

Executive summary

Fake News in sozialen Netzwerken, Hassreden im Internet und Versuche, die öffentliche Meinung mit Robotern und gefälschten Benutzerkonten zu manipulieren, stellen moderne Gesellschaften auf eine harte Probe. In dieser Studie werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen – aus Sicht des Schweizer Rechts – einer staatlichen Antwort auf Fragen dargelegt, die den Grundsatz der Meinungsfreiheit in einem demokratischen System betreffen.

Angesichts der zahlreichen Störfaktoren ist es eine Herausforderung, eine freie, offene und pluralistische öffentliche Debatte in einem digitalen Umfeld zu gewährleisten und damit deren zentrale Funktion in einem demokratischen Staat zu sichern. Diese Herausforderung muss unter Wahrung der Kommunikationsfreiheiten bewältigt werden. Letztere müssen online unter den gleichen Bedingungen wie offline geschützt und sowohl gegen ungerechtfertigte staatliche Eingriffe als auch gegen allfällige Verzerrungen auf und durch Plattformen verteidigt werden. Auf diese Weise kann der notwendige Pluralismus der öffentlichen Debatte am besten gewährleistet werden.

Derzeit scheint sich ein Konsens abzuzeichnen, um Plattformen zu Transparenz in Bezug auf ihre Algorithmen zu verpflichten. Eine solche Massnahme beruht auf einem ausreichenden öffentlichen Interesse und erscheint angesichts der dominanten Stellung der Plattformen und ihrer systemischen Funktion in der öffentlichen Debatte verhältnismässig.

Ein ehrgeizigeres, aber immer noch im Einklang mit den Kommunikationsfreiheiten stehendes Ziel wäre es, die Plattformen zu veranlassen, die politische, ideologische und religiöse Neutralität zu wahren, diese Neutralität transparent und überprüfbar zu machen und das Recht auf verlässliche Informationen im Internet zu fördern. In diese Richtung zielt auch die von der Nichtregierungsorganisation «Reporter ohne Grenzen» initiierte Erklärung für Information und Demokratie, die die Schweiz zusammen mit rund 30 Ländern im Jahr 2019 unterzeichnet hat.

In Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen sollten Mittel wie «Social bots» und gefälschte Benutzerkonten nicht eingesetzt werden dürfen. Falls technisch möglich, sollte ein Verbot ins Auge gefasst werden. Bereits nach geltendem Recht sind die Behörden verpflichtet zu reagieren und die Tatsachen zu berichtigen, wenn grob fehlerhafte Informationen in den Netzwerken verbreitet werden.

Beim Erlass von Rechtsvorschriften muss der Staat unbedingt der Gefahr einer privaten Zensur Rechnung tragen, die mit jeder Form der Regulierung der öffentlichen Kommunikation im Online-Bereich einhergeht. Deshalb müssen die Normen zur Definition illegaler Inhalte so präzise wie möglich sein, damit Plattformen nicht dazu ermutigt werden, rechtmässige oder nur potenziell illegale Aussagen zu entfernen, nur um rechtliche Risiken zu vermeiden.

Ebenso muss die zivil- und strafrechtliche Haftung von Plattformen für nutzergenerierte Inhalte sorgfältig eingegrenzt werden, insbesondere bei Inhalten, deren Rechtswidrigkeit von einer Beurteilung der Umstände und einer Interessenabwägung abhängt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Kontrolle der Plattformen jene der staatlichen Gerichte ersetzt, und zwar in einem angesichts der dominanten und systemischen Stellung der Akteure der digitalen Industrie inakzeptablen Ausmass.

Die von den Plattformen angewandte Politik des Moderierens von Benutzerinhalten kann die Ausübung der Kommunikationsfreiheiten beeinträchtigen. Sie sollte durch Koregulierungsnormen geregelt werden, mit denen die Plattformen zur Einhaltung von Grundsätzen verpflichtet werden, die notwendig sind, damit sich im Internet eine möglichst freie öffentliche Diskussion entwickelt.

Der in Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) verankerte Leistungsauftrag von Radio und Fernsehen bietet keine überzeugende verfassungsrechtliche Grundlage für die Regulierung digitaler Plattformen. Dieser Auftrag kann grundsätzlich nur für Radio und Fernsehen gelten. Die gegenwärtigen Verfassungsgrundlagen erlaubt es nicht, die Meinungsfreiheit anderer Akteure durch ein solches Mandat einzuschränken. Eine allfällige Regulierung von Plattformen muss daher innerhalb der üblichen Grenzen der Kommunikationsfreiheiten nach Artikel 16 und 17 BV stattfinden.

Die finanzielle Unterstützung der Medien durch die Behörden ist notwendig, um das Recht der Öffentlichkeit auf relevante, vielfältige und zuverlässige Informationen zu schützen. Eine solche Unterstützung muss jedoch die redaktionelle Freiheit der Medien uneingeschränkt respektieren und darf den Behörden keine Möglichkeit geben, die von einer Redaktion erstellten Inhalte zu beeinflussen.