

Dunja Mijatović

## Freiheit im Internet – Herausforderungen gestern und heute

Fragen Sie Leute, die einen Computer, ein *Tablet* oder ein Mobiltelefon besitzen. Fragen Sie sie, wie die Entwicklung des Internets sie selbst, ihre Arbeit und ihr Leben beeinflusst. Sie werden viele verschiedene Antworten erhalten, aber sie alle werden einen gemeinsamen Nenner haben: Veränderung. Von Beginn an, mit dem Start des Arpanet (*Advanced Research Projects Agency Network*) in den 1970er und 1980er Jahren, wurde das Internet mit dem Ziel entwickelt, ein einfaches und effektives Kommunikationssystem zu schaffen. Heute ist das Internet das größte Computernetz der Welt, ein Netz, das die Kommunikation zwischen Menschen, Organisationen und Gesellschaften überall in der Welt ermöglicht.

Von Vancouver bis Wladiwostok, im gesamten Gebiet der OSZE und ihrer 57 Teilnehmerstaaten, leben rund 820 Millionen Internet-Benutzer. Sie alle legen Zeugnis davon ab, wie das Internet ihr alltägliches Leben verändert hat und welche Vorteile es bietet, wie z.B. bessere Chancen im Bildungsbereich und in der Wirtschaft und Verbesserungen bei den Menschenrechten, einschließlich der Freiheit, Informationen zu suchen, zu produzieren, zu empfangen und zu verbreiten.

Schauen wir über die Grenzen der OSZE-Region hinaus, sind die Statistiken zur globalen Entwicklung des Internets sogar noch atemberaubender. Im Jahr 2000 gab es auf der ganzen Welt 360 Millionen Internet-Benutzer. Dreizehn Jahre später sind es ca. 2,5 Milliarden. Gleichzeitig haben jedoch rund 1,9 Milliarden junge Leute noch immer keinen Zugang zum Internet, und in den Entwicklungsländern ist heute nur ein Viertel der Bevölkerung *online*.

Diese Zahlen zeigen, welche Aufgaben bei der Weiterentwicklung des Internets noch vor uns liegen. Und doch sagen sie nichts über eine der zentralen Herausforderungen aus, vor der wir mit Blick auf das Internet als Kommunikationsplattform stehen: seine Freiheit zu bewahren.

Das Argument zugunsten der Freiheit im Internet ist im Grunde klar und einfach: Grundlegende Menschenrechte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Medienfreiheit müssen in der *Online*-Welt ebenso gelten wie in der *Offline*-Welt.

Diese Rechte gilt es im digitalen Zeitalter durchzusetzen, da *Online*-Medien die traditionellen Medien beim Schutz von Demokratie, Frieden und Stabilität ergänzen. Das sollte der Ausgangspunkt für jegliche Diskussion über Freiheit im Internet sein und es ist ebenso die Grundlage für die Arbeit, die

das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit<sup>1</sup> im Bereich Freiheit im Internet seit seiner Einrichtung vor 15 Jahren geleistet hat.

Die Verbindung zwischen OSZE und Internet reicht zurück bis in die Frühzeit der Computernetze und die Geburt der KSZE/OSZE als internationale Institution im Jahr 1975. Wenn man Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und die Schlussakte von Helsinki aufmerksam liest, ist es in der Tat bemerkenswert, wie das Internet, seine Technik und die Digitalisierung auf diese Grundrechte passen und sie unterstützen.

Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet:

„Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.“

Auch wenn diese Erklärung bereits 1948 verabschiedet wurde, hat sie doch bis heute nichts an Bedeutung eingebüßt. Mit dem Schutz der Meinungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung deckt sie Meinungsäußerungen im Internet ebenso ab wie einen Artikel in einer Tageszeitung oder ein Gespräch in einem Café.

Die 1975 unterzeichnete Helsinki-Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) formuliert klar eine konkrete Herangehensweise an die Freiheit der Verbreitung von Informationen. Dieses bahnbrechende Dokument enthält noch immer gültige Leitlinien zum Zweck und zu den Zielen heutigen Engagements: Die Teilnehmerstaaten sollen „die freiere und umfassendere Verbreitung von Informationen aller Art [...] erleichtern“.<sup>2</sup>

Etliche andere im Rahmen der OSZE eingegangene Verpflichtungen stellen klar, wie das Prinzip des Zugangs zu und der Verbreitung von Informationen generell auch auf neue Technologien anwendbar ist.

Das Abschließende Dokument des Wiener Treffens von 1989 erläutert die Auslegung der Leitlinien mit Blick auf Kabel- und Satellitenkommunikation. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, „jede durch moderne Kommunikationsmittel, einschließlich durch Kabel und Satelliten, gebotene Möglichkei-

---

1 Im vorliegenden Beitrag wird die männliche Bezeichnung verwendet, wenn es um allgemeine Aussagen zum Amt des OSZE-Medienbeauftragten geht oder eine Aussage konkret dem Zeitraum von Januar 1998 bis Februar 2010 zugeordnet werden kann, in dem die Amtsinhaber männlich waren. Seit März 2010 ist Dunja Mijatović OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit; in allen Aussagen, die den Zeitraum seit ihrer Amtsübernahme oder sie selbst betreffen, wird daher die weibliche Form benutzt.

2 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.1, S. 53-54.

ten [zu] nützen, um die freiere und umfassendere Verbreitung von Informationen aller Art zu verstärken“.<sup>3</sup>

Des Weiteren verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten im Ministerratsbeschluss Nr. 12/04 aus dem Jahr 2004, Maßnahmen zu treffen, „die sicherstellen, dass das Internet ein offenes und öffentliches Forum für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung bleibt, wie dies in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert ist, und die den Zugang zum Internet sowohl für Privathaushalte als auch Schulen begünstigen“, und forderten den Beauftragten für Medienfreiheit auf, „sich weiterhin aktiv für die Förderung sowohl der freien Meinungsäußerung als auch des Zugangs zum Internet ein[zusetzen]“,<sup>4</sup> indem er die einschlägigen Entwicklungen in allen Teilnehmerstaaten beobachtet und für die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen eintritt und diese fördert und ihre Einhaltung überwacht.

Diese Dokumente und Beschlüsse behandeln das Internet als eine Technik, auf die die Prinzipien der freien Meinungsäußerung und der Medienfreiheit anzuwenden sind. Sie legen außerdem eine allgemeine Interpretation und Praxis fest, wie technische Neuerungen in den Schutz der Meinungs- und Medienfreiheit einzubeziehen sind.

Im Jahr 2012 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (VN) in Genf eine wegweisende Resolution: Mit der Annahme der Resolution 20/8 bekräftigte der VN-Menschenrechtsrat, dass Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf das Internet auf exakt dieselbe Weise anzuwenden ist wie auf konventionelle Medien.<sup>5</sup> Die Resolution wurde von allen 47 Mitgliedstaaten, darunter China und Russland, im Konsens verabschiedet.

Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit kann in seiner Tätigkeit zu Fragen der Internet-Freiheit auf eine zehnjährige Erfolgsgeschichte zurückblicken, die 2003 mit der ersten einer Serie von Internet-Konferenzen begann. Die Konferenz „Internet 2013 – Strategien zur Förderung der Medienfreiheit“, die das Büro der Medienbeauftragten im Februar 2013 veranstaltete, trug diesem „Jubiläum“ und der schwierigen Aufgabe, die Medienfreiheit in diesem neuen Medium für die Beschaffung und Verbreitung von Informationen zu fördern, gebührend Rechnung.

Bereits 2003 hatte der Medienbeauftragte seine Haltung zur Freiheit im Internet, das damals als Kommunikationsmittel erst richtig in Fahrt kam, zum Ausdruck gebracht. In den Amsterdamer Empfehlungen, die anlässlich der

---

3 Abschießendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. B.3, S. 40.

4 Beschluss Nr. 633 des Ständigen Rates, Förderung von Toleranz und Medienfreiheit im Internet (PC.DEC/633 vom 11. November 2004), Anhang zu Beschluss Nr. 12 des Treffens des Ministerrats von Sofia, Toleranz und Nichtdiskriminierung, Sofia, 7. Dezember 2004, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. C.12, S. 34-36, hier: S. 34-35.

5 Vgl. United Nations General Assembly, Human Rights Council, Twentieth Session, Resolution 20/8, The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, A/HRC/RES/20/8, 16. Juli 2012.

Amsterdamer Internet-Konferenz im Juni 2003 abgegeben wurden, wird diese Position deutlich. In der Präambel bekundete der Medienbeauftragte seine „Überzeugung, dass unabhängig davon, welche technische Mittel zur Verbreitung der Arbeit von Journalisten genutzt wird – sei es Fernsehen, Radio, Zeitungen oder das Internet –, das grundlegende verfassungsgemäße Recht auf Medienfreiheit nicht in Frage gestellt werden darf“.<sup>6</sup>

Diese generelle Leitlinie ist auch heute noch in vollem Umfang gültig, auch wenn die Größe des Internets und seine Macht, Dinge zu verändern, in den vergangenen zehn Jahren exponentiell zugenommen haben. Die Amsterdamer Internet-Konferenzen von 2003 und 2004 waren die ersten Veranstaltungen, bei denen die Aufmerksamkeit des Medienbeauftragten ausschließlich dem Internet galt (die Empfehlungen der Konferenz von 2004 wurden später in *The Media Freedom Internet Cookbook* veröffentlicht).<sup>7</sup>

Seitdem hat Internet-Freiheit für den Medienbeauftragten Priorität, was sich unschwer an den Maßnahmen erkennen lässt, die sein Büro zu diesem Thema in die Wege leitet oder durchführt. Diese Initiativen können grob in drei Kategorien unterteilt werden.

Zur ersten Kategorie gehören die gemeinsamen Erklärungen. 2005 gab der Medienbeauftragte eine gemeinsame Erklärung mit Reporter ohne Grenzen zur Gewährleistung der Medienfreiheit im Internet heraus.<sup>8</sup> Im Jahr 2011 präsentierte die Medienbeauftragte gemeinsam mit den Sonderberichterstattern der Vereinten Nationen, der Organisation Amerikanischer Staaten und der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker eine Erklärung mit dem Titel „*International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet*“.<sup>9</sup>

Die zweite Kategorie umfasst die Veröffentlichung von Artikeln führender Experten im Jahrbuch des Medienbeauftragten sowie themenspezifische Veröffentlichungen wie z.B. „*Governing the Internet – Freedom and Regulation in the OSCE Region*“<sup>10</sup> (2007), das „*2013 Social Media Guidebook*“<sup>11</sup> (2013) und das „*Online Media Self-Regulation Guidebook*“<sup>12</sup> (2013).

---

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Beauftragter für die Freiheit der Medien, Amsterdamer Empfehlungen, 14. Juni 2003, Medienfreiheit und das Internet, unter: <http://www.osce.org/de/fom/41907?download=true> (inoffizielle Übersetzung).

7 OSCE Representative on Freedom of the Media, *The Media Freedom Internet Cookbook*, Wien 2004, unter: <http://www.osce.org/fom/13836>.

8 OSCE Representative on Freedom of the Media/Reporters sans frontières, *Joint Declaration of the OSCE Representative on Freedom of the Media & Reporters Sans Frontières on Guaranteeing Media Freedom on the Internet*, Juni 2005, unter: <http://www.osce.org/fom/15657>.

9 *International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet*, unter: <http://www.osce.org/fom/78309>.

10 OSCE Representative on Freedom of the Media, *Governing the Internet. Freedom and Regulation in the OSCE Region*, Wien 2007, unter: <http://www.osce.org/fom/26169>.

11 OSCE Representative on Freedom of the Media, *2013 Social Media Guidebook*, Wien 2013, unter: <http://www.osce.org/fom/99563>.

12 OSCE Representative on Freedom of the Media, *The Online Media Self-Regulation Guidebook*, Wien 2013, unter: <http://www.osce.org/fom/99560>.

In die dritte Kategorie der Möglichkeiten, die der Medienbeauftragte nutzt, um die Debatte über Themen, die für das Internet relevant sind, zu fördern, fallen die regionalen Medienkonferenzen, die in Zentralasien und im Südkaukasus veranstaltet werden. Hierzu gehören die siebte zentralasiatische Medienkonferenz in Almaty (2005), die sechste Südkaukasus-Medienkonferenz in Tiflis (2009), die 13. zentralasiatische Medienkonferenz in Duschanbe (2011) und die neunte Südkaukasus-Medienkonferenz in Tiflis (2012). Auf jeder Konferenz wurde zudem eine Erklärung herausgegeben.

Im Februar 2013, zehn Jahre nach der Amsterdamer Internet-Konferenz von 2003, organisierte das Büro der Medienbeauftragten, wie oben bereits erwähnt, eine OSZE-weite Konferenz, an der über 400 Experten teilnahmen. Die Teilnehmer diskutierten über vordringliche Fragen wie Internet-Governance und -Selbstregulierung, *Social Media* und neue Kommunikationsdienste, Hasssprache, das Recht von Minderheiten auf freie Meinungsäußerung und die Zukunft des Urheberrechts. Die Konferenz kam zu dem Schluss, dass „das Internet, das von seinem Wesen her frei ist, dies nur mit Hilfe aufgeklärter Entscheidungen der Gesetzgeber, der Industrie und der Nutzer bleiben wird“.<sup>13</sup>

In den vergangenen zehn Jahren hat sich das Internet beachtlich weiterentwickelt. Es ist für viele Bürgerinnen und Bürger zu einem festen Bestandteil ihres Alltags geworden. Es hat die Art und Weise, wie wir mit der Gesellschaft in Verbindung treten, verändert und es hat neue Dienste und Innovationen hervorgebracht, die wir uns noch vor zehn Jahren nicht einmal vorstellen konnten. Die Weiterentwicklung des Internets eröffnet jedem Einzelnen von uns beispiellose Möglichkeiten, jedoch dürfen wir die Medienfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung darüber nicht vergessen, sondern müssen sie ungeachtet des technischen Formats weiterhin entschlossen schützen. Meinungsfreiheit meint heute die Freiheit im Internet.

Die Beschränkung des Internet-Zugangs ist ein Angriff auf die Medienfreiheit. So einfach ist das. Die Regierungen haben daher die Pflicht sicherzustellen, dass ihre Bürger ungehinderten Zugang zum Internet haben. Die Regierungen sind ebenso verpflichtet, Gesetze und Bestimmungen zu implementieren, die unabhängige und pluralistische Medien ermöglichen, ungeachtet der Art des Mediums. Das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Medienfreiheit sind universell gültig, unabhängig davon, wie sich die Technik entwickelt.

Eine wichtige Veränderung im digitalen Zeitalter ist die, dass die Macht, Inhalte zu kontrollieren und zu regulieren, von den Regierungen auf die Nutzer und Plattformbetreiber übergegangen ist. Regierungen haben nicht dieselbe Legitimität oder auch Möglichkeit das Internet so zu regulieren wie die traditionellen Presse- und Rundfunkmedien.

---

13 OSCE Representative on Freedom of the Media, Dunja Mijatović, Shaping policies to advance media freedom, OSCE Representative on Freedom of the Media Recommendations from the Internet 2013 Conference, unter: <http://www.osce.org/fom/100112>.

Auch wenn es noch eine große digitale Kluft zu überwinden gilt, wird deutlich, dass die Bedeutung der Inhalte wichtiger wird als diejenige der Verbreitungskanäle. Die Botschaft selbst – ihre Glaubwürdigkeit, ihr Nutzen, ihre Attraktivität – bestimmt ihre Reichweite, nicht der Zugang zu mächtigen Sendern.

Während der Kampf um Medienfreiheit früher vor allem um Kanäle ausgetragen wurde, sehen wir heute die Tendenz, dass Regierungen unter diesem oder jenem Vorwand versuchen, Internet-Inhalte zu begrenzen, zu regulieren, zu filtern und zu sperren. Dabei werden internationale Standards und ordnungsgemäße Verfahren oftmals beiseitegeschoben. Es ist nicht weniger als ein Akt der Zensur, wenn Regierungen von direkten Weisungen Gebrauch machen, um Inhalte zu sperren, zu filtern und dabei die öffentliche Kontrolle und die Gerichte umgehen. In vielen Fällen führt eine Sperrung auch dazu, dass gerade die Informationen, die die Regulierungsbehörden für schädlich halten, umso mehr Aufmerksamkeit erlangen.

Das digitale Zeitalter erfordert eine neue Denkweise in puncto Sicherheit. Grenzen, Mauern und Zäune funktionieren in einer vernetzten Welt nicht besonders gut. Mit dem Übergang von Kontrolle, Verantwortung und Risiken auf die Nutzer müssen die Regierungen eine andere Funktion übernehmen: diejenige des Moderators. Regierungen müssen den Nutzern dabei helfen, sich vor schädlichen Informationen, kriminellen Aktivitäten und anderen Gefahren zu schützen.

Der einzelne Nutzer und Bürger muss mithilfe von Programmen zur Förderung von Internet-Kompetenz dazu befähigt werden, sich selbst vor schädlichen Inhalten zu schützen. Nutzer müssen in der Lage sein, Filter und andere Mittel zur Sperrung unerwünschter Websites selbst anzuwenden. Hierauf müssen wir wesentlich mehr Anstrengungen und Ressourcen verwenden als darauf, zu versuchen, Inhalte zentral zu kontrollieren und zu regulieren.

Ressourcen müssen auch in Aufklärungskampagnen zu Risiken und Schutzmaßnahmen investiert werden. Man denke nur an Überlastungsangriffe (*distributed denial-of-service attacks*, DDoS); wären die Nutzer besser darüber informiert, wie sie ihre Computer davor schützen können, gehackt oder von *Botnets* gekapert zu werden, würde das Risiko solcher Attacken erheblich reduziert.

Niemand behauptet, dass die Regulierung des Internets eine einfache Aufgabe ist. Es gibt aber eine sehr einfache Regel, die wir anwenden können: Wer am wenigsten steuert, steuert am besten. Über jegliche regulative oder gesetzgeberische Maßnahme muss mit Rückendeckung aller interessierten Akteure entschieden werden. Zivilgesellschaft, Regierungen und Unternehmen müssen zusammenarbeiten, um die Kontroll- und Wahlmöglichkeiten der Nutzer sowie deren Privatsphäre zu schützen.

Ein weiterer Faktor, der die Freiheit im Internet betrifft, ist die rasant wachsende Welt der *Social Media* und die Art, in der diese die Medienlandschaft, wie wir sie kennen, verändern. *Social Media* und soziale Netzwerke haben

die Art und Weise, wie Nachrichten erzeugt werden und wie auf sie zugegriffen wird, definitiv verändert. Sie beeinflussen die Medien in dreierlei Hinsicht: als Instrument zur Erschaffung von Inhalten, durch die Verteilung und Weitergabe von Informationen und als Mittel dazu, Informationen zu suchen, zu erhalten und auf Informationen zuzugreifen. Beinahe selbstverständlich ist die Tatsache, dass *Social Media* und soziale Netzwerke auch selbst zum Mittel für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit werden.

Die rasante Weiterentwicklung des Internets und der damit verbundenen Technologien sind jedoch auch eine Herausforderung für unsere Gesellschaften. Diese Herausforderung besteht darin, die Kernprinzipien der Medienfreiheit, des Rechts auf freie Meinungsäußerung und des freien Zugangs zu Informationen in diesen neuen Technologien fest zu verankern. Dies ist für die älteren westlichen Demokratien ebenso relevant wie für die erst kürzlich demokratisierten Staaten im OSZE-Gebiet.

Die OSZE unterstützt und fördert den Ansatz umfassender Sicherheit, einen Ansatz, der den Menschenrechten Rechnung trägt, von denen viele zunehmend *online* ausgeübt werden. Die Logik ist klar: Menschenrechte und menschliche Sicherheit unterstützen und verstärken sich gegenseitig. Das führt wiederum zu der Erkenntnis, dass es ohne Medienfreiheit und ohne freie Meinungsäußerung keine Sicherheit und ohne Sicherheit keine Medienfreiheit und keine freie Meinungsäußerung geben kann. Beides muss Hand in Hand gehen und sich nicht gegenseitig bekämpfen, wie es in so vielen Teilen der Welt geschieht.

Das – *online* wie *offline* ausgeübte – Recht auf freie Meinungsäußerung ist oftmals auch ein Lackmustest für die Einhaltung anderer Menschenrechte in einem beliebigen Land. Aus diesem Grunde müssen Dinge, die als ernste Bedrohung der Entwicklung der Freiheit im Internet und der Medienfreiheit betrachtet werden, egal wo sie auftreten, öffentlich gemacht werden und man muss sich mit ihnen befassen.

Es ist unsere Pflicht als Bürger sicherzustellen, dass das Internet ein offenes und öffentliches Forum für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung bleibt, so wie es die OSZE-Verpflichtungen garantieren und wie es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist.

Es ist die Pflicht des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, sich weiterhin für die Freiheit im Internet einzusetzen. Dies ist und bleibt eine der größten Herausforderungen und der wichtigsten Aufgaben dieses Amtes.