

Plattformregulierung in der Schweiz

Joint Statement

AlgorithmWatch Schweiz, Digitale Gesellschaft, Stiftung Mercator Schweiz

Einleitung

In «Spiel mir das Lied vom Tod» zieht der Verbrecher Frank skrupellos durch Amerikas Westen, um – im Auftrag eines Eisenbahnmoguls – Land zu beschlagnahmen und es von Menschen und Höfen für eine Eisenbahnlinie freizuräumen. Er schreckt nicht vor Einschüchterung, Hetzjagden und Mord zurück, um zu seinem Ziel zu kommen. Schliesslich stirbt Frank im Showdown durch einen Schuss im Duell mit einem namenlosen, Mundharmonika spielenden Rächer.

Zum Ende seiner Amtszeit bringt der damalige US-amerikanische Präsident Donald Trump die Demokratie seines Landes an den Rand des Zusammenbruchs. In den Jahren zuvor hat er sich täglich auf einer digitalen Kommunikationsplattform ausgetobt und ist dabei vor Desinformation, Beleidigungen und Hassrede nicht zurück geschreckt. Am 8. Januar 2021 sperrt ihn diese private Plattform dauerhaft und nimmt dem ehemals mächtigsten Mann der Welt seinen wichtigsten Kommunikationskanal – auf eigenes Gutdünken hin.

Der Wilde Westen der Selbstjustiz und Gewalt westlich des Mississippis ist längst dem demokratisch gestützten Rechtsstaat gewichen. Tragende Elemente dieser Staatsform sind die demokratische Öffentlichkeit und die freie Meinungsbildung, die in ihr stattfindet. Heute findet diese – und mit ihr ein beträchtlicher Teil der politischen Diskussion und der sozialen Interaktion – zunehmend auf Social Media-Plattformen statt. Diese Plattformen, die typischerweise globalen Grosskonzernen gehören, zeigen uns Inhalte mittels algorithmischer Empfehlungssysteme an, die jene Inhalte bevorzugen, die viel Interaktion hervorrufen – also etwa auch solche, die empörend, verstörend, hetzerisch, falsch oder teilweise gar illegal sind. Sie löschen und sperren Posts und treffen dabei grundrechtlich relevante Entscheidungen, ohne dass wir uns wirksam dagegen zur Wehr setzen können. Und sie bespielen uns mit personalisierter Werbung aufgrund von Profilen, die sie auf intransparente Weise erstellen.

In anderen Worten: Ein Grossteil unserer demokratischen Öffentlichkeit manifestiert sich heute auf privaten Plattformen – und weder können wir nachvollziehen, wie dies geschieht und welchen Einfluss es auf unsere Gesellschaft hat, noch können wir uns dabei wirksam vor Manipulation und Diskriminierung schützen oder Phänomenen wie Hassrede oder Desinformation begegnen.

Der digitale Raum ist aber nicht der Wilde Westen. Im Gegenteil: **Auch in ihm gelten unsere demokratisch gestützten Grundrechte und Gesetze. Wir müssen Werkzeuge an die Hand bekommen, um diese auch zuverlässig zu schützen und durchzusetzen.** Die Europäische Union hat dies erkannt und mit dem Digital Services Act (DSA) ein wegweisendes Gesetz vorgelegt. Es soll die Plattformen der digitalen Öffentlichkeit nach denjenigen Werten organisieren, auf denen die EU basiert: Der Schutz der Grundrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Die Schweiz teilt diese Werte. Sie wird von einem Teil der DSA-Regeln automatisch, als Trittbrettfahrerin, betroffen sein. Um unsere Grundrechte und unsere Demokratie zu schützen, können wir uns aber nicht auf Nebeneffekte von EU-Gesetzen verlassen, sondern müssen selbst eine aktive Rolle einnehmen. Auch die Schweiz hat also Hausaufgaben. Mit dem Bericht [«Intermediäre und Kommunikationsplattformen»](#) (PDF) vom 17. November 2021 hat der Bundesrat den Einfluss der Social-Media-Plattformen auf die digitale Öffentlichkeit analysiert. Wir teilen die Einschätzung des Berichts, dass Plattformen zu einer Stärkung der Meinungsäusserungsfreiheit, zu besser zugänglichen Informationen, zu mehr Sichtbarkeit und einer vereinfachten Teilnahme an öffentlichen Debatten sowie zu mehr Informationsvielfalt geführt haben. Gleichzeitig stellt der Bericht fest – und auch dies teilen wir –, dass es in verschiedenen Bereichen der digitalen Öffentlichkeit Handlungsbedarf gibt. Aufgrund des Berichts fordert der Bundesrat eine breite Diskussion zur künftigen Regulierung von Online-Plattformen und hat das Bundesamt für Kommunikation damit beauftragt, ein Aussprachepapier zu verfassen.

Mit dieser gemeinsamen Erklärung leisten die unterzeichnenden Organisationen einen Beitrag zu dieser breiten Diskussion. Wir fordern, dass die Schweiz die Regulierung der Online-Plattformen so schnell als möglich angeht. Es braucht mehr demokratische Kontrolle. Die Menschen sollen sich auf die Einhaltung ihrer Grundrechte im Internet verlassen können, ihre Meinung frei und aufgrund verlässlicher Informationen bilden können und über wirksamen Schutz vor Hassrede, Diskriminierung, Manipulation und der Verbreitung von Desinformation verfügen. Dafür brauchen wir eine Regulierung von Online-Plattformen in der Schweiz.

Mit den folgenden **zehn Massnahmen** zeigen wir auf, wo aus Sicht der Zivilgesellschaft politische Veränderungen angezeigt sind. Wir begrenzen uns dabei auf Plattformen im Sinne von Informationsintermediären. Eine sinnvolle Regulierung bedingt zudem, dass zwischen kleinen und sehr grossen Online-Plattformen differenziert wird.

Wettbewerbsrechtliche Aspekte sind leider nicht Teil des Berichts und des Aussprachepapiers an den Bundesrat. Sie sind deshalb auch nicht Teil dieses Forderungskatalogs.

- ✓ Demokratische Kontrolle stärken
- ✓ vor Diskriminierung und Manipulation schützen
- ✓ Hassrede bekämpfen
- ✓ Zugang zu Information stärken und Desinformation eingrenzen

Handlungsbedarf

Datenzugang für Forschung, Zivilgesellschaft und Journalismus (1)

Derzeit können wir kaum mehr als spekulieren, wie Online-Plattformen uns als Menschen und als demokratische Gesellschaft tatsächlich beeinflussen. Wir haben aber ein Anrecht darauf, zu wissen, wie ihre algorithmischen Systeme und Moderationsrichtlinien funktionieren, wie sie unsere demokratische Öffentlichkeit prägen – und zu prüfen, ob dies unserer Vorstellung eines gesunden öffentlichen Diskurses entspricht und welche systemischen Risiken für Grundrechte und Gemeinwohl dies mit sich bringt. Nebst Regulatoren müssen hierfür auch Wissenschaft, Medien und Zivilgesellschaft ihre für die Demokratie wichtige Aufsichts- und Kontrollfunktion ausüben können. **Um dies zu ermöglichen, brauchen wir im öffentlichen Interesse durchgeführte Forschung.** Heute gewähren die Plattformen diese nur sehr lückenhaft oder behindern sie gar aktiv, wie etwa im Falle von AlgorithmWatch geschehen.¹ Dies verhindert, dass wir als Gesellschaft eine evidenzbasierte öffentliche Debatte zum Thema führen.

Wir fordern deshalb einen zuverlässigen, rechtlich abgesicherten Zugang zu Daten von grossen Online-Plattformen für Forschung im öffentlichen Interesse durch Wissenschaftler:innen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Journalist:innen. Forschende, die nachweislich die datenschutzrechtlichen Bestimmungen einhalten können, sollen – optimalerweise über eine unabhängige Mittlerinstitution – umfassend auf Plattformdaten zugreifen können, ohne dass die Plattformen dies unter Verweis auf „Geschäftsgeheimnisse“ oder ihre Nutzungsbedingungen abblocken können. Die Mittlerinstitution sollte dabei zusätzlich die relevanten Stakeholders vernetzen und proaktiv unterstützen. Ein unabhängiges Expertisezentrum auf nationaler Ebene könnte beim Aufbau der Kapazitäten der verschiedenen Beteiligten eine zentrale Rolle spielen.

Weiter muss sichergestellt werden, dass **Online-Plattformen unabhängige und datenschutzkonforme Forschung mittels anderer Methoden (etwa mittels Datenspenden) nicht verhindern**, indem sie Forschende unter Druck setzen.

- ✓ Demokratische Kontrolle stärken

¹ AlgorithmWatch sah sich gezwungen, ein Projekt, das mittels freiwilligen Datenspenden von Nutzer*innen im Vorfeld der Bundestagswahl den Instagram-Algorithmus untersuchte, auf Druck von Facebook einzustellen: <https://algorithmwatch.ch/de/instagram-forschung-von-facebook-gestoppt/>.

Risikoeinschätzungen und Auditierung (2)

Wie auf EU-Ebene sollten die sehr grossen Online-Plattformen verpflichtet werden, die **Risiken auf Grundrechte und Demokratie, die von ihnen ausgehen, regelmässig zu untersuchen und Massnahmen zur Minderung dieser Risiken zu ergreifen**. Die erstellten Berichte sollten dabei öffentlich gemacht werden.

Es braucht weiter effektive Ansätze, um Plattformen und die von ihnen verwendeten **algorithmischen Systeme einer Überprüfung (Audit) zu unterziehen**. Diese Ansätze sollten unter Einbezug einer Reihe von Stakeholders und Expert:innen entwickelt werden, wobei Inklusivität und Diversität zu gewährleisten sind. Einerseits sollen regelmässige offizielle Auditierungen durch regulatorische Stellen vorgenommen werden, um die Einhaltung der Gesetzesvorschriften von Seiten der Plattformen zu überprüfen. Dazu ist es notwendig, bei den Behörden die entsprechende Expertise und Kapazitäten zu schaffen – und dafür ausreichend Ressourcen bereitzustellen –, um solche zweifellos komplexen Auditierungen durchzuführen. Zudem sollen auch unabhängige Auditierungen durch externe Expert*innen aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft ermöglicht werden.

- ✓ Demokratische Kontrolle stärken
- ✓ vor Diskriminierung und Manipulation schützen

Verfahren: Begründung von Löschungen, Beschwerdesystem, Schlichtungsverfahren (3)

In der digitalen Öffentlichkeit muss unser Rechtssystem genauso durchgesetzt werden wie in der analogen: **Unsere Gesetze bestimmen offline wie online, welche Inhalte legal und welche illegal sind**. Derzeit sind Löschungen von Inhalten intransparent und nicht nachvollziehbar – sie unterliegen bis auf wenige Ausnahmen alleine den internen Richtlinien und Urteilen der privaten Plattformen, auch wenn sie nicht selten grundrechtlich relevante Entscheidungen betreffen, die üblicherweise nicht von Privaten getroffen werden sollten.

Einerseits muss die Plattformregulierung verhindern, Anreize zu setzen, zu viele und legale Inhalte zu entfernen. Dies hilft gegen «Overblocking», das heisst die voreilige und ungerechtfertigte Löschung von Beiträgen, die oft automatisiert vorgenommen wird (mittels «Upload Filter»). Plattformen sollen auch keine generelle Pflicht haben, proaktiv alle Inhalte zu überwachen, die auf ihnen veröffentlicht werden («General Monitoring»). Um Overblocking zu verhindern, sollte der Grundsatz, dass Plattformen nur beschränkt haftbar gemacht werden können für die Inhalte, die auf ihnen publiziert werden, beibehalten werden.

Andererseits sind illegale Inhalte zu entfernen. Es muss also auch Mechanismen geben, sich gegen illegale, diskriminierende Äusserungen, Hassrede und Desinformation wehren zu können. Es braucht **klare prozedurale Standards für**

„**Notice and Action**“-**Massnahmen**, also dazu, wie Plattformen mit gemeldeten Inhalten umzugehen haben. Plattformen müssen dabei auch verpflichtet werden, Kennzeichnungen (das bedeutet, dass Warnhinweise oder Zusatzinformationen zum Thema angebracht werden) oder gar Löschungen zu begründen. Weiter braucht es ein einfach zugängliches und bedienbares sowie responsives Beschwerdesystem für einzelne Nutzende.

Vermeintlich einfache, oft automatisierte Lösungen schlagen verschiedene Aussagen über einen Leisten und widersprechen dem Recht auf Meinungsfreiheit. Zentral für das Verfahren ist, dass der Kontext der Meinungsäusserung einbezogen wird – ob eine Aussage illegal ist, hängt oft von ebendiesem Kontext ab. Im Falle von Desinformation muss die Beurteilung im Kontext der Reichweite eines Mediums oder eines Accounts erfolgen. Deshalb braucht es – egal, um welchen Verstoss es sich handelt – belastbare und nachvollziehbare Verfahren. Schlichtungsverfahren sollten (1) in sinnvollen Fristen den Nutzenden zu ihrem Recht verhelfen und (2) möglichst nicht von den Plattformen selbst kontrolliert werden, da diese Partei sind. Der DSA setzt im Bereich Schlichtungsverfahren erste Leitlinien, die Schweiz sollte hier nachziehen.

- ✓ Demokratische Kontrolle stärken
- ✓ vor Diskriminierung und Manipulation schützen
- ✓ Hassrede bekämpfen
- ✓ Zugang zu Information stärken und Desinformation eingrenzen

Durchsetzung von Regeln (4)

Die Durchsetzung von Regeln für Online-Plattformen, die grenzüberschreitend tätig sind, stellt die Behörden vor besondere Herausforderungen. Es wird entsprechend nicht nur notwendig sein, eine **Aufsichtsbehörde auf Bundesebene mit klar definierten Zuständigkeiten** zu schaffen, sondern auch, diese (sowie weitere involvierte Behörden) mit den **notwendigen Ressourcen und Kapazitäten auszustatten**, die sie für diese komplexe Aufgabe benötigen. Eine enge Zusammenarbeit mit den entsprechenden EU-Behörden ist hier aufgrund der grenzüberschreitenden Wirkung digitaler Öffentlichkeiten unabdingbar.

Die Plattformen sollen in der Schweiz haftbare Zustellungsbevollmächtigte bezeichnen müssen. Mit der Annahme der [Motion 18.3306](#), welche im neuen Datenschutzgesetz umgesetzt wurde, sind Plattformen teilweise verpflichtet, eine Vertretung in der Schweiz zu benennen. Ähnlich wie im deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) muss diese Vertretung aber auch verpflichtet werden, innerhalb von wenigen Tagen zu antworten – dies trägt wesentlich zu einer verbesserten Rechtsdurchsetzung bei.

- ✓ Demokratische Kontrolle stärken
- ✓ Hassrede bekämpfen

Selbstbestimmte Nutzung von Online-Plattformen (5)

Das Geschäftsmodell der meisten Plattformen besteht darin, den Nutzenden personalisierte Werbung auszuspielen. Dafür werden Inhalte individuell auf die jeweiligen Nutzenden zugeschnitten und jene Inhalte angezeigt, die möglichst viel Interaktion generieren. Ziel ist es, dadurch die Verweildauer der Nutzenden auf den Plattformen zu erhöhen – denn je länger sie darauf verweilen, desto mehr Werbung kann ihnen angezeigt werden. Um als Nutzerin Online-Plattformen selbstbestimmt nutzen zu können und um Menschen vor Manipulation zu schützen, braucht es **Transparenz dazu, wie die algorithmischen Empfehlungssysteme der Plattformen funktionieren**. Nutzende müssen die Parameter dieser Systeme **einsehen und mitbestimmen können**. Sie müssen darüber hinaus auch die **Möglichkeit haben, ihre Einstellungen so zu wählen, dass Inhalte nicht anhand eines personalisierten, auf Profiling beruhenden Empfehlungssystems**, sondern etwa chronologisch angezeigt werden (Opting-Out).

- ✓ vor Diskriminierung und Manipulation schützen
- ✓ Demokratische Kontrolle stärken

Diskriminierungsrisiken mindern (6)

Durch algorithmische Empfehlungs- und Moderationssysteme entstehen mehrfach Diskriminierungsrisiken, die nicht gerechtfertigt sind: Eines besteht in der Unterscheidung aufgrund von persönlichen Merkmalen – beispielsweise wenn Inhalte oder Werbungen wie Job-Inserate nur an Menschen mit bestimmter Herkunft oder Geschlecht ausgespielt werden. Der Gesetzgeber muss dieses Risiko unterbinden, indem er den Plattformen untersagt, **besonders schützenswerte Personendaten wie religiöse, weltanschauliche, politische Ansichten, Hautfarbe, Gender, sexuelle Orientierung usw. für das Profiling und das Ausspielen von Inhalten zu nutzen**. **Auch das gezielte Ausspielen von Werbung auf Basis dieser besonders schützenswerten Personendaten muss unterbunden werden**, unabhängig davon, ob diese direkt als Basis des Targeting herangezogen werden oder ob dies anhand eines Profilings durch die Analyse des Nutzungsverhaltens geschieht.

Eine weitere Form der Diskriminierung besteht darin, dass Inhalte von bestimmten Anbietern übervorteilt bzw. benachteiligt werden – beispielsweise indem Plattformen gewisse journalistische Inhalte unterschiedlich behandeln. Hierfür braucht es Transparenz über die Algorithmen sowie die Möglichkeit, sich bei einer unabhängigen Beschwerdestelle zu melden.

- ✓ vor Diskriminierung und Manipulation schützen

Strafgesetzbuch als Leitlinie, aber um Diskriminierung aufgrund des Geschlechts erweitern (7)

Hassrede ist zu einem zunehmenden Problem in der digitalen Öffentlichkeit geworden. Sie verletzt Menschen direkt und führt langfristig zu einem «chilling effect» (Abschreckungseffekt) bei Individuen oder gar ganzen Personengruppen. Dies betrifft bereits anderweitig benachteiligte gesellschaftliche Gruppen auf den grossen Plattformen überproportional. **Das Strafgesetzbuch (StGB) regelt auch online, welche diskriminierenden Äusserungen illegal sind.** Gleichzeitig fordern wir, dass der entsprechende StGB-Artikel 261bis um die **Diskriminierung aufgrund des Geschlechts** (siehe [Pa. Iv. 21.513](#) und gleichlautende Vorstösse) erweitert wird, weil Hassrede gegen Frauen in der digitalen Öffentlichkeit leider weit verbreitet ist.

- ✓ Hassrede bekämpfen

Kennzeichnung von politischer und kommerzieller Werbung sowie der Finanzierungsquelle (8)

Jegliche auf Plattformen geschaltete Werbeanzeigen (inklusive jener, welche die Plattformen aufgrund ihres Verstosses gegen die Nutzungsbedingungen entfernt haben) **müssen gekennzeichnet sowie in Bibliotheken gesammelt und öffentlich zugänglich gemacht werden** (eine Ausnahme besteht für Werbung, die von staatlichen Behörden als illegal beurteilt wurde). Für die Nutzenden muss transparent sein, wer die Werbung geschaltet hat, nach welchen Parametern sie sich verbreitet, welches Publikum und welche Reichweite an Interaktion erreicht wurde und wer für deren Verbreitung zahlt. So sind Nutzende ermächtigt, den Kontext eines bezahlten Inhalts und dessen Verbreitung besser einschätzen zu können.

- ✓ Demokratische Kontrolle stärken
- ✓ Zugang zu Information stärken und Desinformation eingrenzen
- ✓ vor Diskriminierung und Manipulation schützen

Eingrenzung von Desinformation und Kennzeichnung von (Social) Bots (9)

Desinformation (das bewusste, massenweise Verbreiten falscher Informationen) ist eine Gefahr für die freie, informierte Meinungsbildung und damit auch für die Demokratie. **Es handelt sich dabei um kein rein digitales Phänomen, das Verbreitungspotenzial hat aber durch die Plattformen massiv zugenommen.** Zudem bleibt deren Umgang mit Desinformation intransparent und von ihren privaten

Interessen gesteuert. Die Nutzenden können ihre Rechte und Interessen – ihre Meinungsfreiheit oder ihre freie und informierte Meinungsbildung – nicht durchsetzen. Das muss sich ändern. Gleichzeitig gilt es zu vermeiden, dass privatisierte oder staatliche «Wahrheitsministerien» geschaffen werden. Eine freie Gesellschaft muss auch unliebsame und unbequeme Meinungen aushalten.

Bots sind automatisierte Accounts und in der Regel sehr nützliche Instrumente, welche Informationen automatisiert aggregieren (beispielsweise Wetterwarnungen) oder Kundenbedürfnisse triagieren. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Bot-Ökosysteme zur Verbreitung von manipulierenden, politischen Inhalten genutzt werden – auch wenn in der Schweiz derzeit noch wenige Anhaltspunkte darüber bestehen. Eine **Pflicht zur Kennzeichnung von Bots** kann in diesem Kontext Klarheit schaffen und zukünftigen Entwicklungen vorbeugen. Allerdings besteht in der unklaren Definition von Bots eine Herausforderung für die Regulierung, die vorab geklärt und transparent festgelegt werden muss.

- ✓ Zugang zu Information stärken und Desinformation eingrenzen

Digitale Informations- und Nachrichtenkompetenz stärken (10)

Die Medienbildung genießt heute in den Schulen ein Mauerblümchendasein, auch wenn sie im Lehrplan 21 zumindest in Teilen gefordert wird. Die Implementierung gestaltet sich indes aufgrund fehlender Ressourcen und Kompetenzen nach wie vor schwierig. **Die Schweiz muss sie verstärken und vermehrt auf die digitale Öffentlichkeit und ihre Mechanismen ausrichten.** Medienbildung muss zwingend für alle Schüler:innen ein Pflichtstoff sein. Auch für Altersgruppen über 18 sollten im Sinne des "lifelong-learning" zwingend Massnahmen ergriffen werden, um deren Kompetenzen bezüglich digitaler Öffentlichkeit zu erhöhen, insbesondere da ältere Menschen besonders vulnerabel gegenüber digitalen Manipulationsversuchen sind.

- ✓ Zugang zu Information stärken und Desinformation eingrenzen

Dieses Joint Statement wurde verfasst von

- **AlgorithmWatch Schweiz**
- **Digitale Gesellschaft**
- **Stiftung Mercator Schweiz**

Es wird unterstützt von folgenden Organisationen bzw. Personen:

...

...