

# Gegen Desinformation, aber für die Meinungsfreiheit Herausforderungen der digitalen Kommunikation in Brasilien

Clara Iglesias Keller

**Summary:** Attempts to counteract political disinformation campaigns always run the risk of violating the fundamental right to freedom of expression. The example of Brazil, which was confronted with the problem in the presidential elections of 2018, shows that there are also other strategies that must be considered beyond content regulation, namely the ones targeted at data and structural regulation.

**Kurz gefasst:** Versuche, politischen Desinformationskampagnen entgegenzuwirken, laufen immer Gefahr, das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung zu verletzen. Am Beispiel Brasiliens, das bei den Präsidentschaftswahlen 2018 mit dem Problem konfrontiert wurde, zeigt sich, dass Strategien jenseits der Kontrolle von Inhalten in Betracht gezogen werden müssen – Maßnahmen nämlich, die Daten und Strukturen regulieren.

Die brasilianische Präsidentschaftswahl von 2018 beförderte das Thema der digitalen Desinformation ins Zentrum der politischen Debatte. Die Medien brachten ans Licht, was die Wissenschaft später bestätigen sollte: Die Kampagne von Jair Bolsonaro nutzte Techniken des Microtargeting, also der personalisierten Ansprache kleinster Zielgruppen. Daten wurden auf fragwürdige Weise genutzt, um politische Botschaften und Falschinformationen, insbesondere über WhatsApp, zu verbreiten. Seitdem beschäftigt brasilianische Politiker\*innen die Frage, die für viele politisch Verantwortliche auf der ganzen Welt höchst akut ist: Wie können Regierungen Desinformation bekämpfen?

Informationsmanipulation ist auch klassischen Medien nicht fremd. Die Digitalisierung ermöglicht es jetzt aber auch potenziell schädlichen Informationen, sich schneller, weiter und personalisiert zu verbreiten. Neben diesen technischen Entwicklungen machen auch andere Aspekte das Phänomen Desinformation hochkomplex. So hängen Desinformationskampagnen etwa mit rechtsextremen populistischen Regierungen, politischer Polarisierung (offenbar verstärkt durch die Empfehlungsalgorithmen) sowie möglicherweise mit veränderter Mediennutzung zusammen. Politikexpert\*innen führen die Verbreitung von Desinformation oder anderer gefährlicher Online-Inhalte wie Hatespeech außerdem auf das Versagen von Regierungen zurück, Big Tech zu regulieren. Dies sind nur einige Facetten der möglichen Perspektiven auf den komplexen Gegenstand der Desinformation.

Trotz etlicher wichtiger multidisziplinärer Forschungsanstrengungen wissen wir immer noch vieles nicht über Desinformation – so stehen etwa noch Forschungsergebnisse darüber aus, inwieweit Desinformation Wahlergebnisse beeinflussen kann oder über die Existenz und tatsächliche Relevanz politischer Social Bots. Dennoch konnten wir uns in vielem einig werden, etwa in der Einsicht, dass kein Allheilmittel in Aussicht steht. Desinformation ist ein vielschichtiges Phänomen. Ihre Bekämpfung braucht verschiedene Antworten und verschiedene Akteure: Journalistische oder zivilgesellschaftliche Organisationen können Faktenchecks beisteuern und Medienkompetenz fördern, digitale Plattformen eigene Moderations- oder Kontrollprozesse einführen, darüber hinaus spielt aber staatliche Regulierung in Form von Gesetzen eine zentrale Rolle.

Hier betreten wir allerdings vermintes Terrain. Denn wenn Regierungen gegen digitale Desinformation vorgehen wollen, sind sie mit heiklen Fragen der Meinungsfreiheit konfrontiert, also der Aufgabe, Regeln dafür zu setzen, was gesagt, veröffentlicht, verbreitet werden darf – und was nicht. Jedes Recht kann in Abwägung von Gütern begrenzt werden, die Meinungsfreiheit aber ist unbestritten ein Grundpfeiler moderner Demokratien. Die Grenze, die solche Maßnahmen von staatlicher Zensur trennt, kann sehr schmal sein – eine Lektion, die Brasilien auf die harte Tour gelernt hat, unter einer Militärdiktatur, die über Jahrzehnte hinweg institutionalisierte Kontrolle über die freie Rede errichtet hat. Regierungen müssen sich also nicht nur fragen: „Wie können wir Desinformation bekämpfen?“, sondern auch: „Wie können wir Desinformation bekämpfen, ohne die Meinungsfreiheit zu weit einzuschränken?“

Wenn wir die weltweit eingesetzten Strategien betrachten, zeigt sich, dass Maßnahmen im Wesentlichen auf drei verschiedene Bereiche abzielen können: In-

halte, Daten und Strukturen. Inhaltliche Maßnahmen regeln individuelle Äußerungen und bringen Menschen unter Zwang davon ab, Desinformation zu produzieren oder zu verbreiten. Beispiele hierfür sind gesetzliche Bestimmungen, die spezifische Aussagen kriminalisieren, die bestehenden Sanktionen gegen Verleumdung und Diffamierung verschärfen oder die Behörden oder Plattformen die Macht geben, Inhalte zu entfernen (wie wir es in Ländern wie Äthiopien, Singapur oder Belarus sehen). Den meisten dieser Initiativen wird vorgeworfen, die Meinungsfreiheit unverhältnismäßig einzuschränken, da jemand über die Legitimität von Inhalten entscheiden muss (was einem Wiederholungsbias und Machtmissbrauch die Türen öffnet); außerdem erwirken sie einen Chilling Effect: Sie ersticken öffentliche Debatten. Sie sind überdies sehr eingeschränkt wirksam, da sie den Fokus nur auf das individuelle Verhalten legen und die Datenflüsse und Machtdynamiken hinter massiven Desinformationskampagnen außer Acht lassen.

Maßnahmen, die auf den Umgang mit Daten abzielen, stecken einen rechtlichen Rahmen dafür ab, wie persönliche Daten gesammelt und genutzt werden können. Solche spezifischen Mechanismen umfassen Einschränkungen oder gar Verbote, Daten zu politischen Zwecken zu produzieren und zu speichern (wie es etwa in Japan geschieht). Diese Strategien spielen eine zentrale Rolle für die Regulierung von Desinformation, da die Auswertung persönlicher Daten im Zentrum großer Desinformationskampagnen steht. Darum können diese Strategien als fundamental im Kampf gegen Desinformation angesehen werden, wenn nicht sogar für wichtiger als jene, die auf Inhalte abzielen.

Schließlich werden Richtlinien ausgearbeitet, die sich auf die Struktur konzentrieren. Hier werden digitale Intermediäre reguliert – also jene Online-Plattformen, über die Desinformationen verbreitet werden. In letzter Zeit gab es solche Maßnahmen in Form von Transparenz- und Verfahrensregeln, die Plattformen zur Rechenschaft ziehen sollen für das Verhalten, das durch ihre Geschäftsmodelle möglich und sogar belohnt wird (hier gibt es Beispiele in Deutschland und Großbritannien). Die europäische Forschungsliteratur charakterisiert diese Entwicklung als eine Verschiebung „von der Haftung zur Verantwortung“. Das bedeutet: Während Plattformen für gewöhnlich für nutzergenerierte Inhalte finanziell haftbar gemacht werden können, zielt strukturelle Regulierung stattdessen darauf ab, ihre Aktivitäten umfassend in Rechenschaftspflichten einzubetten.

Obwohl diese Kategorisierung der regulatorischen Strategien gegen Desinformation manchmal an ihre Grenzen stößt, ermöglicht sie eine klarere Sicht auf die unterschiedlichen Wege, das Problem anzugehen – und wie diese Wege sich jeweils auf die Meinungsfreiheit auswirken. Auf den ersten Blick ist es so, dass Maßnahmen, die Daten und Strukturen betreffen, eine geringere Gefahr für die Meinungsfreiheit mit sich bringen als solche, die auf Inhalte abzielen. Das ist auch größtenteils zutreffend; dennoch bleiben individuelle Rechte nicht unberührt, wenn solche Maßnahmen ergriffen werden. Tatsächlich illustriert diesen Aspekt das brasilianische Beispiel gut.

Bis Anfang 2020 beruhte die große Mehrheit der Maßnahmen gegen Desinformation in Brasilien darauf, Inhalte zu kriminalisieren. Das trifft auch auf das einzige in Kraft getretene Bundesgesetz zu, das sich konkret auf Desinformation bezieht (das Gesetz 13.834/2019) und das bei Wahlen anzuwenden ist. Diesem Gesetz zufolge ist es strafbar, jemandem ein Vergehen zuzuschreiben, dessen er nicht schuldig ist, wenn dadurch behördliche oder polizeiliche Untersuchungen ausgelöst werden. Auf der strukturellen Ebene gibt es wenige Vorschläge, und das Datenschutzgesetz, das 2018 erlassen wurde, ist mit einer Reihe von Umsetzungsschwierigkeiten konfrontiert.

Dieses Bild ändert sich drastisch im April 2020. Jetzt entstehen diverse Gesetzesentwürfe mit anderen Strategien; der Fokus der Vorschläge zur Regulierung von Desinformation verschiebt sich. Manche der Entwürfe zielen immer noch auf nutzerzentrierte Mechanismen ab, aber sie regulieren nicht notwendigerweise Inhalte: Gefordert wird etwa die Pflicht zur Identifikation und Ortung von Nutzer\*innen als Bedingung des Beitritts zu einer Plattform. Andererseits gibt es Ansätze, die Geschäftsmodelle angehen: Forderungen nach Transparenz bei Lö-



Clara Iglesias Keller ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Politik der Digitalisierung. Außerdem koordiniert sie den Digital Disinformation Hub am Leibniz-Institut für Medienforschung und ist Associate Researcher am Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft, wo sie Teil der Platform Governance Initiative ist. *[Foto: privat]*

[clara.keller@wzb.eu](mailto:clara.keller@wzb.eu)

schungen, in der Werbung und in Beschwerdeverfahren, oder Auflagen für private Messengerdienste (ein klarer Versuch, WhatsApp für seine Rolle in der Desinformationskampagne von 2018 anzugehen). Parallel dazu entwickelt sich die Datenschutzgesetzgebung des Landes weiter: Das Verfassungsgericht erkennt Datenschutz als Grundrecht an, das Datenschutzgesetz tritt 2020 in Kraft. Die Bundesregierung stimmt der Schaffung einer Datenschutzbehörde zu, die allerdings dem Präsidenten verpflichtet ist, und wählt ein militarisiertes Direktorium – was auf diesem und anderen Feldern eine neue Art von Bedrohungsszenario schafft. Noch wissen wir in diesem laufenden Prozess nicht, ob auch alle auf dem Tisch liegenden Maßnahmen gebilligt werden – und wenn ja, ob sie die erwünschte Wirksamkeit und Legitimität haben. Wir können aber auf jeden Fall ein paar Lehren aus den Entwicklungen ziehen.

Positiv zu verbuchen ist, dass Desinformation eine längst nötige Debatte über die Regulierung digitaler Gefahren angeheizt hat. Die ersten Lösungsansätze, die bekannt wurden, versuchen das Phänomen der Desinformation direkt zu regulieren. Sie versuchen, Desinformation zu definieren und Mechanismen einzuführen, die zum Beispiel die Koordination von Desinformationskampagnen verhindern oder plattforminterne Faktenchecks und die Kennzeichnung von Inhalten verbessern sollen. Im Verlauf der Debatte wurden die meisten dieser Maßnahmen allerdings durch Ansätze ersetzt, die sich nicht nur auf Desinformation beziehen, sondern auch auf Hatespeech und Urheberrechtsverletzungen und sogar auf die Durchsetzung gemeinsamer Community-Richtlinien (Transparenzberichte gelten für alle möglichen Arten der Moderation von Inhalten). Die Lösungsansätze fächerten sich also auf, ihre Begründung ist aber weiterhin, tatsächlich gegen die Bedrohung der Demokratie durch Desinformation angehen zu wollen.

Es gibt aber auch eine weniger optimistische Sicht auf die Dinge: So sehr die Bewegung von den Inhalten hin zu Strukturfragen begrüßt werden kann, so sehr sind individuelle Rechte immer noch auf vielfältige Weise bedroht. Je nach Ausgestaltung können Fürsorgepflichten der Plattformen Datenschutz oder Meinungsfreiheit direkt verletzen oder Anreize dazu setzen. So beinhalten zum Beispiel manche der Gesetzesvorschläge für private Messengerdienste die Pflicht, Daten geschützt vorzuhalten, um Behörden die Identifizierung und die Verfolgung von Desinformation zu ermöglichen – und damit die Gefahr, dass auf dieser Grundlage enorme Überwachungssysteme entstehen. Andere Entwürfe sehen die unmittelbare Entfernung illegaler Inhalte vor (welche das sind, sollen die Plattformen selbst entscheiden) und die Identifizierung als Voraussetzung für Social-Media-Profile. Diese Maßnahme steht in der Kritik, weil marginalisierte und politisch bedrohte Gruppen so zum Schweigen gebracht werden könnten: In einem Land wie Brasilien oder in anderen Entwicklungsländern kann eine solche Maßnahme große Teile der Bevölkerung ausschließen, wie Menschen mit begrenztem Zugang zu behördlichen Leistungen, Menschen ohne Papiere. Schließlich ist zu sagen, dass, obwohl es fundamental wichtig ist, Institutionen für den Datenschutz zu stärken, dies ohne Unabhängigkeit von der Zentralregierung nicht demokratisch und nachhaltig möglich ist.

Das zeigt sich selbst dann, wenn versucht wird, die individuelle Meinungsäußerung nicht einzuschränken. Dieser Weg wirkt weniger gefährlich, er führt aber in die Irre. Desinformation jenseits von Inhalten zu regulieren bedeutet nicht nur, die Meinungsfreiheit zu achten. Notwendig ist eine ganzheitliche Perspektive auf dieses weite und komplexe Phänomen, das nicht darauf reduziert werden sollte, was gesagt werden darf und was nicht.