlerhafter Löschung bzw. Sperrung von Inhalten bzw. Konten	Transparenz/Begründung von Löschungen und Kontosperrungen durch die Intermediäre	EU (DSA) Frankreich (Loi infox) Belgien (Note Lcdh)	
	Internes Beschwerdesystem für NutzerInnen und Nutzer gegen Löschungen	EU (DSA, AVMD-RL) DE (NetzDG, MStV)	
	Aussergerichtliche Schlichtungsverfahren	EU (DSA, AVMD-RL) DE (NetzDG, MStV)	
	Berichterstattung zur Inthaltmoderation: z.B. Umfang der Löschungen nach Lösungsgrund	EU (DSA)	
<i>Intransparenz</i>	<i>Transparenz</i>		
Intransparente Selektionskriterien (Kriterien der Zulässigkeit von Inhalten sowie Empfehlungssysteme)	Transparenz betreffend Zulässigkeitskriterien Empfehlungssysteme (Hauptparameter)	EU (DSA: betreffend Empfehlungssysteme nur für sehr grosse Plattformen) Deutschland (MStV)	
Keine (umfassende) Kennzeichnung von Werbung → erschwerte freie Meinungsbildung.	Kennzeichnung von (politischer und/oder kommerzieller) Werbung	EU (DSA, AVMD-RL, CPD, EAD) Frankreich (Loi infox) England (O-Harms WP) Italien (Impegni assunti)	
Mangelhafte Angaben über Werbung (insb. Werbeauftraggebers, wesentliche Anzeigeparameter) → erschwerte freie Meinungsbildung.	Angabe des Werbeauftraggebers und der wesentlichen Anzeigeparameter Zusätzliche Angaben in einem Archiv	EU (DSA, z.T. nur für sehr grosse Plattformen)	
Keine Kennzeichnung von Bots → erschwerte freie Meinungsbildung	Kennzeichnung von Bots	EU (CPD) England (O-Harms WP) Italien (Impegni assunti) Deutschland (MStV)	
Mangelhafte Risikobewertung und -minderung	Pflicht der Intermediäre zu Risikobewertung und -minderung sowie zur unabhängigen Prüfung (Audits) inkl. Compliance-Beauftragte sowie Berichtspflichten	EU (DSA: für sehr grosse Online-Plattformen)	

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

Mangelnde Daten für die Aufsicht sowie über systemische Risiken	Datenzugang für Forschung	EU (DSA: für sehr grosse Online-Plattformen, CPD)	
--	----------------------------------	---	--

Fehlende demokratische Kontrolle und Intransparenz: Adressierung problematischer Aspekte in Europa und in der Schweiz

Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Akteuren: problematische Aspekte	Sorgfaltspflicht der Intermediäre bzw. Massnahme (diskutiert oder in Kraft)	EU/Länderbeispiele	CH (spezifisch für Intermediäre)
Territoriale Rechtsanwendung	Extraterritoriale Rechtsanwendung: Auswirkungs- bzw. Marktortprinzip	EU (DSA) Deutschland (NetzDG)	vgl. Kap. 13
Erschwerte Rechtsdurchsetzung: - Schwierige Kontaktaufnahme mit Intermediären - Kaum wirksame Sanktionen	Bezeichnung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten	EU (DSA) Deutschland (NetzDG)	DSG Motion 18.3306 Glättli (von SR und NR angenommen)
	Haftbarer Zustellungsbevollmächtigter	EU (DSA)	
	Wirksame Sanktionen	EU (DSA) Deutschland (NetzDG)	Kaum

Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Intermediären: Adressierung problematischer Aspekte in Europa und in der Schweiz

Legende / Abkürzungen:

DSA: Digital Services Act (Entwurf der Kommission für eine EU-Verordnung mit Pflichten und Verantwortlichkeiten von digitalen Diensten), hätte Geltung in der EU

AVMD-RL: EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (in Kraft), Geltung in der EU

TERREG: EU-Verordnung zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (in Kraft), Geltung in der EU

CPD: EU-Code of Practice on Disinformation (freiwilliger EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation), Geltung in der EU

EAD: EU-Aktionsplan für Demokratie (Vorschlag der Kommission für gesetzgeberische Massnahmen und Empfehlungen zur Stärkung der Demokratien in der EU)

E-JSFVG: Schweizer Entwurf für ein neues Gesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele, hätte Geltung in der Schweiz

1. ZP Cybercrime-Convention: Erstes Zusatzprotokoll der Mitgliedstaaten des Europarats zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art (in Kraft), Geltung für Mitgliedsstaaten des Protokolls

NetzDG (inkl. NetzDGÄndG): Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Gesetz zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (in Kraft), Geltung in Deutschland

GBRH: Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität, Geltung in Deutschland

MStV: Medienstaatsvertrag (in Kraft), Geltung in Deutschland

KoPI-G, Kommunikationsplattformen-Gesetz gegen Hass im Netz (in Kraft), Geltung in Österreich

Note Lcdh: Note d'orientation sur la lutte contre certaines formes de contenus illicites sur Internet, en particulier le discours de haine (erster Vorschlag der Regulierungsbehörde für eine gesetzliche Regulierung sozialer Netzwerke), hätte Geltung im französischsprachigen Belgien.

Loi infox: Loi contre la manipulation de l'information (in Kraft), Geltung in Frankreich

Intermediäre und Kommunikationsplattformen

O-Harms WP: Online Harms White Paper (erster Vorschlag der Regierung für eine gesetzliche Internetregulierung, inzwischen Entwurf für ein Online Safety Bill), hätte Geltung im Vereinigten Königreich

O-Smrb: Entwurf für ein Online Safety and Media Regulation Bill, hätte Geltung in Irland

Impegni assunti: Selbstregulierungsinitiative der italienischen Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen AGCOM vom 15. Mai 2019