

Prof. Dr. Anne Peters

Beitrag im Rahmen der Berliner Korrespondenzen des Gorki Forums und der Humboldt-Universität zu Berlin in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt

2. Juli 2017

Fake News, Fakten, Fiktionen – Wie können wir globale Öffentlichkeiten ordnen?

Mit Anne Peters und Rogers Brubaker

Die Lüge ist so alt wie die Politik. Doch der digitale Strukturwandel konfrontiert uns neu mit der Wahrheitsfrage: Fake News, Bots und sogenannte Alternative Facts beeinflussen die Demokratie. Legitimiert sich internationale Ordnung über einen nachvollziehbaren öffentlichen Diskurs oder wird sie manipulativ gesteuert? Wie unterscheiden wir Fakten und Fiktionen? Die renommierte Völkerrechtlerin und geschäftsführende Direktorin des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Anne Peters diskutiert mit Rogers Brubaker, Professor für Soziologie an der University of California, Los Angeles (UCLA), inwieweit elementare politische und demokratische Entscheidungsprozesse auf dem Spiel stehen, was sie ins Wanken bringt und wie sie geschützt werden können.

Moderation: Andreas Görgen

Anne Peters

Rogers Brubaker hat über die Krise des öffentlichen Wissens gesprochen und über das Bestreben, Google zur Verantwortung zu ziehen. Letzteres ist der Gegenstand des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes, das am 30. Juni 2017 im Bundestag verabschiedet wurde.¹ Dieses Netzwerkdurchsetzungsgesetz betrifft Netzbetreiber, d.h. nur solche Plattformen, die ohne journalistisch-redaktionelle Überarbeitung auskommen, und auch nur dann, wenn sie im Inland über zwei Millionen Nutzer haben, wie Google, Facebook oder Twitter. Die Betreiber sind in Deutschland künftig gesetzlich verpflichtet, ein Beschwerdemanagementsystem mit halbjährlicher Berichtspflicht zu installieren und einen Zustellungsbevollmächtigten zu ernennen. Diese Pflichten beziehen sich primär auf sogenannte Hassverbrechen im Internet, auch und insbesondere dann, wenn diese in Form



¹ BGBl. 2017 I Nr. 61 v. 17. Sept. 2017.

von Fake News gebracht werden. Es geht um Straftatbestände wie Volksverhetzung, also die Aufstachelung, Aufforderung zu Gewalt und Willkürmaßnahmen gegen Mitglieder religiöser oder ethnischer Gruppen, Kinderpornografie oder Gewaltdarstellungen im Internet. Die Betreiber von Plattformen müssen offensichtlich rechtswidrige Inhalte innerhalb von 24 Stunden löschen, nicht ganz offensichtlich rechtswidrige Inhalte müssen innerhalb von sieben Tagen gelöscht werden. Zuwiderhandlungen können mit Bußen bis zu fünf Millionen Euro belegt werden.

Ich habe mich gefragt, warum Deutschland mit einem solchen Gesetz eine Vorreiterrolle wahrnimmt. Ein Grund ist sicherlich unsere spezielle historische Sensibilität aufgrund der deutschen Vergangenheit. Zweitens, so ein französischer Kommentar, sind in Deutschland Cybermobbing und Hassreden im Internet infolge der Aufnahme von Flüchtlingen intensiver als anderswo. In Deutschland sei, so schreibt jedenfalls *Le Monde*, deswegen ein solches Gesetz besonders notwendig. Die Kritik an dem Gesetz lautet, es sei maßlos bzw. unverhältnismäßig, deshalb werden möglicherweise Verfassungsbeschwerden gegen dieses Gesetz erhoben werden. Immerhin sind die Grundrechte auf Meinungsfreiheit und die aktive und passive Informationsfreiheit der Nutzer und der Social-Media-Unternehmen betroffen, sowie die Persönlichkeitsrechte und damit letztlich die Menschenwürde von Personen, die Zielscheibe oder Gegenstand der Kommunikation sind. Kritiker befürchten, dass wegen übertriebener Compliance der Unternehmen die Gefahr voreiliger Löschungen besteht. Ein weiteres Problem ist, dass Twitter und andere Plattformen in die Aufgabe eines Hilfssheriffs gedrängt werden, also eine Aufgabe übernehmen sollen, die eigentlich eine staatliche ist. Der Staat spart dadurch natürlich die Kosten für den Überwachungsapparat. Eventuell könnte das Gesetz einen positiven Nebeneffekt für Berufsjournalisten haben, weil das Gesetz nur für Netzwerke gilt, die eben keinen professionellen Journalismus betreiben.

Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz ist ein Beispiel für gegenwärtige Versuche, im Cyberspace zu regulieren. Ein ebenso aktuelles, aber unbekannteres Beispiel ist das vollständige Verbot russischer Social-Media-Plattformen in der Ukraine, das der ukrainische Präsident im Mai 2017 per Dekret verhängt hat.² Auch russische Suchmaschinen und ein russischer Fernsehsender sind betroffen. Dieses Dekret steht höchstwahrscheinlich nicht im Einklang mit europäischen Menschenrechtsstandards. Es wird vom ukrainischen Präsidenten als notwendige Abwehr russischer Cyberattacken, Propaganda und der hybriden Kriegführung Russlands gegen die Ukraine begründet.

Cyberattacken sind natürlich auch ein Anliegen europäischer Regulierer, das ist mein drittes Beispiel: Der Europäische Rat hat im Juni 2017 die Absicht bekundet, als Rahmen für eine gemeinsame diplomatische Reaktion der EU auf böswillige Cyberaktivitäten eine sogenannte „Cyber Diplomacy Toolbox“ zu entwickeln.³ In dem Beschluss wird unter anderem bekräftigt,

² Peter van Elsuwege, *Ukraine's Ban on Russian Social Media: On The Edge Between National Security and Freedom of Expression*, Verfassungsblog, 2. Juni 2017.

³ Schlussfolgerungen des Rates zu einem Rahmen für eine gemeinsame diplomatische Reaktion der EU auf böswillige Cyberaktivitäten ("Cyber Diplomacy Toolbox") vom 19. Juni 2017 (Dok. CYBER 98 RELEX 554 POLMIL 77 CFSP/PESC 557).

dass die Staaten nicht wissentlich zulassen dürfen, dass auf ihrem Hoheitsgebiet mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnologie völkerrechtswidrige Handlungen begangen werden.⁴ Diese Dinge, hybride Kriegsführung und auch Fake News, sind natürlich nichts Neues. In der Politik wurde immer schon gelogen, in der internationalen Politik besonders. Und dort vor allem im bewaffneten Konflikt. Es heißt ja, dass im Krieg das erste Opfer die Wahrheit ist.

Die berüchtigtste Kriegseröffnungslüge ist Hitlers Aussage anlässlich des deutschen Überfalls auf Polen am 1. September 1939: „Seit 5 Uhr 45 wird zurückgeschossen“. Aber auch in den Irakkriegen gibt es mittlerweile berühmte Kriegslügen, etwa die 1990 kolportierte Story von einer angeblichen kuwaitischen Krankenschwester, der zufolge irakische Soldaten kuwaitische Babys aus den Brutkästen genommen hätten. Diese vollständig erfundene Geschichte hat bei der Beeinflussung der öffentlichen Meinung zugunsten des Irakkriegs von 1991 sicher eine wichtige Rolle gespielt, auch wenn der Krieg völkerrechtsmäßig durch ein UN-Mandat legitimiert war und wahrscheinlich auch unabhängig von dieser Falschmeldung begonnen worden wäre. Das dritte Beispiel einer berühmten Kriegslüge lieferte die Annexion der Krim 2014. Hier leugnete der russische Präsident, dass russisches Militär auf der Krim präsent sei, und noch jetzt wird der Einsatz russischer Soldaten in der Ostukraine offiziell dementiert. Die russischen Soldaten ohne Hoheitszeichen sind als „grüne Männchen“ bekannt geworden. Das Problem sind die Angehörigen der russischen Soldaten, die in der Ukraine gefallen sind, obwohl sie angeblich gar nicht dort waren. Die Familien werden mit Drohungen und mit Geld zum Schweigen gebracht.

Es ist in liberalen Demokratien eine der vornehmsten Aufgaben eines investigativen und kritischen Journalismus, solche Lügen aufzudecken. Die Presse fungiert als „Watchdog“, wird auch als vierte Gewalt bezeichnet, ist zuständig für Checks and Balances, für die Kontrolle der Machthaber. Unsere Frage heute ist, ob das im Zeitalter der Social Media angesichts der Umgehung des professionellen Journalismus noch so funktioniert. Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung ist für die internationalen Beziehungen besonders wichtig, weil die globalen Öffentlichkeiten als Ordnungsfaktor im Hinblick auf die Befolgung des Völkerrechts durch die Staaten eine bedeutende Rolle spielen. Denn es stehen relativ wenige harte Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung, Zwangsvollstreckung gibt es im Völkerrecht nicht. Die Angst vor einem Reputationsverlust ist für die Staaten also eine wichtige Befolgungsmotivation, denn im Prinzip wollen alle Staaten *good citizen* sein und kein *rogue state*, kein Schurkenstaat.

Das heißt auch, dass die Medien als Meinungsmacher insbesondere mit ihrem Skandalisierungspotenzial ein Schlüsselfaktor sind, auch für die Befolgung des Völkerrechts. Das ist natürlich alles nichts Neues, schon Immanuel Kant hat in seinem Entwurf *Zum ewigen Frieden* von 1795 darauf hingewiesen, dass die Rechtsverletzung an einem Ende der Welt auch am anderen Ende gefühlt wird und dass diese Vernetzung wichtig ist für die Herausbildung eines Weltbürgertums. Aber die Frage ist, wie die Öffentlichkeit ihre

⁴ Ebd., Ziff. 2.

Kontrollfunktion wahrnehmen kann, wenn sie manipuliert wird, wie heutzutage unter anderem durch Social Bots, durch Algorithmen, mit denen sowohl die Tatsachen als auch die Wertungen manipuliert werden. Wie Sie wissen, unterscheidet das deutsche Bundesverfassungsgericht zwischen Tatsachenbehauptungen und Meinungsäußerungen. Sogenannte erwiesene unwahre Tatsachen, Stichwort Ausschwitzlüge, können wesentlich leichter verboten werden, ohne dass dies eine Verletzung der Meinungsfreiheit darstellt. Aber in Wirklichkeit sind nackte Tatsachen ohne Wertung extrem selten. Wenn jemand z. B. in Facebook schreibt, es gebe zu viele Flüchtlinge in Deutschland, und arabische Männer vergewaltigten deutsche Frauen, dann basiert das auf einer falschen Tatsachengrundlage und ist gleichzeitig eine Wertung, beides ist also vermischt.

Es gibt eine alte arabische Weisheit, die sagt: Die Wahrheit ist wie ein Spiegel, der in tausend Splitter zerbrochen ist, und jeder hält nur einen Splitter in der Hand und meint, er sei im Besitz der ganzen Wahrheit. Dieses Sprichwort spiegelt ziemlich gut unser Lebensgefühl wider, die Wahrnehmung des epistemischen Relativismus, demzufolge jede Erkenntnis relativ ist. Natürlich sind unsere Erkenntnisse immer vorläufig und gelten nur so lange, bis sie durch neue Erkenntnisse überholt oder auch widerlegt werden. Aber andererseits baut unser gesamtes Alltagsleben auf einem ziemlich robusten Wahrheitsverständnis auf. Wir gehen davon aus, dass man wahr und falsch unterscheiden kann; wir treffen diese Unterscheidung auch laufend und wir leben danach.⁵ Wenn ich einen Menschen mit meinem Auto anfare, und er ist tot, dann kann ich vor dem Richter nicht sagen, „it's a matter of perspective“, ob der Mensch tot ist oder nicht. Andererseits ist die Qualifikation der Tatsachen als „Mord“ eine soziale Konstruktion, ebenso wie die Konzepte „Schuld“ und „Zurechnung“. Auch geht es in diesem Beispiel sehr oft um komplexe Tatsachen oder um Kausalitäten, die schwer zu ermitteln sind. Hier hat das Recht zahlreiche Instrumente und Verfahren entwickelt, um mit der faktischen Unsicherheit umzugehen, z.B. mit naturwissenschaftlichen Risiken. Bei genmanipulierten Nahrungsmitteln etwa ist aus jetziger Sicht unklar, ob sie schädlich sind oder nicht. Deshalb gilt zumindest in Europa das Vorsorgeprinzip, wonach sie im Zweifel, solange nämlich die Risiken unbekannt sind, verboten werden müssen. Umgekehrt gilt für einen Angeklagten die Unschuldsvermutung, also im Zweifel für den Angeklagten.

Ich gebe noch Beispiele für die Bedeutung der Wahrheitsermittlung im Völkerrecht. Hier wird Fact-Finding als zentrales Instrument angesehen, weil die Ermittlung der Fakten die Grundlage für die Bewertung einer Situation darstellt. Die Klarstellung und Publikation von Fakten, etwa nach Regimeverbrechen, werden auch vielfach als Eigenwert angesehen. Deshalb wurden in Südafrika zur Bewältigung des Apartheidsystems *truth commissions* eingerichtet, Wahrheitskommissionen, die keine Strafe aussprachen, sondern nur die Opfer ihre Geschichte erzählen ließen. Der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof wiederum hat ein Menschenrecht auf Wahrheit, ein *right to the truth*, entwickelt.

⁵ Vgl. John Searle, Why should you believe it? The New York Review of Books, Vol. 56, No. 14 vom 24. September 2009.

All diese Mühe, die das Rechtssystem auf die Wahrheitsermittlung aufwendet, steht in einem gewissen Widerspruch zu unserer jetzigen Empfindung des *post-truth age*. Das Wort *post-truth* wurde übrigens vom *Oxford Dictionary* als Wort oder Unwort des Jahres 2016 gekürt. Ich empfinde es als Ironie der Geschichte, dass ein Rechtspopulist wie Trump, der twittert, dass die menschliche Verursachung der globalen Klimaerwärmung eine Erfindung der Chinesen sei um die US-amerikanische Industrie zu schädigen, mit seiner Leugnung der *facts* auch in einem gewissen Maß die Saat einführt, für die der epistemische Relativismus der Postmoderne einen intellektuellen Nährboden geschaffen hat.

Abschließend stellt sich die Frage, wer welche Regeln aufstellen kann und soll, um kulturelle Errungenschaften in der digitalen Welt aufrechtzuerhalten und die Chancen, welche die Digitalisierung bietet, auch optimal zu nutzen. Es geht hier nicht nur um *Governance of Information*, sondern auch um *Governance by Information*. Dazu drei Punkte: Erstens ist klar, dass eine reine Regelung durch den Markt, also durch das Spiel von Angebot und Nachfrage, nicht ausreicht, weil hier ganz wenige Player eine marktbeherrschende Stellung, ein Oligopol innehaben, wie die EU-Kommission im Juni 2017 Google bescheinigt hat. Es bedarf also einer Einbettung des Marktes in Normen, auch in Rechtsnormen.

Zweitens ist klar, dass rein nationale Regelungen nicht möglich sind, weil sich die globalen Player diesen Regelungen entziehen können. Ein großes Problem nationaler Vorschriften sind die konkurrierenden Regelungsansprüche der Staaten. So geht die europäische Vorstellung von Datenschutz weiter als die der USA, und die Frage ist, welcher Anbieter, welche Unternehmen von den neuen EU-Regelungen, z.B. von der Datenschutz-Grundverordnung,⁶ die 2018 in Kraft tritt, erfasst werden. Die neue Grundverordnung wird auf die Verarbeitung personenbezogener Daten angewendet, „soweit diese im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung eines Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union erfolgt“,⁷ egal wo der Netzwerkbetreiber angesiedelt ist, egal wo die Datenverarbeitungen stattfinden.

Ich habe bereits angesprochen, dass eine rein nationale Regelung nicht möglich sei, weil sich Google und Co. ihr entziehen können und auch, weil die dadurch entstehenden Regelungskonflikte massiv stören. Hiermit komme ich zum dritten Punkt: Wir brauchen, aus den genannten Gründen, einen Regelungsmix aus staatlicher und überstaatlicher Regulierung, also Regieren auf mehreren Ebenen (*multi-level governance*). Erforderlich ist weiter ein Mix aus staatlichen bzw. zwischenstaatlichen Regeln mit privater Regelung, (Stichwort *multi-stakeholderism*). Es müssen alle Stakeholder, sowohl die öffentlichen als auch die privaten Akteure, einbezogen werden. Internet-Unternehmer haben natürlich schon selbst Regelungen ergriffen. Eine solche Selbstregulierung der Industrie funktioniert jedoch erfahrungsgemäß am besten *in the shadow of the state*, wenn also ein öffentliches Drohpotential, ein staatlicher Schatten, dahinter steht. Die Grundfrage ist folglich, wie viel

⁶ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. EU L 119/32.

⁷ Art. 3 der VO 2016/679.

staatliche Beteiligung, wie viel staatliche Kontrolle ist notwendig und wünschenswert? Denn die Gefahr jeder hoheitlichen Regelung ist natürlich die Zensur.

Russland und auch die Ukraine werden sich meiner Ansicht nach sehr gerne auf das Netzwerkdurchsetzungsgesetz berufen, um ihre Zensurmaßnahmen zu rechtfertigen. Wir müssen deshalb, das ist mein Schluss, für die neuen Informations- und Kommunikationstechniken die angemessenen Regelungen finden, den richtigen Mittelweg zwischen dem Extrem einer ultraliberalen Zulassung und einer totalitären Regulierung. Einen Mittelweg zwischen der Verblödung des Diskurses durch sogenannte News auf der einen Seite, die nur durch Marktmacht, durch Algorithmen gepusht werden, in Wirklichkeit also Bullshit und eine Diktatur der Daten bzw. einen digitalen Totalitarismus darstellen, und auf der anderen Seite der paternalistischen oder zensurierenden Regulierung im Stile eines Orwellschen Wahrheitsministeriums, von Orwell „Minitrue“ abgekürzt.⁸ Auf letzterer Ebene sind auch die gegenwärtig geltenden chinesischen „Seven don't mentions“ angesiedelt, von denen Sie vielleicht schon gehört haben. Das sind Begriffe, wie „Zivilgesellschaft“ oder „Irrtümer der Partei“, die im chinesischen Lehrbetrieb aufgrund eines nicht öffentlichen Parteidekrets von 2013 nicht genannt werden dürfen. Vernünftige, maßvolle und globale Regelungen sind also umso wichtiger, als es keinen Cyberspace gibt, wie Präsident der *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) einmal gesagt hat: „*Today all space is cyber.*“⁹

FAKE NEWS, FAKTEN, FIKTIONEN – WIE KÖNNEN WIR GLOBALE ÖFFENTLICHKEIT **ORDNEN?**

Mit **Anne Peters** und **Rogers Brubaker**

Die Lüge ist so alt wie die Politik. Doch der digitale Strukturwandel konfrontiert uns neu mit der Wahrheitsfrage: Fake News, bots und sogenannte alternative facts beeinflussen die Demokratie. Legitimiert sich internationale Ordnung über einen nachvollziehbaren öffentlichen Diskurs oder wird sie manipulativ gesteuert? Wie unterscheiden wir Fakten und Fiktionen? Die renommierte Völkerrechtlerin und geschäftsführende Direktorin des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Anne Peters diskutiert mit Rogers Brubaker, Professor für Soziologie an der University of California, Los Angeles (UCLA), inwieweit elementare politische und demokratische Entscheidungsprozesse auf dem Spiel stehen und was sie ins Wanken bringt.

Wir bitten um verbindliche Anmeldung unter forum@gorki.de.
Die Veranstaltung wird simultan übersetzt (dt./engl.).

2. Juli um 12.00 Uhr im Maxim Gorki Theater
Am Festungsgraben 2, 10117 Berlin
Mehr Informationen zur Veranstaltungsreihe auf www.gorki.de



GORKI



Berliner Korrespondenzen ist eine Matinée-Reihe des Gorki Forum und der Humboldt-Universität zu Berlin in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt

⁸ George Orwell, *Nineteen Eighty-Four* (1949).

⁹ Fadi Chehade, Präsident und Chief Executive Officer der ICANN, am Annual Meeting of the New Champions in Dalia (China) am 9. Sept. 2015.