

Executive Summary der Studie «Débat public en ligne et protection des libertés de communication»

Desinformation in sozialen Netzwerken, Online-Hassreden, Versuche der Meinungsmanipulation durch Bots und Fake News stellen moderne Gesellschaften auf eine harte Probe. Aus der Perspektive des Schweizer Rechts zeigt diese Studie die verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie die Grenzen einer Reaktion des Staates auf Fragen, die das Prinzip der Meinungsäusserungsfreiheit in einem demokratischen System betreffen.

Angesichts der zahlreichen Störfaktoren ist es eine grosse Herausforderung, im digitalen Umfeld eine freie, offene und vielfältige Debatte sicherzustellen, die ihre lebenswichtige Funktion in einem demokratischen Staat übernehmen kann. Dieser Herausforderung muss unter Wahrung der Freiheit der Kommunikation begegnet werden. Letztere muss online zu den gleichen Bedingungen wie offline geschützt werden und sowohl gegen unzulässige staatliche Eingriffe wie auch gegen Verzerrungen verteidigt werden, die auf und durch Plattformen entstehen können. Auf diese Weise kann der notwendige Pluralismus der öffentlichen Debatte am besten gewährleistet werden.

Aktuell scheint sich ein Konsens abzuzeichnen, dass Algorithmen auf Plattformen transparent gemacht werden müssen. Eine solche Massnahme beruht auf einem ausreichenden öffentlichen Interesse und erscheint angesichts der dominanten Stellung der Plattformen und ihrer systemrelevanten Funktion in der öffentlichen Debatte verhältnismässig.

Ein ambitionierteres Ziel, das aber im Einklang mit der Kommunikationsfreiheit steht, wäre es, die Plattformen dazu zu bringen, politisch, ideologisch und religiös neutral zu sein, diese Neutralität transparent und überprüfbar zu machen, und das Recht auf verlässliche Informationen online zu fördern. Dies ist das Ziel der internationalen Partnerschaft für Information und Demokratie, der die Schweiz 2019 gemeinsam mit rund 30 Ländern beigetreten ist und der von der Nichtregierungsorganisation «Reporter ohne Grenzen» initiiert wurde.

Im Zusammenhang mit Volksabstimmungen sollten Mittel wie Bots und Fake-Konten nicht eingesetzt werden dürfen. Ihr Verbot sollte, falls technisch durchführbar, in Erwägung gezogen werden. Nach bereits geltendem Gesetz sind die Behörden verpflichtet, zu reagieren und Tatsachen zu berichtigen, wenn grob fehlerhafte Informationen in den Netzwerken verbreitet werden.

Bei der Gesetzgebung muss der Staat unbedingt die Gefahr einer Zensur durch Private berücksichtigen, die jeder Form der Regulierung der öffentlichen Online-Kommunikation innewohnt. Die Normen, die illegale Inhalte definieren, müssen daher so präzise wie möglich sein. Dies, um die Plattformen nicht dazu zu ermutigen, legale oder nur potenziell illegale Nachrichten mit dem alleinigen Ziel zurückzuziehen, kein rechtliches Risiko einzugehen.

Ausserdem muss die zivil- und strafrechtliche Haftung von Plattformen für von Nutzern generierte Inhalte sorgfältig definiert werden, insbesondere im Hinblick auf Inhalte, deren Rechtswidrigkeit von einer Beurteilung der Umstände und einer Interessenabwägung abhängt. Sonst besteht die Gefahr, dass - in Anbetracht der dominanten und systemrelevanten Stellung der Akteure der digitalen Industrie - die Kontrolle durch die Plattformen in inakzeptablem Ausmass an die Stelle der Kontrolle der staatlichen Richter tritt.

Die Strategie der Inhaltsmoderation durch Plattformen kann die Ausübung der Kommunikationsfreiheit gefährden. Sie sollte durch co-regulatorische Standards begleitet werden, die auch die Plattformen verpflichten, die Prinzipien zu respektieren, die für die Entwicklung einer öffentlichen Debatte online, die so frei wie möglich ist, notwendig sind.

Der in Artikel 93 Absatz 2 der Schweizerischen Bundesverfassung verankerte Auftrag für Radio und Fernsehen bietet keine überzeugende verfassungsrechtliche Grundlage für die Regulierung digitaler Plattformen. Dieses Mandat kann im Prinzip nur für Radio und Fernsehen gelten. Die aktuellen verfassungsrechtlichen Grundlagen erlauben es nicht, die Meinungsäusserungsfreiheit anderer Akteure durch ein solches Mandat einzuschränken. Eine Regulierung der Plattformen muss sich daher innerhalb der üblichen Grenzen der Kommunikationsfreiheit gemäss Artikel 16 (Meinungs- und Informationsfreiheit) und 17 (Medienfreiheit) der Bundesverfassung bewegen.

Eine finanzielle Unterstützung der Medien durch den Staat ist notwendig, um das Recht der Öffentlichkeit auf relevante, vielfältige und vertrauenswürdige Informationen zu schützen. Doch eine solche Unterstützung muss die redaktionelle Freiheit der Medien uneingeschränkt respektieren und darf den Behörden absolut keinen Einfluss auf die von einer Redaktion produzierten Inhalte ermöglichen.