



HESSISCHER LANDTAG

19. 05. 2021

Antwort

Landesregierung

Große Anfrage

Fraktion der SPD vom 15.12.2020

Desinformation und Misinformation als Gefahr für die Gesellschaft

Drucksache 20/4285

Vorbemerkung Fragesteller:

Die Freiheit der Meinungsäußerung und der Meinungsbildung ist in Artikel 5 des Grundgesetzes verankert. Die Meinungsfreiheit ist daher zu schützen und darf beim Kampf gegen Desinformation und Misinformation nicht eingeschränkt werden.

Vorbemerkung Landesregierung:

Die freie Meinungsäußerung ist im Grundgesetz verankert. Einschränkungen in das Grundrecht sind nur auf Grundlage eines formell und materiell verfassungskonformen Gesetzes zulässig, welches unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung ausgelegt werden muss (sog. Wechselwirkungstheorie oder -lehre).

Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG reicht dabei sehr weit. Verfassungsrechtlich geschützt ist im Grundsatz jede Äußerung, unabhängig davon, ob es sich um Meinungen oder Tatsachen handelt, da letztere häufig untrennbar mit gleichzeitig geäußerten Meinungen verbunden sind. Das Bundesverfassungsgericht klammert lediglich die Äußerung bewusst unwahrer Tatsachen aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG aus und dies auch nur dann, wenn sie gerade nicht mit einer Meinung verknüpft sind. Es gilt allerdings der Grundsatz, dass die Meinungsfreiheit bei unwahren Tatsachenbehauptungen regelmäßig z.B. hinter das Persönlichkeitsrecht zurücktritt. Dabei ist zu beachten, dass die Wahrheit einer Tatsachenbehauptung im Zeitpunkt der Äußerung häufig noch ungewiss ist. Dürften nur unumstößliche Wahrheiten risikofrei geäußert werden, hätte dies eine Beeinträchtigung des Kommunikationsprozesses zur Folge. Daher dürfen die Anforderungen an die Wahrheitspflicht nicht so bemessen sein, dass die Ausübung der Meinungsfreiheit in Gefahr gerät.

Die Notwendigkeit einer weiten Auslegung des Schutzbereiches der Meinungsfreiheit ergibt sich auch daraus, dass die Abgrenzung zwischen Werturteilen und Tatsachenbehauptungen im Einzelfall schwierig sein kann. Die beiden Äußerungsformen werden nicht selten miteinander verbunden; erst gemeinsam können sie den Sinn einer Äußerung ausmachen. Sofern also eine Äußerung, in der Tatsachen und Meinungen sich vermengen, durch die Elemente der Stellungnahme, des Dafürhaltens oder Meinens geprägt ist, wird sie als Meinung von dem Grundrecht geschützt. Das gilt insbesondere dann, wenn eine Trennung den Sinn der Äußerung aufhebe oder verfälschte.

Dies vorausgeschickt, ist im Sinne der zu beantwortenden Fragestellungen wichtig, dass für die Eröffnung des Schutzbereiches des Grundrechts das Element der Stellungnahme, (BVerfGE 124, 300 (320)) des Dafürhaltens, des Meinens im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung zentral ist. Auf den Wert, die Richtigkeit, die Vernünftigkeit der Äußerung kommt es nicht an (BVerfGE 61, 1 (8); 85, 1 (14); 124, 300 (320, 332)). Unerheblich ist ebenfalls, ob die Äußerung wertvoll oder wertlos, emotional oder rational begründet ist (BVerfGE 61, 1 (7); 65, 1 (41); 93, 266 (289)).

Die Meinungsfreiheit erlaubt es jedermann, auf eigene Verantwortung und Kosten Abstrusitäten zu äußern, Torheiten von sich zu geben und sich ggf. zu blamieren: Es ist zulässig, schriftlich oder mündlich naturwissenschaftlich fragwürdige Thesen mit als rassistisch, sexistisch, blasphemisch, nazistisch oder fremdenfeindlich empfundener Tendenz zu vertreten. Dabei muss sich der Äußernde freilich der Schranken aus Art. 5 Abs. 2 GG bewusst sein, die wiederum ihrerseits im Lichte der Bedeutung der Meinungsfreiheit ausgelegt werden müssen (BVerfGE 124, 300

(331 f., 342); 128, 226 (265 f.)). Artikel 5 Absatz 1 und 2 GG gewährleistet damit die Meinungsfreiheit als Geistesfreiheit unabhängig von der inhaltlichen Bewertung ihrer Richtigkeit, rechtlichen Durchsetzbarkeit oder Gefährlichkeit. Das Recht auf Meinungsfreiheit erlaubt nicht den staatlichen Zugriff auf die Gesinnung, sondern ermächtigt immer erst dann zum Eingriff, wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsverletzungen umschlagen.

Vor diesem Hintergrund ist ein gesetzliches Verbot konkreter Inhalte einer Äußerung nur in absoluten Ausnahmefällen möglich, etwa zum Schutz der in Art. 1 Abs. 1 GG unantastbar verankerten Menschenwürde. Ein solcher Tatbestand findet sich in § 130 Abs. 3 StGB mit dem Verbot der Holocaust-Leugnung. Darüber hinaus können Gesetze die Freiheit zur Äußerung von Meinungen und Tatsachenbehauptungen nur einschränken, wenn damit ein anderes verfassungsrechtlich legitimes Schutzziel verfolgt wird, welches sich nicht gegen den Inhalt der Meinung als solches richtet. Die Sanktionierung der Äußerung schlicht unerwünschter Meinungen und unklarer Tatsachen ist abseits von sehr wenigen Ausnahmefällen nicht zulässig.

Im Sinne der Anfrage umfassen die Begriffe der Des- und Misinformationen zugleich Meinungen im verfassungsrechtlichen Sinne, die grundsätzlich hinzunehmen sind, und Tatsachenäußerungen. Für eine Differenzierung in Bezug auf die „Richtigkeit“ der Äußerungen gilt es Verschiedenes zu beachten. Eine Meinungsäußerung selbst kann nie richtig oder falsch sein (z.B. die Aussage „Ich glaube nicht, dass es Corona gibt. Ich denke, die Regierung belügt uns und will uns einsperren.“). Tatsachenbehauptungen hingegen können entweder erwiesenermaßen richtig, erwiesenermaßen falsch oder weder erwiesenermaßen richtig noch erwiesenermaßen falsch sein. Bei einer erwiesenermaßen falschen Tatsachenbehauptung muss der Äußernde allerdings nicht automatisch wissen, dass er falsch liegt. Abhängig von dem betroffenen Rechtsbereich gibt es unterschiedliche Anforderungen, welcher Grad an Gewissheit bzw. Kenntnis betreffend die Fehlerhaftigkeit einer Tatsachenbehauptung erforderlich ist, damit eine Rechtsfolge eintritt. So werden beispielsweise im Internet sachlich fehlerhafte Tatsachenbehauptungen zu der Corona-Pandemie von Menschen verbreitet, die sich sicher sind, sachlich Recht zu haben und dass „die anderen“ die Wahrheit nicht erkennen können.

Der mit der Verbreitung von Fehlinformationen verbundene Zweck kann vielgestaltig sein. Der Äußernde kann den Wunsch haben, andere Menschen zu warnen und ihnen „die Wahrheit mitzuteilen“. In anderen Fällen werden wirtschaftliche, religiöse oder politische Ziele verfolgt. Einige Fehlinformationen dienen auch schlicht der Unterhaltung.

Anhand der vorgenannten und noch zahlreicher weiterer Kriterien lassen sich Fehlinformationen unterteilen. Dementsprechend vielfältige gesetzliche Regelungen gibt es für einzelne Bereiche. So kann im Bereich des Verbraucherschutzes die Verbreitung einer fahrlässigen Fehlinformation rechtswidrig sein, wohingegen in den meisten strafrechtlich relevanten Bereichen jedenfalls ein bedingter Vorsatz vorhanden sein muss.

Fehlinformationen werden nicht nur in unterschiedlichen Rechtsgebieten, sondern darüber hinaus auch abhängig von der Fachdisziplin individuell bewertet. Die juristische Bewertung einer Fehlinformation legt andere Maßstäbe an und führt zu anderen Ergebnissen und Rechtsfolgen/Folgenempfehlungen als etwa ein sozialwissenschaftlicher Maßstab. Davon wiederum unterscheidet sich die psychologische, pädagogische, kommunikationswissenschaftliche, betriebswirtschaftliche, historische, politische oder journalistische Perspektive. Sicherlich gibt es noch weitere Fachdisziplinen, die sich mit Fehlinformationen befassen. Jedes Fach setzt eigene Schwerpunkte bei der Analyse von Des- und Misinformationen.

Die Landesregierung kann Fehlinformationen mit rechtlichen Mitteln begegnen, etwa im Rahmen der Gesetzgebung, durch entsprechende Behörden (z.B. die ZIT, dazu unten) oder durch Bereitstellen von Fördermitteln für die Medienkompetenzförderung. Vor diesem Hintergrund beantwortet die Landesregierung die Große Anfrage aus einer juristischen Perspektive. Dies ist insbesondere auch deswegen geboten, weil zuvörderst die juristische Perspektive eine Neutralität gegenüber dem Inhalt spezifischer Äußerungen als solchem gewährleistet. Dessen ungeachtet spielen selbstverständlich im Vorfeld von Rechtsakten – etwa bei der Idee zur Einbeziehung des Aspektes der Medienkompetenzförderung in die Lehrerausbildung – stets andere Fachrichtungen mit herein, etwa ein pädagogischer Aspekt. Der verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche rechtliche Rahmen bildet aber stets die Grenzen möglichen Handelns und zulässigen Urteilens der Landesregierung. Angesichts des Fehlens einer einheitlichen und allgemeingültigen juristischen Definition für die Begriffe Fehl-, Des- oder Misinformationen insbesondere in Bezug auf die Abgrenzung Meinung zu Tatsachenäußerung, Grad des Vorsatzes, Erwiesenheit der Unrichtigkeit und Zweck der Äußerung lassen sich zu den Begrifflichkeiten keine eindeutigen juristischen Aussagen treffen.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt beantworte ich die Große Anfrage im Einvernehmen mit der Ministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten und Bevollmächtigten des Landes Hessen beim Bund, der Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung, dem Minister des Inneren und für Sport, dem Minister der Finanzen, der Ministerin der Justiz, dem Kultusminister, der Ministerin für Wissenschaft und Kunst, dem Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, der Ministerin für Umwelt und Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie dem Minister für Soziales und Integration im Namen der Landesregierung wie folgt:

Frage 1. Wie definiert die Landesregierung Desinformation und Misinformation?

Frage 2. Welche Typen von Desinformation unterscheidet sie?

Frage 3. Welche Typen von Misinformation unterscheidet sie?

Frage 4. Wie bewertet die Landesregierung die einzelnen Typen von Des- und Misinformationen (Falschinformationen) im Hinblick auf eine Gefahr für die Gesellschaft?

Die Fragen 1. bis 4. werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie in der Eingangserwägung dargestellt, fehlt es an einer einheitlichen Definition der benannten Wörter als Rechtsbegriffe. Das Gleiche gilt für unterschiedliche Typen und Unterformen, die anhand zahlreicher Merkmale in beliebiger Kombination unterschieden werden können. Soweit im Rahmen der Beantwortung der Anfrage eine konkrete Definition zugrunde gelegt wird, wird darauf gesondert hingewiesen.

Das als Anlage beigefügte Gutachten der Landesmedienanstalten unterbreitet einen exemplarischen Definitionsvorschlag und einen Ansatz für eine denkbare Unterteilung, die jedoch lediglich für den dort gewählten Kontext und die weitere Darstellung in dem Gutachten die Ausgangsbasis bilden. Eine verbindliche Zuordnung ist damit nicht verbunden, zumal ausdrücklich erläutert wird, dass der denkbare Definitionsraum von unendlich vielen, graduell unterschiedlichen Typen gefüllt wird. Die Beurteilung konkreter Typen durch die Landesregierung ist daher nur vor dem jeweiligen konkreten juristischen Hintergrund denkbar.

Eine Zuordnung konkreter Gefahren zu einzelnen Typen von Des- und Misinformationen ist damit ebenfalls nicht möglich.

Frage 5. Welche Gefahren sieht sie für die Bürgerinnen und Bürger?

Die konkreten Risiken, die von Fehlinformationen für Bürgerinnen und Bürger ausgehen, sind von dem Lebensbereich und weiteren Einzelheiten der jeweiligen Information abhängig. Sie können aufgrund der Vielfalt nicht abschließend beschrieben werden. Folgende Risiken sind insbesondere denkbar:

- Fehleinschätzungen von Sachverhalten unterschiedlicher Natur,
- Beeinflussung des Verhaltens (Konsumverhalten, Lebensstilgestaltung, etc.),
- wirtschaftliche Risiken,
- gesundheitliche Risiken.

Frage 6. Welche Falschinformationen muss eine Demokratie zulassen und aushalten?

Eine Demokratie muss diejenigen Falschinformationen aushalten, deren Äußerung durch die Meinungsfreiheit gedeckt ist, soweit sie nicht aufgrund eines formell und materiell verfassungskonformen Gesetzes, das unter Berücksichtigung der Wechselwirkungstheorie (siehe Vorbemerkung) ausgelegt wurde, verboten ist.

Frage 7. Sieht die Landesregierung eine Gefahr für den demokratischen Meinungsbildungsprozess oder sogar für Verzerrungen von Wahlentscheidungen durch Falschinformationen?

Spätestens seit dem US-amerikanischen Wahlkampf 2016 stehen desinformatorische Nachrichten (sog. „fake news“) im Blickpunkt von Medien und Politik. Gemeint sind in diesem Zusammenhang vor allem bewusste Falschmeldungen, die über die digitalen Medien verbreitet werden. Insbesondere in sozialen Netzwerken können die Nutzer Texte veröffentlichen, ohne dass diese zuvor auf Qualität und Wahrheitsgehalt geprüft werden. Die Anonymität im Netz senkt die Hemmschwelle, durch das Inverkehrbringen oder die Weitergabe falscher Informationen sogar Straftaten zu begehen. Solche Falschinformationen können über das Internet einen besonders hohen Wirkungskreis erreichen. In sozialen Netzwerken ermöglicht die „Teilen“-Funktion eine kostengünstige, schnelle und globale Verbreitung, die zu beachtlichen Schneeballeffekten (Viraleffekten) führen kann. Sogenannte „Trollfabriken“ können so mit geringem Aufwand und geringen Kosten

gezielte Desinformationskampagnen starten. Über den Einsatz künstlicher Intelligenz in Form sog. „Social Bots“ kann die Verbreitung von Falschnachrichten automatisiert werden. Dabei handelt es sich um Social-Media-Accounts, die ohne Kontrolle eines Menschen operieren und in koordinierter Weise gleichzeitig und massenhaft Meldungen versenden können.

Diesen Mechanismus machen sich beispielsweise auch Extremisten zu Nutze. Sie verbreiten ihre Ideologie insbesondere über Narrative und Verschwörungstheorien, um die Gesellschaft für ihre Ideen zu mobilisieren. Um die eigenen Botschaften zu verstärken, werden auch Falschmeldungen und Desinformationen kommuniziert. Extremisten versuchen in diesem Kontext gesellschaftlichen Frust, Unmut und Skepsis für ihre verfassungsfeindlichen Zwecke zu missbrauchen. Mit ihren Aktivitäten versuchen sie, Ängste und Unwohlsein in der Bevölkerung gegen ihre Feindbilder zu schüren, um Menschen zu verunsichern, das Vertrauen in den Staat und seine Maßnahmen zu unterminieren und letztlich staatliche Organe zu delegitimieren.

Durch das vielfältige Angebot der „Neuen Medien“ im konventionellen (beispielsweise Facebook, Twitter, YouTube, etc.) und unkonventionellen (beispielsweise BitChute, 4chan etc.) Sinne haben sich die Handlungsspielräume, die Vernetzungsmöglichkeiten und die Resonanzräume für Extremisten wesentlich und nachhaltig verändert. Zu den etablierten Leitmedien, die auch als „Lügenpresse“ oder „Lückenpresse“ diffamiert werden, existiert mittlerweile eine Vielzahl von „alternativen“ Informationskanälen. Die Verbreitung von extremistischen Narrativen, Verschwörungstheorien und Falschmeldungen in der Gesellschaft erfolgt im Wesentlichen über das Internet. Durch diese virtuellen Anlaufstellen können sich „alternative Fakten“ deutlich besser verbreiten, bestätigen und verfestigen, woraus sich ein gesteigertes Radikalisierungspotential ergibt.

Daneben versuchen nichtdemokratische Regime über Desinformationskampagnen, Propaganda und andere Einflussnahmen auf die Meinungsbildung der Gesellschaft einzuwirken. Desinformationen erwecken durch ihre oftmals professionelle Aufmachung vordergründig bewusst den Anschein, wissenschaftlichen Grundsätzen zu genügen.

Digital verbreitete Falschinformationen sind damit auf Grund ihrer hohen Reichweite und des Anscheins der Wahrheit, den sie erwecken, dazu geeignet, schnell Themen in einer öffentlichen Debatte zu setzen oder zu verstärken und darüber die öffentliche Meinung zu verzerren und die Gesellschaft zu destabilisieren. Im Vergleich zur mündlichen Behauptung falscher Tatsachen bergen sie in besonderem Maße Gefahren für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung und den Ehrschutz betroffener Personen.

Gezielte Falschmeldungen und Desinformationskampagnen können damit ein Gefahren- und Risikopotenzial für alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens und insbesondere für die Akzeptanz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung darstellen. Diese Entwicklungen sind geeignet, den öffentlichen Diskurs zu beeinflussen und zu verschieben. Dies zeigt sich derzeit auch im Zusammenhang mit dem Protestgeschehen im Zuge der Beschränkungsmaßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie.

Frage 8. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung bereits gegen Falschinformationen und deren Verbreitung z.B. im Internet ergriffen?

Maßnahmen gegen Falschinformationen lassen sich auf vielfältige Weise kategorisieren, wobei Maßnahmen gegen die „Verbreitung an sich“ – insbesondere das „Teilen von Informationen“ im Internet – technisch wie juristisch erheblichen Herausforderungen begegnen. Maßnahmen in Bezug auf Falschinformationen setzen daher typischerweise weniger am eigentlichen Verbreitungsvorgang als vielmehr in einem präventiven oder repressiven Kontext an.

Aufgrund der Vielgestaltigkeit der Maßnahmen und Angebote in diesem Bereich sollen im Folgenden exemplarisch besonders relevante Aspekte dargestellt werden:

Aktionsplan gegen Hass und Hetze:

Die Landesregierung hat im September 2019 den Aktionsplan gegen Hass und Hetze im Internet beschlossen. Darin ist unter anderem der Aufbau eines Meldesystems enthalten, um Hass und Hetze im Netz schnell zu identifizieren und die Informationen den Strafverfolgungsbehörden zur weiteren Bearbeitung zur Verfügung zu stellen.

Ziele des Programms sind insbesondere:

- ein gesellschaftliches Bündnis für die Ächtung von Hetze im und außerhalb des Netzes schaffen;
- die Bekämpfung des Rechtsextremismus – auch im Internet – weiter verstärken;
- effektive Instrumente für die repressive und präventive Arbeit der Sicherheitsbehörden und der Justiz – insbesondere im digitalen Umfeld – entwickeln;
- zivilgesellschaftliche Akteure, Initiativen und Projekte weiter stärken, die sich gegen Extremismus und für unsere Demokratie engagieren

Eine der vielfältigen Maßnahmen des Programms ist der Aufbau eines anwenderfreundlichen Meldesystems für Online-Hetze, an dem die Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt/M. – Zentralstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (ZIT) –, nichtstaatliche Kooperationspartner, die Landesanstalt für privaten Rundfunk (LPR Hessen), das „beratungsNetzwerk Hessen“, die hessische Polizei (Onlinewache), das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) und die im Hessen CyberCompetenceCenter (Hessen3C) des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport angesiedelte Meldestelle „Hessen gegen Hetze“ (www.hessengegenhetze.de) zusammenarbeiten.

Die Initiative „Keine Macht dem Hass“ (→ <https://keinemachdemhass.de/>) ist Teil des Meldesystems. Medienunternehmen und Institutionen der Zivilgesellschaft sollen in einem einfachen und effizienten Verfahren leichter Strafanzeige, zum Beispiel wegen volksverhetzender Kommentare und anderer strafbarer Inhalte wie Bedrohungen oder Hate Speech auf den von ihnen betriebenen Plattformen oder in sozialen Netzwerken, erstatten können. Statt wie bisher schriftlich und unter Beifügung von Datenträgern oder Ausdrucken Anzeige zu erstatten, können Medienhäuser, Nichtregierungsorganisationen und sonstige Projektpartner seit dem 1. Oktober 2019 Hasspostings elektronisch auf sicheren Übertragungswegen unmittelbar an die ZIT übermitteln. Die ZIT nimmt diese Hinweise entgegen und bearbeitet sie. Die Kooperationspartner erhalten im Regelfall innerhalb kurzer Zeit eine Antwort von der ZIT.

Seit dem 16. Januar 2020 steht allen Bürgerinnen und Bürgern mit der Meldestelle „Hessen gegen Hetze“ eine staatliche Anlaufstelle in Hessen zur Verfügung, um Hass und Hetze im Internet zu melden. Diese gewährleistet eine schnelle Reaktionszeit durch rasche Erfassung und Dokumentation, die Möglichkeit, eine gezielte und bürgernahe Beratung anzubieten sowie eine direkte Übermittlung der Meldungen an die jeweils zuständige Stelle.

Ziel des kooperativen Zusammenwirkens der verschiedenen Behörden ist das schnelle Erfassen von „Hate Speech“ und anderen strafbaren Inhalten, damit die Betroffenen unmittelbar und unkompliziert unterstützt sowie die Strafverfolgungsbehörden noch besser in die Lage versetzt werden, beweiserheblich Daten zu sichern und damit eine effiziente Strafverfolgung in Gang zu setzen.

Meldungen, die andere Bundesländer betreffen, werden entsprechend weitergeleitet. Durch die enge Zusammenarbeit der beiden Hauptakteure – der Meldestelle und der ZIT – soll gewährleistet werden, dass keine Meldungen unbeachtet bleiben. Eingehende Meldungen werden erfasst und bewertet. In Abhängigkeit hiervon werden

- Inhalte mit konkreten Gefährdungsaspekten an das Hessische Landeskriminalamt,
- strafbare Inhalte an die ZIT und
- extremistische Inhalte an das LfV Hessen übermittelt.

Als strafrechtlich relevante Sachverhalte, die gleichzeitig unter die in § 1 Abs. 3 Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) genannten Delikte fallen, werden zudem dem jeweiligen Betreiber des sozialen Netzwerkes mit dem Ziel der Löschung gemeldet.

Bürgerinnen und Bürger, die einen Hasskommentar gemeldet haben, erhalten eine Information über das Ergebnis der Bewertung und die ggfls. erfolgte Weiterleitung, sofern diese eine entsprechende Kontaktmöglichkeit eröffnen. In Fällen, in denen die Mitteilenden Beratungs- oder Unterstützungsbedarf erkennen lassen, erfolgt eine Vermittlung an staatliche oder nichtstaatliche Kooperationspartner.

Verfolgung strafrechtlich relevanter Informationen im Internet:

Die Verfolgung von strafrechtlich relevanten Falschinformationen im Internet, insbesondere im Kontext von Hate Speech, ist der Landesregierung ein wichtiges Anliegen. Dementsprechend war Hessen eines der ersten Bundesländer, das wie dargestellt eine staatsanwaltschaftliche Zentralisierung für bedeutende Hate Speech-Verfahren eingeführt hat. Diese Aufgabe wird von der hessischen Zentralstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (ZIT) wahrgenommen.

Die ZIT bearbeitet seit ihrer Gründung am 1. Januar 2010 Verfahren unterschiedlicher Deliktsfelder im Phänomenbereich Cybercrime von besonderer Bedeutung, besonderer Schwierigkeit und/oder besonderem Umfang. Den weit überwiegenden Teil der Ermittlungsverfahren bearbeitet die ZIT gemeinsam mit dem Bundeskriminalamt (BKA) und dem Hessischen Landeskriminalamt (HLKA). Mit beiden Ermittlungsbehörden besteht eine besonders enge und über Jahre gewachsene Zusammenarbeit. Auf internationaler Ebene arbeitet die ZIT regelmäßig mit ausländischen und europäischen Institutionen und Ermittlungsbehörden wie EUROJUST, EUROPOL und dem FBI zusammen.

Neben Formen von Cyberkriminalität wie Hacking-Angriffen, Datendiebstahl und Computerbetrug sowie dem Handel mit illegalen Gütern auf Plattformen im sogenannten Darknet widmet sich die ZIT verstärkt dem Kampf gegen Hasskriminalität und gegen die Verbreitung strafbarer Inhalte im Internet.

Dazu wurde eine hessenweite Zuständigkeit der ZIT für Hasskriminalität im Internet geschaffen. Die ZIT ist danach zuständig für alle Verfahren wegen Straftaten, bei denen das Tatmittel Internet eingesetzt wurde und Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen eine Person wegen ihrer zugeschriebenen oder tatsächlichen Nationalität, ethnischen Zugehörigkeit, Hautfarbe, Religionszugehörigkeit, Weltanschauung, physischen und/oder psychischen Behinderung oder Beeinträchtigung, sexuellen Orientierung und/oder sexuellen Identität, politischen Haltung, Einstellung und/oder Engagements, ihres äußeren Erscheinungsbildes oder sozialen Status gerichtet sind und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder einen sonstigen Gegenstand richtet (Hasskriminalität) und es sich um Verfahren von besonderer Bedeutung und/oder besonderer Schwierigkeit und/oder besonderem Umfang handelt.

Arbeit des Verfassungsschutzes:

Das LfV Hessen ist für die Aufklärung und Abwehr von Desinformation und Propaganda durch andere Staaten innerhalb des gesetzlichen Auftrages zur Spionageabwehr zuständig. Erkenntnisse zu entsprechenden Einflussaktivitäten und Desinformation werden bei Präventionsveranstaltungen thematisiert und sind Bestandteil der letzten Verfassungsschutzberichte. Das LfV Hessen kontaktiert die entsprechenden Plattformbetreiber in Hessen bei Hinweisen darauf, dass über diese Falschinformationen verbreitet werden.

Darüber hinaus sensibilisiert und unterstützt das LfV Hessen die für die Abwicklung der Wahlen zuständigen Stellen in Hessen bei der Abwehr von Cyberangriffen, um mögliche Manipulationen zu erkennen und zu verhindern.

Daneben sensibilisiert das LfV Hessen mit seiner Extremismusprävention die Öffentlichkeit für extremistische Bestrebungen. In diesem Zusammenhang werden u.a. extremistische Fehlkonstruktionen, unwahre Narrative und Verschwörungsideologien erläutert, um beispielsweise Falschinformationen entgegenzuwirken. Das LfV Hessen hat seine Präventionstätigkeiten in den vergangenen Jahren stark ausgebaut und auf einem konstant hohen Niveau etabliert. So hat das LfV Hessen bspw. 2018 264, 2019 335 und 2020 241 (davon 79 pandemiebedingt ausgefallen) Präventionstermine wahrgenommen.

Weiterhin beteiligt sich das LfV Hessen an einer länderoffenen Arbeitsgruppe im Verfassungsschutzverbund zur Bekämpfung von Desinformationen und Falschinformationen, die der Innenministerkonferenz zuarbeitet.

Das Präventionsangebot des LfV Hessen hilft den Bürgerinnen und Bürgern also insgesamt dabei, sich in die Lage zu versetzen, extremistische Narrative, Verschwörungsideologien und Falschinformationen besser zu erkennen und zu dekonstruieren.

Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus:

Angesichts der zahlreichen Gerüchte und gezielten Falschmeldungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie haben einige Projektträger des Landesprogramms „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ im Jahr 2020 verschiedene Formate zur Sensibilisierung und zum Umgang mit Desinformationen und Verschwörungsmythen entwickelt und auch bereits umgesetzt. Die Akademie für politische und soziale Bildung der Diözese Mainz – Haus am Maiberg – in Heppenheim/Bergstraße hat beispielsweise die Veranstaltung „Desinformationen und Verschwörungsmythen in Corona Zeiten – Erkennen, benennen und bekämpfen“ durchgeführt. Ziel war es, die gängigen Muster hinter den „alternativen Wahrheiten“ aufzudecken und nachzuvollziehen, wer solche Informationen verbreitet und wem sie nutzen. Außerdem war die Vermittlung von Techniken zum handlungssicheren Umgang mit Falschmeldungen Ziel der Veranstaltung.

Hessische Landeszentrale für politische Bildung (HLZ): Auch die Arbeit der HLZ dient insbesondere im Rahmen der Medienkompetenzförderung dem aufgeklärten Umgang mit Des- und Misinformationen. Die HLZ ist eine Einrichtung des Landes Hessen und unmittelbar dem Hessischen Ministerpräsidenten zugeordnet. Als einzige hessische Einrichtung führt sie politische Bildungsarbeit im öffentlichen Auftrag durch. Die HLZ ist in ihrer inhaltlichen Arbeit frei und politisch unabhängig. In der Satzung heißt es: Die Hessische Landeszentrale für politische Bildung "leistet politische – nicht parteigebundene – Bildungsarbeit im Lande Hessen. Sie hat insbesondere die Aufgabe, die Entwicklung des freiheitlich-demokratischen Bewusstseins durch öffentliche Bildungsarbeit zu fördern."

Die HLZ weist darauf hin, dass die Demokratie gelebte Kontroverse um den besseren Weg ist. Insoweit muss eine offene, der Freiheit verpflichtete Demokratie im Rahmen der gesetzlichen Leitplanken unterschiedliche Sichtweisen, Einstellungen, Wertungen und Deutungen auf Sachverhalte der Politik zulassen. Es existiert unter Demokraten auch ein Recht auf Irrtum, ein Recht auf Einsicht wie die Möglichkeit des Überzeugens.

Medienkompetenzförderung:

Wesentliche Grundlage zur Verbesserung der Resilienz gegen Falsch- und Desinformationen und damit der Anfälligkeit für jegliche Form des Extremismus sind Maßnahmen der Bildung:

Der Bereich der Medienkompetenzförderung nimmt nicht nur in der Lehrerausbildung und dementsprechend an Universitäten und in den Schulen eine bedeutende Rolle ein. Projekte in diesem Bereich werden durch das Hessische Kultusministerium, das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst, das Hessische Digitalministerium sowie das Hessische Ministerium für Soziales und Integration sowie externe Partner wie die LPR Hessen, den hessischen Rundfunk und gemeinnützige Vereine für alle Altersgruppen angeboten und durchgeführt. Die Angebote richten sich an Kinder im Kindergarten bis hin zu Erwachsenen.

Im schulischen Umfeld startete beispielsweise 2018 das vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport und dem Hessischen Kultusministerium initiierte Fortbildungs- und Austauschprojekt „Netzwerk-Lotsen“ mit dem Ziel, durch Vernetzung und Fortbildung im Kontext der Extremismusprävention Pädagoginnen und Pädagogen zu befähigen, alle Phänomene des Extremismus in den fachlichen Fokus nehmen und etwaige methodisch-didaktische Lücken schließen zu können, die insbesondere in kontroversen oder konfliktreichen Unterrichtssituationen entstehen.

Im Rahmen des Landesprogramms „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ (Förderperioden 2015-2019 sowie 2020-2024) wird zudem eine Vielzahl von Projekten gefördert, die Maßnahmen der Demokratieförderung und Extremismusprävention umsetzen. Diese richten sich sowohl an Einzelpersonen, Schulen, Vereine, Kommunen als auch an Hochschulen und Universitäten. Inhaltlich umfassen die Präventionsangebote allgemeine Projekte zur Stärkung von Toleranz-, Empathie-, Diskurs- und Demokratiefähigkeit, aber auch spezifische Angebote in Form fallbezogener Beratungsgespräche für Angehörige, das soziale Umfeld von Radikalisierten sowie für die Arbeit mit Radikalisierten selbst. Folgende Projekte im Kontext der Fragestellung werden durch das Landesprogramm gefördert:

- Arbeitsgemeinschaft Jugend und Bildung e.V.: Projekt „Stand Up! Argumentieren gegen Populisten“

Das Projekt „Stand Up! Argumentieren gegen Populisten“ wird als Hybrid-App im Internet umgesetzt. Als phänomenübergreifendes Projekt zur Demokratieförderung und Extremismusprävention im Internet und in den Sozialen Medien ist das Projekt darauf angelegt, Jugendliche und Erwachsene hessenweit anzusprechen, um sie dazu zu befähigen, Argumentationsstrategien von Populisten und Extremisten zu durchschauen. Die Zielgruppe soll lernen, wie sie inhaltlich und argumentativ mit populistischen oder extremistischen Aussagen umgehen. Das Projekt hat zum Ziel, die Medienkompetenz zu stärken.

- Kopiloten e.V.: Projekt „#hatebreach – Hass im Netz begegnen“

Das Projekt der Kopiloten e.V. richtet sich mit Bildungsangeboten an Jugendliche inner- und außerhalb von Regelstrukturen sowie an Lehrerinnen und Lehrer bzw. weitere Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in der Jugendarbeit mit regionalem Schwerpunkt in Nordhessen. Ziel ist die Förderung der digital aufgestellten Zivilgesellschaft; so steht im Zentrum der Projektarbeit der Problemkomplex digitaler Hate Speech/Hasskommentare. Jugendliche werden ermutigt und befähigt, demokratische Prinzipien – auch im Netz – zu etablieren und umzusetzen. Ebenso erhalten pädagogische Fachkräfte Impulse für Ihre Arbeit.

- Digitale Helden gGmbH: Projekt „Digitaler Notfall - vorbeugen, erkennen und lösen“

Im Rahmen des Projektes soll die Aufmerksamkeit von Pädagoginnen und Pädagogen auf subtile demokratiefeindliche und extremistische Diskurse gelenkt werden. Es geht darum, die Zielgruppe so zu sensibilisieren, dass sie Hass und Hetze im Netz sowie extremistische Diskurse (phänomenübergreifend) sowohl in ihrem eigenen digitalen Medienkonsum als auch in Äußerungen von Schülerinnen und Schülern wahrnehmen und pädagogisch, psychologisch oder sogar strafrechtlich einschätzen zu können bzw. sich dann die entsprechende Expertise von Fachleuten einzuholen. Deshalb setzt das Projekt auf Fortbildungen, einen Online-Kurs und Informationsveranstaltungen, um eine gleiche Sensibilisierung wie für die Themen Cybermobbing und Sexting auch für die Themen Extremismus und Hate Speech im pädagogischen Kontext zu ermöglichen.

- Digitale Helden gGmbH: Projekt „Recherchekompetenz für Demokratie“

Recherchekompetenz ist eine Grundlagenkompetenz für mündige Bürgerinnen und Bürger in der demokratischen Gesellschaft. Das Wissen über automatisierte Profile in sozialen Netzwerken

(„Social Bots“) und die Gefahr, wenn sie als Mehrheitsmeinung interpretiert und von seriösen Medien übernommen werden, ist auf viele Themenfelder anwendbar. Auch die Wirkung von Filterblasen oder Echo-Kammern ist im Radikalisierungs-Kontext relevant. Der bewusste und kompetente Umgang mit Internet und Smartphone ist die Kernkompetenz der Digitalen Helden (Medienkompetenz und Medienbildung). Recherchekompetenz ist ein wichtiger Teil von Medienbildung. Das Projekt unterstützt die 4-Ks des Lernens: Kommunikation, kritisches Denken, Kooperation und Kreativität. Der Fokus liegt auf kritischem Denken sowie Recherche- und Informationskompetenz (Kommunikationskompetenz).

- Spiegelbild - Bildungsinitiative des Aktiven Museums: Projekt „wwa - world wide antisemitism. Projektwoche gegen Antisemitismus im Internet“

Das Projekt sieht die Entwicklung und Erprobung einer modellhaften Projektwoche für Schulen vor. Die Projektwoche wird darauf zielen, junge Menschen für antisemitische Narrative zu sensibilisieren, sie in ihrer Medienkompetenzentwicklung zu unterstützen und ihre Debatten- und Diskussionskultur in einem demokratiefördernden Sinne zu begleiten. Jugendliche sollen lernen, Antisemitismus zu erkennen, zu analysieren und gesellschaftlich einzuordnen. Sie erfahren die Dynamiken des online vermittelten Antisemitismus und entwickeln Handlungskompetenzen für den Umgang mit ebendiesem.

Zusätzliche Angebote:

Auf der Internetseite des Hessisches Informations- und Kompetenzzentrums gegen Extremismus (HKE) können im Bedarfsfall umfassende Informationen über Maßnahmen und Projekte im Rahmen des Landesprogramms „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ abgerufen werden, die sich mit den Themen Medienkompetenz, digitaler Hate Speech oder der Vorgehensweise von Populisten befassen.

MeldeHelden

Mit der App „MeldeHelden“ (→ <https://hateaid.org/meldehelden-app/>) hat Hessen sein ganzheitliches Konzept zur Bekämpfung von Hass, Hetze, und hasserzeugende Falschinformationen im Internet um einen weiteren, modernen und gleichermaßen einfach zu handhabenden Kommunikationskanal für Hassmeldungen erweitert.

Durch die Ausgestaltung als App und die unkomplizierte Bedienbarkeit wird zudem gewährleistet, dass Bürgerinnen und Bürger die Sicherung der beweisheblichen Hasskommentare schnell und unkompliziert bewerkstelligen und damit eine möglichst effiziente Strafverfolgung in Gang setzen können.

Mit dem Kooperationspartner HateAid steht den Meldenden eine Organisation zur Verfügung, die aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung bei der Bekämpfung der Hasskriminalität über ein hohes Maß an Expertise bei der Betroffenenberatung und der Unterstützung bei der Löschung der Inhalte und der Rechtsdurchsetzung verfügt.

Neben der Möglichkeit der Übermittlung von Meldungen stellt die App aber auch Informationen über Beratungsstellen und Kommunikationskanäle für eine schnelle Unterstützungsleistung, unter anderem in Form einer Hotline, zur Verfügung.

Bereich Schule:

Die Vermittlung von Medienkompetenz für Kinder und Jugendliche stellt darüber hinaus eine zentrale Aufgabe der Schule dar, damit Schülerinnen und Schüler lernen, mit medialen Inhalten reflektiert und verantwortungsbewusst umzugehen und in Gefahrensituationen adäquat reagieren zu können. In der Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ (2016) der Kultusministerkonferenz haben sich die Kultusministerinnen und -minister der Länder auf einen verbindlichen Rahmen von Kompetenzen verständigt, die Schülerinnen und Schüler bis zum Ende ihrer Pflichtschulzeit erwerben sollen. Das Hessische Kultusministerium befördert durch vielfältige Maßnahmen diese Kompetenzvermittlung. Dazu zählen landesweite Fortbildungsangebote für Lehrkräfte durch die Hessische Lehrkräfteakademie sowie regionale Beratungs- und Unterstützungsangebote durch die Fachberatung Medienbildung der Staatlichen Schulämter und die kommunalen Medienzentren. Den Schulen stehen ein Praxisleitfaden mit Unterrichtsbeispielen sowie über das Schulportal Hessen zugängliche Unterrichtsmaterialien zur Verfügung.

- Für den Bereich des Jugendmedienschutzes koordiniert ein Landeskoordinator alle Maßnahmen, informiert und berät Schulen und stellt jährlich eine landesweite Fortbildungsreihe für Lehrkräfte zu Jugendmedienschutzbeauftragten zur Verfügung. Als Leitfaden für Lehrkräfte steht eine Handreichung zum Jugendmedienschutz über die Internetseite des Kultusministeriums als Download bereit.
- Darüber hinaus werden in Kooperationen mit externen Partnern, wie dem Hessischen Rundfunk (hr) oder der Landesanstalt für Privaten Rundfunk und neue Medien (LPR), ergänzende schulische Medienbildungsprojekte durchgeführt, die finanziell durch das Kultusministerium

gefördert werden. So wird beispielsweise im Medienkompetenzprojekt „Internet-ABC“, das in Kooperation mit der LPR umgesetzt wird, der sichere Umgang mit dem Internet von Grund- und Förderschülerinnen und -schülern befördert.

- Der hr stellt unter anderem im gemeinsamen Projekt What's Web jugendgerechte Videoclips (zum Beispiel „Hate Speech“, „Influencer“) mit pädagogischen Begleitmaterialien für den Unterrichtseinsatz bereit, führt einen jährlichen Jugendmedientag durch und stellt Materialien für den unterrichtlichen Einsatz zur Verfügung.
- An den Staatlichen Schulämtern organisieren die Fachberatungen für Medienbildung – auch in Kooperation mit den kommunalen Medienzentren vor Ort – Fortbildungen oder Veranstaltungen zum Jugendmedienschutz. Oft wird hierbei im „Netzwerk gegen Gewalt“ mit den entsprechenden Stellen der Polizei zusammengearbeitet.

Auf der Internetseite des Hessischen Kultusministeriums sind die Angebote im Überblick unter der Rubrik Jugendmedienschutz dargestellt.

Auch im Projekt „Gewaltprävention und Demokratielernen“ werden Themen aus dem Bereich Mis- und Desinformation im Internet behandelt. Darüber hinaus fördert das Hessische Kultusministerium Veranstaltungen des hr.

Die Vielfalt der Maßnahmen und Angebote zur Medienkompetenz im schulischen und außerschulischen Bereich für Kinder, Jugendliche und Erwachsene soll in einer im Aufbau befindlichen Landesservicestelle für verantwortungsvolle Mediennutzung gebündelt und verstärkt werden.

Hessen schafft Wissen:

Um Des- und Misinformationen insbesondere zu wissenschaftlichen Sachverhalten entgegenzuwirken, sieht das HMWK es als seine Aufgabe, zum Verständnis von Wissenschaft auch außerhalb der Hochschulen beizutragen. Neben der Unterstützung der Hochschulen bei dieser zentralen Aufgabe unterhält das HMWK selbst unter anderem die Kampagne „Hessen schafft Wissen“ und veranstaltet die Reihe „Stunde der Wahrheit“. Damit soll auch die Fähigkeit gestärkt werden, echte von vermeintlich wissenschaftlichen Argumenten und damit von Des- und Misinformationen zu unterscheiden.

Frage 9. Welche Maßnahmen gegen Falschinformationen plant die Landesregierung noch umzusetzen?

Neben den laufenden Projekten (siehe Antwort zu 8) prüft die Landesregierung fortlaufend weitere Aktivitäten. Zudem hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport ein Forschungsprojekt zum Förderbereich Erforschung und Entwicklung automatisierter Erkennungs- und Klassifikationsverfahren von „Fake News“ und „Hate Speech“ initiiert.

Dieses Projekt wird durch die Hochschule Darmstadt und das Fraunhofer SIT in Zusammenarbeit mit der Meldestelle „Hessen gegen Hetze“ des Hessen3C durchgeführt. Das Projekt startete am 13. Januar 2021 und wird voraussichtlich Ende 2022 abgeschlossen werden.

Frage 10. Welche Handlungsoptionen sieht die Landesregierung für die Bürgerinnen und Bürger, auf die einzelnen Typen von Falschinformation zu reagieren? Und wie unterstützt sie die Bürgerinnen und Bürger dabei?

Sofern Informationen und Äußerungen strafrechtlich relevant sind, gilt das zur vorstehenden Frage 8. und unten zu Frage 11. Dargestellte. Wenn Bürgerinnen und Bürger im Netz hasserzeugende Falschinformationen entdecken, die sie für strafrechtlich relevant halten, stehen ihnen mehrere Möglichkeiten offen. Sie können zunächst bei der örtlich zuständigen Polizeidienststelle oder Staatsanwaltschaft Strafanzeige erstatten. Ferner können sie hasserzeugende Falschinformationen über das Formular <https://hessengegenhetze.de/hasskommentare-melden> oder mittels der App melden. Diese werden sodann auf ihre strafrechtliche Relevanz überprüft und gegebenenfalls wird durch die ZIT ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Bei außerhessischer Strafverfolgungszuständigkeit erfolgt eine Abgabe an die örtlich zuständige Staatsanwaltschaft.

Für unzulässige Verbraucherschutzrelevante Informationen sind die jeweilige Verbraucherschutzzentrale und die jeweils zuständigen Überwachungsbehörden eine Anlaufstelle.

Bei problematischen Äußerungen in den Medien hängen die Reaktionsmöglichkeiten von dem Medium sowie von den Begleitumständen ab. Im Einzelfall kann ein presse-/medienrechtlicher Anspruch auf Gegendarstellung bestehen, ansonsten gibt es in vielen Fällen die Möglichkeit bei der LPR Hessen Beschwerde einzureichen oder sich an Stellen der Selbstregulierungsstellen zu wenden.

Sofern eine Äußerung nicht gesetzlich verboten ist, obliegt es dem Bürger selbst, diese zu bewerten, ggf. unter Zuhilfenahme eines Medienkompetenzangebotes oder Faktenfinders. Insbesondere bei Lesern, Zuschauern oder Zuhörern, die eine hohe Skepsis gegenüber Medien und Politik haben, kann die Wirkung präventiver Maßnahmen im Bereich der Faktenprüfung oder der Medienkompetenz zumindest erschwert sein. Daher sind die Angebote und Maßnahmen im Rahmen des Landesprogramms „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ im Kontext Medienkompetenz und politischer Bildung oftmals konkret auf die Arbeit mit jungen Menschen ausgerichtet, um sie möglichst frühzeitig in den genannten Themenfeldern zu stärken und ihre Argumentationsfähigkeit zu fördern.

Darüber hinaus hat das Land Hessen – neben dem oben beschriebenen Fortbildungs- und Austauschprojekt „Netzwerk-Lotsen“ – im Rahmen des Landesprogramms „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ mit dem Demokratiezentrum und den anderen Partnern im „Beratungsnetzwerk Hessen – gemeinsam für Demokratie und gegen Rechtsextremismus“ vertrauensvolle und zuverlässige (zivilgesellschaftliche) Projektpartner, die für alle Bürgerinnen und Bürger als kompetente Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

Zudem können interessierte und engagierte Träger, welche die Thematik der Hassrede in den Sozialen Medien durch entsprechende Formate präventiv bearbeiten, in der aktuellen Förderphase des Landesprogramms (2020-2024) eine finanzielle Förderung ihrer Präventionsarbeit erhalten.

Auch das Präventionsangebot des LfV Hessen hilft den Bürgerinnen und Bürgern dabei, sich in die Lage zu versetzen, extremistische Narrative, Verschwörungsideologien und Falschinformationen besser zu erkennen und zu dekonstruieren.

Auf dem hessischen Verbraucherschutzportal → www.verbraucherfenster.de erschien im Jahr 2019 ein Beitrag über „Bots“. Der Begriff „Bot“ bezeichnet Computerprogramme, die nach Aktivierung ohne weiteres menschliches Zutun im Internet agieren und kommunizieren. Indem Bots unter anderem auch Fake News im Netz verbreiten, können die Internetnutzer gezielt in ihrer Meinungsbildung beeinflusst werden. Der Artikel klärt auf und gibt praktische Tipps.

Im März 2020 wurde dort ferner ein Beitrag veröffentlicht, der vor Falschmeldungen auf Social-Media-Kanälen warnt. Er enthält praktische Tipps, wie man solche Meldungen erkennt und was zu tun ist, wenn man solche erhalten hat.

Weitere Beiträge im Verbraucherfenster zu dem Thema, etwa zur Nutzung technologischer Lösungsansätze (umgekehrte Bildersuche, forensische Methoden) und zum Quellencheck, werden aktuell diskutiert.

Frage 11. Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen bestehen auf Bundes- und Landesebene für den Umgang mit Des- und Misinformationen?

In Deutschland gibt es kein generelles Gesetz, das die Herstellung und Verbreitung von Falschinformationen untersagt. Abhängig von den Umständen des Einzelfalls können Vorschriften aus verschiedenen Gesetzen zur Anwendung kommen.

Das Strafrecht etwa beinhaltet für den Fall, dass personenbezogene Informationen falsch oder nicht nachweislich wahr wiedergegeben werden, mehrere Sanktionsvorschriften. Voraussetzung ist stets, dass die Tatsache „ehrenrührig“ ist, also dazu geeignet, den Betroffenen „verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen“. Während die üble Nachrede in § 186 und die Verleumdung in § 187 die ehrverletzende Tatsachenäußerung gegenüber Dritten sanktionieren, erfasst § 185 (Beleidigung) die Äußerung von Tatsachen und Werturteilen gegenüber dem Betroffenen selbst und die Äußerung von Werturteilen gegenüber Dritten. § 187 StGB normiert die „Verleumdung“ und damit die Verbreitung unwahrer, ehrenrühriger Tatsachen „wider besseres Wissen“. § 186 StGB stellt die „üble Nachrede“ unter Strafe, bei der es ausreicht, dass eine Tatsache verbreitet wird, „die nicht erweislich wahr ist“. Das Risiko der Nichterweislichkeit trägt hier die Person, die ein Gerücht „in die Welt setzt“ oder weitergibt. § 188 StGB kann zu einer Strafmaßverschärfung führen, wenn sich eine Äußerung i.S.d. §§ 186, 187 StGB gegen eine „im politischen Leben des Volkes stehende Person“ richtet, die Beweggründe mit der Stellung der Person im öffentlichen Leben zusammenhängen und die Äußerung „öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften“ erfolgt.

Im Einzelfall können Taten wegen Wahrnehmung berechtigter Interessen (§ 193 StGB) gerechtfertigt sein. Wichtigstes Beispiel ist die Verdachtsberichterstattung in der Presse, der eine Recherche vorausgegangen ist, und die transparent darstellt, dass sie „nur“ eine Verdachtslage abbildet. Das Strafrecht vollzieht hier die verfassungsrechtliche Wertung zu Gunsten der Meinungs- und Pressefreiheit nach.

Denkbar ist auch, dass eine Verbreitung von Falschinformationen zu einer Strafbarkeit wegen Störung des öffentlichen Friedens (§ 126 StGB) (§ 145 d StGB) führt.

Wenn auf die Begehung einer schweren Straftat hingewiesen wird, müssen die Ermittlungsbehörden auf Grund des Legalitätsprinzips (§§ 152, 160 StPO) tätig werden. Entspricht die Behauptung nicht der Wahrheit, so kann sich der Verbreiter der Falschinformation wegen Vortäuschens einer Straftat nach § 145 d Absatz 1 Nr. 1 StGB strafbar machen.

Erstrebt der Verbreiter von Falschinformationen durch seine Handlung eine finanzielle Bereicherung für sich, indem andere Personen dadurch getäuscht und zu einer irrtumsbedingten Vermögensverfügung mit Schadenseintritt veranlasst werden, kommt eine Strafbarkeit wegen Betruges, § 263 StGB, in Betracht.

Spezialgesetzliche Straf- und Bußgeldvorschriften, die das Verbreiten von Falschinformationen sanktionieren, finden sich etwa im Kapitalmarktrecht. So wird unter einer Markt- bzw. Kursmanipulation nach Art. 12 Marktmissbrauchsverordnung (MAR) z.B. eine Handlung verstanden, die falsche Signale zu Angebot, Nachfrage oder Preis eines Finanzinstruments gibt oder ein unrichtiges Kursniveau eines Finanzinstruments sichert. Auch eine Tätigkeit an Finanzmärkten, die durch Täuschung den Kurs eines Finanzinstruments beeinflusst sowie eine Verbreitung von Informationen, die falsche Signale zu Angebot oder Kurs eines Finanzinstruments gibt oder ein unrichtiges Kursniveau herbeiführt, können hierunter fallen. Die Marktmanipulation und der Versuch hierzu sind nach Art. 15 MAR verboten. Verstöße dagegen sind Ordnungswidrigkeiten nach § 120 Absatz 2 Nr. 3 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG); bei Einwirkung auf den Preis des Finanzinstruments Straftaten nach § 119 Absatz 1 WpHG.

Daneben gibt es noch zahlreiche weitere Gesetze, die „fehlerhafte Informationen“ behandeln. Dies sind etwa (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- das Bürgerliche Gesetzbuch,
- das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb,
- das Heilmittelwerbegesetz,
- die Health Claims Verordnung,
- das Hessische Privatrundfunkgesetz und das Hessische Pressegesetz sowie
- das Netzwerkdurchsetzungsgesetz.

Der Medienstaatsvertrag, der seit 7. November 2020 in Kraft ist, enthält ebenfalls zentrale Bestimmungen. So sieht er im Digitalen folgende erweiterte Sorgfaltspflichten vor: Geschäftsmäßig angebotene, journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien, in denen regelmäßig Nachrichten oder politische Informationen enthalten sind, müssen gem. § 19 Abs. 1 S. 2 MStV den anerkannten journalistischen Grundsätzen entsprechen.

Für die Kontrolle der Einhaltung dieser Grundsätze wurde ein abgestuftes System eingeführt, das die Möglichkeit zur Selbstregulierung enthält. Sollte sich ein Anbieter nicht einer Einrichtung der Selbstregulierung anschließen, ist eine Überprüfung der Sorgfaltspflichten durch die zuständige Landesmedienanstalt vorgesehen (§ 109 Abs. 1 MStV). Dies gilt nicht für Anbieter von Telemedien im Sinne von § 19 Abs. 1 S. 1 MStV, zu denen insbesondere Online-Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften gehören.

Auch das Hessische Verfassungsschutzgesetz enthält Bestimmungen zu dem hier relevanten Kontext. Aufgabe des LfV Hessen ist es nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Hessisches Verfassungsschutzgesetz (HVSG), den zuständigen Stellen zu ermöglichen, rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder zu treffen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben darf das Landesamt nach § 4 Abs. 1 Satz 1 HVSG die hierzu erforderlichen Informationen erheben und verarbeiten. Dies schließt die Informationserhebung mit nachrichtendienstlichen Mitteln ein, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen der §§ 5 ff. HVSG dafür vorliegen. Das LfV Hessen beobachtet Desinformationen gemäß seinem gesetzlichen Auftrag (§ 2 HVSG), sofern es sich um Bestrebungen ausländischer Nachrichtendienste (Spionage) und verfassungsfeindlicher Organisationen handelt, auch unterhalb der Grenze der Strafbarkeit. Die gebotenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Falschinformationen müssen unter Beachtung der grundrechtlich gewährleisteten Meinungsfreiheit nach Art. 5 GG erfolgen und dürfen diese nicht unterlaufen.

Frage 12. Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen sind aus Sicht der Landesregierung auf Landesebene für den Umgang mit Des- und Misinformationen noch erforderlich?
Welche davon sind bereits in Arbeit? Wann werden diese vorliegen?

Die Landesregierung begleitet den dynamischen Prozess der Digitalisierung und prüft fortwährend, ob sich aus diesem heraus auf Landesebene gesetzlicher Regelungsbedarf ergibt. Das gilt auch für den Umgang mit dem Phänomen digital verbreiteter Falschinformationen.

Frage 13. Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen sind dagegen noch auf Bundesebene für den Umgang mit Falschinformationen notwendig?

Um die Urheber strafrechtlich relevanter Falschinformationen zu verfolgen, sollte die Möglichkeit einer rückwirkenden Zuordnung von krimineller Desinformation zum Urheber durch die grundrechtsschonende Nutzung von Verkehrsdaten geprüft und gegebenenfalls weiter verbessert werden. Andernfalls können Straftaten im Internet oft nicht aufgeklärt werden, weil die durch den Provider immer nur zeitweise nacheinander an verschiedene Kunden vergebene IP-Adresse für einen zurückliegenden Tatzeitpunkt nicht mehr dem Täter zugeordnet werden kann. Bei Straftaten, die mittels Internet begangen werden, stellt die IP-Adresse des Täters regelmäßig den einzigen, immer aber den ersten, effizientesten und schnellsten Ermittlungsansatz dar. Ohne die Zuordnung der IP-Adresse zu einem Anschlussinhaber besteht die Gefahr, dass Ermittlungen wegen krimineller Desinformation ins Leere laufen, weil keine anderen Spuren vorhanden sind.

Zudem könnte das sogenannte Marktortprinzip für ausländische Internetdienstleister eingeführt werden. In vielen Ermittlungen wegen strafrechtlich relevanten Falschinformationen besteht wegen der Grenzenlosigkeit des Internets Auslandsbezug. Entsprechend sind hierbei die Planungen im Zuge des Digital Single Market und des Digital Services Act auf EU-Ebene hilfreich. Im Rechtshilfeweg können dringend nötige Beweisdaten oft nicht oder nicht rechtzeitig erlangt werden (z.B. wegen fehlender beiderseitiger Strafbarkeit oder weil das bisherige Rechtshilferecht zu schwerfällig oder zu umständlich ist). Allein mit der Umsetzung des NetzDG ist das nicht leistbar, da es keine rechtshilferechtlichen Regelungen enthält. Durch die Einführung des Marktortprinzips auf nationaler Ebene werden ausländische Internetdienstleister, die ihre Dienste auch in Deutschland erbringen, gesetzlich verpflichtet, eine deutsche Kontaktstelle für die Ermittlungsbehörden einzurichten, die Ermittlungersuchen zeitnah zu beantworten hat.

Hessen hat zur 13. Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) 2017 in Dresden einen Beschlussvorschlag mit dem Titel „Falschmeldungen im Internet bekämpfen“ vorgelegt, der auch beschlossen wurde.

Der Bund wird darin gebeten zu prüfen, wie Betreiber marktrelevanter Plattformen bei Kenntnis offensichtlich rechtswidriger, weil bewusste Falschinformationen enthaltende Nachrichten zur Löschung verpflichtet werden können. Außerdem wurde die Markierung von Fake News auf Plattformen vorgeschlagen, um Fake News zu bekämpfen und Nutzerinnen und Nutzer aufzuklären und zu sensibilisieren.

Der hessische Beschlussvorschlag enthielt ferner eine Prüfbitte an den Bund, ob und ggf. wie gemeinnützige Rechercheorganisationen gefördert werden können.

Frage 14. Wie kann sichergestellt werden, dass durch Regulierung die grundgesetzlich garantierte Meinungsfreiheit nicht eingeschränkt wird?
Wie sind aus Sicht der Landesregierung Meinungsfreiheit und Falschinformationen gegeneinander abzuwägen?

Die gebotenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Falschinformationen müssen unter der grundsätzlichen Gewährleistung des Grundrechts auf Meinungsfreiheit erfolgen und dürfen diese nicht unterlaufen (vgl. Vorbemerkung).

Frage 15. Wo sieht die Landesregierung die Grenzen der Bekämpfung von Falschinformationen, z.B. auch bei dysfunktionaler Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses?

Grundsätzlich muss immer gelten, dass der Wesenskern der liberalen Demokratie, der sich insbesondere auch durch die Meinungsfreiheit ausdrückt, nicht eingeschränkt werden darf (vgl. Vorbemerkung).

Frage 16. Wie wird geregelt bzw. soll zukünftig geregelt werden, dass Intermediäre nur im gesetzlichen Rahmen präventive oder repressive Instrumente einsetzen können?

Die Landesregierung geht davon aus, dass Intermediäre grundsätzlich im gesetzlichen Rahmen Instrumente nutzen.

Frage 17. Wie bewertet sie eine mögliche Selbstregulierung der Intermediäre?

Im Hinblick auf die Eindämmung von hasserzeugenden und sonstigen strafbaren Falschinformationen hat sich aus Sicht der hessischen Strafverfolgungspraxis die Selbstregulierung der Intermediäre in der Vergangenheit als unzureichend erwiesen. Daher ist aus Sicht der Landesregierung

ein normenklarer gesetzlicher Rahmen auf Bundesebene mit eindeutigen Vorgaben für die Kooperation der Intermediäre mit den Strafverfolgungsbehörden unverzichtbar.

Unabhängig von der strafrechtlichen Bewertung werden durch das Medienrecht Vorgaben für Intermediäre gemacht, wenn es um journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte geht. Die Medienintermediäre haben nach den Vorgaben des Medienstaatsvertrags (MStV) solchen Anbietern einen diskriminierungsfreien Zugang zu ermöglichen sowie die Funktionsweise der Algorithmen, namentlich deren Auswahlkriterien für die Sortierung, transparent darzulegen (§§ 93, 94 MStV). Stellt eine Landesmedienanstalt durch ihr Willensbildungsorgan ZAK (Zulassungs- und Aufsichtskommission) einen Verstoß gegen diese Bestimmungen fest, fordert sie den Medienintermediär zur Nachbesserung auf. Eine Selbstregulierung ist insoweit derzeit nicht vorgesehen.

Bevor ergänzende rechtliche Schritte, etwa in Richtung einer Selbstregulierung - unternommen werden, sollte zunächst die Praxis aufgrund der neuen Regulierungsvorgaben abgewartet werden.

Das gilt auch für sog. Video-Sharing-Dienste-Anbieter, die gem. §§ 10a und 10b TMG den Nutzern die Möglichkeit anzubieten haben, rechtswidrige audiovisuelle Inhalte elektronisch zu melden. Bei etwaigen Streitigkeiten – etwa beim Unterlassen von Maßnahmen wie der Löschung bzw. Deaktivieren von Videos oder Accounts – wird seitens der Landesmedienanstalten eine Schlichtungsstelle zur Durchführung eines freiwilligen außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens eingerichtet.

Frage 18. Inwieweit kann diese Selbstregulierung von der Medienaufsicht überwacht und ggf. korrigiert werden? Hat die Medienaufsicht aus Sicht der Landesregierung die dafür notwendigen finanziellen und personellen Mittel?

Die journalistischen Sorgfaltspflichten gem. § 19 Abs. 1 Satz 1 MStV müssen nicht mehr nur von der „Onlinepresse“, sondern auch von Telemedienangeboten, in denen regelmäßig Nachrichten oder politische Informationen enthalten sind, beachtet werden. Dazu gehören insbesondere die vom Deutschen Presserat aufgestellten publizistischen Grundsätze. Nachrichten müssen vom Anbieter vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit überprüft werden. Unterliegen die Anbieter nicht der Selbstregulierung durch den Pressekodex und die Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates, können sie sich einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle anschließen.

In Bezug auf die angeschlossenen Anbieter kann die zuständige Landesmedienanstalt bei einer Überschreitung der Grenzen des Beurteilungsspielraums der Freiwilligen Selbstkontrolle in der Entscheidung über das Vorliegen eines Verstoßes gem. § 19 MStV diese beanstanden und deren Aufhebung verlangen. Andernfalls überprüft die zuständige Landesmedienanstalt durch die ZAK, ob ein Verstoß gegen die journalistischen Sorgfaltspflichten vorliegt.

Frage 19. Sind für die Landesmedienanstalten weitere Mittel und Kompetenzen notwendig, damit diese Intermediäre besser regulieren und kontrollieren können?

Frage 20. Sieht die Landesregierung neben den Landesmedienanstalten weitere Institutionen, die eine Aufsicht wahrnehmen könnten?

Frage 21. Wie bewertet sie in diesem Zusammenhang die Vorteile der Landesmedienanstalten – Staatsferne und Erfahrungen in der Rundfunkaufsicht – als Aufsichtsbehörde für den Umgang mit Falschinformationen der Intermediäre?

Die Fragen 19. bis 21. werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die LPR Hessen hat dargelegt, dass aufgrund der Erfahrungen der letzten Monate seit Inkrafttreten des MStV im November 2020 zu erwarten ist, dass der Großteil der Dienste-Anbieter, denen Verstöße gegen journalistische Sorgfaltspflichten zur Last gelegt werden, weder der Selbstregulierung durch den Pressekodex unterliegen noch einer freiwilligen Selbstkontrolle angeschlossen sind. Eine Vielzahl der Fälle sei daher durch die Landesmedienanstalten zu überprüfen. Die LPR Hessen sieht aufgrund der Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches nach aktuellem Kenntnisstand eine deutliche Verschiebung des Aufgabenbereichs in Richtung der Aufsichtsfunktion gegenüber der Rechtslage unter dem Rundfunkstaatsvertrag (RStV). Darüber hinaus fehlen aus Sicht der LPR Hessen die gesetzlichen Ermächtigungen, um Dienste-Anbieter bspw. durch Abfrage der Registrierungsdaten bei Sozialen Medien oder über die IP-Adressen bei Telekommunikationsanbietern zu ermitteln. So könnten Verstöße gegen die journalistischen Sorgfaltspflichten zwar festgestellt, aber nicht verfolgt werden, weil der verantwortliche Anbieter durch die Landesmedienanstalt nicht ermittelbar ist und Provider zur Herausgabe der Daten nicht verpflichtet werden können. Damit liege die alleinige Möglichkeit zur respressiven Verhinderung von Desinformationen unterhalb der strafrechtlich relevanten Schwelle beim Medienintermediär selbst.

Der von der LPR Hessen beschriebene Mechanismus, der in dem Ende 2020 in Kraft getretenen §19 MStV geregelt ist, war Gegenstand vielfältiger Diskussionen im Länderkreis. Anregungen und Probleme in diesem Zusammenhang werden gesammelt und evaluiert. Die sich daraus ergebenden notwendigen Anpassungen werden im Länderkreis diskutiert.

Die LPR Hessen diskutiert an, ob die Entscheidung über die Sperrung einzelner Nutzer-Accounts sozialer Netzwerke auch künftig bei dem Unternehmen selbst liegen soll. Die LPR Hessen sieht als denkbaren Weg, dass die Landesmedienanstalten als staatsferne und wirtschaftlich unabhängige Institutionen die rechtlichen Mittel zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Medienintermediäre erhalten. Eine Entscheidung darüber setzt einen bundes- und gegebenenfalls auch europaweiten politischen Kompromiss voraus, der dann beispielsweise über den Medienstaatsvertrag beziehungsweise europäische Rechtsakte kodifiziert werden müsste. Inwiefern es einen solchen gemeinsamen politischen Willen aller notwendigerweise zusammenwirkenden Akteure und eine Einigung geben wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehbar.

Der Aspekt der Staatsferne ist auch aus Sicht der Landesregierung, soweit es um die Beurteilung von Inhalten der Meinungsäußerungen geht, ein verfassungsrechtliches Gebot. Vor diesem Hintergrund ist die Auffassung der LPR Hessen, dass schon die aktuell gegebene Zuständigkeit einer nachgeordneten Bundesbehörde (Bundesamt für Justiz) nach dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz auf (verfassungs-)rechtliche Bedenken stößt, nachvollziehbar.

Die „Aufsicht“ wird neben der Landesmedienanstalt durch die nach den oben genannten Gesetzen jeweils zuständigen Stellen ausgeübt.

Frage 22. Wie kann Vielfalt geschützt und gefördert werden?
Wie bewertet die Landesregierung hierbei Faktenchecks?
Wie könnten die Ergebnisse von Faktenchecks veröffentlicht bzw. für Nutzer auffindbar gemacht werden?

Einflussnahme auf den Inhalt von Meinungen steht staatlichen Institutionen nur begrenzt zu. Aufgabe der allgemeinen Gesetzgebung, etwa im Bereich Schule, ist es, einen Rahmen für eine vielfältige Gesellschaft zu etablieren. Daneben ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seiner verfassungsrechtlich verankerten Aufgabe einer vielfältigen und ausgewogenen Grundversorgung der Bevölkerung mit sachlich zutreffenden Informationen zu nennen. Auch dieser dient letztlich dazu, Fehlinformationen zu enttarnen und die breite Öffentlichkeit über verschiedene Sachverhalte zu informieren, zu warnen und aufzuklären. Damit dies gelingt, sind in den entsprechenden Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten pluralistisch aus verschiedenen Gruppen der Gesellschaft entsandte Repräsentanten vertreten, die auf eine ausgewogene Berichterstattung achten.

Faktenchecks unterstützen Nutzer bei der Bewertung von Informationen. Solche können über Suchmaschinen auffindbar gemacht werden.

Die Landesregierung bewertet Faktenchecks grundsätzlich positiv. Deshalb gab es bereits 2017 die Prüfbitte an den Bund mit Blick auf die Förderung gemeinnütziger Rechercheorganisationen.

Solche Organisationen können einen wirkungsvollen Beitrag zur Identifizierung von sogenannten „Fake News“ leisten. Für die Veröffentlichung von Faktenchecks sind die Organisationen selbst verantwortlich.

Frage 23. Sieht die Landesregierung eine Steigerung der Verbreitung von Desinformation z.B. durch erhöhten Nutzen von sozialen Medien?

Da die Verbreitung von Desinformation über soziale Medien stattfindet, kann damit im Grundsatz auch eine Steigerung durch erhöhte Nutzung angenommen werden. Die Verbreitung von Desinformationen und Falschinformationen wird durch die sog. „Neuen Medien“ deutlich begünstigt. In sozialen Netzwerken lassen sich diese rasch verbreiten und verstärken. Erleichtert wird dies durch den Einsatz automatisierter Accounts (Bots) oder sog. Internet-Trolle. Für den Bereich der Kinder und Jugendlichen wird diese Annahme auch in der aktuellen JIM-Studie 2020 des medienpädagogischen Forschungsverbunds Südwest gestützt. Diese weist eine Ausweitung der Nutzungszeiten von digitalen Medien auf. Dabei ist der Anteil der Jugendlichen, die negative Erfahrungen im Netz, unter anderem durch Hassbotschaften, beleidigende Kommentare in sozialen Netzwerken oder Fake News, gemacht haben, gestiegen.

Der Landesregierung liegen allerdings keine quantitativen Informationen dazu vor, wie hoch der Anteil an Fehlinformationen in den sozialen Medien ist und wie sich dieser in den vergangenen Jahren verändert hat.

Frage 24. Plant sie Maßnahmen gegen eine missbräuchliche Verwendung von Social Bots?
Wenn ja, welche?

Aus Sicht der Landesregierung besteht eine konkrete Gefahr der Verzerrung politischer Debatten über soziale Netzwerke mit Hilfe von Social Bots. Eine Kennzeichnung von Nachrichten, die von Social Bots stammen, kann eine geeignete Maßnahme sein, um einer solchen Verzerrung entgegen zu wirken. Für die Nutzerinnen und Nutzer sozialer Netzwerke wäre dann stets erkennbar, welche Nachrichten von Menschen und welche von Maschinen kommen. Hessen hat sich zuletzt im Oktober 2018 im Bundesrat für eine solche Kennzeichnungspflicht eingesetzt.

Eine Kennzeichnungspflicht kann allerdings nur ein erster Schritt im Kampf gegen organisierte Desinformationskampagnen sein. Denn dieser Ansatz setzt voraus, dass die Anbieter von sozialen Medien und die Betreiber solcher Social Bots zusammenarbeiten. Häufig werden die computer-generierten Accounts allerdings gegen den ausdrücklichen Willen der Anbieter eingesetzt und stellen sich auch gegenüber den Computersystemen des Anbieters wie etwa Facebook oder Twitter als menschliche Nutzer dar. Es ist daher auch gegen die Betreiber von Social Bots vorzugehen, die ganz bewusst informationstechnische Systeme wie die sozialen Netzwerke von Facebook oder Twitter infiltrieren und somit gegen den Willen der Anbieter Falschinformationen aller Art verbreiten.

Genau diesen Ansatz verfolgt die hessische Anti-Botnetz-Initiative (Gesetzentwurf zur Einführung einer Strafbarkeit der unbefugten Benutzung informationstechnischer Systeme, BR-Drucks. 47/18), die der Bundesrat bereits beschlossen hat und die derzeit dem Deutschen Bundestag vorliegt. Der Betrieb ungekennzeichneter Social Bots gegen den Willen der Anbieter von sozialen Netzwerken wäre bei Umsetzung des hessischen Gesetzentwurfs strafbar, wenn er gegen die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Betreiber solcher sozialen Medien verstieße.

Die strafrechtliche Sanktionierung des unbefugten, täuschenden Einsatzes von Social Bots wäre im Übrigen nicht nur mit Blick auf die Beeinflussung bei politischen Botschaften oder gar bei Wahlen ein wichtiger Punkt. Auch in anderen Bereichen, etwa bei gezielten Schlechtbewertungen von Unternehmen im Internet, kommen solche Social Bots zum Einsatz.

Frage 25. Wie werden die Bürgerinnen und Bürger als Nutzer in ihrer Medienkompetenz im Hinblick auf Dis- und Misinformationen unterstützt?

Wie zu Frage 8. exemplarisch dargestellt, gibt es in Hessen eine Vielzahl von Angeboten zur Förderung der Medienkompetenz für alle Altersgruppen.

Frage 26. Welche positiven Entwicklungen sind durch eine höhere Medienkompetenz der Nutzer, z.B. im Hinblick auf Regulierung, Vielfalt, Transparenz, Kennzeichnung, von Informationen zu erwarten?

Die Landesregierung erwartet eine positive Entwicklung durch höhere Medienkompetenz in verschiedenen Bereichen. Der sichere Umgang mit digitalen Medien ist Grundvoraussetzung für private, berufliche und gesellschaftliche Teilhabe in der digitalen Welt. Die Maßnahmen zur schulischen Förderung der Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen leisten dafür einen wesentlichen Beitrag. Eine konkrete Quantifizierung dieser Entwicklung ist derzeit nicht möglich.

Frage 27. Wie bewertet sie das von den Medienanstalten in Auftrag gegebene Gutachten über Typen von Desinformation und Misinformation? Welche Schlussfolgerungen zieht sie aus dem Gutachten und wird sie die Ergebnisse des Gutachtens umsetzen?

Das Gutachten spiegelt die Auffassung der Gutachter wider und bietet interessante Einblicke in das Thema.

Die Hessische Landesregierung selbst kann die Schlussfolgerungen nicht umsetzen, da dafür der Abschluss eines Staatsvertrages erforderlich ist.

Frage 28. Inwieweit prüft die Landesregierung eigene Publikationen, Pressemitteilungen etc. auf Des- und Misinformationen?

Frage 29. Werden staatsferne Institutionen mit einer Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung im Hinblick auf Des- und Misinformationen beauftragt und wie wird mit den Ergebnissen umgegangen?

Frage 30. Wenn keine staatsfernen Institutionen mit einer Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung im Hinblick auf Des- und Misinformationen beauftragt werden, worin liegen die Gründe dafür?

Die Fragen 28 bis 30 werden im Zusammenhang beantwortet:

Die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung ist auf sachliche Information ausgerichtet. Des- und Misinformation sind ausdrücklich nicht Ziel und Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung. Die Veröffentlichungen der Landesregierung werden grundsätzlich auf Quellenseriosität und sachliche Korrektheit geprüft. Dies erfolgt in der Regel durch die publizierende Stelle sowie die jeweils zuständige Fachabteilung in den Behörden bzw. Ministerien. Bei Konzeption und Redaktion von Broschüren, Pressemitteilungen und sonstigen Veröffentlichungen wird sichergestellt, dass diese sich ausschließlich auf verifizierbare Quellen amtlicher und wissenschaftlicher Natur stützen. Da in die Erarbeitung solcher Dokumente stets mehrere, mindestens aber zwei Personen eingebunden sind, ist eine wirksame Qualitätskontrolle gewährleistet.

Darüber hinaus ist der Gegenstand von Publikationen, Pressemitteilungen etc. der Landesregierung in aller Regel deren eigenes Handeln bzw. das des nachgeordneten Bereichs. Den Wahrheitsgehalt der Informationen kann die zuständige Behörde also sicherstellen. Soweit Informationen Dritter genutzt werden, werden diese nach bestem Wissen und Gewissen auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft. Veröffentlichungen auf der Webseite (wie z.B. Pressemitteilungen), per Verteiler oder in den sozialen Medien werden ebenfalls vor Veröffentlichung in der Regel an die jeweilige Fachabteilung zur inhaltlichen Prüfung gegeben.

Die Beauftragung staatsferner Institutionen mit einer Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung erscheint praktisch nicht umsetzbar. Der Landesregierung ist zudem keine staatsferne Institution bekannt, die zeitnah und aktuell unabhängig und objektiv die Öffentlichkeitsarbeit prüfen könnte. Schließlich unterliegen viele Sachverhalte, die Gegenstand öffentlicher Verlautbarung werden, bis zu dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung der Vertraulichkeit und können damit eo ipso Dritten nicht vorab zugänglich gemacht werden. Aber natürlich werden Veröffentlichungen im Nachgang von Medien, Politik und Öffentlichkeit kritisch begleitet.

Wiesbaden, 19. Mai 2021

Axel Wintermeyer

Anlage(n):

Die komplette Drucksache inklusive der Anlage(n) kann im Landtagsinformationssystem unter:

→ <http://starweb.hessen.de> abgerufen werden.

Judith Möller • Michael Hameleers • Frederik Ferreau

Typen von Desinformation und Misinformation

Verschiedene Formen von Desinformation und ihre Verbreitung aus kommunikationswissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Perspektive

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Online-Verweise, die in der vorliegenden Publikation enthalten sind, wurden von uns sorgfältig geprüft. Sofern nichts anderes vermerkt ist, wurden sie am 20.8.2020 letztmalig abgerufen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Publikation in der Regel das generische Maskulinum verwendet. Die Angaben beziehen sich immer auf Angehörige aller Geschlechter.

Herausgeber

die medienanstalten – ALM GbR

Friedrichstraße 60

10117 Berlin

Tel: +49 30 206 46 90 0

Fax: +49 30 206 46 90 99

E-Mail: info@die-medienanstalten.de

Website: www.die-medienanstalten.de

Verantwortlich

Dr. Wolfgang Kreißig – Vorsitzender der Direktorenkonferenz
der Landesmedienanstalten (DLM)

Gestaltung und Satz

Rosendahl Borngräber UG

Kastanienallee 71

10435 Berlin

Tel: +49 30 44 01 28 00

E-Mail: mail@rosendahl-berlin.de

Website: www.rosendahl-berlin.de

Alle Rechte vorbehalten

Stand: September 2020

Typen von Desinformation und Misinformation

Verschiedene Formen von Desinformation und ihre
Verbreitung aus kommunikationswissenschaftlicher und
rechtswissenschaftlicher Perspektive

Judith Möller
Michael Hameleers
Frederik Ferreau

Ein Gutachten im Auftrag der Gremienvorsitzendenkonferenz
der Landesmedienanstalten (GVK)

Inhalt

Executive Summary	7
I Typen von Desinformation und Misinformation <i>(Judith Möller/Michael Hameleers)</i>	10
1 Desinformation: eine Bedrohung für stabile Demokratien?	10
2 Desinformation als Konzept und Abgrenzung zur Misinformation	11
3 Arten der Desinformation: Faktizität und Intentionen	12
3.1 Ungenaue, unbeabsichtigt dekontextualisierte Berichterstattung (Misinformation)	14
3.2 Unbeabsichtigt irreführender Inhalt (Misinformation)	15
3.3 Bewusste Dekontextualisierung realer Information (Desinformation)	17
3.4 Bewusste Falschinformation (Desinformation)	21
3.5 Manipulative (politische) Werbung (Desinformation)	24
3.6 Unauthentischer und irreführender Pseudojournalismus (Desinformation)	26
3.7 Propaganda (Desinformation)	30
4 Verbreitungsformen und Strategien	33
4.1 Individueller informeller und formeller Austausch in kleinem Maßstab	33
4.2 Organisierte Verbreitung	35
4.3 Koordiniertes unauthentisches Verhalten	36
4.4 Zusammenfassung der Typen der Desinformation, Verbreitung und Risiken	38
Literaturverzeichnis	39
II Desinformation aus rechtswissenschaftlicher Perspektive <i>(Frederik Ferreau)</i>	44
1 Einführung	44
2 Systematik der rechtlichen Reaktionen auf Desinformation	45
2.1 Präventive Reaktionen	46
2.1.1 Entfernung von desinformativen Äußerungen	46
2.1.2 Korrektur einer desinformativen Äußerung	47
2.1.3 Transparenzpflichten für bestimmte Äußerungen und Äußerungsformen	48
2.2 Repressive Reaktionen	49
2.2.1 Desinformative Äußerungen als Straftat	49
2.2.2 Ahndung als Ordnungswidrigkeit	50
2.2.3 Desinformative Äußerungen als Grund für das Leisten von Schadensersatz	50

2.3	Akzeptierte Desinformation	51
2.4	Sonstige Instrumente gegen Desinformation	51
2.4.1	Temporäre Nutzersperren	51
2.4.2	Eilverfahren im Wahlkampf	52
2.4.3	Reduzierung der Sichtbarkeit	52
2.4.4	Einsatz von Faktencheckern	53
2.4.5	Kennzeichnung politischer Werbung in Sozialen Netzwerken	53
2.5	Zusammenfassende Übersicht	54
3	Die Institutionen zur Sanktionierung von Desinformation	56
3.1	Zuständigkeitsverteilung zwischen Medienanstalten und sonstigen Behörden	56
3.1.1	Polizeirechtsfestigkeit der Medientätigkeit	56
3.1.2	Aufsicht über journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebote	57
3.1.3	Aufsicht über Soziale Netzwerke durch das Bundesamt für Justiz	57
3.2	Die Rolle der Intermediäre	58
3.2.1	Notwendigkeit einer Begrenzung des Einflusspotenzials	58
3.2.2	Die Intermediärsregulierung des Medienstaatsvertrags	59
3.2.3	Künftige Intermediärsregulierung auf Ebene der Europäischen Union	61
4	Rechtliche Bewertung der einzelnen Typen von Desinformation	62
4.1	Vorgehensweise	62
4.1.1	Bürger und Verbände	62
4.1.2	Medien	62
4.1.3	Politische Parteien	63
4.1.4	Staatliche Institutionen	63
4.1.5	Ausländische Staaten	64
4.2	Zu den einzelnen Typen von Desinformation	64
4.2.1	Ungenauere Berichterstattung	64
4.2.2	Unbeabsichtigt irreführende Inhalte	64
4.2.3	Absichtliche Dekontextualisierung realer Information	67
4.2.4	Bewusste Falschinformation	68
4.2.5	Manipulative (politische) Werbung	69
4.2.6	Unauthentischer und irreführender Pseudojournalismus	71
4.2.7	Propaganda	74
	Literaturverzeichnis	76
III	Schlussbemerkung: Informationsintegrität als positive Antwort auf Desinformation (Judith Möller/Frederik Ferreau)	79

Executive Summary

Ziel dieses Gutachtens ist es, verschiedene zu beobachtende Phänomene von Desinformation aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive zu definieren und voneinander abzugrenzen, um sie anschließend einer anfänglichen rechtswissenschaftlichen Einordnung zuzuführen. Auf diese Weise soll der Begriff der Desinformation für den weiteren Diskurs zugänglich und handhabbar gemacht werden.

Desinformation wird meistens definiert als die *absichtliche* Verbreitung von *unwahren* Informationen. In dieser Untersuchung analysieren wir verschiedene Subformen von Desinformation, die sich in den zwei Kernbestandteilen der Definition unterscheiden: Zum einen betrachten wir den Grad der Abweichung von faktischer Wahrheit, zum anderen unterscheiden wir nach der Absicht des Absenders. Diese beiden Dimensionen bilden auch den Ausgangspunkt für rechtliche Empfehlungen über die Regulierung der verschiedenen Formen von Desinformation.

Auf der Grundlage einer systematischen Analyse der vorhandenen Forschung schlagen wir eine zweidimensionalen Matrix vor, in der wir sieben Arten der Desinformation abbilden: (1) ungenaue Berichterstattung; (2) unabsichtlich irreführende Inhalte; (3) absichtliche Dekontextualisierung faktisch wahrer Informationen; (4) absichtliche Falschinformation; (5) irreführende politische Werbung; (6) unauthentischer und irreführender Pseudojournalismus und (7) Propaganda. Wir erörtern ferner, welche Strategien zur Verbreitung der Desinformation verwendet werden, wie z. B. koordinierte unauthentische Verbreitung von Desinformation. Wir erörtern rechtliche und politische Policy-Empfehlungen für alle Arten und diskutieren empirische Belege dafür, wie diese Arten in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden.

Jede rechtliche Reaktion auf Desinformation stellt auch eine (potenzielle) Beschränkung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung dar. Auch wenn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzweifelhaft erwiesen oder bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen bereits nicht vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst sind, gilt eine Vermutung zugunsten des Schutzes von Tatsachenbehauptungen. Die Anwendung von Instrumenten gegen Desinformation darf weder staatlichen noch privaten Institutionen die Macht darüber erteilen, den politischen und gesellschaftlichen Diskurs in ihrem Sinne zu steuern. Zugleich begründet die objektivrechtliche Dimension der Kommunikationsgrundrechte auch die Pflicht des Staates, den Meinungsbildungsprozess vor (zu viel und gefährlicher) Desinformation zu schützen.

Die deutsche Rechtsordnung reagiert mit einer Reihe von Instrumentengruppen auf Phänomene von Desinformation, die sich in präventiv und repressiv wirkende Gruppen unterteilen lassen: Präventiv wirkende Gruppen sind die Entfernung einer Äußerung, die Korrektur einer Äußerung und Transparenzpflichten für bestimmte Äußerungen. Repressiv wirkende Gruppen sind die Ahndung einer Äußerung als Straftat, die Ahndung als Ordnungswidrigkeit und das Bestimmen einer Äußerung als Grund für das Leisten von Schadensersatz. Daneben haben sowohl private Unternehmen als auch andere Rechtsgemeinschaften weitere Instrumente entwickelt, zu denen beispielsweise die Reduzierung der Sichtbarkeit von Inhalten sowie der Einsatz von sogenannten Faktencheckern durch Betreiber Sozialer Netzwerke zählen.

Zur Beaufsichtigung der Einhaltung von Regeln gegen Desinformation sind grundsätzlich die staatsfern ausgestalteten Medienanstalten berufen, sofern nicht im Bereich der journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedienangebote gemäß der neuen Aufsichtsarchitektur des Medienstaatsvertrags eine Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorrangig zuständig ist. Dagegen erweist sich die teilweise Zuweisung der Aufsicht über Soziale Netzwerke an das Bundesamt für Justiz nach dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) als rechtlich bedenklich und überdies nicht sachgerecht. Gesteht man den Intermediären zu, dass auch sie in Ausübung ihrer Grundrechtspositionen gegen rechtmäßige Desinformation vorgehen dürfen, so sollten ihre Entscheidungen jedenfalls gesetzlich umhert werden, indem die Netzwerkbetreiber strukturellen und prozeduralen Vorgaben für die Ausübung von Sanktionen gegen Desinformation unterworfen werden.

Die kommunikationswissenschaftliche Unterteilung von Desinformation in sieben Typen kann für die Auslegung gesetzlicher Vorschriften zur Einhaltung journalistischer Sorgfaltspflichten fruchtbar gemacht werden: Ungenaue Berichterstattung stellt in der Regel noch keinen Verstoß dar, während ab einer Verbreitung unabsichtlich irreführender Inhalte ein Verstoß indiziert ist. Im Falle absichtlicher Falschinformation dürften die Beurteilungsspielräume der Aufsichtsinstanzen regelmäßig auf Null reduziert sein.

Aus der rechtlichen Betrachtung der einzelnen Typen von Desinformation ergeben sich darüber hinaus folgende Handlungsempfehlungen an den Gesetzgeber:

- Die Transparenz der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des § 19 Abs. 3 S. 1 MStV ist durch gesetzliche Pflichten zu erhöhen. Die Selbstkontrolleinrichtungen müssen die ihrer Kontrolle unterliegenden Anbieter in geeigneter Weise offenlegen. Zugleich sind die Anbieter journalistisch-redaktionell gestalteter Telemedienangebote im Sinne des § 19 Abs. 1 MStV zu verpflichten, die für sie zuständige Aufsichtsinstanz im Impressum zu benennen. (siehe II.4.2.2)
- Durch eine Ergänzung der Anerkennungsanforderungen in § 19 Abs. 4 MStV sollte den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle aufgegeben werden, ihre Mitglieder zur Veröffentlichung von Rügen nach dem Vorbild der Selbstkontrolle des Deutschen Presserates zu verpflichten. (siehe II.4.2.2)
- Das Ergreifen präventiver Instrumente durch Intermediäre mit herausgehobener Bedeutung sollte gesetzlich näher geregelt werden. Der Gesetzgeber sollte den Intermediären strukturelle und prozedurale Vorgaben für die Entscheidung im Einzelfall aufgeben. Die Medienanstalten sollten mit der Überwachung der Einhaltung dieser Regeln beauftragt werden. (siehe II.4.2.3)
- Der Gesetzgeber sollte Kennzeichnungspflichten für entgeltliche politische Werbung in Sozialen Netzwerken einführen; die Kennzeichnung soll auch erhalten bleiben, wenn der Inhalt von Nutzern geteilt wird. Im Falle von Microtargeting könnte der Gesetzgeber zusätzlich vorschreiben, dass den Nutzern Umstand und Grund für die Adressierung der Werbung anzuzeigen sind. (siehe II.4.2.5)
- Politischen Parteien sollte der Einsatz von Social Bots untersagt werden. Soziale Netzwerke sollten durch eine Ergänzung des § 93 Abs. 4 MStV zur Überwachung dieser Maßgabe verpflichtet werden. (siehe II.4.2.5)

- Der Gesetzgeber sollte die Betreiber von Medienintermediären gesetzlich verpflichten, einen Inhalt binnen 24 Stunden nach Erhalt einer Beschwerde zu löschen oder zu sperren, welcher die Rechte journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote in offensichtlicher Weise verletzt und dadurch geeignet ist, die Nutzer über die tatsächliche Herkunft des Inhalts in die Irre zu führen. (siehe II.4.2.6)
- Um sämtliche (pseudo-)journalistische Formate erfassen zu können, sollte in § 19 Abs. 1 S. 2 MStV auf die Voraussetzung einer geschäftsmäßigen Erbringung verzichtet werden. Stattdessen sollte die Vorschrift für alle auf Dauer angelegten Angebote gelten. (siehe II.4.2.6)
- Nach dem Vorbild des § 53 Abs. 3 MStV sollte inländischen wie ausländischen staatlichen Stellen auch das Anbieten journalistisch-redaktioneller Telemedien untersagt werden. Für inländische staatliche Stellen sollte ergänzt werden, dass solche Telemedienangebote zulässig sind, die der Information der Öffentlichkeit über relevante Vorgänge aus dem Aufgabenbereich einer staatlichen Stelle dienen. (siehe II.4.2.6)
- Der Gesetzgeber sollte die Impressumspflichten für Rundfunkveranstalter, Presseverleger und Anbieter journalistisch-redaktionell gestalteter Telemedien erweitern. Die Anbieter sollten darin ihren wirtschaftlichen Eigentümer und ggf. weitere Anteilseigner mit besonderem Einflusspotenzial hinsichtlich der Angebotsgestaltung offenlegen. (siehe II.4.2.6)
- Inländischen wie ausländischen staatlichen Stellen sollte der Einsatz von Social Bots untersagt werden. Soziale Netzwerke sollten durch eine Ergänzung des § 93 Abs. 4 MStV zur Überwachung dieser Maßgabe verpflichtet werden. (siehe II.4.2.7)
- Allgemeine Faktencheck-Institutionen wie die EU East StratCom Task Force sollten staatsfern ausgestaltet werden. (siehe II.4.2.7)

I Typen von Desinformation und Misinformation (*Judith Möller/ Michael Hameleers*)

1 Desinformation: eine Bedrohung für stabile Demokratien?

„Der Vorwurf, meine Doktorarbeit sei ein Plagiat, ist abstrus“,¹ sagte Karl Theodor zu Guttenberg gleich zu Beginn der sogenannten Plagiatsaffäre 2011. Nach Angaben der Universität Bayreuth war dieser Vorwurf keineswegs abstrus. Guttenberg verlor seinen Titel und musste als Verteidigungsminister zurücktreten. Ein Nachrichtenereignis, das als Gerücht im Internet begann und anfangs als Desinformation missachtet wurde, stellte sich am Ende als wahr heraus. Ohne das Internetgerücht wäre ein wichtiger politischer Akteur vielleicht nie zur Rechenschaft gezogen worden. Selbst nachdem zu Guttenberg schon verurteilt war, kritisierte sein Vater die deutschen Medien wegen ihrer „Treibjagd“ gegen seinen Sohn. Über die Wahrheit stellte er fest: „Aber in dem Fall kann ich nur auf die berühmte Frage des Pilatus in der Bibel verweisen: Was ist Wahrheit? Sie zu finden, auch die eigene, ist eben oft unglaublich schwer.“²

Fast-forward in das Jahr 2020. Markus Kerber, Staatssekretär im Innenministerium spricht von einem „weltweiten Informationskampf“ im Zuge der Corona-Krise.³ Theorien über den Ursprung des Virus, die von der bewussten Herstellung in einem Labor in Wuhan bis zur Einführung von 5G reichen, werden online weit verbreitet und finden in allen Massenmedien Beachtung, mit sehr realen Folgen: In mehreren europäischen Ländern setzten Aktivisten Antennen in Brand, was zu Störungen in Mobilfunknetzen und in den von Ersthelfern genutzten Netzen führte. Andere Meldungen im Internet liefern sachlich falsche Beweise für die Schwere des Virus und stehen im Zusammenhang mit einer Zunahme von Demonstrationen gegen die Maßnahmen der Regierungen zur Bewältigung der Krise.⁴ Journalisten, die über diese Demonstrationen berichten wollten, wurden selbst gewaltsam angegriffen.

Diese beiden Beispiele haben Gemeinsamkeiten, unterscheiden sich aber auch in einer Reihe von Merkmalen: Beide begannen als Gerüchte im Internet, aber die Plagiatsaffäre stellte sich als faktisch korrekt heraus, was durch sorgfältige journalistische Arbeit belegt werden konnte, während das andere faktisch falsch ist. Beide zielten darauf ab, Mitglieder der Regierung zur Rechenschaft zu ziehen, aber nur das eine, das sich als wahr herausstellte, führte zu politischen Konsequenzen für die Machthaber, während das andere zu politischer Mobilisierung und Radikalisierung von Teilen der Bevölkerung führte. Man könnte argumentieren, dass das Beispiel von zu Guttenberg zu einer stabilen demokratischen Gesellschaft beitrug, indem es der Presse ermöglichte, als vierte Gewalt zu fungieren. Die Desinformation rund um das Coronavirus hingegen destabilisiert die Demokratie und setzt das Leben der Bürger auf sehr reale Weise aufs Spiel. Dennoch haben beide Geschichten

1 <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fussnoten-streit-dr-guttenberg-nennt-plagiatsvorwurfe-abstrus-a-745919.html>

2 <https://www.cicero.de/innenpolitik/familienerbe-ist-mehr-last-als-lust/42334>

3 <https://www.swp.de/panorama/corona-coronavirus-fake-news-protest-verschwörungstheorie-aktuell-news-46115288.html>

4 <https://www.tagesschau.de/inland/corona-demos-reax-101.html>

die Akteure in zwei Lager polarisiert: diejenigen, die sie für wahr halten, und diejenigen, die sie als gefälschte Nachrichten bezeichnen. Dies veranschaulicht, wie wichtig es ist zu definieren, was Desinformation ist.

Zwischen der Meinungs- und Pressefreiheit einerseits und andererseits der Notwendigkeit, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Stabilität der Gesellschaft vor negativen Folgen der Desinformation zu schützen, bestehen große Spannungen. Um das eine zu gewährleisten, ohne das andere zu riskieren, ist ein differenzierter Umgang mit Desinformation erforderlich. Im Folgenden werden wir zunächst eine solche differenzierte Konzeptualisierung von Desinformation vornehmen, indem wir ein zweidimensionales System zur Visualisierung der Unterschiede einführen. Sodann werden wir empirische Daten über die Einstellungen zu den verschiedenen Formen von Desinformation und Fehlinformation sowie deren Auswirkungen liefern. Schließlich werden wir die rechtlichen Rahmenbedingungen und Optionen diskutieren.

2 Desinformation als Konzept und Abgrenzung zur Misinformation

In der Debatte um Desinformation werden verschiedene Begriffe benutzt, deren Bedeutungen sich teilweise überschneiden. Der am häufigsten verwendete Terminus ist Fake News, also unechte oder gefälschte Nachrichten. Diese Bezeichnung ist jedoch problematisch⁵, da das Label Fake News von verschiedenen politischen Akteuren als Kampfbegriff zur Delegitimierung etablierter Nachrichtenmedien eingesetzt wird. Mangels einer klaren Definition ist der Begriff zum Modewort geworden, der für alles, was falsch ist, benutzt wird. In der wissenschaftlichen und politischen Debatte zu diesem Thema ist man daher dazu übergegangen, von *Desinformation* und *Misinformation* zu sprechen. Auch im Hinblick auf die Definition dieser beiden Terme ist die wissenschaftliche Diskussion noch nicht abgeschlossen.⁶ Es bildet sich jedoch ein Konsens heraus, dass eine Definition von Desinformation oder Misinformation zwei Elemente beinhalten muss:⁷ 1) es handelt sich um Informationen, die nicht wahr sind; 2) diese Information wurde entweder absichtlich (Desinformation) oder unabsichtlich (Misinformation) verbreitet.⁸

Das bedeutet, *Desinformation* ist definiert als die intendierte Verbreitung von unwahren Informationen. Die Absicht zur Irreführung ist also ein wesentlicher Bestandteil der Definition. Der Sender der Desinformation verfolgt das strategische Ziel, sein Publikum zu beeinflussen. Dazu gehören auch Ziele wie gesellschaftliche Gräben zu vertiefen, politischen Zynismus zu schüren oder politische Akteure anzugreifen.⁹

Unter *Misinformation* kann jede Art von Information verstanden werden, die falsch oder fehlerhaft ist, aber *ohne absichtlich irreführend* zu sein. In gewissem Sinne kann sie als ehrlicher Fehler verstanden werden, der allen Kommunikatoren unterlaufen kann. Beispielsweise können Politiker oder Journalisten Details zu Themen wie dem Klimawandel oder dem Coronavirus missverstehen und falsch berichten, *ohne* eine versteckte Agenda oder das Ziel zu haben, die Öffentlichkeit in die Irre zu führen. Fehler sind ein integraler Bestandteil des Informationsflusses, der uns in den heutigen digitalen Medienlandschaften erreicht. Ohne die Möglichkeit zu Fehlern ist der freie Austausch von

5 Egelhofer et al., 2020

6 Weeks & Gil de Zúñiga, 2019

7 Tandoc et al., 2018

8 Tandoc et al., 2018; Wardle, 2017

9 Wardle, 2017; Wardle & Derakhshan, 2017

Information nicht denkbar. Jedoch insbesondere in Krisensituationen wie der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 ist zu erwarten, dass der Mangel an faktischem Wissen und Beweisen ein Umfeld schafft, in dem Misinformation gedeiht.

Ein weiterer Unterschied zwischen Misinformation und Desinformation besteht darin, dass Misinformation meistens unsystematisch verbreitet wird, was ihre Korrektur einfacher macht.¹⁰ Im Gegensatz dazu wird Desinformation in der Regel *absichtlich* so gestaltet, dass sie sich unter ganz bestimmten Bevölkerungsgruppen verbreitet. Sie nutzt dabei bestehende politische Identitäten und Ideologien, um letztendlich Einfluss auf die öffentliche Meinung und die Gesellschaft zu nehmen. Solche Arten von kommunikativer Unwahrheit sind viel schwerer zu korrigieren.

Letztlich finden sich im Hinblick auf die beiden Kernbestandteile der Definition – Unwahrheit und Absicht des Senders – große Unterschiede zwischen einzelnen in der Realität vorkommenden Desinformationen. Eine Online-Anzeige, die verspricht, man könne zehn Kilo in einer Woche mit einem einfachen Trick verlieren, ist frei erfunden, aber vermutlich nicht politisch motiviert. Hingegen ist ein Foto von Migranten in einer Suppenküche mit einer reißerischen Überschrift vielleicht sehr nah an der Wahrheit, hat aber klare politische Folgen. Um das Phänomen Desinformation und Misinformation besser zu verstehen, ist es also notwendig, Typen der Desinformation und Misinformation genauer zu unterscheiden. Das ermöglicht nicht nur eine gezielte Analyse der Risiken, sondern auch konkrete und passgenaue Empfehlungen, wie man ihnen entgegenwirken kann. In der Unterscheidung der Typen orientieren wir uns an den beiden Kerndimensionen der Definition: Faktizität (Wahrheit) und Intention.

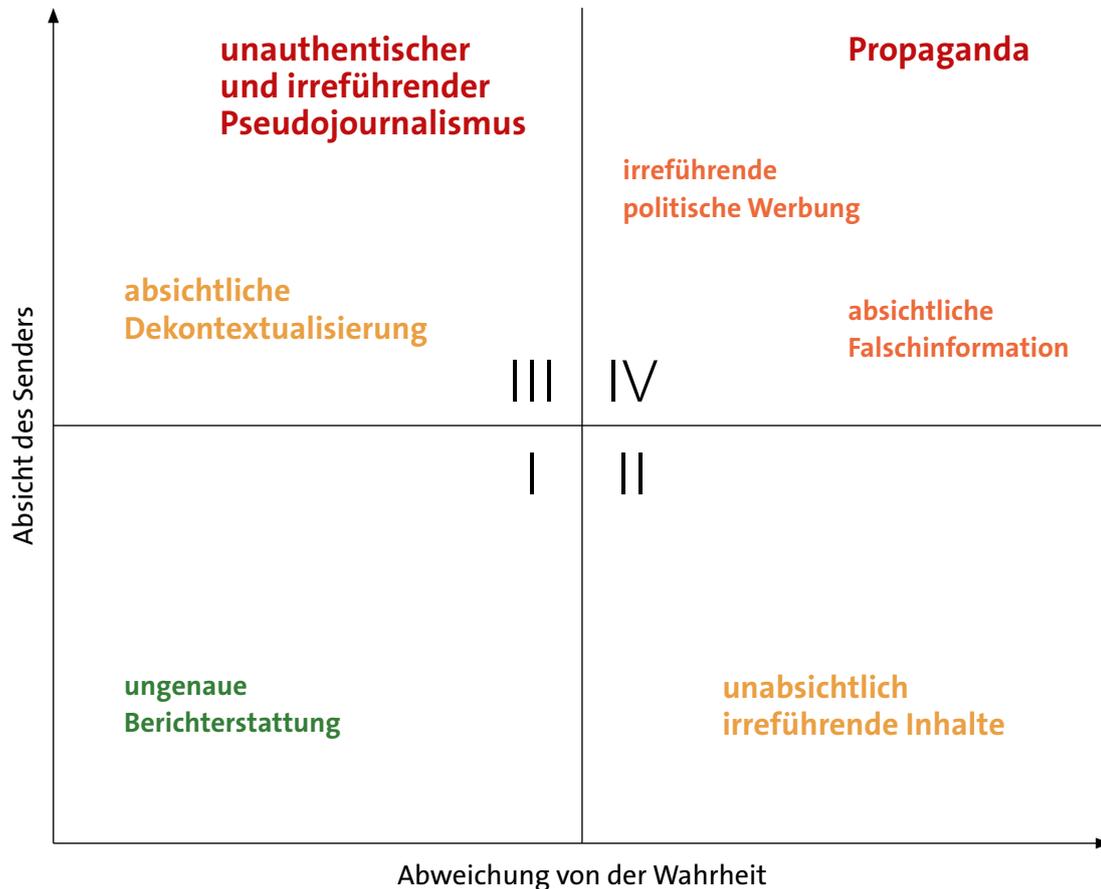
3 Arten der Desinformation: Faktizität und Intentionen

Auf der Grundlage dieser beiden Dimensionen haben wir ein Kontinuum oder einen Raum der Desinformation mit vier Quadranten entwickelt: (1) unbeabsichtigte ungenaue Berichterstattung nahe der Wahrhaftigkeit; (2) unbeabsichtigte ungenaue Berichterstattung fernab der Wahrhaftigkeit; (3) absichtliche Täuschung nahe der Wahrhaftigkeit und (4) absichtliche Täuschung fernab der Wahrhaftigkeit.

Abbildung 1 zeigt eine Matrix dieses Raums von Desinformation. Auf dieser Matrix nimmt die Tragweite von Desinformation von links nach rechts und von unten nach oben zu. Da wir Desinformation als Kontinuum verstehen, ist der Raum theoretisch mit unendlich vielen Typen von Desinformation gefüllt. Die sieben Arten von Desinformation, die in diesem Bericht unterschieden werden, sind somit keine erschöpfende Typologie von Desinformation. Dennoch betrachten wir sie als prototypische Beispiele, die die extremsten Positionen im Raum einnehmen. Wir haben genau diese Auswahl der Kernarten von Desinformation getroffen, da diese wahrscheinlich am häufigsten auftreten und als am potenziell gefährlichsten für die Gesellschaft angesehen werden. Im folgenden Abschnitt werden wir alle Arten von Desinformation, die im Raum abgebildet werden, näher erläutern. Außerdem stellen wir die Risiken der verschiedenen Formen von Desinformation vor. Dabei gilt es zu beachten, dass Risiken von allen Formen der Desinformation ausgehen, die sich jedoch im Ausmaß unterscheiden. Besonders die zuerst genannten Formen der Desinformation, die Dekontextualisierung und die bewusste Falschinformation, finden ihren Ausdruck in weiteren

¹⁰ Thorson, 2016

konkreten Darstellungsformen von Desinformation. Da sich diese Formen jedoch häufig lediglich nur leicht in Darstellung und Intention unterscheiden, sind die mit ihnen verbundenen Risiken für Bürger, Gesellschaft und Demokratie ähnlich gelagert.



Erklärung: (1) ungenaue Berichterstattung; (2) unbeabsichtigt irreführende Inhalte; (3) absichtliche Dekontextualisierung faktisch wahrer Informationen; (4) absichtliche Falschinformation; (5) irreführende politische Werbung; (6) unauthentischer und irreführender Pseudojournalismus und (7) Propaganda.

Grün bedeutet ein geringes Risiko; je größer und röter die Schrift, umso größer die Risiken für Gesellschaft und Demokratie.

Abbildung 1: Sieben Arten von Mis- und Desinformation in vier Quadranten des Desinformationsraums; Quelle: eigene Darstellung

3.1 Ungenaue, unbeabsichtigt dekontextualisierte Berichterstattung (Misinformation)

Woran erkennbar?

Die ungenaue Berichterstattung beschreibt die Darstellung der faktischen Realität im falschen Kontext, jedoch ohne Täuschungsabsicht. Im Grunde genommen kommt diese Art von Misinformation der faktischen Wahrheit am nächsten – wir finden diesen Typ daher im linken unteren Quadranten (siehe Abbildung 1). Dies kann auf verschiedene Arten geschehen: Filmmaterial wird falsch datiert, im Text werden empirische Beweise in den falschen Zusammenhang gestellt oder Fotos und Videos einem falschen Ort zugeordnet. Diesen Praktiken der Dekontextualisierung liegt jedoch keine böse Absicht zugrunde: Kommunikatoren arbeiten oft unter Zeitdruck und müssen aus einer großen Menge an Beweisen auswählen. Insbesondere im Journalismus kommen ehrliche Fehler dieser Art leider häufig vor.

Beispiel 1. Falsch zugeordnete Amazonas-Bilder¹¹

Auch Schauspieler sind nicht vor dieser Art der Misinformation geschützt. Im Jahr 2019 verbreiteten neben Leonardo di Caprio auch verschiedene andere Personen des öffentlichen Lebens Bilder zum Waldbrand im Amazonasgebiet, die nicht am angegebenen Ort oder zum angegebenen Zeitpunkt aufgenommen wurden.¹² Der Waldbrand fand zwar statt, wie jedes Jahr, und die Intention war, darauf aufmerksam zu machen. Die falschen Bilder wurden allerdings nicht absichtlich verbreitet.

- Abweichung von der Faktizität: niedrig
- Intention: keine, Fehler
- Sender: Person des öffentlichen Lebens
- Verbreitung: Soziale Medien



Abbildung 2: Screenshot vom 31.8.2020: <https://www.thequint.com/news/webqoof/di-caprio-alia-bhatt-post-old-images-amazon-forest-fire>

Wer verbreitet diese Art von Misinformation und warum?

An der Verbreitung von dekontextualisierter Berichterstattung kann jeder Mensch beteiligt sein, der öffentlich kommuniziert. Selbst wenn die Nachricht eine politische Botschaft vermittelt, hat die Handlung der Dekontextualisierung keine täuschende Intention, sondern ist ein nachlässiger Fehler (siehe Beispiel 1).

Am häufigsten werden jedoch Journalisten mit der unbeabsichtigten Dekontextualisierung in Verbindung gebracht, da sie oft unter Zeitdruck arbeiten.¹³ Die journalistische Praxis, komplexe Fakten allgemein verständlich und sinnhaft darzustellen, wird oft von unbeabsichtigten, fahrlässigen Fehlern begleitet. In der Regel haben Journalisten jedoch weder die Absicht zu dekontextualisieren noch folgen sie einer politischen Agenda, die diese Art der Fehlinformation vorantreibt.¹⁴ Auch wenn Fahrlässigkeit in der journalistischen Sorgfaltspflicht häufig Grund der Dekontextualisierung

¹¹ <https://perma.cc/Z24S-L6PM>

¹² <https://www.france24.com/en/20190823-amazon-fires-how-celebrities-are-spreading-disinformation>

¹³ Witschge & Nygren, 2015

¹⁴ Ramaprasad et al., 2019

ist, so sind es jedoch bei kleineren Redaktionen und Boulevardzeitungen mit knappen Ressourcen vielmehr der Druck, dem sie ausgesetzt sind, und die große Menge an Nachrichten, die sie täglich produzieren müssen, die zu ungenauen Recherchen führen.¹⁵ Praktiken, wie das Aus-dem-Zusammenhang-Reißen von Fakten und das reißerische Aufbereiten von Ereignissen, um höhere Auflagen oder Klickraten zu erhalten, wie sie häufig in Boulevardmedien angewendet werden, fallen allerdings unter *1.3.3 Bewusste Dekontextualisierung realer Information*.

Welche Risiken gehen von dieser Form der Misinformation für Bürger, Gesellschaft und Demokratie aus?

Das Risiko der Misinformation liegt in der Verbreitung von falschen Informationen.¹⁶ Ist dekontextualisierte Misinformation in Umlauf, kann die Konsequenz sein, dass die falsche Information bei vielen Empfängern niemals richtiggestellt wird.¹⁷ Fehleinschätzungen auf Basis falscher Fakten können die Folge sein.¹⁸ Da diese Art der Fehlinformation jedoch unbeabsichtigt ist, sind diese Effekte in der Regel unsystematisch, d. h. dass die Menschen nicht wiederholt den gleichen dekontextualisierten Informationen zum Thema ausgesetzt werden, sondern möglicherweise einzelnen Nachrichtmeldungen, die im falschen Umfeld platziert sind. Insbesondere da hinter der Misinformation keine ideologische Motivation steckt, können falsche Wahrnehmungen jedoch korrigiert werden, wenn die Menschen Zugang zu mehreren Quellen und verifizierten Informationen haben.¹⁹ (Siehe hierzu auch die *Teil III*.) Dementsprechend haben die dekontextualisierten Informationen selten nachhaltige Auswirkungen auf Gesellschaft und Demokratie. Sie verzerren, wenn überhaupt, nur kurz die Wahrnehmung einzelner Ereignisse oder Fakten für einzelne Bürger. Hinzu kommt, dass die Korrektur dieser Form der Misinformation durch die Selbstkontrolleinrichtungen bzw. den Deutschen Presserat durchgeführt wird.

3.2 Unbeabsichtigt irreführender Inhalt (Misinformatio)

Woran erkennbar?

Ebenso wie die erste Form der Misinformation verfolgt die unbeabsichtigt, irreführende Misinformation keine täuschende Absicht, jedoch ist die Abweichung von der Realität hier gravierender. Unbeabsichtigt irreführende Inhalte basieren auf falschen Informationen, wie beispielsweise falschen Zahlen, irreführenden empirischen Beweisen und/oder ungenauen Expertenanalysen. Daher wird diese Form der Desinformation auch im rechten unteren Quadranten des Desinformationsraums platziert (siehe Abbildung 1). Unter unbeabsichtigter Misinformation fällt beispielsweise das Zitieren eines Experten, der ungenaue Informationen über die Folgen eines komplexen politischen oder wissenschaftlichen Sachverhaltes anbietet. Insbesondere wenn es sich um Themen handelt, die für das Publikum intransparent und ungewiss sind, wird ein Teil der Nachrichten mit der gut gemeinten Absicht verbreitet, zu informieren. Nach späterem Erkenntnisstand stellt sich die Information im Nachhinein manchmal als unwahr heraus. Ein weiteres Beispiel: Eine Nachrichtensendung über die Entwicklung des Klimawandels präsentiert ein ungenaues Klimamodell, um ein Szenario vorherzusagen, das völlig falsch ist. Bei beiden Beispielen ist es doch von entscheidender Bedeutung, dass die zugrunde liegende Absicht darin besteht, Informationen in einer genauen und ehrlichen Weise zu verbreiten. Somit kommt diese Falschinformation häufig vor, wenn versucht wird, Expertenwissen in journalistische Formate zu übersetzen.

¹⁵ auch Beam et al., 2009; Lewis et al., 2008

¹⁶ Nyhan & Reifler, 2010

¹⁷ Reedy et al., 2014

¹⁸ van Aelst et al., 2017

¹⁹ siehe z.B. Hameleers & van der Meer, 2020

Wer verbreitet diese Art von Misinformation und warum?

Im Grunde kann jeder Kommunikator aus Versehen fehlerhafte Informationen versenden: Bürger, Politiker, Wissenschaftler, Journalisten, NGOs, Unternehmen, Institutionen usw. Eine häufige Ursache für die Verbreitung von Misinformation ist Nachlässigkeit. Die meisten Journalisten verpflichten sich Selbstkontrolleinrichtungen wie dem Deutschen Presserat; es kommt aber doch häufig vor, dass journalistische Standards wie die sorgfältige Überprüfung von Quellen verletzt werden (siehe Beispiel). Häufig stammen falsche Berichte aber auch von Bürgern, die die falsche Information, an deren Wahrhaftigkeit sie selbst glauben, über soziale Plattformen weiterversenden. Da sie zu dem Zeitpunkt glauben, dass die Misinformation korrekt ist, halten sie es für ihre Pflicht, ihre Mitbürger über die Geschehnisse in der Welt um sie herum zu informieren.

Dennoch gibt es hier eine wichtige Grauzone zwischen ehrlichen Fehlern und Fahrlässigkeit: Bürger mögen geneigt sein, Informationen zu glauben, die ihre Vorurteile bestätigen, und stehen der Wahrhaftigkeit von Informationen weniger kritisch gegenüber, wenn sie breitere (politische) Orientierungen bestätigen²⁰ – das gilt sowohl für das Publikum als auch für den Kommunikator. Eine weitere Grauzone entsteht, wenn Medienorganisationen sich in einer wirtschaftlich schwierigen Situation befinden und falsche Informationen verbreiten, weil es ihnen an Ressourcen fehlt, Quellen und empirische Beweise zu überprüfen. Dies kommt häufig bei kleineren Nachrichtenformaten und in Boulevardmedien vor. So haben Forscher aus Großbritannien festgestellt, dass in der Wahlkampagne 2017 Misinformation aus Boulevardmedien die am häufigsten vorkommende Form von Mis- und Desinformation in den Sozialen Medien gewesen ist.²¹

Beispiel 1. Falscher Zeugenbericht in der BILD-Zeitung²²

Für einen der prominentesten Fälle der irreführenden Misinformation ist die BILD-Zeitung verantwortlich. Im Jahr 2017 musste sich Chefredakteur Julian Reichelt öffentlich entschuldigen,²³ weil die BILD über ein Ereignis berichtete, das überhaupt nicht stattgefunden hatte. Die Reporter verließen sich auf die reißerischen Aussagen einer Zeugin, überprüften deren Angaben allerdings nicht. Es wurde international über diesen Fall berichtet.

- Abweichung von der Faktizität: hoch
- Intention: von der BILD-Zeitung keine, Zeugin fraglich
- Sender: Boulevardzeitung
- Verbreitung: Print- und Onlinezeitung



Abbildung 3: Screenshot vom 31.8.2020: <https://www.bild.de/news/inland/news-inland/in-eigener-sache-keine-mobartigen-uebergriffe-50428332.bild.html>

20 Chadwick et al., 2018

21 Chadwick et al., 2018

22 <https://meedia.de/2017/02/16/wir-haben-fake-news-verbreitet-wie-julian-reichelt-die-bild-kuenftig-vor-falsch-informationen-schuetzen-will>

23 <https://m.bild.de/news/inland/news-inland/in-eigener-sache-keine-mobartigen-uebergriffe-50428332.bild/Mobile.html#fromWall>

Welche Risiken gehen von dieser Form der Misinformation für Bürger, Gesellschaft und Demokratie aus?

Misinformation bezeichnet Information, die zur Zeit der Veröffentlichung als korrekt empfunden wird und sich erst später als falsch herausstellt.²⁴ Obwohl Misinformation unsystematisch verbreitet wird und keine täuschende Intention verfolgt,²⁵ wird sie Teil des Meinungsbildungsprozesses und kann trotzdem zu verzerrten Einschätzungen sowie falschen Wahlentscheidungen führen.²⁶ Besonders in Krisenzeiten sind die Menschen stark auf die von den Medien angebotenen Informationen angewiesen, um sich über Entwicklungen zu informieren und Verhaltensweisen und Einstellungen zu steuern.²⁷ Faktische Ungenauigkeiten bei Misinformation können sich daher auch in den Verhaltensweisen und Einstellungen der Bürger widerspiegeln.²⁸ Ein Beispiel: Wenn Misinformation über das Coronavirus suggeriert, dass Abstandhalten nicht zur Bekämpfung des Coronavirus beiträgt, sind die Menschen möglicherweise weniger bereit, sich an strikte Verhaltensregeln zu halten, um Distanz zu wahren. Was hier zählt, ist der Anteil der Misinformation, der die Menschen neben korrekten Informationen erreicht. So kann es vorkommen, dass Menschen mit hohem Medienkonsum einen ungenauen Artikel über das Coronavirus neben acht korrekten Artikeln zum gleichen Thema lesen und so den Fehler selbst entdecken. Wenn sich Bürger jedoch auf eine einzige Informationsquelle verlassen und sich diese Quelle immer wieder auf dieselben ungenauen Fakten stützt, kann sich dies tatsächlich auf die Wahrnehmung und das Verhalten der Menschen auswirken. Der ausschließliche Rückgriff auf eine singulären Nachrichtenquelle kann allerdings in der heutigen digitalen Medienlandschaft als zunehmend unwahrscheinlich angenommen werden.²⁹

Wiederholte Verbreitung von Misinformation kann zu Misstrauen in den Sender oder die repräsentierte Personengruppe führen. Wenn z. B. ein Politiker wiederholt für öffentlich verbreitete Falschinformation gerügt wird, leidet seine Glaubwürdigkeit und ggf. die Glaubwürdigkeit aller Politiker. Das Gleiche gilt für die Wissenschaft.

3.3 Bewusste Dekontextualisierung realer Information (Desinformation)

Woran erkennbar?

Von allen Formen der Desinformation, also der *intendierten* Falschinformation, weicht die bewusste Dekontextualisierung am wenigsten von der faktischen Realität ab. Wir definieren dies als korrekte Information in einem inkorrekten Zusammenhang. Aufgrund des hohen Grades an Faktizität ähnelt diese Form der Desinformation daher der ungenauen Misinformation (ungenau, unbeabsichtigt, dekontextualisierte Berichterstattung, siehe I.3.1) und lässt sich im oberen linken Quadranten des Desinformationsraums verorten (siehe Abbildung 1). Von der Misinformation unterscheidet sich die bewusste Dekontextualisierung jedoch maßgeblich durch die täuschende Intention. Bürger werden gezielt von einer alternativen Realität überzeugt, die ein ideologisches oder ökonomisches Ziel begünstigt. Daher richtet sie sich häufig gegen staatliche Institutionen und Mainstream-Medien.

24 Thorson, 2016

25 Waisbord, 2015

26 u.a. Hameleers et al., 2020; Reedy et al., 2014

27 Boukes et al., 2019

28 z.B. van Aelst et al., 2017

29 Laut Reuters-Studie 2020 verwenden erwachsene Nutzer in Deutschland regelmäßig verschiedene Quellen: 70% schauen, lesen oder hören Nachrichten im Internet, für 38% ist das Netz zwar die Hauptquelle, aber für nur 14% die einzige Quelle. (Hölig & Hasebrink, 2020)

Beispiel 1. #filmyourhospital

Ein Beispiel für die bewusste Dekontextualisierung ist die Aktion #filmyourhospital³⁰, die sich in den ersten Monaten nach dem Ausbruch des Coronavirus in den Sozialen Medien verbreitete. (Amateur-)Nachrichtenplattformen und Bürger auf der ganzen Welt verwendeten reale Videos von leeren Krankenhäusern und ihren Parkplätzen, um Zweifel an den Ausmaßen des COVID-19-Pandemie zu streuen.³¹ Die Kernbotschaft dieser Dekontextualisierung war, die etablierten Medien und die Regierungen würden die Bevölkerung belügen und die Behauptung aufstellen, das Coronavirus belaste die Gesundheitssysteme (d. h. es wurden Zweifel geschürt an der Notwendigkeit, die Intensivstationen zu erweitern, sowie an der Begründung, Kliniksperrungen durchzusetzen, um das Gesundheitssystem nicht zu überlasten). In Wirklichkeit filmten die Menschen andere Abteilungen von Krankenhäusern, wie z. B. reguläre Pflegeabteilungen, die in der Tat leer waren, weil die Krankenhäuser sich vorrangig auf die Versorgung von Patienten mit COVID-19-Infektion eingestellt hatten.

- Abweichung von der Faktizität: niedrig
- Intention: politische Demobilisierung (Angriff auf die vorherrschende Ordnung)
- Sender: rechte, alternative Medien (QAnon)
- Verbreitung: Soziale Netzwerke



Abbildung 4: Screenshot vom 31.8.2020: <https://observers.france24.com/en/20200422-debunked-fake-film-hospital-lies-covid19>

Wer verbreitet diese Art von Desinformation und warum?

Politisch motivierte Dekontextualisierung wird in der Regel nicht von Berufsjournalisten verbreitet. Vielmehr finden wir sie vor allem in alternativen Medien und in Sozialen Netzwerken – von Anhängern politischer Bewegungen oder politischen Akteuren.

Die Gründe für die Verbreitung variieren, meist ist die Motivation aber ideologischer oder identitärer Art. So kann sich die Verbreitung einer alternativen Realität auf die Verstärkung gesellschaftlicher Spaltung richten oder Teil einer langfristigen Strategie sein, um die politische Agenda im öffentlichen Diskurs zu etablieren (z. B. Leugnung des Klimawandels).³² Grundsätzlichen lassen sich drei Ziele dieser Form der Desinformation unterscheiden:

- Demobilisierung oder Angriffe auf die etablierte Ordnung oder politische Gegner
- Mobilisierung, um sozialen Wandel hervorzubringen³³
- langfristiger, ideologischer Wandel

Auch wenn meist keine politischen Absichten dahinterstecken, werden Inhalte von Medien absichtlich aus dem Kontext gerissen und mit emotionalem Framing gespickt, um visuell und emotional ansprechender für die entsprechende Zielgruppe zu sein. Reißerische Geschichten und vermeintlich exklusive Informationen erhöhen die Klickzahlen und steigern letztlich die Auflage (*Clickbaiting*).

30 <https://twitter.com/hashtag/filmyourhospital>

31 <https://covid19misinfo.org/2020/04/21/hospitals-around-the-world-are-being-targeted-by-conspiracy-theorists>

32 Marwick & Lewis, 2017

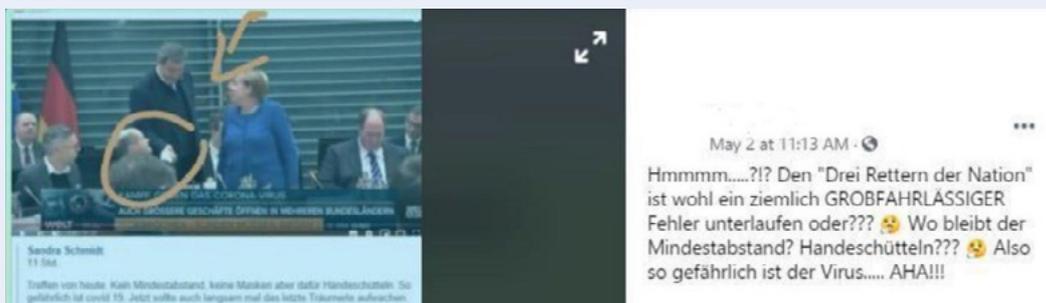
33 Bennett & Livingston, 2018

Auch ökonomisch motivierte Dekontextualisierung findet sich deshalb immer häufiger in etablierten Medien. Insbesondere bei Boulevard- und Onlinemedien gehört es zum Handwerk, Fakten so zurechtzulegen, dass die reißerische Aufmachung sich gut verkauft. Boulevardzeitungen sind deshalb nachweislich häufig für die Verbreitung von Mis- und Desinformation verantwortlich.³⁴ In Deutschland wurde insbesondere die BILD-Zeitung immer wieder für solche Praktiken gerügt,³⁵ zuletzt im Juni 2020. Bild.de hatte eine Story mit der Überschrift „Ramelow ließ sich mit AfD-Stimme wählen“ veröffentlicht. Jedoch sei dies irreführend und wäre eine unbestätigte redaktionelle Schlussfolgerung, die Ministerpräsident Bodo Ramelow unterstellen würde, er wäre Teil eines Komplots gewesen.³⁶

In den meisten Fällen der Dekontextualisierung, die sich auf die COVID-19-Pandemie beziehen (z. B. Bilder und Berichte über leere Krankenhäuser), wird die Glaubwürdigkeit der etablierten Ordnung sowie der klassischen Informationsquellen angegriffen. So werden in Beispiel 1 vermeintliche Lügen der Machthabenden aufgedeckt, Beispiel 2 zeigt das angebliche Fehlverhalten einer scheinbar heuchlerischen Elite. Beide Dekontextualisierungen stellen dabei die Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus infrage und unterstützen eine alternative Realität, die eine Verschwörung der Eliten suggeriert.

Beispiel 2. Vermeintliches Fehlverhalten der Regierungsvertreter

Auf Facebook und WhatsApp kursierte im Mai 2020 ein Bild, in dem angeblich zu sehen war, wie Bundeskanzlerin Merkel, Ministerpräsident Söder und Finanzminister Scholz die Regeln der sozialen Distanzierung ignorieren.³⁷ Bei dem Foto handelte es sich allerdings um einen Screenshot aus einem am 5. Dezember 2019 aufgenommenen Video, das als Archivmaterial von der „Welt“ veröffentlicht wurde. Der Beitrag wurde von Einzelpersonen sowie dem AfD-Kreisverband Gießen³⁸ bei Facebook geteilt und fand große Reichweite unter der regierungskritischen AfD-Wählerschaft sowie den Anhängern der QAnon-Bewegung.



- Abweichung von der Faktizität: niedrig
- Intention: politische Demobilisierung (Angriff auf die vorherrschende Ordnung)
- Sender: rechte, alternative Akteure
- Verbreitung: Soziale Netzwerke

Abbildung 5: Screenshot vom 31.8.2020: <https://correctiv.org/faktencheck/2020/05/08/nein-diese-aufnahmen-zeigen-kein-kuerzliches-treffen-von-merkel-und-soeder-ohne-masken-oder-mindestabstand>

34 Chadwick et al., 2018

35 <https://de.statista.com/infografik/2588/publikationen-mit-den-meisten-ruegen-durch-den-deutschen-presserat>

36 <https://www.sueddeutsche.de/medien/presserat-ruegen-wegen-mangelnden-opferschutzes-1.4933751>

37 https://www.schwaebische.de/ueberregional/panorama_artikel,-fake-news-enttarnt-angela-merkel-und-andere-spitzen-politiker-ignorieren-hygiene-auflagen-_arid,11220641.html

38 <https://correctiv.org/faktencheck/2020/05/08/nein-diese-aufnahmen-zeigen-kein-kuerzliches-treffen-von-merkel-und-soeder-ohne-masken-oder-mindestabstand>

Welche Risiken gehen von dieser Form der Desinformation für Bürger, Gesellschaft und Demokratie aus?

Die bewusste Dekontextualisierung baut auf realen Informationen auf und hat daher einen hohen Grad an Glaubwürdigkeit. Da das präsentierte Material allein faktisch korrekt, wobei die Argumentation meist nahe an der Wahrheit und somit nicht offensichtlich falsch ist, sind Empfänger durch die alternative Interpretation sehr leicht zu täuschen.³⁹ Deshalb birgt diese Form der Desinformation Risiken sowohl auf individueller als auch auf gesellschaftlicher Ebene.

Über alle sozialen Schichten hinweg fehlt es Menschen häufig an Medienkompetenz, um sich durch die große Auswahl an richtigen und falschen Nachrichten in der hochkomplexen digitalen Medienlandschaft zu navigieren.⁴⁰ Insbesondere online werden Informationen oft wegen limitierter kognitiver Kapazitäten heuristisch statt systematisch verarbeitet und fälschlicherweise als glaubwürdig evaluiert.⁴¹ Dies gilt umso mehr, wenn sie der eigenen Weltanschauung entsprechen.⁴² Verhalten und Einstellungen können auf diese Weise beeinflusst werden.⁴³ Sobald aber die Wahrnehmung von Sachthemen oder politischen Akteuren durch Desinformation nachhaltig verzerrt ist, wird die politische Meinungsbildung manipuliert, ideologische Überzeugungen polarisieren sich. Dadurch können falsche, unter Umständen benachteiligende Wahlentscheidungen getroffen werden.⁴⁴ Aufgrund der allgemeinen Neigung zu übereinstimmenden Ansichten (*Confirmation Bias*),⁴⁵ ist die Information, mit der wir uns umgeben, tendenziell auch geprägt durch die eigene Überzeugung (*Selective Exposure*).⁴⁶ In der Folge wird es schwieriger, Bürger überhaupt mit korrekten Interpretationen zu erreichen – jeder Versuch der aktiven Korrektur kann als Attacke auf die Überzeugungen interpretiert werden und schließlich kognitiven Widerstand in Form von sozialer Reaktanz⁴⁷ hervorrufen.

Die *politische* Dekontextualisierung suggeriert häufig eine klare politische Botschaft: Die Mainstream-Medien unterliegen der korrupten Elite und verbreiteten auf Lügen basierende Informationen. In diesem Sinne befördert diese Form der Desinformation Verschwörungstheorien, negative Emotionen und (populistische) Anti-Establishment-Einstellungen. So finden insbesondere rechtsradikale Gruppen mit starker Anti-Establishment-Botschaft Anklang. Auf gesellschaftlicher Ebene birgt die Dekontextualisierung das Risiko, dass sich die soziale Identität solcher oft antidemokratischer Eigengruppen („Wir“) stärkt und sich immer weiter von der als Fremdgruppe wahrgenommenen Mehrheitsgesellschaft („Sie“) wegbewegt (Polarisierung).⁴⁸

Neben den politischen Konsequenzen können insbesondere im Falle einer Gesundheitskrise negative Einstellungen gegenüber der etablierten politischen Elite ein pflichtwidriges Verhalten motivieren, wie z. B. die Missachtung staatlicher Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19.

39 Stroud et al., 2017

40 Vraga & Tully, 2019

41 insbesondere Lang, 2000

42 Hamelaers et al., 2020

43 Ecker et al., 2014

44 Lewandowsky et al., 2017

45 u.a. Knobloch-Westerwick et al., 2017

46 siehe z.B. Iyengar & Hahn, 2009; Stroud, 2008

47 Brehm & Brehm, 1981

48 Hamelaers & van der Meer, 2020

3.4 Bewusste Falschinformation (Desinformation)

Woran erkennbar?

Der bewussten Falschinformation fehlt jegliche faktische Basis; sie verbreitet absichtlich vollständig erfundene Geschichten. In der Regel zielt die Falschinformation darauf ab, das Publikum in die Irre zu führen und die öffentliche Meinung und/oder Wahlergebnisse zu manipulieren. Beispielsweise wurde ein Zusammenhang zwischen wachsender Migration und steigenden Kriminalitätsraten erfunden, um Unterstützung für die rechtsradikale politische Agenda zu finden. Ein weiteres Beispiel sind manipulierte Grafiken und Zahlen, die die Folgen des Klimawandels infrage stellen. Obwohl die Information in diesem Fall frei erfunden ist und es sich somit um eine Falschinformation handelt, erzeugt sie in Form eines professionell anmutenden Nachrichtenartikels einen falschen Wahrheitsanspruch.⁴⁹ Aufgrund der hohen Abweichung von der Wahrheit und des zweckgerichteten Täuschungsversuches ist diese Art der Desinformation in der oberen rechten Ecke des Desinformationsraums (siehe Abbildung 1) zu finden; sie trägt hohe Risiken für eine stabile Demokratie.

Beispiel 1. Die krankmachende Wirkung von 5G-Wellen⁵⁰

Während der COVID-19-Pandemie verbreitete sich die alternative Erklärung, dass 5G-Netze das Coronavirus verbreiten.⁵¹ Angeblich wurde dies sogar durch eine Studie belegt.⁵² Tatsächlich gibt es keine empirische Basis für einen kausalen Zusammenhang zwischen der von 5G-Netzen ausgehenden Strahlung und der menschlichen Empfänglichkeit für das Virus. Die Studie ist frei erfunden. Die Geschichte wurde entworfen, indem zwei voneinander unabhängige Ereignisse miteinander in Zusammenhang gesetzt worden sind. Sie hat damit die Existenz bzw. das Ausmaß des Coronavirus infrage gestellt und eine weltweite Verschwörung suggeriert, die versucht, die Nachteile von technologischem Fortschritt und globaler Vernetzung zu verdecken. In der Folge protestierten viele Menschen ohne Einhaltung der Maskenpflicht gegen die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie – und riskierten dabei die Verbreitung des Virus.



- Abweichung von der Faktizität: hoch
- Intention: politische Demobilisierung (Angriff auf die vorherrschende Ordnung)
- Sender: alternative Verschwörungstheoretiker
- Verbreitung: alternative Medien, Soziale Netzwerke

Abbildung 6: Screenshot vom 31.8.2020: <https://correctiv.org/faktencheck/medizin-und-gesundheit/2020/01/30/falsche-spekulationen-5g-ist-nicht-schuld-an-todesfaellen-durch-das-coronavirus>

⁴⁹ vgl. Tandoc et al., 2018; Flanagin & Metzger, 2007

⁵⁰ <https://correctiv.org/faktencheck/2020/05/28/coronavirus-nein-masken-schwachen-nicht-das-immunsystem>

⁵¹ <https://correctiv.org/faktencheck/medizin-und-gesundheit/2020/01/30/falsche-spekulationen-5g-ist-nicht-schuld-an-todesfaellen-durch-das-coronavirus>

⁵² <https://correctiv.org/faktencheck/2020/07/03/nein-pcr-tests-fuer-sars-cov-2-reagieren-nicht-positiv-auf-andere-coronaviren-von-nutztieren>

Wer verbreitet diese Art von Desinformation und warum?

Wie die Dekontextualisierung ist die Falschinformation meist politisch bzw. ideologisch motiviert – folglich sind auch ähnliche Akteure und Absichten involviert: Politische Akteure, Bürger (einschließlich Meinungsführer und aktive Nutzer Sozialer Medien) und alternative Medien wurden bisher mit der Herstellung und Verbreitung falscher Informationen in Verbindung gebracht.⁵³ In den Sozialen Medien entwickelt die Falschinformation entweder eine Eigendynamik und/oder sie wird unterstützt durch Social Bots, die einzelnen Artikeln große Reichweite sowohl in den entsprechenden Kreisen als auch darüber hinaus verschaffen (siehe I.4.3). Werden falsche Informationen dort von vertrauenswürdigen sozialen Kontakten, Prominenten oder Nachrichtenseiten geteilt, gewinnen sie erheblich an Glaubwürdigkeit⁵⁴ und sorgen für große Interaktion.⁵⁵

Auch die Ziele sind denen der Dekontextualisierung ähnlich: Indem durch einen erfundenen Zusammenhang ein bestimmtes ideologisches Narrativ gestützt wird, verstärken sich bestehende soziale Spannungen.⁵⁶ Die öffentliche Meinung wird auf diese Weise strategisch manipuliert. Das Ziel besteht darin, den Mainstream und die etablierte Ordnung infrage zu stellen (siehe Beispiel 1) – etwa um kurzfristig zu demobilisieren (z. B. durch die Delegitimierung politischer Gegner) oder zu mobilisieren (z. B. durch die Unterstützung rechtspopulistischer Positionen). Langfristig dienen diese Strategien dazu, ideologische Schemata zu konsolidieren und die politische Ordnung zu stören.

Häufig ist die Falschinformation aber auch ökonomisch motiviert und wird von Internetbetrügern verbreitet.⁵⁷ Weil Falschinformationen oft visuell und emotional ansprechend wirken, stellen sie äußerst lukrative Anzeigen dar. Die Anzeige ähnelt den Artikeln auf der Nachrichtenseite, auf der sie eingebettet ist (*Native Advertising*), und wirbt z. B. für alternative Gesundheitstipps oder Strategien, die zu schnellem Geld führen sollen. So verdient sich der Autor letztendlich mit jedem Klick kommerzielle Gewinne (*Clickbaiting*)⁵⁸ (siehe Beispiel 2). Ideologische und ökonomische Intentionen vermischen sich, wenn mit besonders aggressiv machenden Inhalten Werbeeinnahmen generiert werden (*Ragebait*).⁵⁹ Da Emotionen wie Wut einen mobilisierenden Effekt haben⁶⁰, wird das Publikum gezielt getriggert, um mit dem Beitrag zu interagieren, so die Reichweite zu erhöhen und Werbeeinnahmen zu vergrößern.

Beispiel 2. Typische Beispiele für Desinformation mit finanziellen Motiven

- Abweichung von der Faktizität: hoch
- Intention: finanziell
- Sender: Internetbetrüger
- Verbreitung: Anzeigen



Abbildung 7: Screenshot vom 31.8.2020: <https://www.inquisitr.com/6254067/busy-philipps-strapless-bikini-dog-bed>

53 z. B. Marwick & Lewis, 2017; Townsend, 2016

54 siehe *Truth Bias*, z. B. Levine et al., 1999

55 Brennen et al., 2020

56 Boberg et al., 2020

57 Tambini, 2017

58 u. a. Subramanian, 2017; Dewey, 2016

59 <https://www.theverge.com/21276897/fake-news-facebook-twitter-misinformation-lies-fact-check-how-to-internet-guide>

60 u. a. Schuck & Feinholdt, 2015

Welche Risiken gehen von dieser Form der Desinformation für Bürger, Gesellschaft und Demokratie aus?

Die Risiken der Falschinformation sind vergleichbar mit denen der bewussten Dekontextualisierung: Wenn Menschen irreführenden Informationen ausgesetzt sind, wird die politische Meinungsbildung gestört und es kann zu Fehleinschätzungen kommen.⁶¹ Da fabrizierte Inhalte leichter zu erkennen sind, sind sie weniger dazu geeignet die gesamte Bevölkerung in die Irre zu führen. Vielmehr kann man aufgrund des Confirmation Bias davon ausgehen, dass sie nur effektiv für diejenigen sind, deren Einstellungen und Zweifel am Mainstream im Einklang mit der Desinformation sind.⁶² Dabei sind die möglichen Folgen der Desinformation auf verschiedenen Ebenen möglich: kognitiv (Effekte auf Wissen), einstellungsbezogen (Effekte auf Meinungen), emotional (Effekte auf Gefühle) und Verhalten (siehe I.3.3). Das größte Risiko geht auch hier von der verzerrten Wahrnehmung aus: Wenn falsche Informationen bestimmten Narrativen (z. B. antiislamischer oder antisemitischer Art) in die Hände spielen, verhärten sich ideologische Überzeugungen und negative Emotionen wie Feindlichkeit und Hass gegenüber Mitmenschen, Misstrauen in die medialen und politischen Eliten sowie Demokratiefeindlichkeit werden geschürt.⁶³ Wir kennen das von Verschwörungstheorien, die Einzelpersonen oder soziale Gruppen für etwas verantwortlich machen, mit dem sie keineswegs im Zusammenhang stehen. Mitunter wird das Verständnis für komplexe Phänomene wie den Klimawandel vereinfacht und verzerrt, sodass die Gründe, Folgen sowie Existenz letztendlich überhaupt nicht mehr eingeordnet werden können.

Dies hat sehr reale Konsequenzen für das Verhalten derjenigen, die an die Wahrheit der Desinformation glauben. Sie beeinflusst Wahlentscheidungen oder führt dazu, dass auf gesundheitsgefährdende Heilmittel gesetzt oder wichtige Impfungen ausgesetzt werden. Darüber hinaus kann diese Form der Desinformation Trends zur Polarisierung der Gesellschaft verstärken, vor allem wenn sie bereits existierende Vorurteile bestätigt. Dies ist auch die ideologische Absicht vieler Desinformanten: die gesellschaftliche Ordnung zu stören, Gruppen zu mobilisieren und die Kluft zwischen verschiedenen Segmenten der Gesellschaft zu vertiefen, um eigene Positionen langfristig zu legitimieren oder daraus Profit zu erwirtschaften. In vielen Fällen nehmen gesellschaftliche Ressentiments aufgrund von Falschinformation die Form von verbaler und physischer Gewalt an, wie z. B. bei der Zerstörung von 5G-Masten, rassistischen Überfällen oder Hate Speech.

Es bleibt die Frage, ob die Auswirkungen der Falschinformation stärker oder schwächer sind als die Dekontextualisierung: Vermutlich wirkt die Desinformation nur, wenn sie als glaubwürdig eingestuft wird. Diese Evaluierung beruht auf individuellen Einschätzungen, aber auch auf Merkmalen der Information.⁶⁴ Die Dekontextualisierung ist subtiler, weniger realitätsfern und somit die überzeugendere Lüge. Da sie auf eine reale Faktenlage zugreift, diese aber inkorrekt interpretiert, kann die Dekontextualisierung mitunter schwieriger zu identifizieren und zu bekämpfen sein. Hingegen schafft die Falschinformation vermeintliche neue Fakten, indem sie zusammenhanglose Ereignisse für ihre Zwecke neu ordnet, jedoch ohne jegliche faktische Grundlage. Inhalt und Struktur, insbesondere Charakteristika wie eine schwache Argumentation, nicht vertrauenswürdige Quellen, Rechtschreibfehler oder eine schlechte Formatierung beeinflussen die Glaubwürdigkeit von Medieninhalten stark.⁶⁵ Falschinformation ist nachweislich häufig als solche erkennbar und verliert somit an Glaubwürdigkeit.⁶⁶

61 Lewandowsky et al., 2017

62 Brennen et al., 2020

63 hierzu insbesondere Wojcieszak, z. B. Wojcieszak & Garrett, 2018

64 Metzger et al., 2003; Schaewitz et al., 2020

65 Stroud et al., 2017

66 Horne & Adali, 2017

3.5 Manipulative (politische) Werbung (Desinformation)

Woran erkennbar?

Unter manipulativer Werbung verstehen wir eine absichtliche irreführende Form der Desinformation, die sich sowohl Mittel der Dekontextualisierung als auch der instrumentellen Erfindung von falschen Informationen zunutze macht. Wir finden sie deshalb im oberen rechten Quadranten des Desinformationsraums (siehe Abbildung 1). Die irreführende Werbung unterscheidet sich jedoch von Dekontextualisierung und Falschinformation durch die Intention, die eher instrumentell und weniger ideologisch zu verorten ist: Irreführende Werbung wird strategisch zu Wahlkampfzwecken eingesetzt, um entweder direkten Einfluss auf das Wahlverhalten zu nehmen (sway issue publics) oder um durch Spenden finanzielle Ressourcen für den Wahlkampf zu generieren.

Beispiel 1. Brexit Bus

Die vielleicht derzeit berühmteste manipulative Wahlwerbung: der Brexit Bus. Der Bus ist 2016 zu Zeiten des Referendums als Teil der Leave-Kampagne durch Großbritannien gefahren. Die Aufschrift, Großbritannien würde der Europäischen Union 350 Millionen Pfund pro Woche überlassen, ist allerdings nachweislich falsch.⁶⁷

- Abweichung von der Faktizität: hoch
- Intention: Wählermobilisierung zur Unterstützung des Referendums
- Sender: politische Unterstützer des Referendums (Team von Boris Johnson)
- Verbreitung: Werbeanzeigen und anderes Kampagnenmaterial



Abbildung 8: Download vom 19.6.2020: <https://stilloutinthecold.net/category/cold-war/>; unbekannter Fotograf, zur Nachnutzung freigegeben unter der Creative-Commons-Lizenz CC BY-SA

Wer verbreitet diese Art von Desinformation und warum?

Diese Art der Desinformation ist Teil professioneller, strategischer Kommunikation und wird gezielt in koordinierten Kampagnen zur Beeinflussung des Wahlverhaltens eingesetzt. Daher können die Quellen für diese Art der Desinformation oft mit politischen Parteien, Institutionen oder Akteuren in Verbindung gebracht werden. Häufig handelt es sich dabei um Werbetreibende (sogenannte Spindoctors) oder politische Aktivisten, die die Interessen der politischen Akteure fördern (d. h. bezahlte Trolle).

Die Gründe für die Verbreitung solcher Formen von Desinformation sind eher instrumenteller und strategischer als ideologischer Natur: Käufer von politischer Werbung manipulieren die öffentliche Meinung, um Unterstützung für einen bestimmten Kandidaten oder eine politische Bewegung zu mobilisieren (z. B. in der Form, dass rechtsradikale populistische Parteien unterstützt werden, die die etablierte politische Ordnung oder die europäische Einheit angreifen). Daher zielt die politische Werbung nicht unbedingt darauf ab, auf lange Sicht Einstellungen zu beeinflussen oder die Gesellschaft in Bezug auf Themen wie globale Erwärmung oder das Coronavirus zu polarisieren, sondern vielmehr darauf, kurzfristig zu mobilisieren oder Wähler anderer politischer Parteien zu demobilisieren. Insofern versucht die irreführende Werbung als Teil der strategischen Kampagnenarbeit

⁶⁷ <https://fullfact.org/europe/350-million-week-boris-johnson-statistics-authority-misuse>

also, ein Produkt oder eine Marke zu „verkaufen“⁶⁸ sowie die Verbindung zwischen Verbrauchern und politischen Parteien zu stärken anstatt die politische Ordnung zu stören. Diese Art der Desinformation ist in Wahlkämpfen am sichtbarsten, wenn Wechselwähler durch koordinierte Kampagnen ins Visier genommen werden.

Beispiel 2. Kampagne zur Unterstützung des niederländischen Referendums 2016

Ein konkretes Beispiel für eine koordinierte und finanzierte politische Desinformationskampagne ist im Vorfeld des niederländischen Referendums gegen das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine im Jahr 2016 zum Einsatz gekommen: Rund um das Referendum konnte eine Vielzahl von irreführenden bezahlten Inhalten registriert werden. Tatsächlich wurde die Mobilisierung für das Referendum durch alternative rechte Medienplattformen⁶⁹ und Politiker finanziert.⁷⁰ Am Ende verbuchte dieses Lager einen Sieg, da eine Mehrheit der Wähler mit „Nein“ zu dem Abkommen stimmte. Das politische Ziel der Desinformationskampagnen, die Europäische Union zu destabilisieren, wurde damit erfüllt.

Welche Risiken gehen von dieser Form der Desinformation für Bürger, Gesellschaft und Demokratie aus?

Die Absicht manipulativer Werbung besteht darin, das Wahlverhalten ihrer Empfänger zu beeinflussen. Manipulative Werbung kann auf sehr kleine Gruppen zugeschnitten werden (*Microtargeting*), um genau diejenigen zu erreichen, die für exakt diese Art der Desinformation am empfänglichsten sind.⁷¹

In diesem Zusammenhang ist wichtig zu beachten, dass die Auswirkungen von manipulativer Wahlwerbung auf das Wahlverhalten von einzelnen Bürgern im Allgemeinen eher klein sind.⁷² Das liegt daran, dass sie nur auf diejenigen wirkt, die bereits überzeugt sind. Denn unsere bestehenden politischen Einstellungen und ideologischen Überzeugungen steuern, welche Informationen wir auswählen, welches Wissen wir daraus ziehen und wie dazu Gelerntes unsere Einstellungen aktualisiert (*Motivated Reasoning*).⁷³ Stehen politische Botschaften im Widerspruch zu den eigenen Überzeugungen, werden die dargestellten Informationen ignoriert oder nicht ernst genommen, um kognitive Dissonanz zu vermeiden.⁷⁴ Deshalb ist manipulative Werbung vor allem für die Gruppen effektiv, deren Einstellung mit der Werbung übereinstimmt. Wenn sie richtig eingesetzt wird, beispielsweise durch Microtargeting, kann sie somit die Unterschiede zwischen gegensätzlichen Gruppen in der Gesellschaft vergrößern und damit die Wählerschaft fragmentieren.

Eine besondere Herausforderung der manipulativen Microtargeting-Wahlwerbung ist ihre Intransparenz. Da diese Art der Wahlwerbung nur kleine Gruppen erreicht, die wahrscheinlich nicht den Wahrheitsgehalt in der breiten Öffentlichkeit zur Diskussion stellen, entzieht sie sich wichtigen Kontrollmechanismen. Um ein Beispiel zu nennen: Wenn eine Partei zielgerichtet auf Basis von falschen Informationen dafür wirbt, die Europäische Union zu verlassen, und das Schützen der nationalen Grenzen als ihr wichtigstes Wahlversprechen nennt, würden sich euroskeptische Empfänger dieser Werbung weiter von der Europäischen Union abwenden. Mittels Microtargeting kann diese Partei dafür sorgen, dass diese Nachrichten Anhänger der Europäischen Union nicht erreichen und

68 Jackson, 2017

69 z. B. GeenStijl, <https://www.geenstijl.nl>

70 <https://www.spiegel.de/politik/ausland/niederlande-gegen-die-europaeische-union-der-traum-vom-nexit-a-1085480.html>

71 Kim et al., 2018g

72 Zuiderveen Borgesius et al., 2018

73 z. B. Carney et al., 2008

74 z. B. Thorson, 2016

somit ihre Wahlchancen bei diesen Wählern nicht verderben. Gleichzeitig ist es aber auch wichtig zu erwähnen, dass die Freiheit, politische Meinungen und Stellungnahmen zu formulieren, im Wahlkampf von enormer Bedeutung ist. Das Zensieren von Wahlkampfbotschaften birgt ein sehr hohes Risiko für einen fairen demokratischen Wahlkampf.

3.6 Unauthentischer und irreführender Pseudojournalismus (Desinformation)

Woran erkennbar?

Unter Pseudojournalismus verstehen wir, wenn Berichterstattung irreführende oder manipulierte Inhalte in gleichen oder ähnlichen Formaten der etablierten Nachrichtenquellen präsentiert. Bei näherer Betrachtung fällt indes auf, dass journalistische Standards wie das Zwei-Quellen-Prinzip oder die Verifikation von Fakten nicht eingehalten werden. Das macht es für das Publikum schwierig, Fakten von Fiktion zu unterscheiden.⁷⁵ Darum finden wir diese Art von Desinformation im oberen linken Quadranten des Desinformationsraums (siehe Abbildung 1). Der Hauptunterschied zur bewussten Falschinformation liegt also in der Art der Darstellung – es lassen sich hier allerdings zwei Subtypen unterscheiden: redaktionell journalistische Angebote außerhalb der Selbstregulierung und Fälschungen bestehender Online-Nachrichtenangebote.

Redaktionell journalistische Angebote außerhalb der Selbstregulierung

Zum einen werden eigenständige journalistische Titel und Marken unterschieden, die sich bewusst und systematisch nicht an die Standards des Pressekodex halten. Die Inhalte haben deshalb nicht per se eine desinformierende Funktion. Obwohl die Beiträge dieser Form des Pseudojournalismus klassischen journalistischen Artikeln gleichen, folgen sie nicht der traditionellen journalistischen Routine und geben sich häufig als Korrektiv der etablierten Medien aus (siehe Beispiel 1). Eine recht verbreitete Form von Pseudojournalismus tritt in Online-Nachrichten auf, die sich nicht an journalistische Standards halten, manchmal auch alternative Medien genannt. Auf diesen Websites werden tatsächliche Ereignisse aufgegriffen, jedoch in ideologischen Deutungsmustern dekontextualisiert, falsch oder einseitig berichtet und in Form eines pseudojournalistischen Produktes präsentiert.⁷⁶ Die Kombination von dekontextualisierten Fakten und falschen Informationen schafft eine irreführende Perspektive auf das tatsächliche Ereignis⁷⁷ und die Fakten werden hinter die ideologischen Ziele gestellt,⁷⁸ um die Medienagenda mit meist rechten Inhalten zu versehen.⁷⁹ Diese Form von Pseudojournalismus umfasst insofern Medienprodukte (in der Regel online), die nach außen hin wie professioneller Journalismus wirken, aber nicht nach journalistisch-redaktionellen Standards wie z. B. dem Zwei-Quellen-Prinzip entstanden sind.⁸⁰ So könnte man beispielsweise die Selbstverpflichtung zum Pressekodex als ein Kriterium nennen. Diese Einteilung hängt jedoch stark von der Definition von professionellem Journalismus ab. Auch nennenswert ist, dass die Kenntnis von und Nutzung solcher Nachrichtenplattformen in Deutschland eher gering ist.⁸¹

75 Nord & Strömbäck, 2006

76 Boberg et al., 2020

77 Benkler et al., 2017

78 Schweiger, 2017

79 Benkler et al., 2017

80 Nord & Strömbäck, 2006

81 Hölzig & Hasebrink, 2019

Beispiel 1. Politischer Pseudjournalismus

Nachdem am 7. April 2018 ein Campingbus in eine Menschengruppe im Zentrum von Münster fuhr, ließen sich Neurechte in den Sozialen Medien über islamistischen Terror aus. Noch am Tag des Attentats wurde allerdings publik, dass es sich bei dem Täter um einen Deutschen handelte. Daraufhin wurde auf der Seite „Tichys Einblick“ vermutet, dass der Attentäter islamistischen Terror nachgeahmt hätte, also entgegen den Vermutungen, der Mann sei rechtsextrem oder psychisch krank gewesen.⁸² Insofern werden Fakten dekontextualisiert und stark ideologisch antiislamisch interpretiert. Der Artikel wurde u. a. von Beatrix von Storch retweetet und das Narrativ von Persönlichkeiten aus dem rechten Spektrum wie Lutz Bachmann (PEGIDA-Gründer) und André Poggenburg (ehemals im rechtsextremen Flügel der AfD, nun parteilos) erzählt.

The screenshot shows the website 'TICHYS EINBLICK' with the subtitle 'DAS LIBERAL-KONSERVATIVE MEINUNGSMAGAZIN'. The main article is titled 'Münster: Nachahmer des islamistischen Terrors' by Alexander Wallasch, dated 'So, 8. April 2018'. The article's lead sentence reads: 'Erleichterung, weil der Mörder von Münster kein Muslim, nicht einmal ein "Paßdeutscher", ja sogar ein echter "Jens" ist? Es ist ein anderes Deutschland geworden.' The page also features a navigation menu, a date 'Sa, 11. Jul 2020', and social media sharing icons.

- Abweichung von der Faktizität: eher gering (Ereignis hat stattgefunden)
- Intention: ideologisch
- Sender: neurechte Medienmacher
- Verbreitung: Online-Nachrichtenseite

Abbildung 9: Screenshot vom 31.8.2020: <https://www.tichyseinblick.de/kolumnen/alexander-wallasch-heute/muenster-nachahmer-des-islamistischen-terrors>

Fälschungen bestehender Online-Nachrichtenangebote

Zum anderen lässt sich eine Unterform des Pseudjournalismus unterscheiden, die nach Anzeigenprinzip und – zumindest in Deutschland – eher ökonomisch motiviert ist. Dabei handelt es sich um kurzlebige Internetseiten, die bestehende Nachrichtenmarken bis ins Detail imitieren. Auf diese Weise wird das Vertrauen der Leser in den klassischen Journalismus ausgenutzt. Pseudjournalismus birgt große Risiken, da ein unaufmerksames Publikum den oftmals kleinen Unterschied zum Qualitätsmedium übersieht. So betiteln Sender der Desinformation ihre Nachrichtenartikel beispielsweise als „Bild.de“ oder „Spiegel“ und verwenden sogar dieselben Schriftarten, um das

82 <https://www.tichyseinblick.de/kolumnen/alexander-wallasch-heute/muenster-nachahmer-des-islamistischen-terrors>

Erscheinungsbild authentischer zu machen. Sie nutzen dabei den Status der traditionellen Formate sowie das Vertrauen in den bestehenden Medienmarkt aus und erreichen eine breitere Masse. Dennoch lässt sich Pseudojournalismus oft an reißerischen Überschriften, verdächtigen Quellen und unpassenden Fotos erkennen.

Beispiel 2. Ökonomisch orientierter Pseudojournalismus (*Clickbaiting*)

Das Logo und der Markenname von etablierten Nachrichtenseiten werden verwendet, um in den Anzeigenbereichen von etablierten Medien Aufmerksamkeit auf Desinformation zu lenken.⁸³ Über die Vermarkter der Medien werden so desinformierende Beiträge, meistens Gewinnspiele, aber manchmal politische Beiträge verbreitet.⁸⁴



- Abweichung von der Faktizität: hoch
- Intention: finanzieller Gewinn durch Anzeigenklicks
- Sender: Organisation, die sich auf Internetbetrug spezialisiert hat
- Verbreitung: klassische Nachrichtenportale, Soziale Medien

Abbildung 10: Screenshot vom 31.8.2020: <https://www.horizont.net/medien/nachrichten/Studie-von-Testbericht.de-Programmatic-Advertising-beguenstigt-Verbreitung-von-Fake-Nachrichten-144216>

Wer verbreitet diese Art von Desinformation und warum?

Diese Art der Desinformation kann mit verschiedenen Akteuren in Verbindung gebracht werden – obwohl sie nur selten ein Teil professioneller und koordinierter Kampagnen ist. Häufig stecken hinter Pseudojournalismus aber auch finanzielle Interessen (wie ausführlicher in Abschnitt I.3.4 beschrieben). Grundsätzlich wird diese Art von nicht authentischer Information auf zwei verschiedene Arten verbreitet: Im Falle von ideologischem Pseudojournalismus sind es in der Regel Bürger und rechte Medienmacher, die selbst Nachrichtenplattformen schaffen, um den Status quo zu untergraben und die etablierten Informationen, denen sie misstrauen, anzufechten. Solche gefälschten Nachrichtenquellen gleichen authentischen Berichterstattungs- und Nachrichtenformaten, indem nur

⁸³ <https://www.testbericht.de/presse/100-deutsche-nachrichtenportale>

⁸⁴ <https://www.horizont.net/medien/nachrichten/Studie-von-Testbericht.de-Programmatic-Advertising-beguenstigt-Verbreitung-von-Fake-Nachrichten-144216>

einige Aspekte eines echten Nachrichtereignisses manipuliert oder erfunden werden, um der politischen Agenda der Desinformation zu entsprechen. Aufgrund der Darstellungsweise liegen die Gründe für die Verbreitung von Pseudojournalismus vermutlich darin, etablierte Nachrichtenquellen, meist Qualitätsmedien, zu delegitimieren oder dem Publikum Impulse für alternative Fakten und Realitäten zu geben. Auch wenn die erfundene Botschaft eine starke politische Position widerspiegeln mag, so zielt diese Art der Desinformation nicht nur darauf ab, Menschen am Rande des politischen Spektrums zu erreichen. Selbst wenn direkte Effekte auf das Verhalten nicht erzielt werden, kann diese Art der Desinformation nachhaltig das Vertrauen in etablierte (Medien-)Organisationen verringern und Zweifel an der von offiziellen Quellen verbreiteten Realität aufkommen lassen.

Liegt dem Pseudojournalismus eine ökonomische Intention zugrunde, so werden unter Verwendung vorhandener Quellen vorhandene Layouts, Schriftarten und Namen als Vorlage für die Herstellung von irreführenden Inhalten verwendet. Alternativ werden Namen aus verifizierten Nachrichtenquellen zusammengesetzt, die zwar ähnlich sind, sich aber geringfügig von bestehenden Legacy-Formaten unterscheiden. Weil die irreführenden Nachrichtenartikel denen etablierter Quellen ähneln, werden sie besonders häufig angeklickt. Internetbetrüger profitieren von den Aufrufen und schaffen es in manchen Fällen, falsche Produkte zu verkaufen.

Welche Risiken gehen von dieser Form der Desinformation für Bürger, Gesellschaft und Demokratie aus?

Da Pseudojournalismus in Form (vertrauenswürdige Nachrichtenquelle) und Inhalt (meist dekontextualisiert) einen hohen Grad an Glaubwürdigkeit gewinnt, gilt Ähnliches wie für die Dekontextualisierung: Diese Art der Desinformation kann besonders einflussreich und wirksam sein, da sie als glaubwürdige und authentische Nachricht wahrgenommen wird; sie verleitet Menschen dazu zu glauben, die Information stamme von vertrauenswürdigen, primären Quellen.⁸⁵ Grundsätzlich sind Bürger (unterschiedlich gut) in der Lage, die Glaubwürdigkeit von Informationen auf Basis von bekannten Nachrichtenmerkmalen zu bewerten, so u. a. durch die Quelle, die Kohärenz der erzählten Geschichte oder der Stimmigkeit der Information mit vorherigem Wissen.⁸⁶ Wirkt die Nachricht aber wie jede andere, von einer glaubwürdigen Nachrichtenseite, wird es insbesondere im digitalen Umfeld schwerer, den Wahrheitsgehalt der Informationen zu bewerten. Abhängig von der kognitiven Kapazität werden die Informationen auf Basis bekannter heuristischer Signale verarbeitet anstatt systematisch analysiert und evaluiert zu werden.⁸⁷ Insofern kann die manipulative Wirkung von dekontextualisierendem Pseudojournalismus in der breiten Masse stärker sein und wird von 42 % der Deutschen in der Tat als einigermaßen bis sehr glaubwürdig wahrgenommen,⁸⁸ allerdings nur von rund 11 % erkannt und von rund 3 % aktiv genutzt.⁸⁹ Diese Form der Desinformation ist subtil, aber sehr effektiv, um langfristig Einstellungen gegen die politische Elite⁹⁰, Flüchtlinge und Migration⁹¹ oder den Klimawandel⁹² zu etablieren. Auch während der Corona-Krise wurden diese Nachrichtenkanäle hauptsächlich genutzt, um die Ereignisse zu dekontextualisieren und in das ideologische Weltbild einzufügen.⁹³

85 Flanagin & Metzger, 2007

86 Lewandowsky et al., 2012

87 Schaewitz et al., 2020

88 Ziegele et al., 2018

89 Hölzig & Hasebrink, 2019

90 Frischlich et al., 2020

91 Heft et al., 2019

92 Douglas & Sutton, 2015

93 Boberg et al., 2020

Irreführende, eingebettete Anzeigen erreichen eine größere Reichweite als Formate, die sich auf alternative Quellen oder Quellenhinweise mit eindeutiger politischer Zugehörigkeit stützen. Eine Besonderheit dieser Form von Pseudojournalismus ist, dass er Bürger über politische Gräben hinweg erreichen kann. Im Gegenzug zu Desinformationen, die von rechts- oder linksradikalen Bürgern oder Politikern stammen und nur für Menschen am Rande des politischen Spektrums glaubwürdig und überzeugend sind, können unauthentische Informationen, die vorgeben, Teil des etablierten Nachrichten-Feeds zu sein, für einen breiteren Teil der Bevölkerung überzeugend sein, wenngleich der Grad der politischen Raffinesse eine Rolle dabei spielen kann, inwieweit Menschen bereit sind, diese Art der Desinformation als Teil authentisch überprüfter journalistischer Routinen zu akzeptieren. Abgesehen von individuellen Kaufentscheidungen, beschädigen Sender dieser Art von Desinformation so letztlich die Legitimität der journalistischen Formate, die sie imitieren, und verringern schließlich das Vertrauen in Mainstream-Medien.

3.7 Propaganda (Desinformation)

Woran erkennbar?

Unter Propaganda verstehen wir die strategische Manipulation der eigenen oder einer ausländischen Bevölkerung durch Regierungen und Akteure in Machtpositionen. Propaganda ist unter den hier genannten Formen von Desinformation mit den größten Risiken behaftet – sowohl in Bezug auf die Abweichung von der Faktizität als auch auf die Täuschungsabsicht. Darum finden wir sie an der obersten rechten Stelle des Desinformationsraums (siehe Abbildung 1). Diese Art ist in ihren Risiken viel gravierender als z. B. die politische Werbung (siehe I.3.5), denn sie wird selten für die taktische, kurzfristige Beeinflussung von Wahlergebnissen eingesetzt, sondern versucht anhand von bruchstückhafter oder verzerrter Informationen, die gesellschaftliche Ordnung nachhaltig zu stören und die öffentliche Meinung einseitig zu manipulieren.⁹⁴ Propaganda konstruiert strategische Narrative (z. B. prorussisch, antisemitisch), die dann gezielt zu bestimmten Ereignissen, politischen und gesellschaftlichen Themen ausgespielt werden, um international und national wiederholt Einstellungen und Verhalten zu beeinflussen.⁹⁵ Aufgrund der operativen Natur der Propaganda wird eine Kombination verschiedener Arten der Desinformation eingesetzt und auch die Verbreitung ist mannigfaltig.⁹⁶ Sie wird von anderen Arten der Desinformation unterschieden, da sie größere Ziele verfolgt: Propaganda will nur taktisch Verhaltensweisen, Einstellungen oder Kenntnisse ändern, um schließlich das Wesen der Gesellschaft und der politischen Ordnung selbst zu verändern.⁹⁷ Es handelt sich also weniger um ein instrumentelles, sondern eher um ein ideologisches, oft allgemeineres geopolitisches Ziel (z. B. die Menschen für Russland zu gewinnen, die Einheit in Europa zu stören). Diese Unterart der hier genannten Formen von Desinformation ist deshalb wahrscheinlich die älteste und bekannteste Art der Desinformation.⁹⁸

94 Tandoc et al., 2018

95 Khaldarova & Pantti, 2016

96 Bradshaw & Howard, 2017

97 Jackson, 2017

98 So hat z. B. Lasswell schon 1927 Propaganda als „management of collective attitudes by the manipulation of significant symbols“ (Lasswell, 1927, S. 627) definiert.

Beispiel 1. Fall Lisa⁹⁹

Im Jahr 2016 zeigte der russische TV-Sender Erster Kanal „Pervyj Kanal“ einen Beitrag über die russlanddeutsche 13-jährige Lisa, die Anfang des Jahres als vermisst gemeldet worden war. In dem Beitrag wurde behauptet, dass Lisa in Berlin von Asylbewerbern entführt und 30 Stunden vergewaltigt wurde. Angeblich wurden diese Informationen von den deutschen Medien sowie dem Kanzleramt vertuscht. Der Beitrag wurde auf Facebook millionenfach angesehen und auch andere Medien wie Sputnik und Russia Today berichteten über den Fall. Schließlich gingen etwa 12.000 Menschen auf die Straße und protestierten gemeinsam mit der PEGIDA gegen die Flüchtlingspolitik der Bundeskanzlerin. Das befeuerte langfristige antidemokratische Ressentiments russischer Communitys und führte schließlich sogar zu diplomatischen Spannungen zwischen Russland und Deutschland.¹⁰⁰

- Abweichung von der Faktizität: hoch (es gab keinen Verdacht einer Vergewaltigung)
- Intention: ideologisch
- Sender: russische Medien
- Verbreitung: Nachrichtensender und Soziale Medien

Wer verbreitet diese Art von Desinformation und warum?

Propaganda wird meist mit der strategischen Manipulation der eigenen oder einer ausländischen Bevölkerung durch Regierungen und Akteure in Machtpositionen in Verbindung gebracht. Für den Staat ist die Propaganda das optimale Mittel für die Korrektur ihrer geopolitischen Position.¹⁰¹ Insofern kann Propaganda sowohl national als auch international ausgespielt werden. In beiden Fällen ist die Verbreitung professionell koordiniert und besteht in der Regel aus einem größeren Netzwerk mit klaren Hierarchien. International werden häufig regierungsnahе Medien etabliert (z. B. Russia Today). Im Vergleich zu anderen Formen von Desinformation ist dabei entscheidend, dass Medien inländischer Propaganda, die als etabliert oder staatlich im Gegensatz zu alternativen Medien gelten, hier von zentraler Bedeutung sind. Während andere Formen von Desinformation auf die alten Medien reagieren und darauf abzielen, diese zu entgleisen, tritt Propaganda als Teil des etablierten oder staatlichen Informationsangebots auf. Eigene Medien werden etabliert, regierungskritische Medien dekonstruiert und kritische Stimmen in den Sozialen Medien zensiert. Dementsprechend ist nicht die Faktizität der bestimmende Faktor, ob Information etabliert oder alternativ ist, sondern die Machtposition derjenigen, die für die Verbreitung von (Des-)Information verantwortlich sind. So ist bei ausländischer Propaganda die ausgesendete Information alternativ zu der in dem Staat vorherrschenden Realität und die Propagandamedien attackieren die mediale und politische Elite.

Soziale Medien sowie die Informationen, die dort über die Nutzer gesammelt werden, und Bots ermöglichen eine neuere Form der Propaganda: Computational Propaganda. Diese äußert sich unter anderem in individualisierter Werbung (*Microtargeting*), die nicht als solche erkennbar ist (*Native Advertising*), als auch in Form von Kommentaren unter Facebook-Beiträgen¹⁰² – somit interagieren individuelle Nutzer mit bezahlten oder algorithmischen Bots.¹⁰³ Unternehmen wie Cambridge Analytica erstellen auf Basis der Facebook-Daten genaue Nutzerprofile, auf deren Basis sehr gut zugeschnittene datenunterstützte digitale Zielgruppenstrategien entwickelt werden, die als Bestandteil

99 <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-02/falschmeldungen-fake-news-russland-propaganda-putin-donald-trump/seite-2>

100 <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/russlanddeutsche/271945/der-fall-lisa-entwicklungen-in-berlin-hellersdorf-marzahn>

101 Bjola, 2017

102 Chen et al., 2013

103 Woolley & Howard, 2016

in die politischen Kampagnenführung eingehen.¹⁰⁴ Während des US-Wahlkampfes 2016 wurde z. B. insbesondere spalterische Werbung zu den Themen Immigration und Nationalismus hauptsächlich über Facebook an weiße Wähler in den Südstaaten ausgespielt. Dafür waren jedoch nicht nur politische Parteien verantwortlich, sondern auch kleinere Gruppen und Aktivisten (von denen 20 % wiederum mit Russland in Verbindung gebracht werden konnten).¹⁰⁵ Diese Form der digitalen Propaganda stellt sich als äußerst effektiv heraus und ist aufgrund der Intransparenz oft schwer als Propaganda zu identifizieren (*Dark Posts*). Häufig wird diese Form der Propaganda zur Beeinflussung von (ausländischen) Wahlen eingesetzt, um letztlich eine Regierung zu platzieren, die die eigene Agenda unterstützt.¹⁰⁶

Welche Risiken gehen von dieser Form der Desinformation für Bürger, Gesellschaft und Demokratie aus?

Wenn staatliche Propaganda im Inland eingesetzt wird, sind die Folgen für Bürger, Gesellschaft und Demokratie gravierend: Die konstruierte Realität weicht stark von der faktischen Wahrheit ab und die öffentliche Meinung ist prostaatlich geprägt. Hier geht es eher um Einigkeit in Form von Mobilisierung als um Spaltung. Die Bürger werden von dem Regime für ihre Agenden manipuliert und falls noch demokratische Strukturen bestehen, wird mithilfe von Propaganda die Wiederwahl der herrschenden Regierung herbeigeführt. Mitunter werden demokratische Strukturen aber auch weiter abgebaut, Medien und Rechtsstaat von der Regierungsseite unterwandert. Dieser Prozess ist derzeit in Ungarn und Polen zu beobachten.¹⁰⁷ Neben der Mobilisierung für eigene Ziele werden außerdem oft Staatsfeinde kreiert, die als Sündenböcke für eigenes Fehlverhalten herhalten. So hat der ungarische Premierminister Viktor Orbán den US-amerikanischen Investor George Soros wiederholt attackiert und persönlich für die Flüchtlingskrise 2015 verantwortlich gemacht. Neben der Diffamierung von Einzelpersonen wird inländische Propaganda auch eingesetzt, um andere Staaten oder supranationale Organisationen zu delegitimieren.

Propaganda, die im Ausland eingesetzt wird, hat in der Regel zwei Ziele: 1) Spaltung der Gesellschaft; 2) Mobilisierung für den eigenen Staat. Im ersten Fall werden bestehende gesellschaftliche Spannungen von der Propaganda aufgegriffen und angefeuert. Wie im Fall Lisa kann das innenpolitische Konflikte schüren und regierungskritische Gruppen im Ausland unterstützen. So werden Medien und Politik delegitimiert, um schließlich für eigene Zwecke zu mobilisieren. Häufig werden dafür auch migrantische Gruppen instrumentalisiert – was zur weiteren Spaltung beiträgt. Die Risiken sind am Fall Lisa zu beobachten: Aufgrund von falschen Informationen werden destruktive Positionen im öffentlichen Diskurs verbreitet, die letztlich der geopolitischen Agenda des Propagandisten dienen und hier sogar zum Gegenstand diplomatischer Verhandlungen geworden sind. Sowohl Regierungen als auch kleinere, unabhängige Gruppen¹⁰⁸ versuchen weiterhin im großen Stil, ausländische und inländische Wahlen zu lenken, um entweder supranationale Institutionen als auch Regierungen zu schwächen oder ein Regime zu unterstützen, das ähnliche geopolitische Ziele verfolgt und die eigene Position stärkt.

104 Kreiss, 2016

105 Kim et al., 2018

106 Ebd.

107 Chapman, 2017

108 Karpf, 2016

4 Verbreitungsformen und Strategien

Die verschiedenen Arten von Desinformationen, die in diesem Bericht unterschieden werden, können auf unterschiedliche Weise verbreitet werden, wobei diese Verbreitung teilweise durch die politische Agenda und den (Macht-)Status des Absenders bedingt wird. Daher können wir eher dilettantische oder „unschuldige“ Taktiken von professionell organisierten Desinformationskampagnen unterscheiden. Wir skizzieren im Folgenden drei Formen der Verbreitung von Desinformation: (1) individueller informeller und formeller Austausch im kleinen Maßstab; (2) organisierte Verbreitung und (3) koordiniertes unauthentisches Verhalten.

4.1 Individueller informeller und formeller Austausch in kleinem Maßstab

Der informelle Austausch in kleinem Maßstab bezieht sich auf jedes Verhalten, bei dem Menschen Misinformation ohne professionellen Ehrgeiz und im kleinen Stil verbreiten, z. B. indem sie diese in Sozialen Medien teilen, mit Freunden oder Familie darüber sprechen. Diese Verhaltensweisen mögen von politischen Motivationen und Ideologie geleitet sein, aber die Verbreitung ist sehr individuell und unorganisiert. Daher ist ihre Reichweite auch auf nächste Kontakte beschränkt.

In diesem Sinne mag es schwierig sein, diese Verbreitungsform zu unterbinden. Es ist und sollte in einer demokratischen Gesellschaft unmöglich sein, jeden privaten Austausch von Informationen zu zensieren. Die Folgen dieses informellen Informationsaustauschs sind aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive auch recht begrenzt, da einerseits die zur Wirkung notwendige Wiederholung selten stattfindet und andererseits Menschen einander häufig gegenseitig korrigieren. Dennoch ist es essenziell, in der breiten Bevölkerung kritische Medienkompetenz zu fördern und zu kultivieren.¹⁰⁹ Dies hilft Menschen, den Auswirkungen der Desinformation, die von Gleichgesinnten geteilt wird, zu widerstehen. Dazu kommt, dass Menschen sich auch in der Lage fühlen müssen, zu widersprechen und den Sender der Misinformation zu konfrontieren. Diese Interventionen von Menschen untereinander sind sehr wirksam, da nicht nur die Misinformation, die gerade geteilt wurde, diskutiert wird, sondern auch der Sender der Misinformation für die Zukunft entmutigt wird, weitere Misinformationen zu teilen. Denn zu den wichtigsten Gründen, warum Menschen Nachrichten im Netz teilen, gehört, ein digitales Fremdbild zu kreieren, dass sie informiert und kompetent erscheinen lässt.¹¹⁰ Aus Versehen Misinformation zu teilen, beschädigt dieses Image, besonders wenn man in der Gruppe, in der man die Misinformation geteilt hat, darauf angesprochen wird.

Die Verbreitung von Misinformation findet im kleinen Maßstab auch über etablierte Massenmedien statt. Hierbei handelt es sich im Grunde um Verstöße gegen den Pressekodex. Als selbst auferlegte Leitlinie der im Deutschen Presserat zusammengeschlossenen Medien legt der Pressekodex die Grundregeln für die journalistische Arbeit fest. Dazu gehören neben der Achtung der Menschenwürde oder der Trennung von Werbung und Redaktion auch die journalistische Sorgfaltspflicht, die Pflicht, den Wahrheitsgehalt von Nachrichten zu prüfen und wahrheitsgetreu wiederzugeben. Laut Jahresbericht des Deutschen Presserates 2019 sind Verstöße gegen diese Sorgfaltspflicht der häufigste Grund für Beschwerden. Hingegen sind der häufigste Grund für Rügen Verstöße gegen die Trennung von Werbung und Inhalt. Betrachtet man die langfristige Entwicklung von Rügen und Beschwerden, so fällt auf, dass im Zuge des Aufkommens des Themas von Desinformation seit 2015

¹⁰⁹ Tully et al., 2019

¹¹⁰ Kümpel et al., 2015

zwar etwas mehr Beschwerden eingegangen sind, aber die Zahl der gerügten Vergehen nicht angestiegen ist. Dieser Befund muss allerdings vor dem Hintergrund, dass nur ein Teil der Nachrichtenmedien dem Presserat angeschlossen ist, betrachtet werden.

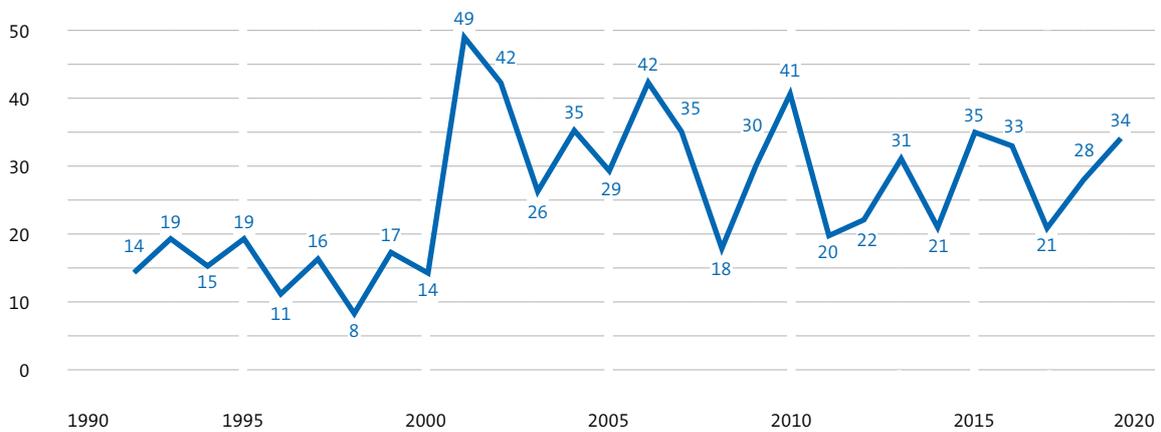


Abbildung 11: Rügen des Deutschen Presserates; eigene Darstellung;
Quelle: <https://www.presserat.de/ruegen-presse-uebersicht.html>, 19.7.2020

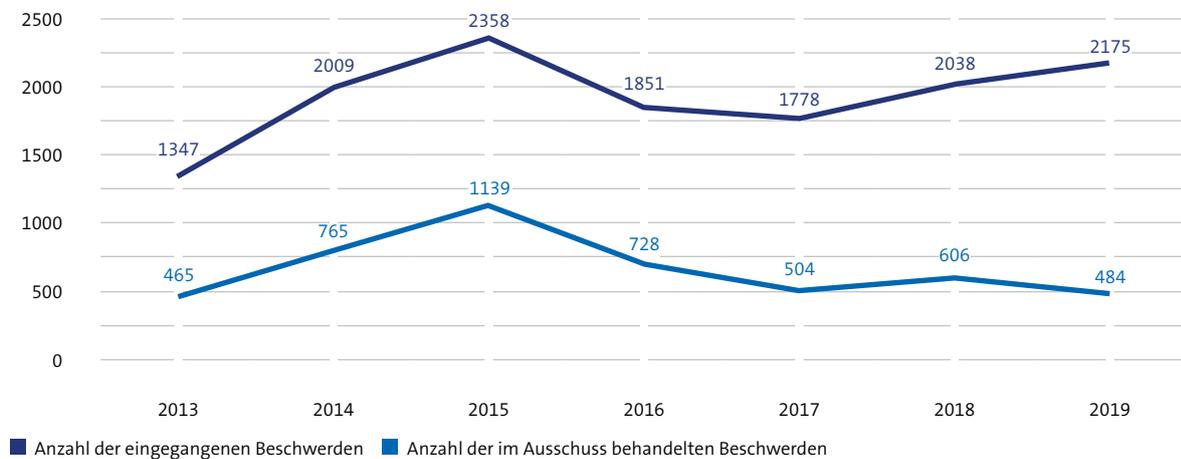
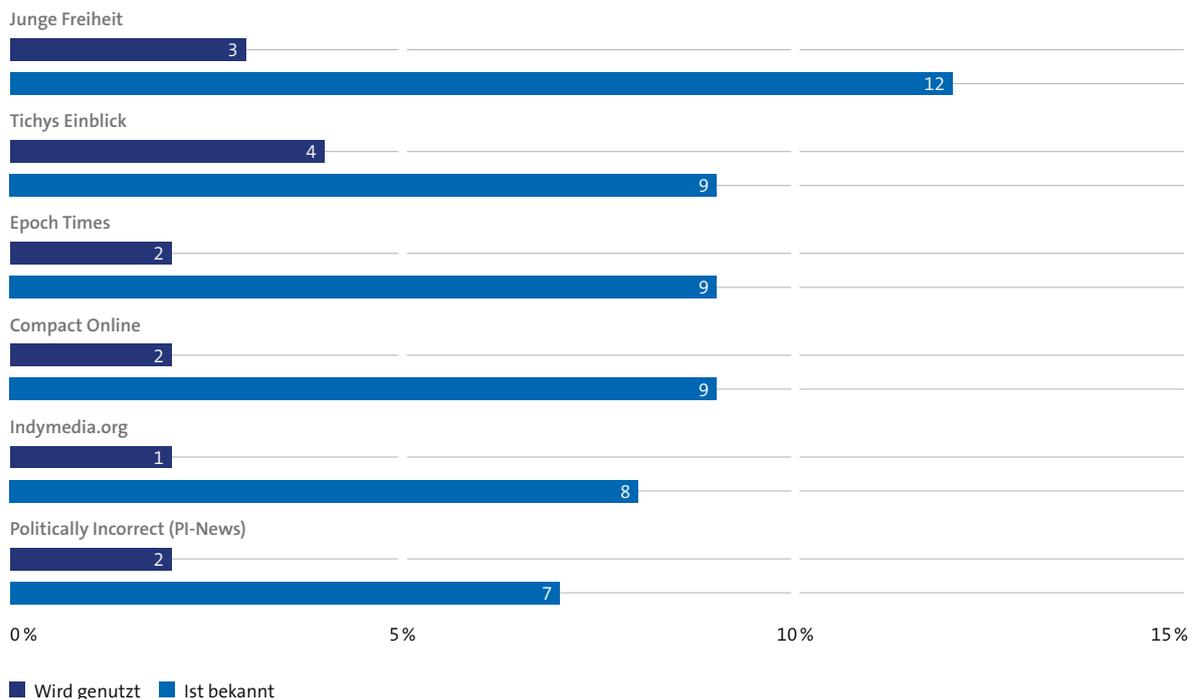


Abbildung 12: Beschwerden 2013–2019; eigene Darstellung;
Quelle: <https://www.presserat.de/jahresberichte-statistiken.html>, 19.7.2020

4.2 Organisierte Verbreitung

Unter Austausch von Desinformation auf Online-Plattformen verstehen wir, wenn Information absichtlich von professionellen Sendern so gestaltet wird, dass sie sich besser im Netz verbreitet. Die weitflächige Verbreitung der Desinformation ist also nicht nur einkalkuliert, sondern wird durch verschiedene Methoden (z. B. *Clickbait* oder *Ragebait*) strategisch befördert. Man kann hierbei z. B. an alternative Nachrichten-Websites denken, die dazu benutzt werden, die etablierte politische Ordnung anzugreifen und die Bürger für alternative Ansichten und radikale Themenpositionen zu mobilisieren. Es handelt sich also um eine wesentlich besser organisierte Taktik zur Verbreitung der Desinformation im Vergleich zu den unter I.4.1 beschriebenen weniger strategischen und individuellen Formen der Verbreitung.

Obwohl die Internetseiten und Plattformen unterschiedlich motiviert sein können – z. B. Werbeeinnahmen oder politische Gewinne zu generieren –, ist ihre Organisation relativ zersplittert und sie erreichen häufig nur eine geringe Reichweite. Laut Reuters Institute Digital News Survey, für dessen deutschen Teil das Leibniz-Institut für Medienforschung Hans-Bredow-Institut verantwortlich ist, greifen deutsche Internetnutzer selbst auf die bekanntesten alternativen Medienangebote nur im niedrigen einstelligen Bereich regelmäßig zurück. Allerdings ist der gelegentliche Konsum höher.



Frage 05c: In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Nachrichtenwebsites entstanden, die ihre Inhalte häufig über die sozialen Medien verbreiten. Von Welchen der folgenden Nachrichtenwebsites haben Sie, falls überhaupt, bereits gehört? Wählen Sie bitte alle zutreffenden Antworten aus.

Frage 5ca: Welche der folgenden Nachrichtenwebsites haben Sie, falls überhaupt, in der vergangenen Woche genutzt, um auf Nachrichten zuzugreifen? Wählen Sie bitte alle zutreffenden Antworten aus. (Basis n=2011)

Abbildung 13: Kenntnis und Nutzung sogenannter alternativer Medienangebote im Jahr 2019;

Quelle: https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/66q2yde_AP50_RIDNR20_Deutschland.pdf

Die Wissenschaftler Müller und Schulz stellten in einer repräsentativen Umfrage fest, dass 8,2% bis 15,3% der Deutschen über 18 Jahren zumindest gelegentlich alternative Nachrichtenmedien mit einer Affinität zum Populismus konsumieren.¹¹¹ Eine einzelne Person kann eine neue Plattform mit relativ geringen finanziellen Mitteln gründen und Nutzungsengagement für diese Plattform schaffen, indem sie sie über bestehende Soziale Netzwerke bewirbt. Obwohl die Reichweite dieser Art von strategischer Verbreitung recht hoch sein kann, fehlt ihr oft die Infrastruktur, um störend zu wirken oder einen starken Einfluss auf politische Überzeugungen auszuüben.

Allerdings ist wichtig zu berücksichtigen, dass es sich bei einem Großteil der auf diesen Plattformen veröffentlichten Nachrichten nicht um Falschinformationen, sondern um Dekontextualisierungen handelt. Die Wissenschaftler Boberg et al.¹¹² fanden in einer weitreichenden Untersuchung zu Desinformation im Kontext der ersten Monate der Corona-Krise zwischen Januar und März 2020 nur drei vollständig gefälschte Nachrichten, von denen zudem nur eine nennenswerte Interaktion auslöste. Die Berichterstattung der alternativen Medien zeichnete sich stattdessen durch wertende und einseitig rechtsgerichtete Analysen aus. Die Forscher konzentrierten ihre Untersuchung dabei ausschließlich auf Inhalte, die von deutschen alternativen Medien auf Facebook verbreitet worden waren. Die Autoren der Studie beschreiben die Funktionsweise alternativer Nachrichtenmedien mit der Metapher eines Fotonegativs dessen, worüber und wie die großen Mainstream-Medien berichten; „die Umriss sind die gleichen, aber sie werden mit umgekehrten Farben gespiegelt“¹¹³. Sie stellten außerdem fest, dass Informationen aus Mainstream-Medien insgesamt fünf- bis zehnmals so viel Engagement beim Publikum erreichten, was im Wesentlichen aber auch an einem größeren Angebot liege.

4.3 Koordiniertes unauthentisches Verhalten

Unter koordiniertem unauthentischen Verhalten im großen Umfang verstehen wir den Einsatz von *Bots* (automatische Skripte, die bestimmte Nachrichten liken, teilen oder kommentieren) oder *Trollen* (menschliche Akteure, die koordiniert mittels eigener oder gefälschter Accounts bestimmte Nachrichten liken, teilen oder kommentieren), um die organische Reichweite von Desinformation oder Fehlinformation künstlich zu erhöhen.¹¹⁴ Dazu gehören das Anklicken von Artikeln, das Schreiben von Kommentaren unter Artikeln und das Teilen von Artikeln. Dies findet hauptsächlich in Sozialen Medien statt, aber auch auf Nachrichten-Websites, die diese Funktionen noch zulassen.

Ein Netzwerk von menschlichen Trollen kann man heutzutage für jeden Zweck online erwerben.¹¹⁵ Es kommt jedoch auch vor, dass sich Internetnutzer unbezahlt selbst zu Netzwerken zusammenschließen, die das koordinierte Engagement mit bestimmten Nutzern oder Inhalten als Aktivismus betrachten.¹¹⁶ Wenn das unauthentische Engagement computergestützt ist, können oft hochentwickelte KI-Techniken zum Einsatz kommen. Eine genaue Schätzung, wie viele Bots und Trolle gegenwärtig in Deutschland aktiv sind, ist derzeit nicht verfügbar. Denn es gibt nur begrenzte Möglichkeiten, akademische Forschung auf den Plattformen zu betreiben, auf denen solche Bots und Trolle unterwegs sind.¹¹⁷ Statistiken, die von der Plattform selbst zur Verfügung gestellt werden, deuten jedoch darauf hin, dass große Netzwerke zur Ausführung unauthentischen Verhaltens existieren, die sehr strategisch und über Ländergrenzen hinweg operieren.

111 Müller & Schulz, 2019

112 Boberg et al., 2020

113 Boberg et al., 2020; S. 17, übersetzt von den Autoren

114 <https://www.voanews.com/silicon-valley-technology/cyborgs-trolls-and-bots-guide-online-misinformation>

115 <https://www.stuff.co.nz/technology/digital-living/104974643/how-trolls-make-money-from-their-online-hate-speech>

116 <https://netzpolitik.org/2020/reconquista-internet-neue-studie-zeigt-wirksamkeit-von-gegenrede-im-netz>

117 https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=fb6dc26f-b391-995a-263b-cae7ed108176&groupId=252038

Am 5. Mai 2020 gab Facebook in seiner ersten Aktion gegen die QAnon-Gruppe bekannt, dass es „20 Konten, sechs Gruppen und fünf Seiten entfernt hat, die dabei erwischt wurden, wie sie Personas fabrizierten, um ihre eigenen Beiträge zu mögen und zu kommentieren und um Engagement aufzubauen“¹¹⁸. Etwa 133.000 Konten folgten einer oder mehreren der Seiten, während laut Facebook 30.000 Konten in mindestens einer der Gruppen involviert waren. Dieses Netzwerk mit großem Einfluss entstand, ohne dass die Personen, die das Netzwerk koordinierten, Facebook für Werbung bezahlten. Die Aktion gegen QAnon war Teil einer größeren Aktion, bei der insgesamt „acht Netzwerke von nicht authentischen Benutzer-Websites, darunter 732 Konten und 793 Seiten, die den ganzen April über in 15 Sprachen und 30 Ländern betrieben wurden. Ein großer Teil der Aktivitäten stand in Verbindung mit Einzelpersonen in Russland, im Iran und in den USA, wo Verschwörungstheoretiker und weiße Rassistengruppen versuchten, ihren Inhalt vor den Wahlen im Jahr 2020 zu erweitern.“¹¹⁹

In den USA hat eine Gruppe von Forschern im Zusammenhang mit den US-Wahlen im Jahr 2016 die Kampagnen zu polarisierenden Themen untersucht. Die Daten wurden unter einer quotenrepräsentativen Stichprobe von US-Amerikanern mittels eines Tracking-Tools gesammelt, das (personalisierte) Werbung, die online verfügbar war, in einem Archiv abspeicherte. Sie stellten fest, dass Non-Profit-Organisationen, Astroturf-Gruppen und nicht identifizierbare verdächtige Gruppen einschließlich ausländischer Organisationen die meisten der polarisierenden Themenkampagnen organisierten. Astroturf-Gruppen sind Organisationen, deren Ziel es ist, eine spontane Graswurzelbewegung vorzutäuschen, die in Wirklichkeit nicht existiert. Eine von sechs verdächtigen Gruppen entpuppte sich später als russische Gruppe. Das Volumen der gesponserten Anzeigen von Gruppen, die nicht offiziell als Wahlkampforganisationen gemeldet waren, war viermal größer als das der FEC-Gruppen.¹²⁰

Bots und Trolle werden häufig in verdeckter Form mit ausländischen und nationalen politischen Interessen in Verbindung gebracht. Das reicht vom Versuch, die Informationslandschaft während des Wahlkampfes zu beeinflussen, bis hin zur Gestaltung des öffentlichen Diskurses über polarisierte Themen wie die Corona-Krise oder Impfungen. Oft zielt das unauthentische Verhalten in diesem Zusammenhang darauf ab, Konflikt und Feindseligkeit zu verstärken. Unauthentisches Verhalten zur künstlichen Steigerung der organischen Reichweite von Botschaften auf Plattformen kann jedoch auch mit monetären oder geschäftlichen Interessen verbunden sein. Dabei geht es nicht nur darum, die Algorithmen zu beeinflussen. Sondern die Intention ist auch, dem größeren Publikum zu vermitteln, dass der Inhalt sehr populär ist, was eine wichtige Zusatzinformation für den Leser der Botschaft darstellt.

Da koordiniertes unauthentisches Nutzerverhalten sich sowohl auf die Reichweite (durch künstliche Einflussnahme des Algorithmus zur Priorisierung dieser Nachrichten durch organische Reichweite) als auch auf die Effektivität von Online-Nachrichten (durch Hinzufügen von Popularitätshinweisen, die die Nachrichten für die Verarbeitung attraktiver machen)¹²¹ auswirkt, sollte sein Einfluss auf die Verbreitung von Desinformationen online nicht unterschätzt werden. Zu beachten ist, dass eine angemessene Reaktion unabhängig vom Inhalt der Botschaft sein sollte und stattdessen auf der Ebene der Verbreitung umgesetzt werden muss. Mit anderen Worten: Zuverlässige Methoden zur Identifizierung von koordiniertem, nicht authentischem Verhalten sollten Priorität haben. Um negative Konsequenzen für die Meinungsfreiheit zu verhindern, sollten diese auf transparente Weise umgesetzt und überwacht werden.

118 <https://www.cyberscoop.com/qanon-facebook-removal-videre>

119 <https://www.cyberscoop.com/qanon-facebook-removal-videre>, übersetzt von den Autoren

120 Kim et al., 2018

121 Knobloch-Westerwick et al., 2005

4.4 Zusammenfassung der Typen der Desinformation, Verbreitung und Risiken

Auf Basis der beschriebenen Dimensionen der Typen von Desinformation lassen sich Merkmale der Typen, Verbreitung und Risiken in der folgenden Tabelle zusammenfassen. Da die Wirkung der Misinformation nur eingeschränkt ist und ihre Verbreitung nicht intendiert wird, sind Formen der Misinformation im Sinne der Übersichtlichkeit nicht mit aufgeführt. Zu beachten gilt es, dass große Überschneidungen auftreten und Schwerpunkte gelegt wurden. So können grundsätzlich die beschriebenen Risiken von allen Formen der Desinformation ausgehen, sie unterscheiden sich jedoch im Ausmaß. Teilweise werden Formen von Desinformation im Zuge eines anderen Typs als Mittel zum Zweck eingesetzt, wobei Darstellung und Intention dann lediglich leicht variieren.

Typen von Desinformation					
	Dekontextualisierung	Falsch-information	Manipulative (politische) Werbung	Pseudo-journalismus	Propaganda
Abweichung von der Faktizität	gering	hoch	verschieden	eher gering	hoch
Typische Intention	manipulatives Narrativ verbreiten, das eine politische Ideologie stützt; ökonomisch (Clickbait)	ökonomisch; ideologische (De-)mobilisierung	politische Mobilisierung	ökonomisch; ideologische (De-)Mobilisierung	geopolitische und ideologische (De-)Mobilisierung
Typische Sender	politische Akteure, Medien, alternative Medien	Internetbetrüger, Verschwörungstheoretiker, alternative Medien	politische Akteure, NGOs	Internetbetrüger, alternative Medienmacher	Staatsregierungen und (internationale) Organisationen
Typische Verbreitung	weite Verbreitung: kommt in allen Medien vor, häufig in alternativen Medien zu finden, weitere Verbreitung durch Nutzer	eingeschränkte Verbreitung: häufig über Soziale Medien, manchmal unterstützt durch koordiniertes unauthentisches Verhalten	bezahlte Verbreitung: häufig in Sozialen Medien, aber auch über andere Wahlkampfkanäle	eingeschränkte Verbreitung: in eigenen Online-medien oder über Soziale Netzwerke, weitere Verbreitung durch Nutzer	professionelle Verbreitung: über alle Kommunikationskanäle einschließlich eigener Medienorganisationen und mithilfe von koordiniertem unauthentischen Verhalten
Typische Risiken für das Individuum	kognitiv, emotional, (politische) Fehlentscheidungen (in unterschiedlichem Ausmaß)				
Typische Risiken für die Gesellschaft	misinformierte Wählerschaft, polarisierend	misinformierte Wählerschaft, spaltend, demokratiegefährdend	polarisierend	misinformierte Wählerschaft, polarisierend, spaltend	geopolitisch, spaltend, demokratiegefährdend

Erklärung: politisch = taktische, kurzfristige Wahlbeeinflussung, ideologisch = strategische, langfristige Beeinflussung, polarisierend = gesamtgesellschaftlich, spaltend = Segmente betreffend, demokratiegefährdend = hochgradig manipulativ

Tabelle 1: Typen von Desinformation, Verbreitung und Risiken; Quelle: eigene Darstellung

Literaturverzeichnis

- van Aelst, P., Strömbäck, J., Aalberg, T., Esser, F., de Vreese, C. H., Matthes, J., ... & Stanyer, J.** (2017). Political communication in a high-choice media environment: A challenge for democracy? *Annals of the International Communication Association*, 4(1), 3–27. doi: 10.1080/23808985.2017.1288551
- Beam, R. A., Weaver, D. H., & Brownlee, B. J.** (2009). Changes in professionalism of U.S. journalists in the turbulent twenty-first century. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 86(2), 277–298. doi: 10.1177/107769900908600202
- Benkler, Y., Roberts, H., & Zuckerman, E.** (2017). Study: Breitbart-Led Right-Wing Media Ecosystem Altered Broader Media Agenda. *Columbia Journalism Review*, March 3, 2017. URL: <http://www.cjr.org/analysis/breitbart-media-trump-harvard-study.php>
- Bennett, W. L., & Livingston, S.** (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication*, 33, 122–139. doi: 10.1177/0267323118760317
- Bjola, C.** (2017). Propaganda in the digital age. *Global Affairs*, 3(3), 189–191. doi: 10.1080/23340460.2017.1427694
- Boberg, S., Schatto-Eckrodt, T., Quandt, T., & Frischlich, L.** (2020): Pandemic Populism: Facebook Pages of Alternative News Media and the Corona Crisis – A Computational Content Analysis. *ArXiv preprint arXiv:2004.02566*
- Boukes, M., Damstra, A., & Vliegthart, R.** (2019). Media effects across time and subject: How news coverage affects two out of four attributes of consumer confidence. *Communication Research*, 0093650219870087
- Bradshaw, S., & Howard, P. H.** (2017). Troops, Trolls and Troublemakers: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation. *Computational Propaganda Research Project University of Oxford (Working paper no. 2017.12)*. URL: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/07/Troops-Trolls-and-Troublemakers.pdf>
- Brehm, S. S., & Brehm, J. W.** (1981). *Psychological reactance: A theory of freedom and control*. New York: Academic Press
- Brennen, J. C., Simon, F. M., Howard, P. N., & Nielsen, R. K.** (2020). Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation. *Reuters Report 2019*. URL: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>
- Carney, D. R., Jost, J. T., Gosling, S. D., & Potter, J.** (2008). The secret lives of liberals and conservatives: Personality profiles, interaction styles, and the things they leave behind. *Political Psychology*, 29(6), 807–840
- Chadwick, A., Vaccari, C., & O’Loughlin, B.** (2018). Do tabloids poison the well of social media? Explaining democratically dysfunctional news sharing. *New Media & Society*, 20(11), 4255–4274. doi: 10.1177/1461444818769689
- Chapman, A.** (2017). Pluralism Under Attack: The Assault on Press Freedom in Poland. Freedom House Report. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/59cca9ba4.pdf>

- Chen, C., Wu, K., Srinivasan, V., & Zhang, X.** (2013). Battling the Internet Water Army: Detection of Hidden Paid Posters. *Proceedings of the 2013 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining*, Niagara, Ontario, Canada: ACM
- Dewey, C.** (2016). "Facebook Fake-News Writer: 'I Think Donald Trump is in the White House because of Me.'" Washington Post, November 17, 2016. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/the-intersect/wp/2016/11/17/facebook-fake-news-writer-i-think-donald-trump-is-in-the-white-house-because-of-me>
- Douglas, K. M., & Sutton, R. M.** (2015). Climate change: Why the conspiracy theories are dangerous. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 71(2), 98–106. doi: 10.1177/0096340215571908
- Ecker, U. K. H., Lewandowsky, S., Chang, E. P., & Pillai, R.** (2014). The effects of subtle misinformation in news headlines. *Journal of Experimental Psychology: Applied*, 20(4), 323–335. doi: 10.1037/xap0000028
- Egelhofer, J. L., Aaldering, L., Eberl, J.-M., Galyga, S., & Lecheler, S.** (2020). From Novelty to Normalization? How Journalists Use the Term "Fake News" in their Reporting. *Journalism Studies*. doi: 10.1080/1461670X.2020.1745667
- Flanagin, A. J., & Metzger, M. J.** (2007). The role of site features, user attributes, and information verification behaviors on the perceived credibility of web-based information. *New Media & Society*, 9, 319–342. doi: 10.1177/1461444807075015
- Frischlich, L., Klapproth, J., & Brinkschulte, F.** (2020). Between mainstream and alternative – Co-orientation in right-wing populist alternative news media. In: *MISDOOM 2019*, Hamburg: Springer
- Hameleers, M., Powell, T. E., Van Der Meer, T., & Bos, L.** (2020). A Picture Paints a Thousand Lies? The Effects and Mechanisms of Multimodal Disinformation and Rebuttals Disseminated via Social Media. *Political Communication*, 37(2), 281–301. doi: 10.1080/10584609.2019.1674979
- Hameleers, M., & van der Meer, T.** (2020). Misinformation and Polarization in a High-Choice Media Environment: How Effective Are Political Fact-Checkers? *Communication Research*, 47(2), 227–250. doi: 10.1177/0093650218819671
- Heft, A., Mayerhöffer, E., Reinhardt, S., & Knüpfer, C.** (2019). Beyond Breitbart: Comparing right-wing digital news infrastructures in six Western democracies. *Policy & Internet*, 12(1), 20–45. doi: 10.1002/poi3.219
- Hölig, S., & Hasebrink, U.** (2019): Reuters Institute Digital News Report 2019 – Ergebnisse für Deutschland. Unter Mitarbeit von Julia Behre. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, Juni 2019 (Arbeitspapiere des HBI Nr. 47)
- Horne, B. D., & Adali, S.** (2017). This Just In: Fake News Packs a Lot in Title, Uses Simpler, Repetitive Content in Text Body, More Similar to Satire than Real News. In: ICWSM. URL: <http://arxiv.org/abs/1703.09398>
- Iyengar, S., & Hahn, K. S.** (2009). Red media, blue media: Evidence of ideological selectivity in media use. *Journal of Communication*, 59, 19–39. doi: 10.1111/j.1460-2466.2008.01402.x

- Jackson, D.** (2017). Issue Brief: Distinguishing Disinformation from Propaganda, Misinformation, and “Fake News”. *National Endowment for Democracy*, October 17, 2017.
URL: <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2018/06/Distinguishing-Disinformation-from-Propaganda.pdf>
- Karpf, D.** (2016). *Analytic activism: Digital listening and the new political strategy*. New York: Oxford University Press
- Khaldarova, I., & Pantti, M.** (2016). Fake News. The narrative battle over the Ukrainian conflict. *Journalism Practice*, 10(7), 891–901. doi: 10.1080/17512786.2016.1163237
- Kim, Y. M., Hsu, J., Neiman, D., Kou, C., Bankston, L., Kim, S. Y., Heinrich, R., Baragwanath, R., & Raskutti, G.** (2018). The Stealth Media? Groups and Targets behind Divisive Issue Campaigns on Facebook, *Political Communication*, 35(4), 515–541. doi: 10.1080/10584609.2018.1476425
- Knobloch-Westerwick, S., Mothes, C., & Polavin, N.** (2017). Confirmation bias, ingroup bias, and negativity bias in selective exposure to political information. *Communication Research*, 47, 104–124. doi: 10.1177/0093650217719596
- Knobloch-Westerwick, S., Sharma, N., Hansen, D. L., & Alter, S.** (2005). Impact of popularity indications on readers’ selective exposure to online news. *Journal of broadcasting & electronic media*, 49(3), 296–313
- Kreiss, D.** (2016). *Prototype politics: Technology-intensive campaigning and the data of democracy*. New York: Oxford University Press
- Kümpel, A. S., Karnowski, V., & Keyling, T.** (2015). News sharing in social media: A review of current research on news sharing users, content, and networks. *Social media + society*, 1(2), 2056305115610141
- Lang, A.** (2000). The limited capacity model of mediated message processing. *Journal of Communication*, 50, 46–70. doi: 10.1111/j.1460-2466.2000.tb02833.x
- Lasswell, H. D.** (1927). The theory of political propaganda. *American Political Science Review*, 21(3), 627–631. doi: 10.2307/1945515
- Levine, T., Park, H. S., & McCornack, S. A.** (1999). Accuracy in detecting truths and lies: Documenting the “veracity effect”. *Communication Monographs*, 66(2), 125–144. doi: 10.1080/03637759909376468
- Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H., & Cook, J.** (2017). Beyond misinformation: Understanding and coping with the “post-truth” era. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6, 353–369
- Lewandowsky, S., Ecker, U. K., Seifert, C. M., Schwarz, N., & Cook, J.** (2012). Misinformation and its correction: Continued influence and successful debiasing. *Psychological Science in the Public Interest*, 13, 106–131. doi: 10.1177/1529100612451018
- Lewis, J., Williams, A., & Franklin, B.** (2008). Four rumours and an explanation. *Journalism Practice*, 2(1), 27–45. doi:10.1080/17512780701768493
- Marwick, A., & Lewis, R.** (2017). Media manipulation and disinformation online. *Data & Society*.
URL: <https://datasociety.net/output/media-manipulation-and-disinfo-online>

- Metzger, M. J., Flanagin, A. J., Eyal, K., Lemus, D. R., & McCann, R.** (2003). Credibility in the 21st century: Integrating perspectives on source, message, and media credibility in the contemporary media environment. In: P. Kalbfleisch (Ed.), *Communication yearbook 27*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 293–335
- Müller, P., & Schulz, A.** (2019). Alternative media for a populist audience? Exploring political and media use predictors of exposure to Breitbart, Sputnik, and Co. *Information, Communication & Society*, 1–17
- Nord, L.W., & Strömbäck, J.** (2006). Reporting more, informing less. A comparison of the Swedish media coverage of September 11 and the wars in Afghanistan and Iraq. *Journalism*, 7(1), 85–110. doi: 10.1177/1464884906059429
- Nyhan, B., & Reifler, J.** (2010). When corrections fail: The persistence of political misperceptions. *Political Behavior*, 32(2), 303–330. doi: 10.1007/s11109-010-9112-2
- Ramaprasad, J., Hanitzsch, T., Lauk, E., Harro-Loit, H., Hovden, J. F., Väliverronen, J., & Craft, S.** (2019). Ethical considerations: Journalists' perceptions of professional practice. In: Hanitzsch, Thomas et al.: *Worlds of Journalism : Journalistic Cultures Around the Globe*. New York: Columbia University Press, 199–231
- Reedy, J., Wells, C., & Gastil, J.** (2014). How voters become misinformed: An investigation of the emergence and consequences of false factual beliefs. *Social Science Quarterly*, 95, 1399–1418. doi: 10.1111/ssqu.12102
- Schaewitz, L., Kluck, J. P., Klösters, L., & Krämer, N. C.** (2020). When is Disinformation (In)Credible? Experimental Findings on Message Characteristics and Individual Differences. *Mass Communication and Society*, 23:4, 484–509. doi: 10.1080/15205436.2020.1716983
- Schuck, A. R., & Feinholdt, A.** (2015). News framing effects and emotions. *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences: an Interdisciplinary, Searchable, and Linkable Resource*, 1–15. doi: 10.1002/9781118900772.etrds0241
- Schweiger, W.** (2017). *Der (des)informierte Bürger im Netz*. Wiesbaden: Springer
- Stroud, N. J., Thorson, E., & Young, D.** (2017). Making sense of information and judging its credibility. Understanding and addressing the disinformation ecosystem, 45–50. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/9d91/58807cbf03fff609e74ef9e0e61c2e6088d8.pdf#page=48>
- Subramanian, S.** (2017). Inside the Macedonian Fake-News Complex. *Wired*, February 15, 2017
- Tambini, D.** (2017). Fake News: Public Policy Responses. Media Policy Brief 20. London: Media Policy Project, London School of Economics and Political Science
- Tandoc Jr., E. C., Lim, Z. W., & Richard Ling, R.** (2018). Defining “Fake News”. *Digital Journalism*, 6(2), 137–153. doi: 10.1080/21670811.2017.1360143
- Thorson, E.** (2016). Belief Echoes: The Persistent Effects of Corrected Misinformation. *Political Communication*, 33(3), 460–480
- Townsend, T.** (2016). “Meet the Romanian Trump Fan behind a Major Fake News Site.” Inc. URL: <http://www.inc.com/tess-townsend/ending-fed-trump-facebook.html>
- Tully, M., Vraga, E. K., & Bode, L.** (2019). Designing and testing news literacy messages for social media. *Mass Communication and Society*, 23(1), 22–46. doi: 10.1080/15205436.2019.1604970

- Vraga, E. K., & Tully, M.** (2019). News literacy, social media behaviors, and skepticism toward information on social media. *Information, Communication & Society*. doi: 10.1080/1369118X.2019.1637445
- Waisbord, S.** (2015). My vision for the Journal of Communication. *Journal of Communication*, 65, 585–588. doi: 10.1111/jcom.12169
- Wardle, C.** (2017). Fake news. It's complicated. First Draft. URL: <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-dof773766c79>
- Wardle, C., & Derakhshan, H.** (2017). Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. *Council of Europe report*, 27
- Weeks, B. E., & Gil de Zúñiga, H.** (2019). What's Next? Six Observations for the Future of Political Misinformation Research. *American Behavioral Scientist*. doi: 10.1177/0002764219878236
- Witschge, T., & Nygren, G.** (2009). Journalistic Work: A Profession Under Pressure? *Journal of Media Business Studies*, 6(1), 37–59. doi: 10.1080/16522354.2009.11073478
- Wojcieszak, M., & Garrett, R. K.** (2018). Social identity, selective exposure, and affective polarization: How priming national identity shapes attitudes toward immigrants via news selection. *Human communication research*, 44(3), 247–273
- Woolley, S. C. & Howard, P. N.** (2016). Political communication, computational propaganda, and autonomous agents. *International Journal of Communication*, 10, 4882–4890
- Ziegele, M., Schultz, T., Jakob, N., Granow, V., Quiring, O., & Schemer, C.** (2018). Lügenpresse-Hysterie ebbt ab. *Media Perspektiven*, 4, 150–162
- Zuiderveen Borgesius, F., Möller, J., Kruikemeier, S., Ó Fathaigh, R., Irion, K., Dobber, T., ... & de Vreese, C. H.** (2018). Online political microtargeting: promises and threats for democracy. *Utrecht Law Review*, 14(1), 82–96

II Desinformation aus rechtswissenschaftlicher Perspektive (Frederik Ferreau)

1 Einführung

Desinformation¹²² ist kein Rechtsterminus, gleichwohl reagiert das Recht bereits auf verschiedene Phänomene von Desinformation. Ausgehend vom Status quo der deutschen Rechtsordnung werden zunächst die verschiedenen gesetzlichen Instrumentarien zur Behandlung von Desinformation vorgestellt und durch eine Darstellung sonstiger ergriffener Maßnahmen gegen Desinformation ergänzt (II.2). Daran knüpft die Identifizierung geeigneter Regulierungsinstanzen an (II.3). Auf dieser Grundlage baut die anschließende Untersuchung adäquater rechtlicher Reaktionen auf die einzelnen Typen von Desinformation auf (II.4), wobei auch die je nach Art des Desinformanten (Privatperson, Medium, Staat etc.) variierenden Reaktionsmöglichkeiten herausgearbeitet werden. Die Betrachtung basiert auf den Vorschriften des neuen Medienstaatsvertrags.¹²³

Bei einer verfassungsrechtlichen Betrachtung von Desinformation ist stets in Rechnung zu stellen, dass sich jede rechtliche Reaktion auf Desinformation als eine (potenzielle) Beschränkung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und -verbreitung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) erweist: Zwar stellen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) unrichtige Informationen kein schützenswertes Gut dar,¹²⁴ weshalb unzweifelhaft erwiesen¹²⁵ oder bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen bereits nicht vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst sein sollen.¹²⁶ Allerdings dürfen die Anforderungen an die Wahrheitspflicht nicht so bemessen werden, dass die Funktion der Meinungsfreiheit hierunter leidet.¹²⁷ Vermieden werden muss daher vor allem eine Sanktionierung von Äußerungen, die sich erst nachträglich als unwahr herausstellen: Hiervon könnte ein vom Grundrechtsgebrauch abschreckender Effekt ausgehen, da nur noch unumstößliche Wahrheiten risikofrei geäußert werden könnten.¹²⁸

Im Zweifel ist daher anzunehmen, dass eine Tatsachenbehauptung in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt, was staatliche Eingriffe rechtfertigungsbedürftig macht. Die Meinungsäußerung unterliegt den Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG. Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit der Verbreitung von Desinformation ist das Schutzgut der persönlichen Ehre, welches die von der Informationsverbreitung Betroffenen vor unwahrer oder verzerrender Darstellung in der Öffentlichkeit schützt; insoweit kann die Verbreitung von Desinformation zum Schutz einzelner Personen sanktioniert werden. Daneben eröffnet aber die Schranke der allgemeinen Gesetze¹²⁹

122 Der Begriff „Desinformation“ wird im Folgenden als Oberbegriff für sämtliche Typen von Mis- und Desinformation (siehe dazu I.3) verwendet.

123 Artikel 1 des Staatsvertrags zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland; Bayerischer Landtag, LT-Drs. 18/7640.

124 BVerfGE 54, 208 (219); 85, 1 (15); 99, 185 (197).

125 Im Zeitpunkt der Äußerung; BVerfGE 99, 185 (197).

126 BVerfGE 61, 1 (8); 85, 1 (15). Krit. zu dieser Schutzbereichsverengung *Hain* in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, Allgemeines C Rn. 9.

127 BVerfGE 54, 208 (219 f.); 61, 1 (8); 85, 1 (17).

128 BVerfGE 43, 130 (136); 99, 185 (197).

129 Nach der sogenannten Kombinationsformel des Bundesverfassungsgerichts sind Gesetze allgemein, die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, sondern vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen; grundlegend BVerfGE 7, 198 (208).

die Möglichkeit – und in gewissem Umfang auch die Pflicht des Gesetzgebers¹³⁰ – zum Schutz des demokratischen Meinungsbildungsprozesses im Ganzen vor Verfälschungen und Verzerrungen. Insofern besitzt der Schutz vor Desinformation auch eine objektivrechtliche Dimension.

Bei aller berechtigten Sorge über die Auswirkungen von Desinformation auf den Meinungsbildungsprozess müssen daher (potenzielle) negative Folgen ihrer Bekämpfung stets im Blick behalten werden: Die Anwendung von Instrumenten gegen Desinformation darf weder dem Gesetzgeber bei Erfüllung seiner Schutzpflichten zugunsten des Meinungsbildungsprozesses noch sonstigen staatlichen oder privaten Institutionen die Macht erteilen den politischen und gesellschaftlichen Diskurs in ihrem Sinne zu lenken und zu steuern. Aufgabe eines Rechts der Desinformation ist daher nicht zuletzt die Begrenzung von Machtausübung, um einen möglichst herrschaftsfreien und dynamischen Meinungs- und Willensbildungsprozess von unten nach oben zu gewährleisten.

2 Systematik der rechtlichen Reaktionen auf Desinformation

Aus den Schrankenregelungen des Art. 5 Abs. 2 GG (sowie dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur gesetzlichen Ausgestaltung des Gewährleistungsbereichs der Rundfunkfreiheit) resultieren vielfältige rechtliche Reaktionen auf Desinformation in der Rechtsordnung. Hieraus wird ersichtlich, dass Desinformation nicht generell, sondern nur punktuell sanktioniert wird.

Die rechtlichen Reaktionen lassen sich zunächst nach ihrer Zielrichtung in präventive und repressive Reaktionen untergliedern: Präventive Reaktionen dienen der Abwehr von Gefahren, mithin der Verhinderung von Schäden für geschützte Rechtsgüter oder, sofern die Beschädigung bereits begonnen hat, ihrer Eindämmung. Repressive Reaktionen setzen dagegen im Nachgang zu schädigenden Ereignissen an und bezwecken die nachträgliche Bestrafung des Desinformanten. Präventive wie repressive Reaktionen sitzen im Medienrecht in der Regel regulatorischen Anforderungen auf: Medienanbieter (im weiten Sinne) werden gesetzlichen Anforderungen unterworfen, die dem Schutz subjektiver wie objektiver Rechtspositionen dienen. Die Missachtung dieser Anforderungen kann präventive und ggf. zusätzlich repressive Reaktionen auslösen.

Gefahrenprävention und Repression formen einen umfassenden Rechtsrahmen zum Umgang mit Desinformation: Er ermöglicht eine abgestufte Reaktion je nach Gefahrengrad und Verursacher und erlaubt damit grundsätzlich eine adäquate Behandlung der identifizierten Typen von Desinformation (siehe I.3). Hierzu bedient sich der Rechtsrahmen einer Reihe von Instrumentengruppen mit unterschiedlicher Eingriffsintensität. Dabei können auch mehrere Instrumente aus verschiedenen Gruppen auf einen Sachverhalt angewendet werden. Die unterschiedlichen Instrumentengruppen sind (in tendenziell aufsteigender Eingriffsintensität aus Sicht des Betroffenen):

- Transparenzpflichten für bestimmte Äußerungen
- Korrektur von Äußerungen
- Entfernung von Äußerungen
- Äußerung als Schadensersatzgrund

¹³⁰ Staatliche Schutzpflichten bestehen in unterschiedlichem Umfang für Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit zur Sicherung ihrer objektivrechtlichen Funktion für die individuelle wie öffentliche Meinungsbildung. Instrukтив etwa zu staatlichen Schutzpflichten zugunsten der Presse BVerfGE 20, 162 (175 f.). Für den Rundfunk resultieren staatliche Schutzpflichten aus dem vom BVerfG entwickelten Ausgestaltungsvorbehalt des verfassungsrechtlichen Gewährleistungsbereichs; vgl. dazu nur BVerfGE 12, 205 (262 f.); 136, 9 (28 Rn. 29).

- Ahndung einer Äußerung als Ordnungswidrigkeit
- Ahndung einer Äußerung als Straftat

Während die ersten drei Gruppen (vorrangig) präventive Reaktionen vorsehen, beinhalten die weiteren Gruppen (vorrangig) repressive Reaktionen.

2.1 Präventive Reaktionen

Die präventiven Reaktionen zielen darauf ab, eine weitere Verbreitung von Desinformation zu unterbinden oder wenigstens ihre verfälschende bzw. verzerrende Wirkung zu reduzieren oder zu neutralisieren. Dabei kommt es nicht zwingend auf die Intention des Desinformanten an (zu diesem Unterscheidungskriterium aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht siehe I.3): Zwar kann die Intention ein Anknüpfungspunkt für präventive Regulierung sein, was etwa an der Definition von Rundfunkwerbung in § 2 Abs. 2 Nr. 8 MStV deutlich wird („... mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistung ... zu fördern“). Doch im Kern zielt Medienregulierung auf die Abwehr von Gefahren für den Meinungsbildungsprozess ab, ohne dass es darauf ankommt, ob die Gefahr vorsätzlich oder fahrlässig verursacht worden ist, zumal sich gerade in dynamischen und unübersichtlichen Gefahrensituationen die Intention des Störers nur schwer und selten zweifelsfrei ermitteln lässt. Der Gesetzgeber sollte daher grundsätzlich präventive Reaktionsmöglichkeiten nicht von der Intention des Äußernden abhängig machen. Indes ist nach den Ergebnissen der kommunikationswissenschaftlichen Untersuchung denkbar, dass bestimmte Formen intendierter Desinformation ein größeres Gefahrenpotenzial in sich bergen; vergleichbar dem Polizei- und Ordnungsrecht könnten deshalb auch im Medienrecht an erheblichere Gefahren auch weitreichendere gesetzliche Reaktionen geknüpft werden.

2.1.1 Entfernung von desinformativen Äußerungen

Die eingriffsintensivste Instrumentengruppe unter den präventiven Reaktionen zielt auf die Entfernung einer desinformativen Äußerung ab. Die Entfernung lässt sich über verschiedene rechtliche Wege erreichen und erweist sich daher als äußerst heterogene Instrumentengruppe: Unmittelbar von einer desinformativen Äußerung Betroffene können zivilrechtliche Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche geltend machen, zu denen neben dem allgemeinen Anspruch aus § 1004 BGB beispielsweise auch der spezielle lauterkeitsrechtliche Unterlassungsanspruch für Mitbewerber aus den §§ 8, 5 UWG zählt.

Anbieter von Telemedien in Form von Host-Providern sind gemäß § 10 Abs. 1 TMG (in nationaler Umsetzung von Art. 14 E-Commerce-RL) zur Entfernung oder Sperrung fremder Inhalte verpflichtet, sofern sie tatsächliche Kenntnis von ihrer Rechtswidrigkeit erlangen.¹³¹ Spezifischere Pflichten gelten für Soziale Netzwerke, die dem Anwendungsbereich des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) unterfallen:¹³² Sie müssen (offensichtlich) rechtswidrige Inhalte im Sinne des § 1 Abs. 3 NetzDG entfernen (vgl. dazu § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3 NetzDG), ein Beschwerdeverfahren vorsehen und

¹³¹ Gemeint ist damit sowohl tatsächliche Kenntnis des Inhalts als auch Kenntnis von der Rechtswidrigkeit; *Spindler*, ZUM 2017, 473 (480 f.); *Ferreau* in *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl. 2019, Allgemeines B. Recht der Europäischen Union Rn. 145.

¹³² Gemäß § 1 Abs. 1 NetzDG sind Soziale Netzwerke „Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen. Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden, gelten nicht als soziale Netzwerke im Sinne dieses Gesetzes. Das Gleiche gilt für Plattformen, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind.“ Von den Pflichten des Gesetzes sind überdies gemäß § 1 Abs. 2 NetzDG Netzwerke mit weniger als zwei Millionen registrierten inländischen Nutzern ausgenommen.

über den Umgang mit Beschwerden Bericht führen. Zu den rechtswidrigen Inhalten zählen auch desinformative Inhalte, die den Tatbestand der §§ 100a, 126, 130, 186 und 187 StGB erfüllen und deren Äußerung nicht gerechtfertigt ist.¹³³

Fälle der Entfernung desinformativer Äußerungen sind grundsätzlich auch im Rundfunk- und Telemedienrecht denkbar: Gemäß § 109 Abs. 1 S. 2 MStV kann die zuständige Medienanstalt ein Angebot bei Verstößen gegen staatsvertragliche Bestimmungen vorübergehend oder dauerhaft untersagen. Dazu zählen insbesondere Verstöße gegen allgemeine Gesetze (§ 51 Abs. 1 MStV) oder auch gegen gesteigerte gesetzliche Anbieterpflichten wie die Einhaltung journalistischer Sorgfalt (§ 6 und § 19 Abs. 1 MStV). Freilich darf die gegenüber der bloßen Beanstandung deutlich eingriffsintensivere Untersagung erst bei gravierenden, wiederholten oder dauerhaften Verstößen des Angebots zum Einsatz kommen, was eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall verlangt.¹³⁴ Im Telemedienbereich muss zudem das Angebot überhaupt unter die Aufsicht der Medienanstalten fallen (siehe dazu II.3.1.2).

2.1.2 Korrektur einer desinformativen Äußerung

Eine im Vergleich zur Entfernung mildere Maßnahme stellt die Korrektur einer Äußerung dar. Sie soll der Äußerung ihre verfälschende bzw. verzerrende Wirkung nehmen oder diese zumindest abschwächen. Bislang kommt diese Instrumentengruppe vor allem in Fällen zum Einsatz, in denen eine Entfernung nicht mehr möglich ist. Das betrifft etwa die Gegendarstellung in der Presse, welche Betroffene auf dem Zivilrechtsweg, gestützt auf Anspruchsgrundlagen in den Landespressegesetzen (z. B. § 11 PresseG NRW, Art. 10 BayPrG) geltend machen können.¹³⁵ Vergleichbare Regelungen existieren für Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten (§ 20 MStV) und für Rundfunkangebote (z. B. § 44 LMG NRW). Neben dem Gegendarstellungsanspruch existiert über die zivilrechtlichen Normen der §§ 1004 Abs. 1, 823 ff. BGB ein Berichtigungsanspruch; im Gegensatz zur Gegendarstellung muss sich bei der Berichtigung der Anspruchsgegner selbst von seiner Äußerung distanzieren.¹³⁶

Ein weiteres, wenngleich nicht gesetzlich vorgesehenes Korrekturinstrument kann in einer Rüge durch Selbstregulierungseinrichtungen erblickt werden: So sieht der Pressekodex des Deutschen Presserates¹³⁷ die Veröffentlichung von Rügen vor, um den Leser über die Rüge und den gerügten Sachverhalt zu informieren (Ziffer 16 Pressekodex); in Telemedien ist die Rüge mit dem gerügten Beitrag zu verknüpfen (Richtlinie 16.1). Gerügt werden können insbesondere auch Verstöße gegen die in Ziffer 2 Pressekodex enthaltenen Sorgfaltspflichten. Der Medienstaatsvertrag eröffnet nunmehr die Möglichkeit, weitere Selbstregulierungseinrichtungen unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 3 und 4 MStV zuzulassen (siehe dazu II.3.1.2); denkbar ist daher, dass sich künftig weitere Selbstregulierungseinrichtungen des Korrekturinstrumentes der vom Betroffenen zu publizierenden Rüge bedienen werden.

133 Welche Voraussetzung indes im Einzelnen die Qualifizierung als rechtswidriger Inhalt im Sinne des § 1 Abs. 3 NetzDG verlangt, ist nicht eindeutig; ausführlich dazu *Liesching*, ZUM 2017, 809 ff.

134 *Schuler-Harms* in *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 38 RStV Rn. 23.

135 Ausführlich zur Herleitung des im hohen Maße verfassungsrechtlich geprägten Gegendarstellungsanspruchs *Soehring/Hoene*, Presserecht, § 28 Rn. 29.1 ff.; *Sedelmeier* in *Löffler*, Presserecht, § 11 LPG Rn. 33 ff.

136 *Soehring/Hoene*, Presserecht, § 21 Rn. 31.1.

137 Abrufbar über die Webseite des Deutschen Presserates unter <https://www.presserat.de/pressekodex.html>.

2.1.3 Transparenzpflichten für bestimmte Äußerungen und Äußerungsformen

Noch milder als die Korrektur einer Äußerung wirken Instrumente der Transparenz: Sie knüpfen daran an, dass bestimmte verzerrende Äußerungen oder Äußerungsformen – wie etwa Werbung – zwar zulässig sind; der Rezipient soll jedoch über den potenziell verzerrenden Charakter informiert werden und diesen in seine Bewertung der Äußerung einfließen lassen können. Transparenzvorgaben unterstützen demnach die individuelle Meinungsbildung der Bürger, ohne die in den Meinungsbildungsprozess eingespeisten Äußerungen zu verändern oder gar zu unterdrücken; daher werden sie sich gegenüber eingriffsintensiveren Maßnahmen oftmals als verhältnismäßiges Mittel der Wahl zur Bekämpfung von Desinformation erweisen.

So ist insbesondere auf den werbenden Charakter einer Äußerung hinzuweisen (vgl. etwa für den Rundfunk die Vorgaben in § 8 Abs. 3 MStV und für Telemedien in § 22 Abs. 1 MStV). Im Gegensatz zu Rundfunkangeboten (vgl. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV) und fernsehähnlichen Telemedien (vgl. § 74 S. 1 MStV) dürfen nichtfernsehähnliche Telemedien auch Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art enthalten, müssen aber auf den Werbetreibenden oder Auftraggeber in angemessener Weise deutlich hinweisen (§ 22 Abs. 1 S. 2 MStV).

Eine neuartige Kennzeichnungspflicht sieht der Medienstaatsvertrag nunmehr für sogenannte Social Bots¹³⁸ vor: Gemäß § 18 Abs. 3 MStV sind Anbieter von Telemedien in Sozialen Netzwerken verpflichtet, „bei mittels eines Computerprogramms automatisiert erstellten Inhalten oder Mitteilungen den Umstand der Automatisierung kenntlich zu machen, sofern das hierfür verwandte Nutzerkonto seinem äußeren Erscheinungsbild nach für die Nutzung durch natürliche Personen bereitgestellt wurde. Dem Inhalt oder der Mitteilung ist der Hinweis gut lesbar bei- oder voranzustellen, dass dieser oder diese unter Einsatz eines das Nutzerkonto steuernden Computerprogrammes automatisiert erstellt und versandt wurde.“ Neben den Telemedienanbietern nimmt der Gesetzgeber auch die Betreiber Sozialer Netzwerke¹³⁹ in die Pflicht und gibt ihnen in § 93 Abs. 4 MStV auf, „dafür Sorge zu tragen, dass Telemedien im Sinne von § 18 Abs. 3 gekennzeichnet werden.“ Mit der Kennzeichnungspflicht will der Gesetzgeber dem grundsätzlich bestehenden Potenzial zur Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung Rechnung tragen.¹⁴⁰ Dabei liegt das Täuschungspotenzial von Bots nicht zwingend im von ihnen publizierte Inhalt (wenngleich Bots auch zur Verbreitung von Desinformation verwendet werden), sondern vielmehr in einer Identitätstäuschung: Indem sie das Verhalten natürlicher Nutzer in Sozialen Netzwerken nachahmen, können Bots den Eindruck erwecken, hinter einer Meinung stünde eine Vielzahl natürlicher Personen, was unter Umständen Nutzer mit gegenteiliger Auffassung davon abhalten kann, ihre Meinung frei zu äußern.¹⁴¹

Verstöße gegen werberechtliche Kennzeichnungspflichten in Rundfunk und Telemedien sowie gegen Normen zur Gewährleistung einer Bot-Kennzeichnung können von den Medienanstalten auf der Grundlage des § 109 Abs. 1 S. 1 MStV sanktioniert werden.

138 Zur Funktionsweise von Social Bots vgl. nur *Milker*, ZUM 2017, 216 f.; *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493 (494).

139 Soziale Netzwerke stellen nach der landesgesetzgeberischen Intention einen Unterfall von Medienintermediären im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV dar, gleichwohl verzichtet der Staatsvertraggeber auf eine eigene Definition des Begriffs. Im Übrigen wird der Adressatenkreis des § 93 Abs. 4 MStV von § 91 MStV eingeschränkt.

140 Begründung zum MStV, Bayerischer Landtag, LT-DRs. 18/7640, S. 90.

141 Vgl. dazu *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493 (494).

2.2 Repressive Reaktionen

Repressive Reaktionen zielen auf eine nachträgliche Bestrafung der Verbreitung von Desinformation ab. Die Rechtsordnung drückt hiermit nicht nur ihre besondere Missbilligung eines Verhaltens aus, sondern nimmt den Desinformanten auch für entstandene Folgen in Haftung. Repressive Reaktionen sind – je nach Ausgestaltung ihrer gesetzlichen Grundlage – sowohl bei beabsichtigter (vorsätzlicher) als auch bei unintendierter (fahrlässiger) Desinformation denkbar. Auf lange Sicht sollen sie sowohl den Desinformanten als auch die Allgemeinheit von einem ähnlichen Verhalten in der Zukunft abbringen. Insofern dienen repressive Maßnahmen zugleich der Spezial- und der Generalprävention.

2.2.1 Desinformative Äußerungen als Straftat

Die eingriffsintensivste repressive Reaktion ist die Sanktionierung von Äußerungen mit den Mitteln des Strafrechts, da dieses als Sanktionsformen sowohl die Freiheits- als auch die Geldstrafe bereithält. Vorschriften, die (auch) desinformative Äußerungen unter Strafe stellen, sind insbesondere

- § 100a StGB (Landesverräterische Fälschung),
- § 126 Abs. 2 StGB (Störung des öffentlichen Friedens: Vortäuschen des Vorliegens von Straftaten),
- § 130 Abs. 3 StGB (sogenannte Holocaustleugnung),
- § 186 (Üble Nachrede),
- § 187 (Verleumdung) und
- § 263 StGB (Betrug).

Mit der Bestrafung kann als Nebenfolge die Einziehung von Gegenständen zur Tatbegehung oder -vorbereitung einhergehen (§ 74 StGB), was insbesondere auch als Sicherungseinziehung zu präventiven Zwecken erfolgen kann (§ 74 StGB). Bereits im staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren ist die Beschlagnahme von Gegenständen zur Sicherung einer späteren Einziehung möglich (§ 111b StPO). In beiden Fällen gelten jedoch nach § 74d StGB bzw. § 111q StPO höhere Anforderungen für die Einziehung oder Beschlagnahme von Schriften, worunter im Übrigen auch auf einem Server gespeicherte Daten zur Veröffentlichung von Schriften im Internet zählen.¹⁴² Unter diesen Voraussetzungen kann also die repressive Ahndung einer strafbaren Desinformation zugleich mit einer (präventiv wirkenden) Entfernung der Inhalte einhergehen.

Mit Blick auf die im kommunikationswissenschaftlichen Teil vorgenommene Einteilung verschiedener Typen von Desinformation ist überdies relevant, dass die Strafbarkeit in den besagten Fällen regelmäßig Vorsätzlichkeit voraussetzt: Der Täter muss daher mit der Intention der Täuschung im Meinungsbildungsprozess gehandelt oder diese zumindest billigend in Kauf genommen haben.

¹⁴² BGH NStZ 2007, 216; *Spillecke* in Karlsruher Kommentar zur StPO, § 111q Rn. 1.

2.2.2 Ahndung als Ordnungswidrigkeit

Auch Ordnungswidrigkeiten – die auch der Landesgesetzgeber im Medienrecht vorsehen kann¹⁴³ und bereits vorsieht (vgl. § 115 MStV) – setzen grundsätzlich eine vorsätzliche Begehung voraus, es sei denn, ein Gesetz bestraft explizit auch fahrlässiges Handeln (§ 10 OWiG). Medienrechtliche Ordnungswidrigkeiten gemäß § 115 Abs. 1 S. 1 MStV sanktionieren sowohl vorsätzliches als auch fahrlässiges Handeln, Ordnungswidrigkeiten gemäß § 115 Abs. 1 S. 2 MStV hingegen nur vorsätzliches Handeln.¹⁴⁴ Der Unterschied zum Strafrecht liegt in der Begrenzung der Sanktionsformen auf die Geldbuße (§ 1 Abs. 1 OWiG). Auch im Falle von Ordnungswidrigkeiten kann die Einziehung von Gegenständen angeordnet werden (§§ 22 ff. OWiG).

Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Desinformation sind vor allem Verstöße gegen Kennzeichnungspflichten (etwa im Falle fehlender Bot-Kennzeichnung gemäß § 115 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 und 45 MStV) und Impressumspflichten von Rundfunkveranstaltern (§ 115 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MStV). Auch die Diskriminierung journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote durch einen Medienintermediär¹⁴⁵ (näher dazu siehe II.3.2.2) stellt gemäß § 115 S. 2 Nr. 46 MStV eine Ordnungswidrigkeit dar. Keine Ordnungswidrigkeit ist hingegen der Verstoß gegen journalistische Sorgfaltspflichten gemäß § 6 MStV (für Rundfunkveranstalter) oder § 19 Abs. 1 und 2 MStV (für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebote).

2.2.3 Desinformative Äußerungen als Grund für das Leisten von Schadensersatz

Die Ahndung einer desinformativen Äußerung als Grund für Schadensersatzpflichten setzt nicht zwingend eine vorsätzliche Begehung voraus, sondern erfasst in der Regel auch fahrlässig getätigte Äußerungen. Zu denken ist hier zunächst an Schadensersatz aus schuld- und deliktsrechtlichen Ansprüchen des Bürgerlichen Gesetzbuchs: Auf diesem Weg können die Betroffenen einer unwahren Tatsachenbehauptungen Entschädigung erhalten. Ein anschauliches Beispiel hierfür bietet der Fall einer in einem Buch fälschlich als Mitglied der italienischen Mafia 'Ndrangheta bezeichneten Person: Der Betroffene klagte vor den Zivilgerichten gegen den Verlag erfolgreich auf Entschädigung. Die Urteile wurden schließlich, nach erfolgloser Verfassungsbeschwerde des Verlags zum BVerfG, auch durch den Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bestätigt.¹⁴⁶ In seiner Entscheidung prüfte der EGMR, ob die zivilgerichtlichen Urteile den Verlag in seiner Meinungsfreiheit (Art. 10 Abs. 1 EMRK) verletzt haben. Für die Abwägung, ob im konkreten Fall der Meinungsfreiheit oder dem Schutz des guten Rufs des Betroffenen Vorrang zu geben ist, entwickelt der Gerichtshof eine Reihe von Kriterien, die als Konkretisierung journalistischer Sorgfaltspflichten in der Verdachtsberichterstattung betrachtet werden können: Beitrag zu einer Diskussion von allgemeinem Interesse, Bekanntheitsgrad des Betroffenen und Gegenstand der Veröffentlichung, Art und Weise der Informationsgewinnung einschließlich der Gelegenheit für den Betroffenen zur Stellungnahme sowie Inhalt, Form und Auswirkung der Veröffentlichung.¹⁴⁷

Daneben können bei Desinformation im Geschäftsverkehr auch lauterkeitsrechtliche Schadensersatzansprüche von Mitbewerbern wegen irreführender geschäftlicher Handlungen gemäß den §§ 9, 5 UWG in Betracht kommen.

¹⁴³ Vgl. dazu *Kremer* in *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, 4. Aufl. 2018, § 49 RStV Rn. 7.

¹⁴⁴ Zur bisherigen Rechtslage *Kremer* in *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, 4. Aufl. 2018, § 49 RStV Rn. 31. Der Gesetzgeber lässt durch den Erlass des Medienstaatsvertrags das medienrechtliche Ordnungswidrigkeitenrecht in seiner Grundsystematik unverändert; vgl. Begründung zum MStV, Bayerischer Landtag, LT-Drs. 18/7640, S. 115.

¹⁴⁵ Nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV ist Medienintermediär jedes Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen.

¹⁴⁶ EGMR NJW 2018, 3768.

¹⁴⁷ Vgl. EGMR NJW 2018, 3768 (770 ff.).

2.3 Akzeptierte Desinformation

Äußerungen, die zwar nach der oben vorgenommenen Typologie Desinformation darstellen, jedoch keinen Anlass zur Sanktionierung mittels der soeben vorgestellten Instrumente geben, sind Formen von Desinformation, die der Gesetzgeber im Sinne eines freien Meinungsbildungsprozesses bislang akzeptiert. Das schließt indes nicht gänzlich aus, künftig *de lege ferenda* weitere Formen von Desinformation gesetzlich zu sanktionieren: Sofern eine Form von Desinformation nach der Rechtsprechung des BVerfG bereits nicht in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt (siehe II.1), verfügt der Gesetzgeber sogar über einen durchaus beträchtlichen Regelungsspielraum. In allen anderen Fällen könnten gesetzliche Regelungen zu Eingriffen in die Meinungsfreiheit ermächtigen, die jedoch ihrerseits rechtfertigungsbedürftig wären.

Bei aller gesetzgeberischer Aktivität muss aber stets eine Vermutung zugunsten der freien Rede gelten: Was wahr oder richtig ist, ist oftmals nicht eindeutig feststellbar; es ist gerade die Aufgabe eines freien Meinungsbildungsprozesses, durch Rede und Gegenrede eine allgemeine, sich unter Umständen dynamisch fortentwickelnde Auffassung von Wahrheit und Richtigkeit zu erzeugen und hieraus einen politischen Willen abzuleiten. Insofern gleicht der Meinungsbildungsprozess einem Entdeckungsverfahren¹⁴⁸, dessen Ergebnis sich regelmäßig einer gesetzlichen oder exekutiven Determinierung entzieht und auch entziehen muss. Ebenso wichtig es, die Dynamik des Meinungsbildungsprozesses nicht durch staatliche Maßnahmen zu beeinträchtigen, von denen einschüchternde oder abschreckende Wirkung (Chilling Effects) ausgehen. Durch diese Vorgaben können sich die Rechtfertigungsanforderungen an staatliche Maßnahmen gegen Desinformation im Einzelfall beträchtlich erhöhen.

2.4 Sonstige Instrumente gegen Desinformation

Die soeben vorgestellten Maßnahmen gegen Desinformation sind bereits in der deutschen Rechtsordnung (bzw. der Freiwilligen Selbstkontrolle der Presse) verankert. Darüber hinaus sind weitere Maßnahmen denkbar: Besonders die Betreiber von Intermediären haben eine Reihe eigener Maßnahmen zum Umgang mit Desinformation entwickelt. Und auch andere Staaten sowie die Europäische Union verfolgen weitere Ansätze gegen Desinformation. Diese Maßnahmen könnten dem deutschen Gesetzgeber als Vorbild für eine Erweiterung des rechtlichen Instrumentariums dienen, sofern und soweit sie sich im weiteren Verlauf der Untersuchung als rechtmäßig erweisen. Daher sollen die Maßnahmen vorab kurz vorgestellt und, soweit möglich, bereits den zuvor gebildeten Instrumentengruppen zugeordnet werden. Auf diese Weise lässt sich – zumindest auf abstrakter Ebene – die Eingriffsintensität dieser Maßnahmen bestimmen.

2.4.1 Temporäre Nutzersperren

Intermediäre sehen in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen regelmäßig die Möglichkeit vor, Benutzerkonten temporär zu sperren, sollte ein Nutzer gegen die Bedingungen verstoßen. Die Rechtmäßigkeit solcher Sanktionen hängt wesentlich von den Umständen im Einzelfall ab (näher dazu siehe II.3.2.1). In ihrer Wirkung kommen solche Maßnahmen einer repressiven Sanktionierung gleich: Sie belegen den Nutzer für vorheriges Fehlverhalten mit vertraglich vorgesehenen Sanktio-

148 Der Begriff geht auf v. Hayek zurück, der – so der Titel eines 1968 veröffentlichten Vortrags – vom (ökonomischen) „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ spricht.

nen. Zugleich entfalten sie auch eine spezialpräventive Wirkung, da (erwartete) weitere Verstöße des Nutzers für einen bestimmten Zeitraum verhindert werden und möglicherweise auch langfristig disziplinierend wirken.

2.4.2 Eilverfahren im Wahlkampf

Zum Schutz vor Verbreitung von Desinformation in der besonders sensiblen Vorwahlzeit hat Frankreich 2018 das Gesetz gegen Informationsmanipulation („loi à la lutte contre la manipulation de l’information“¹⁴⁹) erlassen: Es führt unter anderem ein gerichtliches Eilverfahren ein, in dem Staatsanwälte, Kandidaten, Parteien sowie Personen mit berechtigtem Interesse antragsbefugt sind. Sie können sich darin gegen jede Behauptung oder ungenaue oder irreführende Zuschreibung über eine Tatsache zur Wehr setzen, die die Wahrhaftigkeit der bevorstehenden Wahlen beeinträchtigen könnte, die absichtlich, künstlich oder automatisch in großem Umfang über einen öffentlichen Online-Kommunikationsdienst verbreitet wird. Über den Antrag entscheidet ein Richter innerhalb von 48 Stunden und ordnet ggf. gegenüber dem Kommunikationsdienst alle notwendigen Maßnahmen an.¹⁵⁰ Ein solches Vorgehen stellt ein präventiv wirkendes Instrument der Entfernung von Inhalten dar.

2.4.3 Reduzierung der Sichtbarkeit

Eine vergleichsweise neue Reaktion von Intermediären stellt die algorithmusbasierte Reduzierung der Verbreitung und damit auch der Sichtbarkeit von Inhalten in Sozialen Netzwerken dar. So reduziert etwa YouTube nach eigenen Angaben die Sichtbarkeit von sogenanntem Borderline Content, womit zwar rechtlich zulässige, jedoch aus Sicht von Nutzern verstörende oder unerwünschte Inhalte gemeint sind.¹⁵¹ Eine solche Maßnahme findet keine Entsprechung in den bestehenden rechtlichen Instrumenten(-gruppen). Sie dürfte jedoch künftig erhebliche Bedeutung erlangen und verstärkt Gegenstand von rechtlichen und rechtspolitischen Debatten werden.¹⁵² Ihrer Wirkung nach ist die Reduzierung der Sichtbarkeit mit einer Entfernung von Inhalten vergleichbar, wobei die Eingriffsintensität je nach Grad der Reduzierung (beträchtlich) variieren kann.

149 Abrufbar unter https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3BA141E8BBF5F5DoA686299BA9201AB0.tplgrf33s_3?cidTexte=JORFTEXT000037847559&categorieLien=id.

150 Ausführlich *Heldt*, Von der Schwierigkeit, Fake News zu regulieren. BPB.

151 Vgl. dazu *Sabine Frank*, Head of Governmental Affairs and Public Policy YouTube DACH/CEE bei YouTube, auf der Media Convention 2020, Panel „Fyd: for your disinformation – Falschnachrichten und deren Verbreitung“ vom 7.5.2020, Video abrufbar unter <https://20.mediaconventionberlin.com/de/session/fyd-your-disinformation-falschnachrichten-deren-verbreitung> (letztmalig abgerufen am 3.6.2020), Aussage ab 27:01 Min.

152 Vgl. zu einer ersten rechtlichen Einschätzung aus unionsrechtlicher Perspektive *Pirang*, User attention is the new frontier in content regulation, JuWissBlog.

2.4.4 Einsatz von Faktencheckern

Faktenchecker bestehen in verschiedenen Ausprägungen: Traditionelle Medien wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk oder Tageszeitungen erfüllen diese Funktion ebenso wie staatliche Stellen, die bestimmte Meldungen aufgreifen und kommentieren: Für die Europäische Union übernimmt beispielsweise die EU East StratCom Task Force im Auftrag des Diplomatischen Dienstes (EEAS) die Funktion, Meldungen (insbesondere von russischen Medien) zu überprüfen und zu kommentieren; zu diesem Zweck betreibt sie das Webangebot „EU vs. Disinformation“¹⁵³.

Daneben setzen auch die Betreiber von Intermediären Faktenchecker zur Überprüfung von über ihre Netzwerke verbreiteten Inhalten ein: In den USA hat kürzlich Twitter erstmalig einen Tweet von US-Präsident Donald Trump mittels eines Faktenchecks korrigiert und damit eine heftige politische Kontroverse sowie den Erlass einer Executive Order durch Trump ausgelöst.¹⁵⁴ In Deutschland übernimmt für Facebook unter anderem der Verein Correctiv e. V. die Aufgabe des Faktenchecks und erhält dazu die Möglichkeit, Inhalte als falsch oder teilweise falsch zu kennzeichnen und zu kommentieren. Dieses Vorgehen hat bereits zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung zwischen dem Medium „Tichys Einblick“ und Correctiv auf wettbewerbsrechtlicher Basis geführt: Das Landgericht Mannheim hat in der Möglichkeit zur Bewertung anderer Medien mittels der Label-Funktion jedenfalls keinen Verstoß gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb durch Correctiv erblickt.¹⁵⁵ Diese Entscheidung ist allerdings vom Oberlandesgericht Karlsruhe aufgehoben worden: Demnach sei der Faktencheck durch Correctiv seinerseits missverständlich gewesen und stelle daher einen Wettbewerbsverstoß dar.¹⁵⁶ Es ist indes darauf hinzuweisen, dass die Zulässigkeit von Faktenchecks durch Soziale Netzwerke im Allgemeinen nicht Gegenstand dieser gerichtlichen Auseinandersetzung gewesen ist.

Der Einsatz von Faktenchecks ist der Instrumentengruppe der Korrektur zuzuordnen: Er beeinträchtigt nicht die Verbreitung von Äußerungen, will diese aber (kritisch) kommentieren und so die Nutzer bei der Bewertung und Einordnung der Äußerung unterstützen. Indem dem Rezipienten eines Inhalts eine bestimmte Zusatzinformation zur Seite gestellt wird, findet eine Kontextualisierung statt. Dem Rezipienten soll damit eine möglichst umfassende Sicht auf ein bestimmtes Thema geboten werden.

2.4.5 Kennzeichnung politischer Werbung in Sozialen Netzwerken

Politische Werbung bildet einen wichtigen Anwendungsbereich für Fälle von Desinformation. Im Fokus steht dabei vor allem die Verbreitung von Werbung über Soziale Netzwerke und der Vorwurf mangelnder Transparenz des Werbecharakters. Zwar schreibt Art. 6 lit. a E-Commerce-RL für alle Dienste der Informationsgesellschaft (und damit auch für Soziale Netzwerke) eine Pflicht zur Kennzeichnung von kommerzieller Kommunikation vor, indes ist der Begriff der kommerziellen Kommunikation (Art. 2 lit. f E-Commerce-RL) auf die Bewerbung wirtschaftlicher Aktivitäten beschränkt.¹⁵⁷ Rein politische Werbung wird also nicht erfasst. Es ist demnach Sache der Mitgliedstaaten, ggf. spezifische Vorgaben für die Transparenz politischer Werbung in Sozialen Netzwerken zu erlassen.

153 Abrufbar unter <https://euvdisinfo.eu>.

154 Vgl. nur Tagesschau.de vom 29.5.2020, Kritik an Trumps Twitter-Feldzug, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/trump-twitter-153.html>. Vgl. dazu auch die rechtswissenschaftlichen Stellungnahmen unter <https://www.sciencemediacenter.de/alle-angebote/rapid-reaction/details/news/executive-order-soll-soziale-medien-in-usa-regulieren>.

155 Beschluss des LG Mannheim WRP 2020, 529. Krit. dazu Peukert, WRP 2020, 391, und Ladeur, K&R 2020, 240.

156 OLG Karlsruhe, Urt. vom 27.5.2020, 6 U 36/20, GRUR-RS 2020, 11459.

157 Ricke in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 2 TMG Rn. 14.

Ein Beispiel hierfür findet sich wiederum in Frankreich: Das Gesetz gegen Informationsmanipulation (siehe II.2.4.2) schreibt über seinen Article 1 vor, dass die Betreiber Sozialer Netzwerke innerhalb der drei Monate vor einer Wahl ihre Nutzer fair, klar und transparent darüber informieren müssen, wer ein Entgelt oder eine entgeltgleiche Leistung für das Verbreiten von Informationen im Netzwerk erbracht hat. Dabei beschränkt das Gesetz die Pflicht auf solche Informationen, die im Zusammenhang mit einer Debatte von allgemeinem Interesse stehen. Die Nutzer sollen so in die Lage versetzt werden, politische Inhalte in Sozialen Netzwerken einordnen zu können. Sie sollen erkennen können, ob der Urheber eines Inhalts eine natürliche Person ist, die in ihrer Freizeit ihre politische Meinung kundtut, oder aber eine Partei oder ein ausländischer Staat dahintersteht. Im Vorfeld der Europawahl 2019 führten die Regelungen zu einer Kontroverse zwischen Twitter und der französischen Regierung: Da sich Twitter zur Kennzeichnung sämtlicher Werbeinhalte nicht in der Lage sah, verfolgte das Netzwerk die Strategie einer vollständigen Verbannung politischer Werbung, was auch zur vorübergehenden Entfernung eines Wahlaufrufs („#ouijevote“) der Regierung führte.¹⁵⁸ Regelungen zur Kennzeichnung politischer Werbung sind ein präventiv wirkendes Instrument der Transparenz.

2.5 Zusammenfassende Übersicht

Die nachfolgende Übersicht fasst die vorgestellten – entweder bereits gesetzlich in Deutschland vorgesehenen oder sonstigen – Instrumentengruppen und die dazugehörigen Instrumente zusammen. Zu den sonstigen Instrumenten zählen insbesondere vertragliche Vereinbarungen zwischen Intermediären und ihren Nutzern, Instrumente auf der Basis freiwilliger Selbstkontrolle sowie staatliche Aktivitäten außerhalb Deutschlands.

¹⁵⁸ Zu Diskussionen über die Anwendung des Gesetzes Deutschlandfunk Nova vom 3.4.2019, abrufbar unter <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/politische-werbung-in-frankreich-twitter-will-nicht-tweetern>.

Reaktionsart	Instrumenten- gruppe	Gesetzlich in Deutsch- land vorgesehene Instrumente	Sonstige Instrumente
Präventive Reaktion	Entfernung	<ul style="list-style-type: none"> • Nebenfolge von Straftat oder Ordnungswidrigkeit • zivilrechtlicher Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch • Löschen bzw. Sperren gemäß NetzDG • ggf. Untersagung nach § 109 MStV 	<ul style="list-style-type: none"> • Löschverfahren im Wahlkampf (Frankreich) • Entfernung durch Intermediäre • ggf. Reduzierung der Sichtbarkeit durch Intermediäre
	Korrektur	Gegendarstellungs- oder Berichtigungsanspruch	<ul style="list-style-type: none"> • Rüge durch den Deutschen Presserat • Faktencheck durch Intermediäre • Faktencheck durch EU East StratCom Task Force
	Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Kennzeichnungspflicht für Werbung • Kennzeichnungspflicht für Social Bots 	Kennzeichnungspflicht für bezahlte politische Werbung in Sozialen Netzwerken (Frankreich)
	Straftat	Strafbarkeit z. B. als Üble Nachrede oder Verleumdung	–
Repressive Reaktion	Ordnungswidrigkeit	z. B. Verstoß gegen (Werbe- und Bot-)Kennzeichnungspflichten nach MStV	–
	Sonstige	zivil- und wettbewerbsrechtliche Schadensersatzansprüche	Vertragsstrafen (z. B. temporäre Kontosperrungen durch Intermediäre)

Tabelle 2: Instrumentengruppen und dazugehörige Instrumente

3 Die Institutionen zur Sanktionierung von Desinformation

Die Verhängung gesetzlich vorgesehener repressiver Sanktionen gegen Desinformation obliegt primär den Zivil- und Strafgerichten sowie den Staatsanwaltschaften; zusätzlich entscheiden die Medienanstalten über das Vorliegen medienrechtlicher Ordnungswidrigkeiten. In allen anderen Fällen ist zum einen die Zuständigkeit der Medienanstalten (als Sonderordnungsbehörden) oder sonstiger Behörden und Institutionen zu klären (II.3.1). Darüber hinaus sind es gegenwärtig vor allem die Intermediäre, die Maßnahmen gegen die Verbreitung von Desinformation ergreifen (siehe II.2.4), was eine Reihe rechtlicher Fragen aufwirft (II.3.2).

3.1 Zuständigkeitsverteilung zwischen Medienanstalten und sonstigen Behörden

Die Aufsicht über sämtliche Formen medialer Berichterstattung in Presse, (journalistisch-redaktionellen) Telemedien und Rundfunk muss dem verfassungsrechtlichen Gebot der Staatsferne genügen.¹⁵⁹ Insoweit dürften die staatsfern organisierten Medienanstalten zur Aufsicht nicht nur berufen, sondern auch besonders geeignet sein. Die bisherige Zuweisung der Aufgabe der Telemedienaufsicht an Stellen unmittelbarer Staatsverwaltung durch Landesgesetz nach Maßgabe des § 59 Abs. 2 RStV¹⁶⁰ erweist sich als verfassungswidrig,¹⁶¹ wird indes nunmehr durch die einheitliche Aufsichtsregelung des § 109 MStV ersetzt.¹⁶² Damit obliegt künftig die Telemedienaufsicht nach Maßgabe des MStV den Medienanstalten.

3.1.1 Polizeirechtsfestigkeit der Medientätigkeit

Überaus fraglich ist, ob daneben auch die allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden gegen Desinformation unter Berufung auf polizei- und ordnungsrechtliche Ermächtigungsgrundlagen gegen Desinformation einschreiten dürfen:

- Für die Presse wird unmittelbar aus der grundgesetzlichen Pressefreiheit die sogenannte Polizeirechtsfestigkeit gefolgert, welche zudem in den Landespressegesetzen verankert ist;¹⁶³ dadurch sind insbesondere präventive polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Presseverleger ausgeschlossen, repressive Maßnahmen bleiben jedoch grundsätzlich möglich.¹⁶⁴
- Für den Rundfunk folgt aus der Bestimmung des § 51 Abs. 1 S. 4 MStV die Alleinzuständigkeit der Medienanstalten für die präventive Programmaufsicht, sodass man auch von einer „Polizeirechtsfestigkeit des Rundfunks“ sprechen kann.¹⁶⁵
- Für die Telemedien scheint auf den ersten Blick hinsichtlich einer präventiven Kontrolle nichts anderes zu gelten, da § 17 Abs. 1 S. 3 MStV eine dem Rundfunkrecht entsprechende Regelung enthält. Allerdings nimmt § 109 Abs. 1 S. 1 MStV explizit die Vorschrift des § 17 MStV aus dem sachlichen Zuständigkeitsbereich der Medienanstalten heraus. Das Recht der Telemedien erweist

¹⁵⁹ Vgl. nur *Schulz* in *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 59 RStV Rn. 14.

¹⁶⁰ Siehe dazu die Übersicht über die jeweils zuständigen Landesbehörden bei *Schulz* in *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 59 RStV Rn. 41.

¹⁶¹ So *Kunisch*, MMR 2011, 796.

¹⁶² Begründung zum MStV, Bayerischer Landtag, LT-DRs. 18/7640, S. 114.

¹⁶³ Vgl. z.B. § 1 Abs. 2 PresseG NRW: „Die Freiheit der Presse unterliegt nur den Beschränkungen, die durch das Grundgesetz unmittelbar und in seinem Rahmen durch dieses Gesetz zugelassen sind.“

¹⁶⁴ *Bünnigmann*, JuS 2016, 894 (895).

¹⁶⁵ Eingehend dazu *Gundel* in *Gundel/v. Coelln*, Polizeifestigkeit der Rundfunkfreiheit, S. 27 ff.

sich daher als nicht polizeirechtsfest. Etwas anderes gilt aber, sofern ein Telemedium unter den Presse- oder Rundfunkbegriff des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu subsumieren ist, was besonders für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangeboten gemäß § 19 Abs. 1 MStV gilt.

3.1.2 Aufsicht über journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebote

Hinsichtlich der Aufsicht über journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebote im Sinne des § 19 Abs. 1 S. 1 und 2 MStV errichtet der Medienstaatsvertrag eine dreistufige Aufsichtsarchitektur. Die ersten beiden Stufen beinhalten die vorrangige Freiwillige Selbstkontrolle, der sich auf der dritten Stufe eine (insoweit subsidiäre) Aufsicht durch die Medienanstalten anschließt:

- Auf der ersten Stufe befinden sich die Angebote, die der Kontrolle des Deutschen Presserates unterliegen (vgl. § 19 Abs. 3 S. 1 MStV), mithin vorwiegend die traditionellen Presseverlage.
- Auf der zweiten Stufe liegen Angebote, die sich gemäß § 19 Abs. 3 S. 1 MStV einer anderen, von den Medienanstalten anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle anschließen. Die Voraussetzungen für die Anerkennung sowie das künftige Verhältnis zwischen Selbstkontrolleinrichtung und Medienanstalten sind in den Absätzen 4 bis 8 geregelt. Unter anderem muss eine Beschwerdestelle eingerichtet werden (§ 19 Abs. 4 Nr. 6 MStV) und ist Beschwerden unverzüglich nachzugehen (§ 19 Abs. 3 S. 3 MStV). Im Einzelfall kann die zuständige Medienanstalt auch Entscheidungen unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 8 MStV an sich ziehen.
- Sofern ein Angebot keiner Kontrolle durch eine der genannten Selbstkontrolleinrichtungen unterliegt, greift auf der dritten Stufe die Aufsicht der zuständigen Medienanstalt, wie sich aus § 109 Abs. 1 S. 3 MStV ergibt. Ihm gegenüber können die Medienanstalten insbesondere Beanstandungen und Unterlassungen auf der Grundlage des § 109 Abs. 1 S. 1 MStV aussprechen.

Mit dieser Neuregelung ist sichergestellt, dass künftig jedes journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebot einer Aufsichtsinstanz unterliegt. Die rechtliche Bewertung der einzelnen Typen der Desinformation (siehe II.4.2) ist damit zugleich im übertragenen Sinne ein Lackmустest für die neue Aufsichtsarchitektur.

3.1.3 Aufsicht über Soziale Netzwerke durch das Bundesamt für Justiz

Als problematisch erweist sich die Aufgabe des Bundesamtes für Justiz für den Vollzug der Regelungen des NetzDG gemäß § 4 Abs. 4 NetzDG: Von Anfang an sind Zweifel sowohl am Bestehen einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Gesetz selbst¹⁶⁶ sowie einer Verwaltungskompetenz des Bundes für dessen Vollzug¹⁶⁷ formuliert worden. Hinzu kommt, dass speziell für Soziale Netzwerke in Form von Videosharing-Plattformdiensten im Sinne der AVMD-RL¹⁶⁸ das Unionsrecht (in Art. 28b Abs. 5, 30 Abs. 1 S. 2 AVMD-RL) eine von der Regierung unabhängige Regulierungsstelle verlangt; diesen Anforderungen wird das vom Bundesministerium der Justiz weisungsabhängige Bundesamt für Justiz nicht gerecht.¹⁶⁹ Insgesamt erweist sich die teilweise Zuweisung der Aufsicht

¹⁶⁶ Vgl. nur *Feldmann*, K&R 2017, 291 (294 f.); *Ladeur/Gostomzyk*, K&R 2017, 390 f.; *Hain/Ferreau/Brings-Wiesen*, K&R 2017, 433 (434 f.).

¹⁶⁷ *Ladeur/Gostomzyk*, K&R 2017, 390 (391); *Hain/Ferreau/Brings-Wiesen*, K&R 2017, 433 (435).

¹⁶⁸ Diesbezüglich soll das novellierte NetzDG spezifische Regelungen in den §§ 3e–3f enthalten; vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 27.4.2020, BT-Drs. 19/18792.

¹⁶⁹ Zutreffend *Spiegel/Heymann*, K&R 2020, 344 (347).

über Soziale Netzwerke an das Bundesamt für Justiz als rechtlich bedenklich und überdies nicht sachgerecht. Inhaltliche Vorgaben an die Netzwerkbetreiber zum Umgang mit Desinformation sollten daher von den Ländern erlassen und von den Medienanstalten vollzogen werden.

3.2 Die Rolle der Intermediäre

3.2.1 Notwendigkeit einer Begrenzung des Einflusspotenzials

Die Betreiber von Intermediären – allen voran die Betreiber Sozialer Netzwerke¹⁷⁰ – gehen bereits in unterschiedlichem Umfang und mit verschiedenen Instrumentarien gegen von ihnen identifizierte Desinformation auf ihren Netzwerken vor. Die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA) hat dazu jüngst den Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation einiger Betreiber evaluiert und umfassende Verbesserungsvorschläge unterbreitet.¹⁷¹ Sie beziehen sich insbesondere auf die Transparenz des Vorgehens der Betreiber, die Maßstäbe für das Ergreifen von Maßnahmen sowie die Tatsache, dass der Kreis der Unterzeichner erweiterungsbedürftig ist.

Einer (kritischen) Auseinandersetzung mit der Rolle der Intermediäre ist die grundlegende Untersuchung voranzustellen, ob die Betreiber überhaupt als privatrechtliche Regulierer von Desinformation auftreten dürfen: Die Ausübung von Sanktionen gegen Desinformation wird von den Betreibern auf die mit den Nutzern geschlossenen Verträge sowie die darin einbezogenen Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) gestützt. Daher war das Löschen von Inhalten oder das temporäre Sperren von Nutzerkonten bereits Gegenstand zahlreicher zivilrechtlicher Rechtsstreitigkeiten zwischen den Betreibern und den betroffenen Nutzern. Die Gerichte haben sich dabei insbesondere mit der Frage befasst, ob und inwieweit die Betreiber Sozialer Netzwerke (mittelbar) an das Grundrecht der Meinungsfreiheit gebunden sind und ob es ihnen deshalb gestattet sein kann, selbst rechtmäßige Inhalte zu sanktionieren.¹⁷² Die Antwort hängt auch wesentlich davon ab, ob einem Netzwerk eine herausgehobene (ggf. Quasi-Monopol-)Stellung zukommt.¹⁷³ Für diese Beurteilung haben sich jedoch noch keine eindeutigen Beurteilungsmaßstäbe herausgebildet.

Bislang lagen diesen Fällen zumeist Äußerungen zugrunde, die vom Betreiber auf der Basis seiner AGB als Hassrede eingestuft worden waren. Das Oberlandesgericht Oldenburg war jedoch 2019 mit einem Fall einer wertenden Tatsachenbehauptung¹⁷⁴ befasst und hat es für unzulässig erachtet, „wenn die Beklagte, gestützt auf ein ‚virtuelles Hausrecht‘ (...) den Beitrag eines Nutzers auch dann löschen dürfte, wenn der Beitrag im konkreten Fall die Grenzen zulässiger Meinungsäußerung nicht überschreitet“.¹⁷⁵ Im Ergebnis gab das Gericht dem Nutzer Recht, allerdings auch, weil er nachweisen konnte, dass die streitgegenständliche Tatsachenbehauptung wahr gewesen ist. Das Beispiel illustriert, dass Sanktionen gegen vermeintliche Desinformation auch wahre Tatsachenbehauptungen treffen können.

¹⁷⁰ Es sei bemerkt, dass sich für den Begriff Soziale Netzwerke bislang kein einheitlicher Rechtsterminus herausgebildet hat: Das NetzDG enthält eine eigene Definition in § 1 Abs. 1 S. 1 NetzDG. Der Medienstaatsvertrag verwendet den Begriff zwar als Unterkategorie von Medienintermediären in § 93 Abs. 4 MStV, ohne ihn aber zu definieren. Einen Sonderfall von Sozialen Netzwerken stellen zudem Videosharing-Plattformdienste im Sinne des Art. 1 Abs. 1 b) aa) AVMD-RL dar.

¹⁷¹ ERGA Report on Disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice, abrufbar unter <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/05/ERGA-2019-report-published-2020-LQ.pdf>.

¹⁷² Bejahend etwa OLG Karlsruhe MMR 2020, 52. A. A. etwa OLG München ZUM 2020, 548 (556) und OLG Oldenburg, MMR 2020, 41 (42), jeweils unter Rekurs auf LG Bonn ZUM-RD 2000, 545. Für eine Zurückhaltung des Netzwerkbetreibers bei der Löschung von Äußerungen im politischen Meinungskampf OLG Stuttgart, BeckRS 2019, 5526, Rn. 69.

¹⁷³ Vgl. nur LG Bamberg MMR 2019, 56; BVerfG NVwZ 2019, 959 (961).

¹⁷⁴ Näher dazu etwa *Hain* in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, Allgemeines C Rn. 7 m. w. N.

¹⁷⁵ OLG Oldenburg MMR 2020, 41.

Die Frage der (Reichweite einer) Grundrechtsbindung von Intermediären (und hier insbesondere von Sozialen Netzwerken) harret noch einer verfassungsgerichtlichen Beantwortung.¹⁷⁶ Selbst wenn man aber mit Teilen der Rechtsprechung und den sie unterstützenden Stimmen in der Literatur¹⁷⁷ die Intermediäre keiner (vollständigen) mittelbaren Grundrechtsbindung unterwürfe und ihnen in gewissem Umfang auch die Sanktionierung rechtmäßiger Inhalte als Ausübung eines aus ihrer Eigentums- und Berufsfreiheit resultierenden virtuellen Hausrechts gestattet, erscheint jedenfalls eine gesetzliche Einhegung des Einsatzes von Sanktionsinstrumenten mindestens gerechtfertigt, wenn nicht sogar sub specie der staatlichen Schutzpflicht für den demokratischen Meinungsbildungsprozess geboten: Intermediäre wandeln das traditionelle Bild des von Medienanbietern geprägten Kommunikationsprozesses, indem sie an die Stelle der One-to-Many-Kommunikation die Many-to-Many-Kommunikation setzen.¹⁷⁸ Die so bewirkte Desintermediation rechtfertigt es, die Möglichkeiten der Intermediäre zur Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses mittels gesetzlicher Vorgaben zu bändigen. Dabei gilt es auch, einseitige (und damit ggf. dysfunktionale) Einflüsse von privater¹⁷⁹ oder staatlicher Seite¹⁸⁰ auf die Intermediäre auszuschließen und damit – ähnlich wie traditionell im Rundfunkrecht¹⁸¹ – eine Instrumentalisierung der Betreiber durch einzelne Akteure im Meinungsbildungsprozess zu verhindern.¹⁸²

Zur Eindämmung von Intermediärsmacht sowie einer staatlichen oder partikulargesellschaftlichen Intermediärsinstrumentalisierung eignen sich strukturelle und prozedurale Vorgaben des Gesetzgebers bezüglich der Sanktionierung von Desinformation durch die Intermediäre: Sie sollen vor allem dazu beitragen, die Entscheidungen nachvollziehbar und (weitgehend) willkürfrei zu gestalten. Dagegen sollte auf (relativ) konkrete inhaltliche Vorgaben weitgehend verzichtet werden, um das privatrechtliche Sanktionsregime nicht wiederum staatlicherseits vorzuprägen.¹⁸³ Die rechtliche Bewertung der einzelnen Typen von Desinformation (siehe II.4.2) wird dazu beitragen, die strukturellen und prozeduralen Vorgaben an die Intermediärsbetreiber schärfer zu konturieren.

3.2.2 Die Intermediärsregulierung des Medienstaatsvertrags

Anknüpfungspunkte für eine gesetzliche Einhegung des Einsatzes von Instrumenten gegen Desinformation enthält aber auch bereits die im Medienstaatsvertrag vorgesehene Regulierung von Medienintermediären.¹⁸⁴ Ihr Herzstück bilden die Transparenzvorgaben gemäß § 93 MStV sowie das Diskriminierungsverbot gemäß § 94 MStV: Medienintermediäre sind gemäß § 93 Abs. 1 MStV verpflichtet, sowohl die Kriterien, die über den Zugang eines Inhalts zu einem Medienintermediär und über dessen Verbleib entscheiden, als auch die zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion

176 So BVerfG NVwZ 2019, 959 (961 Rn. 15).

177 Vgl. etwa Lüdemann, MMR 2019, 729; Friehe, NJW 2020, 1697.

178 Vgl. dazu nur Pille, Meinungsmacht, S. 69.

179 Die Möglichkeit einer Beeinflussung der Sanktionspolitik Sozialer Netzwerke von privater Seite wird aktuell durch den Werbeboykott zahlreicher Unternehmen gegen Facebook veranschaulicht, der sich namentlich aus einer Unzufriedenheit mit Facebooks Sanktionspolitik speist; vgl. dazu nur Handelsblatt.com vom 1.7.2020, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/hass-hetze-falschinformationen-vw-sap-henkel-deutsche-konzerne-schliessen-sich-facebook-werbeboykott-an/25964308.html?ticket=ST-772888-HzC2nU3b-KCEmJTW3dbbW-ap6>.

180 Staatliche Einflüsse auf Netzwerkbetreiber treten insbesondere in Form von Aufforderungen an die Netzwerkbetreiber zum aktiven Vorgehen für oder gegen bestimmte Inhalte seitens der Regierungen auf. Jüngst hat etwa die Europäische Kommission die Online-Plattformen zu einem stärkeren Engagement gegen Desinformation im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie aufgerufen. Vizepräsidentin Vera Jourová erklärte dazu: „Zwar haben einige Online-Plattformen während der Pandemie bereits positive Schritte unternommen, dies ist jedoch für alle die letzte Chance, ihre entsprechenden Anstrengungen zu verstärken.“ – EU-Kommission, Pressemitteilung vom 10.6.2020, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1006.

181 Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung des Rundfunkfreiheits durch den Gesetzgeber zählt insbesondere die Sicherung von Staatsferne – vgl. zuletzt BVerfGE 136, 9 (33 ff. Rn. 38 ff.) – sowie der Gruppenferne, womit in erster Linie eine Vereinnahmung von Rundfunkveranstaltern durch die Werbewirtschaft ausgeschlossen werden soll; vgl. dazu Ferreau, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, S. 256 ff.

182 Hierfür etwa auch Fehling/Leymann, AfP 2020, 110 (115 f.).

183 Skeptisch gegenüber inhaltlichen Vielfaltsvorgaben für offene Netzstrukturen auch Ingold, MMR 2020, 82 (86).

184 Ingold, MMR 2020, 82 (86), spricht diesbezüglich von „Infrastruktur-Pflichten“, die als „inhaltsneutrale Vorgaben vornehmlich auf die Kommunikationsinfrastruktur als solche abzielen, um indirekt die Nutzung auf den Internetplattformen zu regulieren“.

und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache offenzulegen.¹⁸⁵ Das Diskriminierungsverbot in § 94 Abs. 1 MStV ist doppelt begrenzt: Zum einen verbietet es die Diskriminierung von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten; zum anderen unterliegen ihm allein solche Intermediärsbetreiber, die auf die Wahrnehmung journalistisch-redaktioneller Angebote besonders hohen Einfluss haben¹⁸⁶. Der Diskriminierungsbegriff selbst wird in § 94 Abs. 2 MStV alternativ entweder als systematisches Abweichen von den (durch den Anbieter selbst gesetzten) Kriterien gemäß § 93 Abs. 1 bis 3 MStV ohne sachlichen Grund zugunsten oder zu Lasten eines Anbieters oder als unmittelbare oder mittelbare unbillige und systematische Behinderung einzelner Anbieter durch die Kriterien selbst definiert.¹⁸⁷ Neben dem betroffenen Anbieter kann die zuständige Landesmedienanstalt in offensichtlichen Fällen auch von Amts wegen gegen einen Medienintermediär vorgehen (§ 94 Abs. 3 MStV).¹⁸⁸ Die relativ offenen Vorschriften der §§ 93 und 94 MStV sind von den Medienanstalten durch Satzungen oder Richtlinien zu konkretisieren, wobei sie die Orientierungsfunktion der Medienintermediäre für die jeweiligen Nutzerkreise zu berücksichtigen haben (§ 96 MStV).

Der Medienstaatsvertrag lässt damit das Recht der Medienintermediäre zur Aufstellung eigener Zugangs- und Ordnungskriterien weitgehend unberührt. Folglich können die Intermediäre auch den Umgang mit desinformativen Inhalten weitgehend nach eigenen Vorstellungen regeln, sofern sie hierbei nicht gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen. Die Annahme einer Diskriminierung ist indes aus zwei Gründen anspruchsvoll: Erstens kann eine nachweisliche Desinformation durchaus einen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung darstellen (wobei die Beurteilung bzw. das Beurteilungsverfahren selbst ggf. einer Nachprüfung standhalten muss); denn der Gesetzgeber benennt vor allem rechtstreues Verhalten bzw. das Befolgen anderweitiger gesetzlicher Verpflichtungen durch die Intermediäre als sachlichen Differenzierungsgrund.¹⁸⁹ Und zweitens kommt eine Diskriminierung nicht bereits bei einer Abweichung im Einzelfall, sondern erst bei systematischer Abweichung in Betracht; nach dem Willen des Gesetzgebers soll eine systematische Diskriminierung (nur) vorliegen, „wenn bestimmte journalistisch-redaktionelle Angebote bspw. aufgrund ihrer politischen Ausrichtung oder der Organisationsform (privat oder öffentlich-rechtlich) des Anbieters planmäßig gegenüber anderen redaktionellen Angeboten über- oder unterrepräsentiert sind.“¹⁹⁰

Sofern demnach Medienintermediäre nicht generell bestimmte journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, sondern nur deren Inhalte im Einzelfall sanktionieren – etwa indem sie die Sichtbarkeit des Beitrags reduzieren oder das Ergebnis eines Faktenchecks dem Inhalt als Annex beifügen –, scheidet regelmäßig ein Verstoß gegen § 94 Abs. 1 MStV aus. Denkbar ist das Vorliegen einer Diskriminierung demnach, wenn Intermediäre bestimmte Angebote – etwa aufgrund wiederholter Desinformation in der Vergangenheit – systematisch benachteiligten: Ein solches Vorgehen müsste zumindest abstrakt-generell in den Kriterien gemäß § 93 Abs. 1 MStV angelegt sein und sich nicht als unbillig erweisen.

Wie die bereits im Medienstaatsvertrag verankerte Regulierung von Medienintermediären ergänzt werden könnte, wird die rechtliche Bewertung der einzelnen Typen von Desinformation zeigen (siehe II.4.2).

185 Zu den Schwierigkeiten der Konkretisierung dieser Pflichten *Liesem*, ZUM 2020, 377 (381 f.); *Enaux/Wüsthof*, K&R 2020, 469 (474).

186 Diese Formulierung erweist sich als besonders unbestimmt und erhält durch die Amtliche Begründung auch nur eine graduelle Konturierung. Jedenfalls will der Gesetzgeber nicht ausschließlich marktbeherrschende Anbieter im kartellrechtlichen Sinne erfasst wissen; vgl. Begründung zum MStV, Bayerischer Landtag, LT-DRs. 18/7640, S. 109.

187 Nach *Liesem*, ZUM 2020, 377 (382), lasse sich eine Anlehnung an die kartellrechtlichen Missbrauchstatbestände nicht leugnen.

188 Vgl. dazu *Enaux/Wüsthof*, K&R 2020, 469 (475).

189 Begründung zum MStV, Bayerischer Landtag, LT-DRs. 18/7640, S. 110.

190 Begründung zum MStV, Bayerischer Landtag, LT-DRs. 18/7640, S. 109.

3.2.3 Künftige Intermediärsregulierung auf Ebene der Europäischen Union

Zu beobachten bleibt schließlich die Entwicklung auf der Ebene der Europäischen Union: Die Europäische Kommission beabsichtigt in ihrem Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act, DSA)¹⁹¹ auch eine stärkere Inpflichtnahme von Intermediären. Sofern verbindliche Vorgaben den Mitgliedstaaten eine andere Form der (Medien-)Intermediärsregulierung vorschrieben, entstünde auch hinsichtlich des Medienstaatsvertrags Novellierungsbedarf. Da der Inhalt des DSA derzeit noch nicht abzusehen ist, sei hier lediglich auf einen möglichen Kompetenzkonflikt zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten hingewiesen, der bereits bei der unionsrechtlichen Überprüfung des Medienstaatsvertrags durch die Europäische Kommission aufgeflackert ist.¹⁹²

Die primär wirtschaftspolitische Zielsetzung der Gesetzgebungskompetenzen der Europäischen Union verhindert zwar nicht per se eine Regelung von Mediendiensten; da aber jedenfalls die Massenmedien dem Kulturbegriff des Art. 167 AEUV unterfallen, ist der Europäischen Union hierbei eine Rücksichtnahme auf die Kulturpolitik und damit auch die Medienregulierung der Mitgliedstaaten auferlegt.¹⁹³ Da nun hierunter auch die Regeln zur (Nicht-)Verbreitung journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote via (Medien-)Intermediäre fallen, sollte der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten nicht unerhebliche Umsetzungsspielräume überlassen, um ihnen die Verwirklichung eigener Vielfaltsvorstellungen im Online-Bereich zu ermöglichen.

Sofern der DSA darüber hinaus Regelungen zum Umgang mit nichtjournalistischen Inhalten in Intermediären etablieren sollte, ist in Rechnung zu stellen, dass der demokratische Meinungsbildungsprozess in seiner Gesamtheit von essenzieller Bedeutung für die Verwirklichung demokratischer Selbstbestimmung innerhalb der Mitgliedstaaten ist¹⁹⁴ und daher jedenfalls eine vollständige Harmonisierung durch Unionsrecht kompetenzrechtliche Bedenken auslöst. Daher wird auch diesbezüglich ein gewisser Regelungsspielraum bei den Mitgliedstaaten verbleiben müssen.

Von erheblicher Bedeutung wird schließlich die Regelung des Herkunftslandprinzips (heute in Art. 3 Abs. 2 E-Commerce-RL verankert) im DSA sein: Die Möglichkeit der Beeinflussung des inländischen Meinungsbildungsprozesses durch im EU-Ausland ansässige Intermediärsbetreiber könnte dafür sprechen, in begrenztem Umfang den Durchgriff eines Mitgliedstaats auf ausländische Betreiber zu ermöglichen; soll dagegen am Herkunftslandprinzip grundsätzlich festgehalten werden, wäre es zumindest denkbar, das Zusammenwirken von Sitz- und betroffenem Staat zu verbessern.¹⁹⁵

191 Vgl. zu Zielen und Vorgehen der Kommission ihren Webauftritt unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

192 Pressemitteilung der EU-Kommission vom 28.04.2020, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20200428-medienstaatsvertrag_de.

193 Näher dazu *Cole/Etteldorf/Ullrich*, Cross-Border Dissemination, S. 87 f.

194 In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass auch das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil die Möglichkeit zur Verwirklichung im eigenen Kulturraum – insbesondere auch durch Entscheidungen in Teilbereichen der Medienordnung – zu den für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Verfassungsstaates besonders sensiblen Entscheidungskompetenzen gezählt hat; BVerfGE 123, 267 (362 Rn. 260).

195 Eingehend zu den Novellierungsmöglichkeiten bezüglich des Herkunftslandprinzips *Cole/Etteldorf/Ullrich*, Cross-Border Dissemination, S. 253 ff.

4 Rechtliche Bewertung der einzelnen Typen von Desinformation

4.1 Vorgehensweise

Wenn nun die im kommunikationswissenschaftlichen Teil (siehe I.3) identifizierten sieben Typen von Desinformation – unterschieden nach Grad der Unwahrheit und Grad der Intention ihres Verwenders – einer rechtlichen Bewertung unterzogen werden, werden dabei auch die verschiedenen Verbreitungsformen (siehe I.4) zu berücksichtigen sein. Zudem ist auch nach *Art des Desinformanten* zu differenzieren: Für Bürger, Verbände, Medien, politische Parteien, innerstaatliche Institutionen sowie ausländische Staaten gelten unterschiedliche Bedingungen für die Teilnahme am Meinungsbildungsprozess, was auch ihre jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen der Verbreitung von Desinformation steuert. Diese Unterschiede werden nun vorab skizziert und ggf. bei der konkreten Bewertung der einzelnen Typen näher beleuchtet:

4.1.1 Bürger und Verbände

Bürger und Verbände im weitesten Sinne – umfasst sind damit auch Vereine und Unternehmen – genießen weitreichenden Schutz durch die Meinungsfreiheit. Während sich natürliche Personen direkt auf Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG berufen können, gilt die Meinungsfreiheit für juristische Personen des Privatrechts in aller Regel im gleichen Umfang über Art. 19 Abs. 3 GG.

4.1.2 Medien

Zwar genießen auch die Medien als Wachhunde der Demokratie¹⁹⁶ erheblichen Schutz durch Presse- und Rundfunkfreiheit. Gleichzeitig ist aber der Freiheitsspielraum durch ihre öffentliche Aufgabe für den Meinungsbildungsprozess geprägt: Sie erhöht die Anforderungen an die Sorgfalt der Berichterstattung,¹⁹⁷ weshalb – insbesondere bei Tatsachenbehauptungen über Personen – für Medien strengere Pflichten zur Sachverhaltsaufklärung gelten als für Privatpersonen.¹⁹⁸

Höhere Anforderungen an den Wahrheitsgehalt von Medienberichterstattung ergeben sich zum einen aus dem Ehrenschatz des Betroffenen.¹⁹⁹ Zugleich sind sie aber auch „in der Bedeutung der öffentlichen Meinungsbildung im Gesamtorganismus einer freiheitlichen Demokratie begründet“²⁰⁰. Daher ist die Presse „um ihrer Aufgabe bei der öffentlichen Meinungsbildung willen gehalten, Nachrichten und Behauptungen, die sie weitergibt, auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen“²⁰¹. Nichts anderes gilt für den Rundfunk, der ebenfalls eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Freilich ist stets darauf zu achten, dass die Sorgfaltsanforderungen an die Medien wiederum nicht einschnürend wirken und daher insbesondere eine Berichterstattung – zumal über aktuelle und dynamische Vorgänge bei unsicherer Faktenlage – vereiteln: Für die Medien „besteht keine Pflicht zur Wahrheit, sondern eine programmatische Verpflichtung *auf* die Wahrheit“²⁰². Verlangen lässt sich daher jedenfalls ein

196 Es handelt sich hierbei um eine vom EGMR geprägte Rollenzuschreibung; vgl. nur EGMR NJW 2013, 3709 (3711 Rn. 102).

197 Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit erhöhter Sorgfaltspflichten für die Presse vgl. nur BVerfGE 99, 185 (198).

198 Zu den weniger strengen Wahrheitsanforderungen von durch Personen verbreiteten Tatsachenbehauptungen, die zunächst unwidersprochen in der Presse veröffentlicht worden sind, vgl. BVerfGE 85, 1 (22 f.). Siehe auch BVerfGE 99, 185 (197 f.).

199 BVerfGE 12, 113 (130).

200 BVerfGE 12, 113 (130).

201 BVerfGE 12, 113 (130).

202 So mit Blick auf die Rundfunkveranstalter *Libertus*, ZUM 2015, 627 (629). – Hervorh. d. Verf.

ernsthafte Bemühen um wahrheitsgetreue Berichterstattung: Dazu gehört insbesondere die Prüfung der Zuverlässigkeit einer Informationsquelle sowie der Verzicht auf eine unvollständige, die Wirklichkeit verzerrende Darstellung.²⁰³

Anders als die Rundfunkfreiheit, vermittelt die Pressefreiheit ihren Grundrechtsträgern aber auch Tendenzfreiheit. Damit ist die Freiheit gemeint, einem Presseerzeugnis eine gewisse politische oder weltanschauliche Tendenz zu verleihen.²⁰⁴ Daher ist eine tendenziöse Berichterstattung an sich rechtlich nicht zu beanstanden. Und sie ist auch nicht ohne Weiteres ein Merkmal für das Vorliegen eines desinformativen Mediums: In der Regel dürfte sich nämlich die Tendenz eines Mediums in Kommentaren sowie der Zusammenstellung von Tatsachenbehauptungen offenbaren und weniger in falschen oder verzerrenden Tatsachenbehauptungen selbst.

4.1.3 Politische Parteien

Politische Parteien wurzeln in der Gesellschaft und sind daher formaljuristisch als grundrechtsfähige Vereine zu betrachten.²⁰⁵ Allerdings obliegt ihnen der Verfassungsauftrag zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung (Art. 21 Abs. 1 GG); hieraus folgen nicht nur Privilegien, sondern es können im Einzelfall auch Pflichten wie beispielsweise erweiterte Vorgaben zur Rechenschaftslegung²⁰⁶ abgeleitet werden. Inwieweit aus dem Verfassungsauftrag der Parteien weitere Vorgaben hinsichtlich ihrer Teilnahme am Meinungsbildungsprozess folgen, ist in Rechtsprechung und Literatur noch nicht abschließend geklärt. Sofern sich Parteien aber – was ihnen unbegrenzt möglich ist – an Presseverlagen²⁰⁷ oder – was ihnen zumindest in geringem Umfang gestattet sein muss – an Rundfunkveranstaltern beteiligen,²⁰⁸ gelten für sie (grundsätzlich) dieselben Rechte und Pflichten wie für alle anderen Medien. Weitergehende, die besondere Funktion der Parteien reflektierende Regelungen sind dem Gesetzgeber aber nicht verwehrt.

4.1.4 Staatliche Institutionen

Mangels Grundrechtsberechtigung können sich staatliche Institutionen und ihre Funktionsträger nur am Meinungsbildungsprozess beteiligen, sofern und soweit ihre jeweiligen Kompetenzen sie hierzu berechtigen.²⁰⁹ Der Staat ist zur Entfaltung einer eigenen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit²¹⁰ berechtigt und unter Umständen sogar verpflichtet. Allerdings unterliegt er dabei einem Sachlichkeitsgebot,²¹¹ weshalb seine Äußerungen auf fundierter Tatsachenbasis ohne überschießende Wertungstendenz erfolgen müssen.²¹² Pointiert formuliert: Der Staat verfügt (in aller Regel) über kein Recht auf Desinformation.²¹³

203 *Libertus*, ZUM 2015, 627 (630).

204 BVerfGE 52, 283 (296 f.); *Bethge* in Sachs, GG, Art. 5 Rn. 84.

205 Vgl. zur Grundrechtsfähigkeit von Parteien nur *Ipsen* in Sachs, GG, Art. 21 Rn. 28 ff.

206 Vgl. dazu nur *Ipsen* in Sachs, GG, Art. 21 Rn. 107 ff.

207 *Bethge* in Sachs, GG, Art. 5 Rn. 78; *Hain* in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, Allgemeines C. Verfassungsrecht Rn. 36.

208 Vgl. BVerfGE 120, 30 (50 ff.). Siehe aber auch die fehlende Rundfunkzulassungsfähigkeit nach § 53 Abs. 3 MStV.

209 Vgl. nur BVerfGE 105, 252 (268).

210 Eingehend zu den Begriffen *Nellesen*, Äußerungsrechte, S. 18 f.

211 Vgl. BVerfGE 57, 1 (7 f.); BVerwG JZ 2018, 357 (359 Rn. 27).

212 *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259 (1262).

213 Ausführlich dazu *Schmalenbach*, NVwZ 2005, 1357.

4.1.5 Ausländische Staaten

Noch weniger geschützt sind Äußerungen ausländischer Staaten, die auf die Meinungsbildung in anderen Staaten abzielen. Zwar darf der Empfang ausländischer Informationsquellen nicht ohne Weiteres beschränkt werden,²¹⁴ doch verfügen ausländische Staaten über keine Rechtsposition, die ihre Teilnahme am innerstaatlichen Meinungsbildungsprozess absichert. Im Übrigen verbietet auch das völkerrechtliche Interventionsverbot einem ausländischen Staat die Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten, was auch in gewissem Umfang Zurückhaltung bei Beteiligung am inländischen Meinungsbildungsprozess verlangt.²¹⁵

4.2 Zu den einzelnen Typen von Desinformation

Die nachfolgende rechtliche Bewertung der einzelnen Typen von Desinformation verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll sie die kommunikationswissenschaftlichen Erkenntnisse für die Auslegung bestehender juristischer Vorschriften fruchtbar machen. Zum anderen soll die bestehende Rechtslage auf eine adäquate Behandlung der Desinformationstypen überprüft werden. Hieraus lassen sich sodann Handlungsempfehlungen an den Gesetzgeber ableiten.

4.2.1 Ungenaue Berichterstattung

Dieser Typus stellt eine unintendierte Misinformation leichtesten Grades dar (siehe I.3.1). Die Nähe zur Wahrheit wird im Regelfall keine rechtliche Sanktionierung erfordern oder – sollte sie einmal doch erfolgen – rechtfertigen können. Bei der Anwendung gesetzlicher Vorschriften zur Einhaltung journalistischer Sorgfaltspflichten (§ 6 Abs. 1 MStV für Rundfunkangebote / § 19 Abs. 1 S.1 und 3 MStV für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebote) sollte ungenaue Berichterstattung daher im Normalfall nicht zur Annahme eines Verstoßes führen. Da aber dieser Typus von Desinformation in relativ heterogenen Ausprägungen vorkommt, kann ausnahmsweise einmal etwas anderes gelten; entsprechend unterliegt dann aber die zuständige Aufsichtsinstanz erhöhten Begründungsanforderungen für das Ergreifen von Aufsichtsmaßnahmen.

Auch staatliche Institutionen könnten im Sinne einer Effektuierung des Sachlichkeitsgebots zur Klar- bzw. Richtigstellung von Sachverhalten aufgefordert sein, sofern ungenaue Berichte über staatliche Tätigkeiten im Umlauf sind. Ungenaue Berichterstattung durch Bürger, Vereine und politische Parteien wäre demnach hinzunehmen. Denn in diesem Stadium der Desinformation ist den Selbstheilungskräften des „Meinungsmarktes“ zu vertrauen: Solche Misinformation kann durch die anderen „Marktteilnehmer“ relativ leicht erkannt werden und als Widerrede artikuliert werden. Der durch ungenaue Äußerungen drohende Imageverlust für Bürger und Institutionen wirkt insofern hinreichend disziplinierend.

4.2.2 Unbeabsichtigt irreführende Inhalte

Misinformationen dieses Typus sind weiter vom Wahrheitsgehalt entfernt und können, wie exemplarisch ausgeführt (siehe I.3.2), gerade in sich dynamisch verändernden Krisensituationen gehäuft auftreten. Die journalistischen Sorgfaltspflichten verlangen von den Medien, bereits im Bericht

²¹⁴ Vgl. BVerfGE 90, 27.

²¹⁵ Steinbach, ZRP 2017, 101 (104).

selbst auf mögliche Unsicherheiten hinsichtlich der Faktenlage hinzuweisen.²¹⁶ Fehlt es hieran und erweist sich eine Berichterstattung als irreführend, ist ein Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften zur Einhaltung journalistischer Sorgfaltspflichten indiziert.

In diesem Zusammenhang ist an eine Effektivierung der Instrumentengruppe der Korrektur zu denken: Bislang stehen Berichtigungs- oder Gegendarstellungsansprüche nur individuell durch die von der Berichterstattung betroffenen Personen zu;²¹⁷ rechtlicher Anknüpfungspunkt sind hier also die Persönlichkeitsrechte. Eine Korrektur kann aber auch zum Schutz der Allgemeinheit – sprich des Meinungsbildungsprozesses in seiner Gesamtheit – geboten sein. Daher sollte die Möglichkeit bestehen, Medien auch dann zu einer Berichtigung verpflichten zu können, wenn es um Irreführung geht, die nicht einzelne Personen betrifft. Vergleichbar den bereits bestehenden Berichtigungs- und Gegendarstellungsansprüchen wäre dem betroffenen Medium aufzugeben, die Korrektur in gleicher Aufmachung wie die ursprüngliche Meldung zu veröffentlichen; bei Online-Inhalten ist an eine direkte Verknüpfung, wenn nicht gar an eine Korrektur des ursprünglichen Inhalts selbst zu denken. Als Vorbild kann hier die Selbstregulierung des Deutschen Presserates auf Basis des Pressekodex dienen. Bei der Anwendung eines Berichtigungsrechts der Allgemeinheit ist freilich zu berücksichtigen, dass die Korrektur eines Inhalts bereits einen erheblichen Eingriff in die Berichterstattungsfreiheit eines Mediums darstellt. Entsprechend sind die Anforderungen an einer Widerlegung des ursprünglichen Inhalts zu erhöhen. Daher dürfte beispielsweise im Falle einer Berichterstattung über wissenschaftliche Themen regelmäßig noch nicht das bloße Bestehen einer entgegengesetzten Auffassung in der Wissenschaft als Widerlegung zu werten sein, sofern die Berichterstattung über eine bestimmte Auffassung auf das Bestehen entgegengesetzter Auffassungen hinweist.

Will man die Berichtigungspflichten entsprechend ausdehnen, stellt sich sogleich die Frage, welche Institution eine solche Pflicht feststellen und anordnen kann. Unbeabsichtigt irreführende Inhalte dürften aufgrund ihrer bereits erheblichen Abweichung von der Wahrheit in der Regel einen Verstoß gegen gesetzliche Pflichten zur Wahrung journalistischer Sorgfalt darstellen. Im Bereich des Rundfunks könnte die zuständige Medienanstalt auf der Grundlage des § 109 Abs. 1 S. 1 MStV einen Verstoß gegen § 6 Abs. 1 MStV feststellen und beanstanden. Da die Ermächtigungsgrundlage die Medienanstalten zum Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen berechtigt und § 109 Abs. 1 S. 2 MStV diesbezüglich keine abschließende Aufzählung enthält, wären die Medienanstalten auch berechtigt, eine Berichtigung des ursprünglichen Inhalts zu verlangen.

Für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebote im Sinne des § 19 Abs. 1 S. 1 und 2 MStV statuiert § 19 Abs. 1 S. 1 und 3 MStV entsprechende Sorgfaltspflichten. Es bestehen indes Zweifel, ob die neue dreistufige Aufsichtsarchitektur (siehe II.3.1.2) eine effektive Kontrolle und vor allem ein effektives Beschwerdemanagement ermöglicht:

- Auf der ersten Stufe sieht zwar der Deutsche Presserat die Möglichkeit einer Beschwerde vor. Allerdings ist für Rezipienten nicht ersichtlich, welche Anbieter der Kontrolle durch den Presserat unterliegen.²¹⁸
- Für die nach § 19 Abs. 3 S. 1 MStV anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle fehlt eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Offenlegung der ihrer Kontrolle unterliegenden Anbieter.

²¹⁶ Dies gilt etwa im Rahmen von Verdachtsberichterstattung in Strafrechtsprozessen; vgl. Ziffer 13 Pressekodex.

²¹⁷ Weitreichender sind lediglich die rügebewehrten Sorgfaltsanforderungen in der Selbstregulierung durch den Pressekodex.

²¹⁸ Der Deutsche Presserat weist lediglich darauf hin, dass er nur für journalistisch-redaktionelle Inhalte der Printmedien (Zeitungen, Zeitschriften) sowie von Onlinemedien zuständig sei, die sich bei ihm verpflichtet haben; Webseite des Deutschen Presserates, abrufbar unter <https://www.presserat.de/haeufige-fragen.html>.

- Um ihrer subsidiären Aufsicht nachkommen zu können, müssten wenigstens die Medienanstalten Kenntnis von den bereits in einer Freiwilligen Selbstkontrolleinrichtung assoziierten Anbietern haben; eine entsprechende Auskunftspflicht der Selbstkontrolleinrichtungen gegenüber den Medienanstalten ist indes im Medienstaatsvertrag nicht ausdrücklich verankert.

Was die Transparenz der Selbstkontrolleinrichtungen gegenüber den Medienanstalten betrifft, so wird man angesichts der vom Gesetzgeber gewählten Aufsichtsarchitektur davon ausgehen müssen, dass die Medienanstalten bereits auf der Basis der geltenden Rechtslage Auskunft von den Einrichtungen über die ihrer Aufsicht unterliegenden Anbieter verlangen dürfen; andernfalls liefe die subsidiäre Aufsichtsbefugnis der Medienanstalten ins Leere. Weitergehende Transparenzpflichten der Selbstkontrolleinrichtungen oder der Anbieter gegenüber den Rezipienten lassen sich *de lege lata* aber nicht ohne Weiteres begründen. Sofern demnach die Selbstkontrolleinrichtungen nicht ihrerseits freiwillig die ihrer Aufsicht unterliegenden Anbieter offenlegen oder die Anbieter die für sie zuständige Aufsichtsinstanz in geeigneter Weise benennen, ist es den Rezipienten nicht möglich, die für ihr Anliegen zuständige Aufsichtsinstanz ohne großen Aufwand zu identifizieren. Dadurch wird das Einlegen von Beschwerden erschwert, wenn nicht gar vereitelt. Durch die mangelnde (gesetzliche Pflicht zur) Transparenz erweist sich die gesamte dreistufige Aufsichtsarchitektur im Bereich der journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedienangebote als unzureichend.

Handlungsempfehlung: Die Transparenz der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des § 19 Abs. 3 S. 1 MStV ist durch gesetzliche Pflichten zu erhöhen. Die Selbstkontrolleinrichtungen müssen die ihrer Kontrolle unterliegenden Anbieter in geeigneter Weise offenlegen. Zugleich sind die Anbieter journalistisch-redaktionell gestalteter Telemedienangebote im Sinne des § 19 Abs. 1 MStV zu verpflichten, die für sie zuständige Aufsichtsinstanz im Impressum zu benennen.

Darüber hinaus erweisen sich die Anerkennungsanforderungen für neue Selbstkontrolleinrichtungen gemäß § 19 Abs. 4 MStV als nicht ausreichend, um eine hinreichende Korrektur einer ungenauen Berichterstattung ihrer Mitglieder zu bewirken: Entscheidungen über Beschwerden müssen nämlich allein den Beteiligten mitgeteilt werden (§ 19 Abs. 4 Nr. 5 MStV); darüber hinaus ist eine Veröffentlichung von Rügen nach dem Vorbild der Selbstkontrolle des Deutschen Presserates nicht explizit vorgesehen. Angesichts des Detaillierungsgrades der Vorschrift dürfte sich eine solche Pflicht nicht ohne Weiteres *de lege lata* begründen lassen.

Handlungsempfehlung: Durch eine Ergänzung der Anerkennungsanforderungen in § 19 Abs. 4 MStV sollte den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle aufgegeben werden, ihre Mitglieder zur Veröffentlichung von Rügen nach dem Vorbild der Selbstkontrolle des Deutschen Presserates zu verpflichten.

Die gesteigerten Sorgfaltspflichten für Anbieter journalistisch-redaktioneller Medien lassen sich regelmäßig nicht auf die Verbreitung von irreführenden Inhalten durch Bürger, Vereine und politische Parteien erstrecken. Nur in gravierenden Ausnahmefällen kann einmal etwas anderes gelten: Darunter sind Fälle zu verstehen, in denen die verbreitete Desinformation erhebliche Schäden an überragend wichtigen Rechtsgütern wie Leben, Gesundheit oder erheblichen Vermögenspositionen verursachen kann. Rechtfertigungsgründe sind insoweit weniger der demokratische Meinungsbildungsprozess, dessen Dynamik und Selbstorganisation weitgehend unangetastet bleiben soll, son-

dern vielmehr Gründe der allgemeinen Gefahrenabwehr. Sofern solche Angebote – was der Regelfall sein dürfte – nicht über journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien verbreitet werden, liegt die Zuständigkeit zur Sanktionierung bei den allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden (siehe II.3.1.1).

4.2.3 Absichtliche Dekontextualisierung realer Information

Während die vorgenannten Fälle der unintendierten Misinformation zuzurechnen sind, erfolgt hier die Dekontextualisierung faktisch wahrer Information mit Absicht des Äußernden (siehe I.3.3). Dies eröffnet prinzipiell auch die Anwendung des Strafrechts auf die Handlung der Verbreitung solcher Informationen, wobei die Nähe zu wahren Tatsachen in solchen Fällen zugunsten der Desinformanten streiten kann.

Für die präventive Sanktionierung ist die Intention des Desinformanten dagegen weniger entscheidend: Sie kann zwar durchaus einen Ansatz für eine (strengere) Regulierung darstellen, maßgeblich ist jedoch die zu erwartende Wirkung (siehe II.2.1). Nicht selten wird aber mit der absichtlichen Verbreitung auch eine größere Wirkung einhergehen.

Sofern strafrechtliche Sanktionen ausscheiden, kommt besonders der Einsatz des diskursimmanenten Korrekturinstrumentes des Faktenchecks in Betracht: Hierin liegt vor allem eine Aufgabe journalistisch-redaktioneller Medien, wobei ihnen die freie Entscheidung über Ob und Wie des Faktenchecks im Rahmen ihrer Presse- oder Rundfunkfreiheit obliegt. Deutlich problematischer ist dagegen der Faktencheck durch staatliche Institutionen: Ihnen ist neben dem Sachlichkeitsgebot auch eine gewisse Zurückhaltung aufgegeben, um den freien Meinungsbildungsprozess der Bürger nicht zu lenken oder zu steuern.²¹⁹ Vor allem aber ist ihr informatives Handeln auf ihre jeweiligen Aufgaben begrenzt: Staatlichen Organen und ihren Organwaltern sind daher Äußerungen verwehrt, die keinen klar erkennbaren Bezug zu ihren Aufgaben aufweisen (siehe II.4.1.4). Zum Vorgehen gegen ausländische Propaganda siehe II.4.2.7.

Inwieweit Betreiber von Intermediären zur Vornahme von Sanktionen – neben Faktenchecks käme hier in gravierenderen Fällen vor allem die Reduzierung der Sichtbarkeit in Betracht – berechtigt oder gar verpflichtet sein können, ist nicht abschließend geklärt: Problematisch ist hieran vor allem, dass die Betreiber über ein erhebliches Einflusspotenzial auf den Meinungsbildungsprozess verfügen, das umso ausgeprägter ist, je größer die Anzahl der Nutzer sowie die Intensität der Nutzung seines Intermediärs ist. Es erscheint daher möglich (und ggf. sogar geboten), die Ausübung von Befugnissen durch Intermediäre mit herausgehobenem Einflusspotenzial²²⁰ bezüglich des Meinungsbildungsprozesses gesetzlich zu regeln.²²¹ Da sich der Gesetzgeber hierbei weitgehend auf strukturelle und prozedurale Vorgaben für die Intermediäre beschränken muss, um die inhaltlichen Entscheidungen wiederum nicht staatlicherseits vorzuprägen (siehe II.3.2.1), stellten sich die gesetzlichen Regelungen aus Sicht der Intermediäre als Grundrechtseingriffe von mäßiger Eingriffsintensität dar. Vor dem Hintergrund, welche Bedeutung die von den Regelungen erfassten Intermediäre für den Meinungsbildungsprozess haben, dürfte in der Regel die Rechtfertigung solcher Regelungen gelingen.

219 Instrukтив BVerwG JZ 2018, 357 (359 Rn. 28).

220 Zur Konkretisierung des Adressatenkreises kommen neben Nutzerzahlen-Schwellenwerten wie in § 1 Abs. 2 NetzDG und § 92 Abs. 1 Nr. 1 MStV auch qualitative Beschreibungen wie in § 94 Abs. 1 MStV in Betracht, deren Konkretisierung ggf. den Medienanstalten übertragen wird. Denkbar ist auch eine Kombination aus qualitativer Auffangklausel und (ggf. quantitativen) Vermutungstatbeständen in Anlehnung an die Vorschriften zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht im Fernsehbereich.

221 In diese Richtung mit Blick auf den Einsatz von Faktencheckern bereits Peukert, WRP 2020, 391 (398).

Wie gezeigt (siehe II.3.2.2), haben die bereits bestehenden Regelungen der §§ 93 und 94 MStV lediglich systematische Benachteiligungen von journalistisch-redaktionellen Angeboten zum Gegenstand. Um eine allzu kleinteilige Regulierung zu verhindern, sollte auf eine Ausweitung der Regelungen auf Einzelfälle verzichtet werden, wenn im Gegenzug den Intermediären abstrakt-generelle Vorgaben struktureller und prozeduraler Art für die Sanktionierung im Einzelfall auferlegt werden. Da aber auch nicht journalistische Inhalte – zumal in Sozialen Netzwerken, in denen mediale und sonstige Anbieter technisch wie publizistisch auf gleicher Stufe agieren – besondere Bedeutung für den Meinungsbildungsprozess erlangen können, sollten die abstrakt-generellen Vorgaben für eine Sanktionierung im Einzelfall zugunsten sämtlicher Angebote gelten.

Denkbare strukturelle und prozedurale Vorkehrungen des Gesetzgebers könnten auf die Unabhängigkeit der für die Sanktionierung innerhalb eines Intermediärs zuständigen Instanzen abzielen;²²² ihre Entscheidungen sollten möglichst immer, jedenfalls aber bei Anwendung eingriffsintensiver Maßnahmen (wie Entfernung oder Sichtbarkeitsreduzierung) mitgeteilt und begründet werden. Will ein Intermediär Faktenchecker einsetzen, könnten spezifische inhaltliche und organisatorische Anforderungen an die Faktencheck-Einrichtungen wie etwa Sachkunde, Gemeinnützigkeit oder eine transparente Organisations- sowie Finanzierungsstruktur gestellt werden. Außerdem könnten die zu überprüfenden Fälle nach einer Art Geschäftsverteilungsplan auf mehrere Faktencheck-Einrichtungen verteilt werden: Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass sich die Faktenchecker ihre Fälle nicht selbst suchen, sondern eine möglichst unvoreingenommene Prüfung im Einzelfall vornehmen.

Handlungsempfehlung: Das Ergreifen präventiver Instrumente durch Intermediäre mit herausgehobener Bedeutung sollte gesetzlich näher geregelt werden. Der Gesetzgeber sollte den Intermediären strukturelle und prozedurale Vorgaben für die Entscheidung im Einzelfall aufgeben. Die Medienanstalten sollten mit der Überwachung der Einhaltung dieser Regeln beauftragt werden.

4.2.4 Bewusste Falschinformation

Der Unterschied zum vorangehenden Typus besteht im Grad der Unwahrheit: Es fehlt mitunter völlig an der Verknüpfung einer Behauptung mit wahren Tatsachen (siehe I.3.4). Die Verbreitung solcher Desinformation kann daher eher strafbar sein als eine absichtliche Dekontextualisierung realer Information: Ein Beispiel aus jüngerer Vergangenheit bietet die Meldung über einen vermeintlichen Terroranschlag in der Mannheimer Innenstadt, mit der ein lokaler Blog-Betreiber eigenen Aussagen zufolge auf die Gefahr einer Verbreitung von Fake News aufmerksam machen wollte.²²³ Sowohl Amtsgericht als auch Landgericht befanden den Betreiber einer Straftat nach § 126 Abs. 2 StGB (Vortäuschung einer Störung des öffentlichen Friedens) für schuldig.²²⁴ Zusätzlich rügte der Deutsche Presserat den Blog-Betreiber wegen eines Verstoßes gegen die Sorgfaltspflichten gemäß dem Pressekodex.²²⁵

²²² Orientierung könnte diesbezüglich die Ausgestaltung des Facebook „Supreme Courts“ bieten; vgl. dazu nur Tagesspiegel.de vom 18.9.2019, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/auch-mark-zuckerberg-kann-ueberstimmt-werden-facebook-supreme-court-fuer-nutzerbeschwerden-startet-2020/25027286.html>.

²²³ Vgl. dazu FAZ.net vom 25.3.2018, abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/rhein-neckar-blog-erfindet-terroranschlag-in-mannheim-15512190.html>.

²²⁴ Vgl. dazu Rhein-Neckar-Zeitung vom 20.4.2020, abrufbar unter https://www.rnz.de/nachrichten/mannheim_artikel,-erfundener-terroranschlag-mannheimer-blogger-erneut-verurteilt-revision-angekündigt-update-_arid,493061.html.

²²⁵ Mitteilung des Deutschen Presserates vom 15.6.2018, abrufbar unter <https://www.presserat.de/presse-nachrichten-details/presserat-spricht-zehn-rügen-aus.html>.

Frei erfundene Tatsachenbehauptungen sind nicht von der Meinungsfreiheit gedeckt (siehe II.1) und ermöglichen daher dem Gesetzgeber weitreichende Sanktionierungsmöglichkeiten. Denkbar wäre es daher, die Fälle strafbarer Falschinformation auszudehnen. Allerdings sollte eine Lüge nur strafbar sein, wenn von ihr erhebliche Auswirkungen auf die Gesellschaft zu erwarten sind, etwa – wie im Falle einer vermeintlichen Störung des öffentlichen Friedens – das (mögliche) Heraufbeschwören von Panik in weiten Teilen der Bevölkerung.

Neben der repressiven Sanktionierung durch das Strafrecht können in solchen Fällen auch präventiv wirkende Instrumente wie Inhalteentfernung, Sichtbarkeitsreduzierung und Faktencheck zum Einsatz kommen. Beim Vorliegen einer strafbaren Desinformation greifen in der Regel bereits Sperr-/Löschpflichten nach dem NetzDG, welches damit – trotz aller Bedenken gegen das Gesetz (siehe II.3.1.3) – einen in der Sache geeigneten Mechanismus zur Bekämpfung bewusster Falschinformation bereitstellt. Sollen darüber hinaus auch nicht strafbare Inhalte durch Intermediäre sanktioniert werden, sollten die Intermediäre hier den bereits zuvor (siehe II.4.2.3) beschriebenen strukturellen und prozeduralen Vorgaben unterworfen werden.

Sofern Medienangebote derartige Desinformation verbreiten, liegt hierin regelmäßig ein eklatanter Verstoß gegen ihre Sorgfaltspflichten. Im Falle einer Verbreitung durch Rundfunkveranstalter kann die zuständige Medienanstalt auf der Grundlage des § 109 Abs. 1 S. 1 MStV die erforderlichen Maßnahmen ergreifen. Im Falle einer Verbreitung durch journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien steuert die erhebliche Schwere des Sorgfaltsverstoßes die Reichweite von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen innerhalb der dreistufigen Aufsichtsarchitektur (siehe dazu II.3.1.2): Stellen die Aufsichtsinstanzen das Vorliegen einer absichtlichen Falschinformation fest, dürfte ihr Beurteilungsspielraum auf Null reduziert sein, sodass sie die (gesetzlich oder in den Selbstregulierungsvorschriften) vorgesehenen Maßnahmen ergreifen müssen. Ist darüber hinaus ein der Freiwilligen Selbstkontrolle unterliegendes Angebot der bewussten Falschinformation verdächtig und wird die zuständige Selbstkontrolleinrichtung nicht (ausreichend) tätig, wird zusätzlich die zuständige Medienanstalt zu prüfen haben, ob Maßnahmen gegenüber der Einrichtung gemäß § 19 Abs. 8 MStV ergriffen werden müssen: Bestätigt sich der Verdacht der bewussten Falschinformation, wird der Ermessensspielraum der Medienanstalt hinsichtlich der Entscheidung über ein Einschreiten gemäß § 19 Abs. 8 MStV auf Null reduziert sein.

4.2.5 Manipulative (politische) Werbung

Generell bieten sich zwei Wege im rechtlichen Umgang mit Werbung an: Entweder sie wird generell verboten – wie etwa politische, religiöse oder weltanschauliche Werbung im Rundfunk (§ 8 Abs. 9 MStV) – oder sie wird unter der Bedingungen zugelassen, dass sie klar als Werbung erkennbar ist (wie gemäß § 22 Abs. 1 S. 3 MStV), da nur so dem Rezipienten eine eigenständige Bewertung und Einordnung des Inhalts möglich ist. Diese Wege bieten sich auch für die Regulierung politischer Werbung an: Den Gesetzgeber treffen hier gesteigerte Pflichten zur Abwehr von Irreführungen und Verzerrungen des politischen Wettbewerbs sowie des Meinungsbildungsprozesses (siehe zu diesen Wirkungen I.3.6). Da politische Werbung aber auch eine unverzichtbare Voraussetzung für einen vitalen Meinungs- und – zumal in Wahlkampfzeiten – Willensbildungsprozess darstellt, sollte regelmäßig nur die mildeste präventive Instrumentengruppe der Transparenz zum Einsatz kommen.

Eine besondere Herausforderung stellt die Transparenz politischer Werbung in Sozialen Netzwerken dar. Die französischen Regelungen zur Kennzeichnung politischer Werbung (siehe II.2.4.5) können diesbezüglich als Vorbild dienen. Wie die Kontroverse zwischen Twitter und der französischen

Regierung im Vorfeld der Europawahl gezeigt hat, sind umfangreiche Kennzeichnungspflichten für jede Form entgeltlicher politischer Werbung zwar mit erheblichem Aufwand für die Netzwerkbetreiber verbunden. Dennoch erweist sich der damit verbundene Eingriff in die Grundrechte der Netzwerkbetreiber im Ergebnis als verhältnismäßig und somit gerechtfertigt: Denn erstens können die Netzwerkbetreiber den finanziellen Mehraufwand über den Werbepreis an die Werbekunden weitergeben und zweitens bildet die Transparenz des Kommunikationsprozesses im Vorfeld von Wahlen ein überragend wichtiges Rechtsgut. Der Gesetzgeber könnte zudem Verhältnismäßigkeitserwägungen anstellen, indem er entsprechende Kennzeichnungspflichten nur für Soziale Netzwerke ab einer bestimmten Größenordnung (vergleichbar den Regelungen in § 1 Abs. 2 NetzDG oder § 92 Abs. 2 Nr. 1 MStV) vorschreibt.

Die Kennzeichnungspflichten sollten darüber hinaus typische Verbreitungsformen in Sozialen Netzwerken berücksichtigen, insbesondere das Teilen (Sharing) von Inhalten durch Nutzer. Der Werbecharakter entgeltlicher politischer Informationen sollte deshalb durch geeignete technische Vorkehrungen auch nach dem Teilen des Inhalts erkennbar bleiben, falls der Netzwerkbetreiber das Teilen dieses Inhalts ermöglicht.

Eine Besonderheit politischer Werbung in Sozialen Netzwerken stellt das sogenannte Microtargeting, sprich die gezielt auf bestimmte Nutzer abzielende Werbung, dar (siehe dazu I.3.5). Ob der Werbende bzw. der Netzwerkbetreiber personenbezogene Daten für diese Form der Werbung einsetzen darf, ist primär eine Frage des Datenschutzrechts.²²⁶ Für die Gewährleistung eines freien Meinungsbildungsprozesses ist dagegen entscheidend, dass der Nutzer einen Inhalt als politische Werbung identifizieren kann. Bestehen aber hinreichende Transparenzvorgaben für politische Werbung, unterscheidet sich Microtargeting nicht wesentlich von sonstigen Werbeformen, sodass der Einsatz intensiverer Instrumente nicht angezeigt scheint. Um aber die autonome Meinungsbildung der Nutzer zu unterstützen, könnte daran gedacht werden, die Werbekennzeichnung um zusätzliche Informationen zu ergänzen: Darin könnte darauf hingewiesen werden, dass die Anzeige unter Einsatz von Microtargeting-Methoden geschaltet worden ist; den Nutzern könnte zusätzlich (ggf. über einen weiterführenden Link) erläutert werden, wieso ausgerechnet sie zum Ziel dieser Werbekampagne geworden sind.

Handlungsempfehlung: Der Gesetzgeber sollte Kennzeichnungspflichten für entgeltliche politische Werbung in Sozialen Netzwerken einführen; die Kennzeichnung soll auch erhalten bleiben, wenn der Inhalt von Nutzern geteilt wird. Im Falle von Microtargeting könnte der Gesetzgeber zusätzlich vorschreiben, dass den Nutzern Umstand und Grund für die Adressierung der Werbung anzuzeigen sind.

Im Zusammenhang mit politischer Werbung ist auch eine denkbare Umgehungsmöglichkeit für (vor allem finanzschwache) politische Wettbewerber zu berücksichtigen: Statt auf bezahlte Werbung in Sozialen Netzwerken könnten sie Social Bots einsetzen, zumal diese aufgrund ihres „natürlichen“ Erscheinungsbilds eine größere Wirkung bei den Nutzern erzielen könnten (siehe II.2.1.3). Der Medienstaatsvertrag sieht diesbezüglich kein Verbot, sondern eine Kennzeichnungspflicht gemäß

²²⁶ Rechtlicher Handlungsbedarf könnte hier einmal entstehen, falls Intermediäre bestimmten Werbekunden oder politischen Parteien/Kandidaten den Einsatz von Microtargeting verweigerten und dadurch gezielt benachteiligten. Während Benachteiligungen im Wirtschaftsleben über das Wettbewerbsrecht sanktioniert werden könnten, müsste im Falle politischer Benachteiligungen über eine Art Kontrahierungszwang für Intermediäre nachgedacht werden, der entweder zivilrechtlich herzuleiten wäre oder aber aus neuen parteien- oder medienrechtlichen Vorgaben resultieren müsste.

§ 18 Abs. 3 MStV vor.²²⁷ Indes ist aus dem Wortlaut der Vorschrift nicht eindeutig ersichtlich, ob nur der bloße Umstand der automatisierten Erstellung oder auch der Ersteller selbst kenntlich gemacht werden müssen; Letzteres wäre im Sinne größtmöglicher Transparenz erstrebenswert.

Über ein mögliches Verbot der Verwendung von Social Bots durch politische Parteien im Wahlkampf²²⁸ ist bereits eine rechtswissenschaftliche Debatte geführt worden.²²⁹ Zutreffend ist zwar, dass die Meinungsfreiheit auch anonyme oder unter Verwendung eines Pseudonyms getätigte Äußerungen schützt,²³⁰ doch ist dieser Fall nicht mit der Täuschung über die Anzahl der sich äussernden natürlichen Personen vergleichbar (siehe dazu II.2.1.3). Aus dem Verfassungsauftrag der Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung (Art. 21 Abs. 1 GG) kann der Gesetzgeber jedenfalls grundsätzlich auch objektivrechtliche Anforderungen an die Kommunikation politischer Parteien ableiten (siehe II.4.1.3): So lässt sich argumentieren, Parteien seien verpflichtet, den politischen Meinungskampf mit offenem Visier zu führen, um einen möglichst transparenten und integren Wettbewerb der politischen Ideen zu gewährleisten; der Einsatz von Bots zur künstlichen Erhöhung der Zahl der Unterstützer in Sozialen Netzwerken unterwanderte dieses Ziel. Zudem trüge ein Bot-Verbot auch zu einheitlichen Rahmenbedingungen für alle Teilnehmer am Wahlwettbewerb (level playing field) bei. Sofern die Befürchtung bestehen sollte, ein Bot-Verbot benachteilige finanzschwache Parteien, da diese nicht im vergleichbaren Umfang wie finanzstarke Parteien Werbung schalten könnten, so wäre überlegenswert, ob die Sozialen Netzwerke verpflichtet werden könnten, politischen Wettbewerbern kostenlose Werbemöglichkeiten – vergleichbar der Parteienwerbung im Rundfunk – zur Verfügung zu stellen; jedenfalls dürfte ein theoretischer Wettbewerbsnachteil für sich genommen nicht ausreichen, um ein Bot-Verbot für Parteien zum Schutze des Meinungsbildungsprozesses als ungerechtfertigten Grundrechtseingriff zu werten.²³¹

Handlungsempfehlung: Politischen Parteien sollte der Einsatz von Social Bots untersagt werden. Soziale Netzwerke sollten durch eine Ergänzung des § 93 Abs. 4 MStV zur Überwachung dieser Maßgabe verpflichtet werden.

4.2.6 Unauthentischer und irreführender Pseudojournalismus

Das besonders Wirkmächtige an pseudojournalistischen Formaten ist ihre seriöse und professionelle Anmutung, mit der sie versuchen, das Vertrauen der Rezipienten zu gewinnen. Dabei lassen sich zwei Fälle von Pseudojournalismus unterscheiden (siehe I.3.6): zum einen die Fälschung bestehender Medienangebote, zum anderen redaktionelle Medienangebote mit stark tendenziöser Ausrichtung bzw. klarer politischer Agenda.

Im Fall der Fälschung benutzt ein Anbieter unautorisiert Name, Logo und Aufmachung bekannter Medienangebote (für Beispiele siehe I.3.6). Er betätigt sich als „Trittbrettfahrer“ und nutzt die Bekanntheit des Mediums für seine Zwecke aus. Hierin liegt in aller Regel ein Verstoß gegen wettbewerbsrechtliche und ggf. markenrechtliche Vorschriften; doch wird der Anbieter des Originalme-

227 Für die Verfassungsmäßigkeit entsprechender Bot-Kennzeichnungspflichten *Löber/Roßnagel*, MMR 2019, 493 (496 f.).

228 Da eine Regelung des Einsatzes von Social Bots durch Parteien auf den Meinungsbildungsprozess bezogen wäre, fielen sie unter die Mediengesetzgebungskompetenz der Länder und nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Parteienrecht aus Art. 21 Abs. 5 GG; näher zur Abgrenzung beider Kompetenztitel BVerfGE 121, 30 (48). – Wollte man aber den Parteien zusätzlich auch eine Finanzierung einer Bot-Verbreitung durch Dritte (als einer möglichen Umgehung eines Bot-Verbots für Parteien) verbieten, fielen eine solche Regelung als Teil des Finanzrechts der Parteien wohl unter die parteienrechtliche Bundeskompetenz.

229 Gegen ein Verbot etwa *Steinbach*, ZRP 2017, 101 (104 f.). Zurückhaltend auch *Milker*, ZUM 2017, 216 (219 f.).

230 BGH ZUM 2009, 753 (758 Rn. 38).

231 Im Übrigen ist der Staat nicht verpflichtet, Unterschiede im (finanziellen) Kräfteverhältnis der Parteien zueinander auszugleichen; vgl. nur BVerfGE 104, 287 (300 Rn. 60).

diums mit gerichtlichen Unterlassungsansprüchen meist keinen Erfolg haben, da die Fake-Angebote oftmals nur für kurze Zeit existieren und die Verantwortlichen zudem ihren Sitz oftmals im Ausland haben. Aus denselben Gründen dürften auch aufsichtsrechtliche Maßnahmen regelmäßig erfolglos bleiben. Eine effektivere Antwort wäre daher ein Vorgehen durch die Intermediäre aufgrund einer Beschwerde des Originalmediums: Nach dem Vorbild der Pflichten aus dem NetzDG²³² könnten die Intermediäre verpflichtet werden, solche Inhalte (beispielsweise binnen 24 Stunden nach Beschwerdeingang) zu löschen oder zu sperren, die die Rechte journalistisch-redaktioneller (Rundfunk- wie Telemedien-)Angebote in offensichtlicher Weise verletzen und dadurch geeignet sind, die Nutzer über die tatsächliche Herkunft in die Irre zu führen. Eine regelbeispielhafte Aufzählung möglicher Fälle (z. B. unautorisierte Verwendung von Namen und Logo aus Originalmedien) könnte zur Operationalisierung der Regelung beitragen. Zwar erscheint es naheliegend, den Bundesgesetzgeber zu einer dahingehenden Ergänzung des NetzDG aufzufordern; angesichts der bereits geäußerten kompetenzrechtlichen Bedenken hinsichtlich des NetzDG (siehe II.3.1.3) sowie der Zielrichtung der Regelung, die Integrität des medialen Meinungsbildungsprozesses zu schützen, liegt die Gesetzgebungskompetenz für eine solche Regelung bei den Ländern: Sie könnten beispielsweise durch eine Ergänzung des bereits auf den Schutz journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote in Medienintermediären ausgerichteten § 94 MStV eine solche Pflicht etablieren.

Handlungsempfehlung: Der Gesetzgeber sollte die Betreiber von Medienintermediären gesetzlich verpflichten, einen Inhalt binnen 24 Stunden nach Erhalt einer Beschwerde zu löschen oder zu sperren, welcher die Rechte journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote in offensichtlicher Weise verletzt und dadurch geeignet ist, die Nutzer über die tatsächliche Herkunft des Inhalts in die Irre zu führen.

Im zweiten Fall von Pseudojournalismus handelt es sich dagegen um Angebote, die tatsächlich redaktionell arbeiten, jedoch meist eine klare Tendenz aufweisen bzw. eine klare (politische) Agenda verfolgen. Solche Formate sind indes rechtlich wie herkömmliche Medien zu behandeln: Der grundgesetzliche Pressebegriff ist nicht auf seriöse, wertige oder vernünftige Pressorgane beschränkt²³³ und die Pressefreiheit schützt überdies eine (ggf. auch starke) tendenziöse Ausrichtung eines Angebots (siehe II.4.1.2). Die Gleichstellung mit herkömmlichen Medien ermöglicht es aber, auch solche Onlinemedien als Telemedienangebote im Sinne des § 19 Abs. 1 S. 2 MStV zu behandeln und denselben Sorgfaltspflichten zu unterwerfen.

Die Anwendung der Vorgaben des § 19 Abs. 1 und 2 MStV ist jedenfalls bei geschäftsmäßig erbrachten Angeboten möglich. Allerdings ließe sich diese Regulierung möglicherweise umgehen, indem ein pseudojournalistisches Angebot werbe- und entgeltfrei und damit unter Umständen nicht geschäftsmäßig angeboten wird. Gerade ausländischen Staaten oder finanzstarken Agitatoren wäre eine anderweitige Refinanzierung solcher Angebote ohne Weiteres möglich und auch zuzutrauen. Zwar will der Gesetzgeber an den Begriff der Geschäftsmäßigkeit keine allzu hohen Voraussetzungen knüpfen; es soll nicht auf eine direkte wirtschaftliche Betätigung oder Gewinnerzielungsabsicht ankommen, sondern vielmehr auf eine auf Dauer angelegte Betätigung, wobei jedenfalls ausschließlich privaten oder familiären Zwecken dienende Angebot ausgeklammert sein sollen.²³⁴ Da aber der Wortlaut die Nichterfassung von vollständig werbe- und entgeltfreien (Liebhaber-)An-

²³² Das NetzDG selbst wird in solchen Fällen meist keine Abhilfe bieten, da das Nachahmen eines journalistisch-redaktionellen Angebots nicht unter die rechtswidrigen Inhalte gemäß § 1 Abs. 3 NetzDG subsumierbar sein dürfte.

²³³ *Bethge* in Sachs, GG, Art. 5 Rn. 69. Deutlich gegen einen qualitativen Pressebegriff auch *Paulus* in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Rn. 13.

²³⁴ Solche Angebote will auch der Gesetzgeber ausgeklammert sehen; Begründung zum MStV, Bayerischer Landtag, LT-Drs. 18/7640, S. 90.

geboten nicht nur zulässt, sondern im Falle einer auch künftig nicht zu erwartenden Kommerzialisierung der Telemedientätigkeit²³⁵ sogar nahelegt, hinterlässt der Begriff des geschäftsmäßigen Anbietens einen Rest an Rechtsunsicherheit und damit auch eine mögliche Regelungslücke. Es empfiehlt sich daher, weniger auf die Geschäftsmäßigkeit als auf das Potenzial zur Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung abzustellen. Und über dieses Potenzial verfügen jedenfalls solche journalistisch-redaktionellen Angebote, die über eine gewisse Dauer angeboten werden und sich auf diese Weise eine wachsende Reichweite aufbauen können.

Handlungsempfehlung: Um sämtliche (pseudo-)journalistische Formate erfassen zu können, sollte in § 19 Abs. 1 S. 2 MStV auf die Voraussetzung einer geschäftsmäßigen Erbringung verzichtet werden. Stattdessen sollte die Vorschrift für alle auf Dauer angelegten Angebote gelten.

Eine besondere Betrachtung verdient das (potenzielle) Anbieten solcher Formate durch Staaten: Inländische staatliche Institutionen sind bereits durch die Restriktionen bei Entfaltung einer eigenständigen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie durch das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsferne der Medien an journalistisch-redaktioneller Betätigung gehindert; allerdings besteht auch hier weiterer gesetzlicher Konkretisierungsbedarf, um Telemedienformate zur Entfaltung einer zulässigen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit von unzulässigen journalistisch-redaktionellen Formaten abzugrenzen. Zudem agieren ausländische Staaten wie Russland mit (pseudo-)journalistischen Formaten, die sich hierzulande einiger Beliebtheit erfreuen.²³⁶ Die Einflussnahme ausländischer Staaten kann – da sie keine Rechtsposition im Meinungsbildungsprozess schützt und sie überdies dem völkerrechtlichen Interventionsverbot unterliegen – ohne Weiteres durch gesetzliche Regelungen begrenzt werden.

Handlungsempfehlung: Nach dem Vorbild des § 53 Abs. 3 MStV sollte inländischen wie ausländischen staatlichen Stellen auch das Anbieten journalistisch-redaktioneller Telemedien untersagt werden. Für inländische staatliche Stellen sollte ergänzt werden, dass solche Telemedienangebote zulässig sind, die der Information der Öffentlichkeit über relevante Vorgänge aus dem Aufgabenbereich einer staatlichen Stelle dienen.

Im Falle eines Verstoßes gegen ein solches Verbot wären die Medienanstalten befugt, auf der Grundlage des § 109 Abs. 1 S. 1 MStV die erforderlichen Maßnahmen gegen den staatlichen Anbieter zu ergreifen, was in aller Regel auf eine Untersagung des Angebots hinauslaufen dürfte. Erschwert wäre die Rechtsdurchsetzung freilich, falls der Anbieter seinen Sitz im Ausland hat: Im Falle audiovisueller Mediendienste auf Abruf (im Sinne des Art. 1 Abs. 1 lit. g AVMD-RL) könnte ggf. ein Vorgehen der deutschen Medienaufsicht auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 2 AVMD-RL in Betracht kommen, sofern das Angebot auf die Bundesrepublik Deutschland ausgerichtet ist. Im Falle textdominierter Angebote wäre das Herkunftslandprinzip in Art. 3 Abs. 2 E-Commerce-RL zu beachten; der Gesetzgeber könnte aber die deutsche Medienaufsicht immerhin zu einem Vorgehen gemäß den Ausnahmen nach Art. 3 Abs. 4 und 5 E-Commerce-RL berechtigen.

²³⁵ Denkbar ist nämlich, dass ein neuer Anbieter bei Markteintritt zunächst über Werbe- und Entgeltfreiheit eine möglichst große Reichweite aufbauen und diese erst später (durch Werbung oder Entgeltlichkeit) kommerzialisieren will; solche Angebote können bereits vom Start weg als geschäftsmäßig erbracht angesehen werden.

²³⁶ Zu nennen ist hier insbesondere das Angebot RT Deutsch, das wesentlich vom russischen Staat finanziert wird und sich aus diesem Grund bislang vergeblich um eine Rundfunkzulassung bemüht hat; vgl. nur DWDL vom 10.1.2019, Warum RT Deutsch wohl keine Rundfunklizenz erhalten wird, abrufbar unter https://www.dwdl.de/nachrichten/70496/warum_rt_deutsch_wohl_keine_rundfunklizenz_erhalten_wird/.

Um darüber hinaus die Transparenz von Medien zu erhöhen und dadurch den Rezipienten eine bessere Bewertung von Glaubwürdigkeit und Seriosität der Anbieter zu ermöglichen, ist an eine Erweiterung der Impressumspflichten für Rundfunkveranstalter (§ 4 Abs. 1 MStV), Anbieter journalistisch-redaktionell gestalteter Telemedien (§ 18 Abs. 2 MStV) und Presseverleger (in den Pressegesetzen) zu denken: So könnten die Anbieter verpflichtet werden, ihren wirtschaftlichen Eigentümer, ggf. auch weitere Anteilseigner mit besonderem (gesellschaftsrechtlich oder vertraglich vermittelten) Einflusspotenzial hinsichtlich der Angebotsgestaltung anzugeben.²³⁷ Auf diese Weise ließe sich insbesondere eine grundlegende (politische oder weltanschauliche) Tendenzausrichtung eines Angebots leichter erkennen. Zwar sind derlei Offenlegungspflichten mit nicht unerheblichen Eingriffen in die Grundrechte der Anteilseigner verbunden, doch zielen sie erstens nicht auf den Kernbereich der inhaltlichen Gestaltung des Angebots ab und dürften sich zweitens mit der hochrangigen Bedeutung der Gewährleistung eines freien Meinungsbildungsprozesses rechtfertigen lassen. Im Übrigen hat auch das BVerfG für Beteiligungen politischer Parteien an Rundfunkunternehmen besondere Transparenzregelungen angemahnt.²³⁸

Handlungsempfehlung: Der Gesetzgeber sollte die Impressumspflichten für Rundfunkveranstalter, Presseverleger und Anbieter journalistisch-redaktionell gestalteter Telemedien erweitern. Die Anbieter sollten darin ihren wirtschaftlichen Eigentümer und ggf. weitere Anteilseigner mit besonderem Einflusspotenzial hinsichtlich der Angebotsgestaltung offenlegen.

Zur Effektuierung der erweiterten Regelungen ist überdies daran zu denken, Verstöße gegen die Impressumspflicht nicht nur im Rundfunk (§ 115 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MStV), sondern auch in anderen Medien als Ordnungswidrigkeit zu behandeln. Die „Polizeirechtsfestigkeit“ der Presse steht solch einer repressiv wirkenden Regelung jedenfalls nicht von vornherein entgegen (siehe II.3.1.2).

4.2.7 Propaganda

Versteht man Propaganda Manipulation der Öffentlichkeit, die langfristige Ziele verfolgt (siehe II.3.7), so wird sie häufig bereits im Gewand der zuvor abgehandelten Typen von Desinformation erscheinen und entsprechend der bereits vorgenommenen rechtlichen Bewertung behandelt werden (können). Daneben fragt sich, ob typische Propagandisten nicht von vornherein identifiziert und an ihrem Wirken gehindert oder wenigstens dabei behindert werden können.

Typische Propagandisten sind historisch betrachtet vor allem Staaten. Inländische staatliche Institutionen sind bereits durch die Restriktionen bei Entfaltung einer eigenständigen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie durch das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsferne speziell des Rundfunks – welches gerade eine Reaktion auf die nationalsozialistische Staatspropaganda darstellt²³⁹ – an propagandistischer Betätigung gehindert. Als besonders problematisch erweist sich jedoch die Einflussnahme ausländischer Staaten auf die inländische Meinungsbildung, die vor allem durch den großflächigen Einsatz von Social Bots erfolgt. Gerade bei staatlich organisiertem Einsatz von Bots liegt ein koordiniertes unauthentisches Verhalten vor (siehe I.4.3), was mit erheblichen Verzerrungen des inländischen Meinungsbildungsprozesses einhergehen kann.

²³⁷ Eine entsprechende Forderung hat bereits die Versammlung des Europarates im Jahre 2015 erhoben; Resolution 2065 (2015) vom 24.6.2015, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=21958>.

²³⁸ Vgl. BVerfGE 121, 30 (67).

²³⁹ Vgl. hierfür nur *Hahn*, Aufsicht, S. 175.

Handlungsempfehlung: Inländischen wie ausländischen staatlichen Stellen sollte der Einsatz von Social Bots untersagt werden. Soziale Netzwerke sollten durch eine Ergänzung des § 93 Abs. 4 MStV zur Überwachung dieser Maßgabe verpflichtet werden.

Schwieriger zu bewerten ist der koordinierte Einsatz von natürlichen Personen (Trollen): Denn im Gegensatz zum Einsatz von Social Bots wird hierbei nicht die Eigenschaft des Account-Inhabers als natürliche Person verschleiert, sodass der für den Meinungsbildungsprozess besonders problematische Täuschungseffekt entfällt. Sofern der Einsatz von Trollarmeen durch ausländische Staaten erfolgt, liegt unter Umständen eine Verletzung des völkerrechtlichen Interventionsverbots vor, doch dürfte bei vereinzelt auftretenden Einflussversuchen noch keine Erheblichkeitsschwelle für das Ergreifen politischer oder ggf. rechtlicher Maßnahmen erreicht sein. Für das Phänomen sollte aber mittels medialer Berichterstattung und Medienkompetenzvermittlung ein Bewusstsein in der Bevölkerung geschaffen werden, um die Bürger bei ihrer Einschätzung von Inhalten im Netz zu unterstützen.

Ein weiteres mögliches Instrument gegen ausländische Propaganda ist die Korrektur in Form des Einsatzes von Faktencheckern. Sofern staatliche Akteure eine Bewertung von Äußerungen vornehmen, ist ihr Handeln durch ihre Kompetenzen begründet und begrenzt (siehe II.4.1.4); eine allgemeine, systematische Bewertung von Äußerungen ist dem Staat mithin verwehrt. Vor diesem Hintergrund erweist sich besonders das Agieren der EU East StratCom Task Force (siehe II.2.4.4) als problematisch: Die Task Force bewertet themenunabhängig solche Äußerungen, die von außerhalb der Europäischen Union und hier insbesondere aus Russland stammen. Dabei ist sie ihrem Wirken nach nicht nur auf die Meinungsbildung in assoziierten osteuropäischen Staaten, sondern auch auf die Meinungsbildung innerhalb der Europäischen Union ausgerichtet.²⁴⁰ Eine hinreichende Rückkoppelung an bestimmte Sachaufgaben der Europäischen Kommission ist nicht gegeben oder jedenfalls für den Rezipienten nicht erkennbar, denn die Task Force übt ihre Tätigkeit als Teil des Auswärtigen Dienstes der Europäischen Union unter Leitung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik aus. Die Kompetenzen der Kommission im Zusammenhang mit der Entfaltung einer gemeinsamen Außenpolitik vermitteln aber nicht die Befugnis, auf den Meinungsbildungsprozess innerhalb der Europäischen Union einzuwirken.²⁴¹ Eine Einrichtung wie die Task Force sollte daher zumindest staatsfern ausgestaltet sein: Das verlangt insbesondere eine von der Europäischen Kommission institutionell unabhängige Zusammensetzung sowie einen Finanzierungsmodus, der politische Einflussnahme auf die Arbeit der Task Force ausschließt.

Handlungsempfehlung: Allgemeine Faktencheck-Institutionen wie die EU East StratCom Task Force sollten staatsfern ausgestaltet werden.

Propaganda von nichtstaatlichen Stellen ist dagegen grundsätzlich als Ausdruck ihrer Meinungsfreiheit hinzunehmen, sofern und soweit sie nicht ausnahmsweise als eine der sonstigen Spielarten von Desinformation sanktioniert werden kann.

²⁴⁰ Vgl. die Selbstdarstellung von EU vs. Disinformation vom 22.4.2020, abrufbar unter <https://euvsdisinfo.eu/de/den-laufenden-desinformationskampagnen-russlands-entgegenwirken-die-geschichte-von-euvsdisinfo/>.

²⁴¹ Aus vergleichbaren Gründen wäre es in Deutschland dem auf der Kompetenzgrundlage des Bundes für Auswärtige Angelegenheiten (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG) operierenden Auslandsrundfunk Deutsche Welle nicht gestattet, seine Angebote in erheblichem Umfang auf die Meinungsbildung in Deutschland auszurichten.

Literaturverzeichnis

- Bethge**, Herbert: Kommentierung zu Artikel 5 GG, in: Sachs (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage, München 2018 (zit. Bethge in Sachs, GG)
- Bünnigmann**, Kathrin: Polizeifestigkeit im Presserecht, JuS 2016, S. 894–896
- Cole**, Mark D. / **Etteldorf**, Christina / **Ullrich**, Carsten: Cross-Border Dissemination of Online Content, LfM Schriftenreihe Medienforschung, Band 81, Baden-Baden 2020 (zit. Cole/Etteldorf/Ullrich, Cross-Border Dissemination)
- Enaux**, Christoph / **Wüsthof**, Lucas: Der neue Medienstaatsvertrag – Was gilt für Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre?, K&R 2020, S. 469–476
- Fehling**, Michael / **Leymann**, Matthias: Der neue Strukturwandel der Öffentlichkeit: Wie lassen sich die sozialen Medien regulieren?, AfP 2020, S. 110–119
- Feldmann**, Thorsten: Zum Referentenentwurf eines NetzDG: Eine kritische Betrachtung, K&R 2017, S. 292–297
- Ferreau**, Frederik: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und ökonomischer Wettbewerb, Tübingen 2017 (zit. Ferreau, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk)
- Ders.:** Grenzen staatlicher Beteiligung am politischen Diskurs, NVwZ 2017, S. 1259–1263
- Ders.:** Kommentierung zu Allgemeines B. Recht der Europäischen Union, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage, München 2019 (zit. Ferreau in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien)
- Friehe**, Matthias: Löschen und Sperren in Sozialen Netzwerken, NJW 2020, S. 1697–1702
- Gundel**, Jörg: Ordnungsbehördliches Vorgehen gegen Rundfunksendungen im Konflikt mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Landesmedienanstalten: Zur Frage der „Polizeifestigkeit“ der Rundfunkfreiheit am Beispiel aktueller Konflikte um die Durchsetzung des Glücksspielwerverbotes, in: Gundel/v. Coelln, Zur Polizeifestigkeit der Rundfunkfreiheit und anderen Fragen der staatlichen Aufsicht über den Rundfunksektor, BLM Schriftenreihe, Band 95, Baden-Baden 2010 (zit. Gundel in Gundel/v. Coelln, Polizeifestigkeit der Rundfunkfreiheit)
- Hain**, Karl-E.: Kommentierung zu Allgemeines C. Verfassungsrecht, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage, München 2019 (zit. Hain in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien)
- Ders. / Ferreau**, Frederik / **Brings-Wiesen**, Tobias: Regulierung sozialer Netzwerke revisited, K&R 2017, S. 433–438
- Hahn**, Caroline: Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Frankfurt a. M. 2009 (zit. Hahn, Aufsicht)

- Heldt**, Amélie: Von der Schwierigkeit, Fake News zu regulieren, Online-Auftritt der Bundeszentrale für Politische Bildung vom 2.5.2019, abrufbar unter <https://www.bpb.de/gesellschaft/digitales/digitale-desinformation/290529/frankreichs-gesetzgebung-gegen-die-verbreitung-von-falschnachrichten> (zit. Heldt, Von der Schwierigkeit Fake News zu regulieren, BPB)
- Ingold**, Albert: Meinungsmacht des Netzes – Macht im Netz II: Rechtliche Herausforderungen aktueller Regulierungsvorstellungen für digitalisierte Öffentlichkeiten, MMR 2020, S. 82–86
- Ipsen**, Jörn: Kommentierung zu Art. 21 GG, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage, München 2018 (zit. Ipsen in Sachs, GG)
- Kunisch**, Kaspar: Verfassungswidrige Telemedienaufsicht durch Regierungsstellen, MMR 2011, S. 796–799
- Kremer**, Carsten: Kommentierung zu § 49 RStV, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage, München 2018 (zit. Kremer in Binder/Vesting, Rundfunkrecht)
- Ladeur**, Karl-Heinz: Kommentar zu LG Mannheim, Urteil vom 27.11.2019, - 14 O 181/19, K&R 2020, S. 240–242
- Ders. / Gostomzyk**, Tobias: Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz und die Logik der Meinungsfreiheit, K&R 2017, S. 390–394
- Libertus**, Michael: Der Programmgrundsatz der Verpflichtung auf die Wahrheit und die daraus resultierenden Sorgfaltspflichten für die redaktionelle Arbeit, ZUM 2015, S. 627–631
- Liesem**, Kerstin: Neulandvermessung – Die Regulierung von Medienintermediären im neuen Medienstaatsvertrag, ZUM 2020, S. 377–382
- Liesching**, Marc: Was sind „rechtswidrige Inhalte“ im Sinne des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes?, ZUM 2017, S. 809–815
- Löber**, Lena Isabell / Roßnagel, Alexander: Kennzeichnung von Social Bots, MMR 2019, S. 493–498
- Lüdemann**, Jörn: Grundrechtliche Vorgaben für die Löschung von Beiträgen in sozialen Netzwerken, MMR 2019, S. 279–284
- Milker**, Jens: „Social-Bots“ im Meinungskampf, ZUM 2017, S. 216–222
- Nellesen**, Sebastian: Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, Tübingen 2019 (zit. Nellesen, Äußerungsrechte)
- Paulus**, Andreas: Kommentierung zu Artikel 5 GG, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage, München 2018 (zit. Paulus in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG)
- Peukert**, Alexander: Faktenchecks auf Facebook aus lauterkeitsrechtlicher Sicht, WRP 2020, S. 391–398
- Pille**, Jens-Ullrich: Meinungsmacht sozialer Netzwerke, Baden-Baden 2015 (zit. Pille, Meinungsmacht)
- Pirang**, Alexander: User attention is the new frontier in content regulation, JuWissBlog vom 24.4.20, abrufbar unter <https://www.juwiss.de/64-2020/> (zit. Pirang, User attention is the new frontier in content regulation, JuWissBlog)

Ricke, Thorsten: Kommentierung zu § 2 TMG, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage, München 2018 (zit. Ricke in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien)

Schuler-Harms, Margarete: Kommentierung zu § 38 RStV, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage, München 2018 (zit. Schuler-Harms in Binder/Vesting, Rundfunkrecht)

Schulz, Wolfgang: Kommentierung zu § 59 RStV, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage, München 2018 (zit. Schulz in Binder/Vesting, Rundfunkrecht)

Schmalenbach, Kirsten: Wenn der Staat lügt: Desinformation im demokratischen Rechtsstaat, NVwZ 2005, S. 1357–1361

Sedelmeier, Klaus: Kommentierung von § 11 LPG, in: Löffler (Hrsg.), Presserecht, 6. Auflage, München 2015 (zit. Sedelmeier in Löffler, Presserecht)

Soehring, Jörg / Hoene, Verena: Presserecht, 6. Auflage, Köln 2019 (zit. Soehring/Hoene, Presserecht)

Spiegel, Johanna / Heymann, Britta: Ein Minenfeld für Anbieter Sozialer Netzwerke – Zwischen NetzDG, Verfassungsrecht und Vertragsfreiheit, K&R 2020, S. 344–350

Spillecke, Karin: Kommentierung zu § 111q StPO, in: Hannich (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Auflage, München 2019 (zit. Spillecke in Karlsruher Kommentar zur StPO)

Spindler, Gerald: Der Regierungsentwurf zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz – europarechtswidrig?, ZUM 2017, S. 473–487

Steinbach, Armin: Social Bots im Wahlkampf, ZRP 2017, S. 101–105

v. Hayek, Friedrich A.: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Kieler Vorträge N. F. 56, 168 (zit. v. Hayek, Wettbewerb als Entdeckungsverfahren)

III Schlussbemerkung: Informationsintegrität als positive Antwort auf Desinformation (*Judith Möller/Frederik Ferreau*)

Desinformation stellt sowohl für jeden Einzelnen als auch die Demokratie im Ganzen eine Herausforderung dar: Die Bürger sind möglicherweise nicht immer willens oder in der Lage, Information von Desinformation zu unterscheiden, insbesondere wenn Desinformationen mit ihren politischen Ideologien oder Identitäten übereinstimmen. Gleichzeitig ist der freie Austausch von Ideen und Informationen in Gesellschaften ein essenzieller Teil dessen, was Demokratie ausmacht. Aus einer konstruktivistischen Perspektive gibt es keine endgültige Wahrheit. Die Macht zu definieren, was Wahrheit ist und welche Informationen erlaubt sind und welche nicht, muss deshalb äußerst behutsam eingesetzt werden. Der Umgang mit Desinformation bewegt sich daher in einem permanenten Spannungsfeld zwischen einem möglichst unbeeinträchtigten Meinungsbildungsprozess auf der einen sowie der Notwendigkeit einer Abwehr von kommunikativen Gefahren für die Gesellschaft auf der anderen Seite. Und seine Auflösung wird zusätzlich durch den Umstand erschwert, dass sich die Landschaft der Desinformation permanent weiterentwickelt: Eine statische Definition oder Methode zur Identifizierung von Desinformation wird tendenziell immer veraltet und daher unzureichend sein.

Zwar ist es wichtig, die Möglichkeiten einer Unterbindung von Desinformation und ihrer besonders wirkmächtigen Spielarten auszuloten. Indes wird damit nur in negativer Weise auf das Phänomen reagiert. Zusätzlich sollte die Aufmerksamkeit auf ein positives Ziel gelenkt werden: die Gewährleistung von Informationsintegrität. Gemeint ist damit der Zugang aller Bürger zu Informationen auf der Basis qualitativ hochwertiger journalistischer Standards, wie sie beispielsweise im Presskodex des Deutschen Presserates verankert sind. Diese Informationen sollten in den individuellen Nachrichtenmenüs deutlich häufiger vorkommen als Desinformation. Hiermit wird jeder Einzelne in die Lage versetzt, Desinformation zu erkennen, zu relativieren und auch ihre Quellen kritisch zu hinterfragen bzw. ihre Urheber zur Rede zu stellen.

Um eine Analogie zu benutzen: Ein gesundes Medien- und Nachrichtensystem funktioniert wie ein gut unterhaltenes und weitläufiges Straßennetz. Informationen können jeden erreichen – auch diejenigen, die die Straßen zwar im Augenblick nicht benutzen, aber dann, wenn es darauf ankommt. Man denke hierbei an die um ein Vielfaches gesteigerte Nachrichtennutzung in Krisenmomenten wie beim Ausbruch des Coronavirus, aber auch bei Terroranschlägen oder Naturkatastrophen. Dass manche Straßen Sackgassen sind, fällt im Großen und Ganzen nicht ins Gewicht. Wird jedoch das Straßennetz schlechter, sind zwar viele Menschen immer noch erreichbar, aber nicht jeder und sicher nicht mehr jeder gleich gut. Gleichzeitig steigt die Abhängigkeit aller von den wenigen Straßen, die noch befahrbar sind, selbst wenn diese in die Irre führen. Der Vergleich hinkt jedoch in einem entscheidenden Punkt: Während jeder Straßennutzer beurteilen kann, ob die Fahrbahn Schlaglöcher hat und ob man sein Ziel erreicht hat, muss die Fähigkeit, Information von Desinformation zu unterscheiden, erst und immer wieder neu erlernt werden.

Um ein Mediensystem mit hoher Informationsintegrität zu erhalten und zu fördern, sind verschiedene Faktoren wichtig: Ein wichtiger Bestandteil ist die Förderung von Medienkompetenz. Daneben gilt es, eine Vielzahl von unabhängigen und qualitativ hochwertigen Informationsquellen im Digitalzeitalter zu erhalten: Der Fokus auf individuelle Klicks auf einzelne Inhalte statt langfristige Bindung an verlässliche Medienmarken bevorteilt die Desinformation. Es ist einfach und billig, eine Nachricht zu erfinden, die sensationell genug klingt, um einen Klick wert zu sein. Qualitätsjournalismus hat hingegen seinen Preis. Dadurch entstand in den letzten Jahren das Paradox, dass trotz steigender Zahl an Medienangeboten und Inhalten die Menge und Vielfalt an Qualitätsnachrichten zurückgegangen ist.

Schließlich wird es darauf ankommen, die Möglichkeiten und Geschäftsmodelle der plattformorientierten Informationslandschaft zu beobachten, sie transparent zu machen und ggf. stärker zu regulieren: Vor allem algorithmische Filtersysteme tragen zu immer individuelleren Informationsblasen bei. Diese ermöglichen auch ein punktgenaues Targeting von Desinformation – mit persönlichen wie ggf. gesamtgesellschaftlichen Folgen.

Ein wesentlicher Bestandteil der Antwort auf Desinformation ist die Vielfalt und Erreichbarkeit von hochwertiger Information sowie die in der Bevölkerung weit verbreitete Kompetenz, beides voneinander unterscheiden zu können. Um erste Schritte auf dem Weg zur Informationsintegrität zu erreichen, sind aus unserer Sicht besonders die folgenden Aspekte zu betonen:

- Es existiert derzeit keine öffentlich zugängliche Liste der Medien, die den Pressekodex oder vergleichbare anerkannte Regelungen unterzeichnet haben und Sanktionen der Freiwilligen Selbstkontrolle wie das Abdrucken von Richtigstellungen implementieren. Damit fehlt Bürgern eine wichtige Möglichkeit, um die Qualität von Nachrichtenmedien zu prüfen und eventuell auch Verstöße zu melden. Mehr Transparenz kann hier zur Disziplinierung von Medien beitragen und die Verbreitung von Desinformation nachhaltig verringern.
- Auch bei den Intermediären ist es derzeit weder möglich, die Verbreitung von Desinformation auf ihren Plattformen zu messen, noch die Effektivität und Genauigkeit der Maßnahmen der Betreiber zur Eindämmung der Desinformation zu beurteilen. Dies liegt nicht zuletzt an der Weigerung der Betreiber zur Offenlegung von Daten gegenüber Regulierern und der Wissenschaft. Überdies ist so nicht ersichtlich, wie die Abwägung zwischen der Bekämpfung von Desinformation und der überragenden Bedeutung der Meinungsfreiheit vorgenommen wird. Gesetzliche Regelungen sollten hier das Potenzial der Intermediäre zur Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses in geordnete Bahnen lenken.
- Transparenz ist auch im Zusammenhang mit Microtargeting in Sozialen Netzwerken elementar: Wenn einzelne Nutzer wiederholt mit derselben oder ähnlichen Desinformation in Berührung kommen, ohne dass eine korrigierende Diskussion in der breiten (und eben nicht vom Absender adressierten) Öffentlichkeit stattfinden kann, erhöht sich die Wirksamkeit der Desinformation beträchtlich. Hinzu kommt, dass durch immer besser werdende KI-Methoden die Inhalte immer passgenauer auf den einzelnen Nutzer zugeschnitten werden können, was ihre Wirksamkeit zusätzlich erhöht. Die fortschreitende technische Entwicklung in diesem Bereich verlangt nach einer engmaschigen Beobachtung durch Wissenschaft, Regulierer und Gesetzgeber.

In gravierenden Fällen von Desinformation mag es dagegen nicht ausreichend erscheinen, allein auf Informationsintegrität zu setzen. Hier können drastischere Reaktionen angezeigt und gerechtfertigt sein, besonders wenn es um die Unterbindung von koordiniertem unauthentischen Verhalten geht. Das gezielte Verbot bestimmter Inhalte muss dabei aber die gut begründete Ausnahme bleiben: Vielmehr ist durch strukturelle Leitplanken sowie durch positive Anreize ein vitaler Meinungsbildungsprozess anzustreben und zu gewährleisten.