Datenherrschaft und Kommunikationsgovernance als Demokratieschutz: Perspektiven auf die Plattform- und KI-Regulierung der Demokratien

Matthias C. Kettemann

Die Regeln für die Governance der Daten- und Kommunikationsflüsse spielen eine zentrale Rolle in der Plattformgesellschaft. Während die Mitbestimmung der Bürger*innen an den Regeln, die bestimmte, was gesagt werden darf, als zentrale Forderungen und große Errungenschaft vieler demokratischer Revolutionen gesehen werden kann, ist es um die Teilhabe an kommunikationsbezogenen Entscheidungen auf digitalen Plattformen, in die sich signifikante Teile unserer öffentlichen Diskurse verlagert haben, eher schlecht gestellt. Erprobte demokratische Prinzipien lassen sich nicht ohne Weiteres übersetzen, um die Teilhabe der Nutzer*innen an der Gestaltung privater Selektionsalgorithmen und Moderationspraktiken zu ermöglichen. Die Plattformen selbst sind zum Regelsetzer, Regeldurchsetzer und zum Richter über ihre Entscheidungen geworden. Kommunikationsmacht ohne demokratische Machtkontrolle (also weder checks noch balances) führen zu Spannungen im gesellschaftlichen Diskursgewebe.

Ähnliche Fragen stellen sich auch bei der Regulierung automatisierter Entscheidungsmechanismen und maschinellen Lernens (unscharf, aber populär: „KI"). Wie sollen Staaten vorgehen? Wie können sich Bürger*innen beteiligen?

Angesichts der Vielfalt der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen, bürgerlichen und politischen Rechte, deren Achtung, Schutz und Durchsetzung durch die zunehmende Nutzung digitale Plattformen und von KI berührt werden, besteht ein Bedarf an Prinzipien und Regeln, um die Potenziale dieser Räume und Tools zu realisieren, dabei aber die individuellen Freiheiten zu schützen und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu garantieren.

https://doi.org/10.5771/9783748932741-367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Mehr Demokratie auf Plattformen

Die Kommunikationsräume und die kommunikativen Infrastrukturen demokratischer Öffentlichkeiten sind erheblichen Wandlungsprozessen ausgesetzt. In zunehmend von digitalen Plattformen algorithmisch optimierten und rechtlich gestalteten Räumen werden Grundfragen unserer Gesellschaft ausverhandelt. Doch die Staaten – über Gesetze und Gerichte – leisten Widerstand. Im wachsenden Ausmaß wirken private normative Ordnungen und staatliche Rechtsordnungen zusammen in unterschiedlichen, weder allein privatwirtschaftlichen noch staatlichen, sondern hybriden Formen der Governance von Onlinekommunikation. Diese Entwicklung ist auch folgerichtig: Der Interessenausgleich auf Plattformen ist sowohl eine öffentliche Angelegenheit als auch das Ergebnis der Produktgestaltung der Plattformanbieter.

Das Kernproblem dieser bisherigen Ansätze ist – neben ernstzunehmenden und nicht ausgeräumten verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Bedenken –, dass die hochkarätig besetzten Gremien nur Entscheidungen über die Rechtswidrigkeit einzelner, vorgelegter Posts treffen und nur begrenzt systemische Probleme adressieren können. Sie dienen weder Diskussion von Maßnahmen, die über die Grenzen strafrechtlicher Verbote hinausgehen (gegenüber sog. legal, but harmful content), noch können sie systemische Fragen adressieren, die einen vorgelegten Einzelfall übersteigen (etwa nach der Ausgestaltung unternehmensinterner Überprüfungsverfahren und Kuratierungsalgorithmen). Jüngst ergangene Gerichtsentscheidungen des BGH sowie verschiedener Instanzgerichte zeigen auch eine generelle Zurückhaltung, sich inhaltlich mit den Ordnungen der Plattformen und ihren Wirkungszusammenhängen auseinanderzusetzen. Die Gerichte fokussieren eher auf die Prozeduralisierung des Rechtsschutzes und verpflichten Plattformen im Rahmen ihrer Haftungsrechtsprechung dazu Löschentscheidungen zu begründen und betroffene User*innen zu informieren.

Das Gesetzgebungspaket aus Digital Services Act und Digital Markets Act als zukünftiger Rahmen für Plattformregulierung in Europa setzt auch Akzente auf die Zugänglichkeit von Informationen über die Gestaltung der Plattformen und die Prinzipien der Kuratierung, und will so zu einem informierten zivilgesellschaftlichen Diskurs über die Rahmenbedingungen der Meinungsbildung im Internet beitragen. Unmittelbare Teilhabemöglichkeiten der Bürger*innen und Nutzer*innen an diesen Systemen werden aber nicht geschaffen. Die Regulierungsstruktur setzt vielmehr auf eine starke Rolle der Kommission sowie nationaler Aufsichtsbehörden, die als Digital Services Coordinator tätig werden.

https://doi.org/10.5771/9783748932741-367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Nationale Regulierungsbestrebungen und aktuelle Vorschläge auf EU-Ebene adressieren drängende Fragen demokratischer Rückbindung und institutioneller Ausdifferenzierung hybrider Online-Ordnungen derzeit nicht. In diese Lücke zu kurz greifender staatlicher Regulierungsansätze stoßen zahlreiche private Bestrebungen institutioneller Governance-Innovationen, was auch als strategische Positionierung der Unternehmen verstanden werden kann, um durchgreifende Regulierung zu verhindern. Diesen privaten Modellen steht derzeit noch kein schlüssiges öffentliches Gegenmodell gegenüber.

Demokratien können aber die institutionelle Beschränkung der Plattformmacht und die Verbesserung der Legitimität von Ordnungen und algorithmisch-menschlichen Regelungs- und Durchsetzungsarrangements nicht den Plattformen überlassen.

2. Neue Ansätze globaler KI-Regulierung

Während sich Modelle der Rückbindung von Plattformentscheidungen als ein gangbarer Weg zur Reduktion des demokratischen Defizits von Plattformrecht und -praxis abzeichnen (ohne dass schon Einigkeit hinsichtlich Format und Verantwortung dieser Gremien erzielt wurde), steht ein allgemein als sinnvoller angesehener Ansatz an die KI-Regulierung noch aus. Erste Indizien für gangbare normative Wege können der UNESCO-Empfehlung zur Ethik Künstlicher Intelligenz entnommen werden.

Bei der Empfehlung handelt es sich um den ersten global verhandelten völkerrechtlich relevanten Text im Bereich der KI-Ethik. Sie ist nicht nur global, sondern auch inhaltlich holistisch konzipiert. Die Empfehlung bietet den 193 Mitgliedstaaten der UNESCO einen Handlungsrahmen in diesem wichtigen Zukunftsfeld. Zu den UNESCO-Mitgliedstaaten gehören rechtstaatlich solide Staaten wie Deutschland, in denen – via die EU – KI-Normen in Arbeit sind, Staaten wie China, die den Löwenanteil an der KI-Produktion haben und KI bereits in menschenrechtlich herausfordernder Weise nutzen, und Staaten, die weder über grundrechtlichen Schutz vor KI noch über eine nationale KI-Kapazitäten verfügen. Dass China, das im Laufe der Verhandlungen mehrfach kritisch zu bestimmten menschenrechtlichen Festlegungen der Empfehlung positionierte, schlussendlich den Konsens mittrug, wurde von Beobachtern als besonders bemerkenswert bezeichnet.

Die Empfehlung der UNESCO wurde in einem zweijährigen, intensiven und teils kontroversen zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess erarbeitet. Dieser Multistakeholderansatz bietet schon allein bedeutende legi-

https://doi.org/10.5771/9783748932741-367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

timatorische Mehrwerte. Durch Einbeziehung verschiedener Stakeholdergruppen folgt die Empfehlung somit einem „Best Practice"-Modell für internationale Normsetzung und bestätigt dieses.

Mit konkretem Bezug auf elf verschiedene Politikfelder, darunter Bildung und Wissenschaft, Kommunikation, Gesundheit sowie Umwelt übersetzt die Empfehlung Prinzipien zu sich aus einer würdesensiblen AI-Nutzung ergebenen politischen Gestaltungsaufgaben. Das Ziel der Empfehlung ist, die KI an den Menschenrechten auszurichten. Sie gibt der KI eine ethische Grundlage, die Menschenrechte und Menschenwürde nicht nur schützt, sondern alle drei Dimensionen des Menschenrechtsschutzes anspricht: Achtung, Schutz und Förderung/Umsetzung.

Der Fokus auf ethische Regeln und nicht primär auf menschenrechtliche Verpflichtungen ist bewusst gewählt. Einerseits hat die UNESCO eine besondere Verantwortung hinsichtlich ethischer Ansätze an die Gestaltung wichtiger gesellschaftlicher Agenden. Andererseits beziehen sich klar konturierte ethische Werte und Grundsätze in verschiedener Weise auf das Recht; sie können bei der Entwicklung und Umsetzung von politischen Maßnahmen und bei der Interpretation von Rechtsnormen helfen, indem sie, wie die Empfehlung es formuliert „im Hinblick auf die rasante technologische Entwicklung Orientierung bieten". Ethik ist nicht ein „Weniger" als Menschenrechte, sondern ein (wenn auch von der Schutzintention in vielen Bereichen deckungsgleiches) Aliud. Ethische Regeln sind anders konzipiert und aufgebaut und werden unterschiedlich, nicht zentral gesteuert, und regelmäßig nicht mit Zwangsgewalt durchgesetzt. Staaten, die menschenrechtliche Verpflichtungen eingehen, sind völkerrechtlich an diese gebunden. Staaten, die sich zu ethischen Verpflichtungen bekennen, können lediglich – aber immerhin – durch internationalen Druck zu verpflichtungskonformen Verhalten veranlasst werden.

Bemerkenswert an dem Text ist der ganzheitliche Fokus auf die verschiedenen Politikfelder, das Bewusstsein, dass diese je unterschiedliche Regulierungsansätze verlangen, sowie der Fokus auf „blind spots" bisheriger KI-Regeln. Dazu gehören der Umweltschutz, die nachhaltige und ressourcenschonende Verwendung von KI, und die Nutzung von KI im Bildungsbereich unter voller Anerkennung des Rechts auf Bildung für alle.

Je nach Handlungsfeld wohnt den empfohlenen Maßnahmen unterschiedlicher Verpflichtungsgrad inne. Zwar stellt die Empfehlung in ihrer Gesamtheit einheitlich „soft law" da, also nicht formal bindendes Recht, doch wurde die Empfehlung in einem mehrjährigen Ausverhandlungsprozess so detailliert verhandelt wie ein völkerrechtlicher Vertrag, sodass sie sich schon insoweit jedenfalls qualitativ von einfachen Resolutionen oder Erklärungen unterscheidet. Die Empfehlung kann nicht vor Gerichten

https://doi.org/10.5771/9783748932741-367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

durchgesetzt werden, jedoch sind die Empfehlungen an Staaten wirkmächtig: von der Beschreibung einzelner Schritte als völkerrechtlich nötig über die Empfehlung konkreter Maßnahmen (wie das *Ethical Impact Assessment (EIA)* für KI-Systeme oder den Aufbau eines Netzwerks unabhängiger *AI Ethics Officer* zur Kontrolle des EIA und anderer Governance-Mechanismen) bis hin zur Aufforderung zur internationalen Zusammenarbeit und Forschung im KI-Bereich und zur mittelindifferenten Aufforderung der Auswahl nötiger Maßnahmen durch Nationalstaaten.

3. Schlussfolgerungen

Das digitale Zeitalter stellt uns vor ganz neue Herausforderungen der Partizipation von Bürger*innen an Entscheidungen, die ihre Rechte und Pflichten betreffen, die aber von privaten Akteuren gefällt werden. Hier ein Mindestmaß an Partizipation sicherzustellen, ist ein wichtiger demokratischer Auftrag, der den Kern der globalen KI- und Plattformregulierungsansätze der Demokratien ausmacht.

Datenherrschaftsrecht ist Demokratieschutz. Eine grundrechtlich sensible Kommunikationsgovernance ist Demokratieschutz. KI-Regulierung durch ethische Richtlinien ist Demokratieschutz. Daher verwundert es nicht, dass in den genannten Bereichen Demokratien, wie skizziert, mit normativen Innovationen voranschreiten.

Im Kern geht es nämlich um nichts Geringeres als um die Gelingensbedingungen für Institutionalisierungen der Rückbindung privater und hybrider Normenordnungen und KI-Nutzungspraktiken an gesellschaftliche Werte. Hier können die Demokratien eine wichtige Vorbildwirkung entfalten.

Dieser Beitrag greift auf Vorarbeiten des Autors zu Plattformbeiräten sowie zur KI-Ethik-Empfehlung der UNESCO zurück.

https://doi.org/10.5771/9783748932741-367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748932741-367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY