



# DESINFORMATION

## RISIKEN, REGULIERUNGSLÜCKEN UND ADÄQUATE GEGENMASSNAHMEN

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag  
der Landesanstalt für Medien NRW

Stephan Dreyer, Elena Stanciu, Keno Christopher Potthast,  
Wolfgang Schulz

Durchgeführt vom



LEIBNIZ-INSTITUT  
FÜR MEDIENFORSCHUNG  
HANS-BREDOW-INSTITUT

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. HINTERGRUND UND ERKENNTNISINTERESSE DER UNTERSUCHUNG</b>                             | <b>4</b>  |
| <b>2. ERSCHEINUNGSFORMEN VON DESINFORMATION UND IHRE<br/>SPEZIFISCHEN RISIKOPOTENZIALE</b> | <b>6</b>  |
| 2.1. Desinformation: Begriffsverständnisse und Typologisierungsansätze                     | 6         |
| 2.2. Systematisierung der Risikopotenziale von Desinformation                              | 16        |
| 2.3. Dimensionen einer risikopotenzialbasierten Anknüpfung an<br>Desinformation            | 28        |
| <b>3. IDENTIFIKATION VON SCHUTZLÜCKEN</b>  | <b>32</b> |
| 3.1. Schutzzielbezogene Darstellung des derzeitigen Rechtsrahmens                          | 32        |
| 3.2. Identifikation von Schutzlücken   | 37        |
| 3.3. Staatliche Möglichkeiten und Grenzen bei der Schließung von<br>Schutzlücken           | 38        |
| 3.4. Zwischenfazit: Ebenen möglicher Gegenmaßnahmen  | 43        |
| <b>4. MÖGLICHE REGULIERUNGSANSÄTZE UND -INSTRUMENTE</b>                                    | <b>47</b> |
| 4.1. Ansätze zur Verbesserung der governancebezogenen Wissensgrundlagen                    | 48        |
| 4.2. Äußerungsbezogene Ansätze bei objektiv falsifizierbaren Inhalten                      | 49        |
| 4.3. Äußerungsbezogene Ansätze bei nicht (vollständig) falsifizierbaren Inhalten           | 52        |
| 4.4. Technik- bzw. distributionsbezogene Ansätze   | 63        |
| 4.5. Amtliche Verlautbarungen  | 70        |
| 4.6. Bildungsmaßnahmen   | 70        |
| 4.7. Zusammenschau: Handlungsoptionen für die relevanten Akteure                           | 71        |

## 5. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

77

Abkürzungs- und Akronymverzeichnis

81

Abbildungsverzeichnis

82

Tabellenverzeichnis

82

Literaturverzeichnis

83

Impressum

97

# 1. HINTERGRUND UND ERKENNTNISINTERESSE DER UNTERSUCHUNG

Desinformation ist kein neues Phänomen. Mit der Transformation öffentlicher Kommunikation und ihrer Foren aber verändern sich auch die Erscheinungsformen, die im Diskurs genutzten Bezeichnungen, die Reichweite bzw. Sichtbarkeit sowie die Wirkungskontexte und -arten von Desinformation. Virulent werden ließ die Beschäftigung mit Desinformation vor allem die Online-Möglichkeiten der professionellen Anfertigung, der schnellen Verbreitung (mit Hilfe menschlicher und automatisierter Akteursnetzwerke) und des beobachtbaren hohen Interaktionsgrads von Rezipientinnen und Rezipienten. Durch massenhafte, teils virale Verbreitungsmuster entsprechender Darstellungen und Mitteilungen wurde deutlich, dass nicht nur der Inhalt einer solchen Nachricht selbst, sondern gerade die Kombination aus Inhalt und großen Reichweiten individuell und gesellschaftlich relevante Risikopotenziale aufweist.<sup>1</sup> Das macht eine Beschäftigung aller gesellschaftlichen Bereiche mit Desinformation unerlässlich. Entsprechend sind diese Auseinandersetzungen über Desinformation derzeit im wissenschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Diskurs beobachtbar.

Diese Diskurse haben einen Hang zur Schwarzseherei: Desinformation zerstört wahlweise die Demokratie, ihre Grundlagen, die Gesellschaft, den Zusammenhalt, den öffentlichen Frieden, die geteilten Realitäten – oder alles davon. Deutlich erschallt der Ruf nach einem starken Staat, der Desinformation in ihre Schranken weist und die Grundlagen der Gesellschaft (wieder) stabilisiert. Dabei scheint das alte Böckenförde-Diktum teilweise in Vergessenheit geraten zu sein: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“<sup>2</sup> Es wird mit Leidenschaft über gesetzliche Verbote und rechtliche Gegenmaßnahmen diskutiert.<sup>3</sup> Und angesichts der Vielzahl der direkt oder indirekt von der Thematik berührten Stakeholder erscheint die gesellschaftliche Debatte als desinformationsächtende Kakophonie. Auf europäischer Ebene laufen derzeit, je nach Zählweise, acht bis zwölf regulatorische und politische Initiativen,<sup>4</sup> die (auch) den Fokus Desinformation haben – dagegen erscheint die politische und gesetzgeberische Agenda in Deutschland vergleichsweise still.

Der Einsatz gesetzlicher Maßnahmen zur Einhegung von Desinformationsphänomenen ist nicht trivial. Es geht im Kern um die Kontrolle öffentlicher Äußerungen, die oftmals zulässig und von der Äußerungsfreiheit gedeckt sind. Die sich vor allem bei Hassreden stellenden Fragen der Grenzen des Sagbaren lassen sich nicht einfach auf schlichte Desinformation übertragen. Hier bedarf es vielmehr einer systematischen Untersuchung, welche Möglichkeiten und Grenzen einer rechtlichen Intervention dem Staat offenstehen.

Eine solche systematische Zusammenschau zu Erscheinungsformen von Desinformation und ihren konkreten Risikopotenzialen vor dem Hintergrund des bestehenden Rechtsrahmens wurde bisher nicht umgesetzt und stellt daher ein Novum dar. Die vorliegende Untersuchung erfolgt dabei im Auftrag der Landesanstalt für Medien NRW. Auf der Grundlage der identifizierten Schutzlücken erarbeitet das Gutachten mögliche Gegenmaßnahmen und beschreibt die nötigen Wirkungsvoraussetzungen. Die zentrale Frage lautet: Welche Risikopotenziale für individuelle und gesellschaftliche Interessen weist Desinformation auf und welche Governance-Maßnahmen können darauf adäquat reagieren?

Die Beantwortung dieser Leitfrage erfolgt dabei in drei Schritten (vgl. Abb. 1): Vorangestellt (Kap. 2) werden die in wissenschaftlichen und medienpolitischen Diskussionen differenzierten Erscheinungsformen von Desinformation sowie ihre jeweiligen Begriffsverständnisse zusammengefasst und auf ihre Risikopotenziale hin untersucht. Ziel ist es, die Spannweite betroffener Phänomene aufzuzeigen und sie von anderen Erscheinungsformen und Begrifflichkeiten zu differenzieren. Dabei erfolgt auch eine Bewertung der Abgrenzungsindikatoren im Hinblick auf die Nutzbarkeit für rechtliche bzw. regulatorische Anknüpfungspunkte. Zudem wird hier kurz der Stand der Forschung hinsichtlich der abträglichen Effekte von Desinformation für individuelle und gesellschaftsbezogene Schutzziele einbezogen; Kenntnisse über Wirkungen von Desinformation auf einzelne Rezipientinnen und Rezipienten liegen hier bislang nur lückenhaft vor. Dies steht in gewissem

1 Humprecht, 2019, 1973.

2 Böckenförde, 1991, S. 92 (112 f.).

3 Vgl. etwa *Mafi-Gudarzi*, 2019, 65 (68).

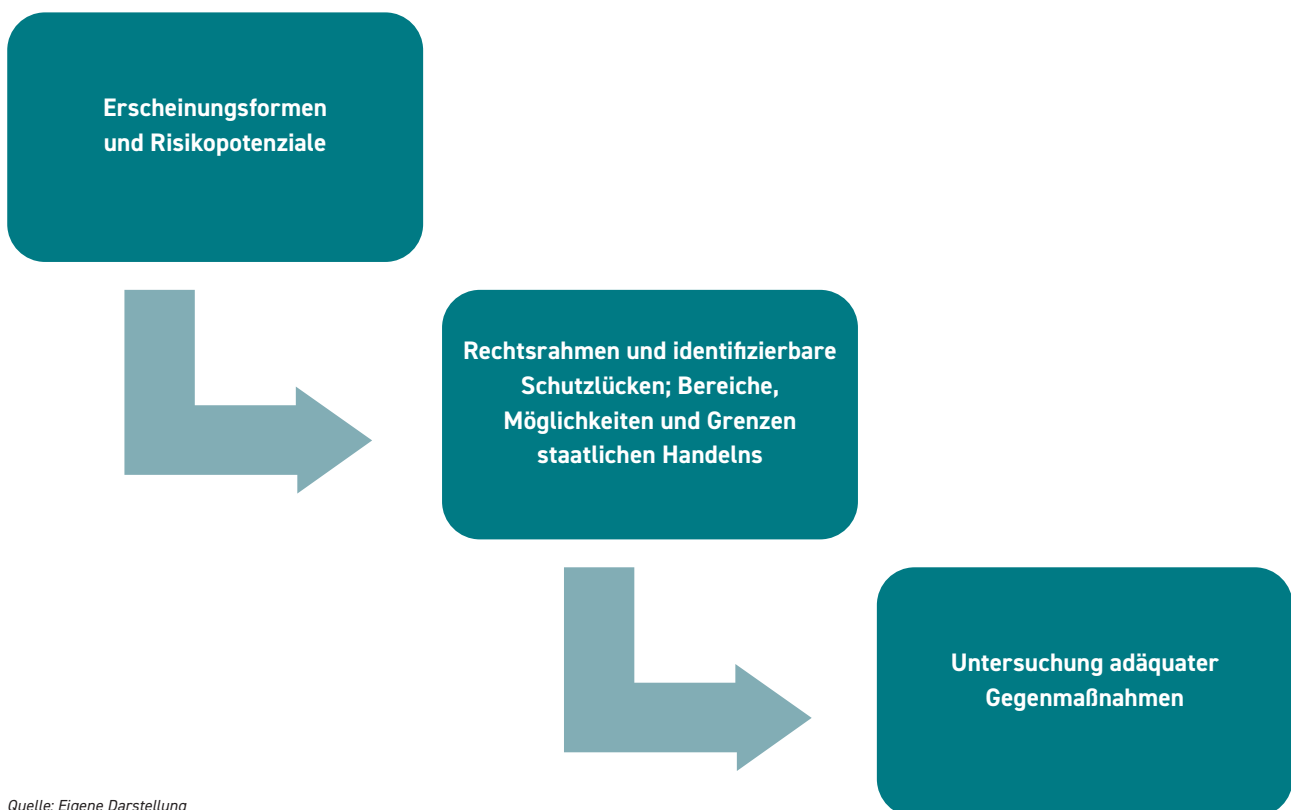
4 Vgl. dazu Kap. 3.1.4.

Kontrast zu den eher impliziten Unterstellungen, die den aktuellen Regulierungsforderungen zugrunde liegen. Dort, wo empirische Evidenzen vorliegen, zeigt das Gutachten jedenfalls vermutete Effekte und ihre Risikopotenziale auf.

Im zweiten Schritt (Kap. 3) wird der geltende Rechtsrahmen daraufhin untersucht, welche gesetzlichen Vorkehrungen gegen eine Risikorealisation bereits bestehen und welche untergesetzlichen Initiativen sich auf Ebene von Ko- und Selbstregulierung entwickelt haben, die als Gegenkraft wirken können. An dieser Stelle setzt die Untersuchung die Arbeit des GVK-Gutachtens von Möller, Hamelers und Ferreau fort,<sup>5</sup> indem bestehende risikospezifische Schutzlücken mit Blick auf die identifizierten Risikopotenziale herausgearbeitet werden. Dort, wo Schutzlücken erkennbar werden, zeigt das Gutachten staatliche Handlungsmöglichkeiten und -grenzen auf.

Im dritten Schritt (Kap. 4) werden regulatorische Ansatzpunkte und -instrumente, die in der Lage sind, die identifizierten Schutzlücken zu schließen, beleuchtet. Klassische Ansätze der Medienregulierung eignen sich hier meist begrenzt, da für den Bereich der öffentlichen Kommunikation der Grundsatz gilt, dass es nicht staatliche Aufgabe sein kann und darf, über die Einstufungen wahr/unwahr oder erwünschte Meinung/unerwünschte Meinung zu befinden. Hier müssen – soweit überhaupt Handeln angezeigt ist – Wege staatsferner, prozeduraler Steuerung betreten<sup>6</sup> oder alternative Formen von inhalts- und technikbezogener Governance entwickelt werden. Alternativ oder ergänzend kommen neben Maßnahmen, die diskursermöglichend oder -unterstützend wirken, auch Gegenmaßnahmen in Betracht, die informationsintegritätssteigernde oder -integrierende Wirkungen haben können.

**Abbildung 1: Schematische Darstellung des Untersuchungsverlaufs**



Das Gutachten wurde im Zeitraum November 2020 bis Mai 2021 erstellt; Literatur und Initiativen wurden bis zum 20.05.2021 berücksichtigt. Das Team von Autorinnen und Autoren bedankt sich bei dem erweiterten Kreis der an dem Projekt beteiligten Juristinnen und Juristen (Martin Fertmann, Amélie Heldt, Matthias C. Kettemann) sowie den studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts (Max Gradulewski, Rike Heyer, Maximilian Piet, Jan Reschke, Leif Thorian Schmied, Grace Ubaruta, Anna Zapfe).

<sup>5</sup> Möller u. a., 2020.

<sup>6</sup> Katsirea, 2018, 159.

# 2. ERSCHEINUNGSFORMEN VON DESINFORMATION UND IHRE SPEZIFISCHEN RISIKOPOTENZIALE

Zunächst soll ein Überblick über Erscheinungsformen und in der Diskussion genutzte Kriterien von Desinformation gegeben werden. Hierdurch kann einerseits der Untersuchungsgegenstand von anderen Phänomenen abgrenzt, aber auch die Nutzbarkeit dieser Kriterien aus rechtlicher Perspektive kritisch hinterfragt werden (vgl. Kap. 2.1). Anhand der teils beobachtbaren, teils eher hypothetischen Risikopotenziale unterschiedlicher Desinformationstypen werden betroffene Rechtspositionen, Schutzgüter und verfassungsrechtliche Ziele aufgefächert (vgl. Kap. 2.2). Daraus wird im Anschluss ein spezifisch rechtswissenschaftlicher Ansatz für relevante Dimensionen von Desinformation herausgearbeitet (vgl. Kap. 2.3).

## 2.1 DESINFORMATION: BEGRIFFSVERSTÄNDNISSE UND TYPOLOGISIERUNGS-ANSÄTZE

### 2.1.1. Stand der Forschung: Erscheinungsformen von Desinformation und Abgrenzung zu anderen Phänomenen

Im wissenschaftlichen Diskurs findet sich eine Reihe von Ansätzen, Formen von „problematischen Informationen“<sup>7</sup> zu definieren und zu kategorisieren. Zentraler abweichender Aspekt ist stets, dass die hierbei übermittelte Information ungenau, irreführend, inkorrekt zugeordnet oder schlicht falsch bzw. erfunden ist. Die Formen problematischer Information differenzieren sich zudem weiter aus. Je nachdem, welche Intention die äussernde Person damit hegt, welches Motiv die Person dafür hat, durch welche Gestaltung der Inhalt auf Rezipierende wirken soll und ob und mit Hilfe welcher technischer Mittel Sichtbarkeit oder Reichweiten zu erhöhen versucht werden, differenzieren sich die Formen problematischer Information in der wissenschaftlichen Diskussion weiter aus.

#### *Täuschungsabsicht*

Eine erste Weichenstellung bildet dabei der Umstand, ob die äussernde Person mit der Falschinformation *mit Absicht* täuschen oder in die Irre führen will. Geschieht dies unwillentlich, aus Versehen oder fahrlässig, wird von „Misinformatio“ oder Fehlinformation gesprochen.<sup>8</sup> Handwerkliche Fehler bei der Recherche, unklare Sachlagen oder Zweifelsfälle, ungenaue oder missverständliche Formulierungen fallen genauso in diesen Bereich wie spielerische, witzige oder ironische Äußerungen, die satirisch gemeint sind oder einen „Hoax“ in die Welt setzen. In den letzteren Fällen wissen die Äußernden um die Unwahrheit der Information, benutzen sie aber als Stilmittel für Gesellschaftskritik; um die Täuschung geht es bei dieser Form von Misinformation gerade nicht. Strukturell ähnlich sieht es mit Blick auf das Äußern von Verschwörungserzählungen aus: In diesen Fällen sind die Äußernden oftmals von der Wahrheit der verbreiteten Informationen überzeugt.<sup>9</sup> Es geht ihnen aus subjektiver Sicht um das Verbreiten von Wahrheit und um das Überzeugen von Anderen; eine Täuschungsabsicht schließt das regelmäßig aus (zur Problematik der Absicht als Kriterium, vgl. Kap. 2.1.2).

Weiß die verbreitende Person aber um die Unwahrheit der Information und will sie die Rezipierenden in die Irre führen, handelt es sich um klassische Desinformation. Desinformation ist die *intendierte* Verbreitung unwahrer Informationen.<sup>10</sup> Einen Grenzbereich bilden Fälle, in denen Äußernde zwar um die Falschheit der Information wissen und diese dennoch verbreiten, dabei aber entweder keine Täuschungsabsicht haben oder der verbreitete Inhalt kein Täuschungspotenzial aufweist. Die fehlende Täuschungsabsicht kann auf ein anderes Motiv verweisen, etwa das Interesse an Aufmerksamkeit, wirtschaftlichen Gewinn oder die Verbreitung der Information als kritische Abgrenzung vom Inhalt.

<sup>7</sup> Jack, 2017, S. 1.

<sup>8</sup> Zimmermann/Kohring, 2018, 526 (535).

<sup>9</sup> Fallis, 2015, 401 (411).

<sup>10</sup> Möller u. a., 2020, S. 11.

Doch auch wenn hier kein Täuschungswille vorliegt, kann die äußernde Person die Wirkung der Information auf Empfangenseite in der Regel nicht vollständig erahnen; eine mögliche Irreführung nimmt der Äußernde insoweit auch hier in Kauf. Das soll für das Vorliegen von Desinformation reichen.<sup>11</sup> Dort, wo eine Täuschungsabsicht vorliegt, die Äußerung aber kein Täuschungspotenzial hat (z. B. weil die Rezipierenden ohne Aufwand die offensichtliche Unwahrheit erkennen oder die Äußerung nicht verstehen können), soll keine Desinformation vorliegen. Dazu gehöre jedenfalls auch eine Erfolgsmöglichkeit in Form eines Irreführungspotenzials.<sup>12</sup> Nicht desinformierende Falschinformation ist danach keine Desinformation.<sup>13</sup> Dieser Aspekt des Täuschungspotenzials einer Äußerung – unabhängig von der subjektiven Täuschungsabsicht der äußernden Person – hat sich aber nicht flächendeckend als Bestandteil der Definition von Desinformation durchgesetzt; darauf wird aus rechtlicher Sicht aber zurückzukommen sein (s. Kap. 2.1.2).

Teilweise wird näher auf die unterschiedlichen Motive der Äußernden von Falschinformationen eingegangen: So können ideologische bzw. politische Motive dem Verbreiten von Desinformation zugrunde liegen. Manchmal handelt sich es dagegen vor allem um wirtschaftliche Motive, etwa, wenn besonders aufmerksamkeitsheischende Beiträge monetarisiert werden können. In wieder anderen Fällen geht es den Verbreitenden aber weder um ideologische noch ökonomische Motive, sondern ausschließlich um das Unruhe stiften („Trolling“).

### *Mangelnde Wahrheit*

Zentraler Dreh- und Angelpunkt praktisch aller Begriffsannäherungen ist zudem die *mangelnde Wahrheit* einer Äußerung. Aus diesem Umstand wird Information zu Desinformation. Dabei wird oft übersehen, dass der Wahrheitsbegriff durchaus unterschiedliche (philosophische) Denkschulen hat<sup>14</sup>: Wo metaphysische Ausgangspunkte von einer einzigen objektiven Wahrheit ausgehen, die für alle gilt, konstatieren konstruktivistische Ansätze eine Welt, in der Wahrheit von jedem Einzelnen oder von Kollektiven konstruiert wird. Es gibt also nicht die eine absolute Wahrheit, sondern eine Vielzahl subjektiver und intersubjektiver Wahrheiten. Realität ist dann der Bereich der Welt, der gemeinsamer Teil subjektiver Wahrheiten ist. Dabei kann es sozial sinnvoll sein, dass Teile der Gesellschaft ihre eigenen Praktiken der Realitätskonstruktion entwickeln, sodass etwa der eigentlich unsinnig anmutende Beschluss eines Parlaments, den menschengemachten Klimawandel anzuerkennen (ob er stattfindet oder nicht liegt natürlich nicht in der Hand des Parlamentes), eine wichtige Funktion im Sinne der Markierung eines geteilten Realitätsverständnisses für künftiges Handeln hat. Auch bei der Forschung zu Verschwörungserzählungen spielt die Frage eine Rolle, wie in der Gesellschaft „Wahrheit“ konstruiert wird.<sup>15</sup> Dieser Forschungsstrang hat allerdings selbst mit der Konstruktion der Binarität wahr/unwahr zu kämpfen und muss reflektieren, dass er durch die Fragestellungen der empirischen Studien seinen Gegenstand – „Verschwörung“ – selbst erschafft.

Für den Wahrheitsbegriff in den wissenschaftlichen Annäherungen an Desinformation wird diese Komplexität in erster Linie durch Versuche abgebildet, die unterschiedlich starke Graduierungen der Abweichungen einer Äußerung von dieser Realität nutzen, soweit diese Abweichungen beweisbar sind. Im Kern versuchen sich entsprechende Abstufungen an Graden der Falsifizierbarkeit abzuarbeiten<sup>16</sup>: Als besonders falsifizierbar erscheint die Abweichung einer Aussage von einem objektiv beobachtbaren Zustand (wobei dieser Zustand dabei durch Diskurs konstruiert wird). Auch vollständig erfundene Äußerungen und Zuschreibungen oder durch Manipulation von fotografischen, audiovisuellen oder Tonaufnahmen erschaffene vermeintliche Zeitdokumente fallen in diese Kategorie („Manipulated Content“).<sup>17</sup> Als weniger „falsch“ erscheinen dagegen Darstellungen, die nur einen Ausschnitt von tatsächlich beobachtbaren Zuständen aufzeigen, und dadurch auf der Seite der empfangenden Person eine bestimmte Vorstellung von Realität hervorrufen können, die wichtige weitere Informationen oder den Entstehungskontext außer Acht lässt. Wardle sowie Egelhofer und Lecheler beschreiben unter anderem Kategorien solcher teilunwahren „Informationsstörungen“ („Information Disorder“)<sup>18</sup>:

11 Vgl. *Fallis*, 2015, 401 (410).

12 Vgl. hierzu ausführlich: *Skirbekk*, 2016.

13 Zu dem Phänomen, dass es den Äußernden teils gar nicht um Irreführung, sondern vor allem um gesellschaftliche Spaltung geht, vgl. *Bayer u. a.*, 2019, S. 27.

14 *Stapf*, 2021, S. 105 ff. (m. w. N.).

15 Hier wird oftmals Bezug auf Bourdieus Unterscheidung in Doxa, Orthodoxie und Heterodoxie genommen, vgl. etwa *Schink*, 2020.

16 *Tandoc u. a.*, 2018, 137 (147); *Egelhofer/Lecheler*, 2019, 97 (98).

17 Sog. „Deep Fakes“, bei denen mit Hilfe technischer Verfahren realistisch erscheinende Aufnahmen so nicht stattgefundenere Ereignisse erzeugt oder manipuliert werden können, stellen dabei nur eine neuere Form von Medienmanipulation dar. Daneben gab und gibt es eine ganze Reihe analoger und digitaler Möglichkeiten der Veränderung und Kombination von Medieninhalten zu Zwecken der Irreführung.

18 *Wardle*, 2018, 951 (953); *Egelhofer/Lecheler*, 2019, 97 (98); weitere Typen bei *Kapantai u. a.*, 2021, 1301.

- „False Connection“: Durch reißerische oder emotionalisierende Überschriften, Bilder oder Bildunterschriften wird Aufmerksamkeit erweckt. Der gesamte Beitrag hat dann aber mit der Überschrift bzw. der bildlichen Darstellung nichts oder nicht unmittelbar zu tun. Clickbait-Formate sind hier ein gängiges Beispiel.
- „Misleading Content“: Inhalte werden dabei insbesondere durch die irreführende Auswahl von Fotos bzw. Fotoausschnitten in eine bestimmte Interpretationsrichtung gerückt. Da die kognitive Verarbeitung von Bildern schneller abläuft als die von Text, kann ein tendenziöses Bild das Verstehen des Gesamtbeitrags prägen.
- „False Context“: Durch Weglassen des ursprünglichen Informationskontexts oder das Hinzufügen eines anderen wird eine prinzipiell wahrheitsgemäße Information in ihrem Aussagegehalt verändert. Beispiele sind etwa die falsche Nennung der Quelle oder des Datums einer Bildaufnahme sowie das Herausreißen eines kurzen Zitats aus dem Zusammenhang.
- „Imposter Content“: In diesen Fällen wird eine Information durch das Hinzufügen bekannter Namen, Fotos oder Logos in ihrer Glaubwürdigkeit verstärkt.

Diese Form von „Teilwahrheiten“ ist mit Blick auf die bestehenden Begriffsklärungen nicht zu Ende diskutiert. In entsprechenden Beispielen fallen die bestehenden Ansätze in der Literatur auf den Intentionsaspekt zurück. Die selektive Ausblendung der „ganzen Wahrheit“ erfolgt absichtlich, um bei der empfangenden Person eine bestimmte – intendierte – Wirkung (d. h. Vorstellung von Wahrheit) zu entfalten.

Dabei ist gerade die aus einer Äußerung herauslesbare unterstellte Wahrheit höchst variabel, stets sowohl aus Sicht der rezipierenden Person als auch aus der eines (funktional objektiven) Beobachters zu beschreiben und von einer Vielzahl linguistischer, semantischer und logischer Aspekte abhängig. Dazu gehört etwa das Auswählen nur bestimmter Teilinformationen bzw. Weglassen von relevanten Kontextinformationen, begleitenden Umständen, wichtigen vor- oder nachgelagerten Sachverhalten, aber auch die Vermengung mit eigenen Bewertungen, Einschätzungen und subjektiv einordnenden Wertungen. Solche Formen können eine Äußerung aus Beobachtersicht zu einer Gemengelage aus objektiv beschreibbaren Fakten und subjektiven Wahrnehmungen und Bewertungen machen, die bestimmte Deutungen beim Gegenüber erzeugen (falsche Implikaturen).<sup>19</sup> Gerade Äußerungen mit einem extern überprüfbareren Kerngehalt, die mit Formen persönlicher Verletzungen, Bloßstellungen, Kritik oder Streichen einhergehen, stellen eine hybride Information dar, die aus Sicht der Rezipierenden nicht immer vollständig dekodiert und entsprechend kritisch reflektiert werden kann. Bei klaren Äußerungen eigener Wertungen und Meinungen ohne Tatsachekern dagegen ist davon auszugehen, dass es sich jedenfalls aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht nicht (mehr) um Desinformation handelt.

### *Besonderer Wahrheitsanspruch*

Zusätzlich hängen oftmals die stilistische und äußere Gestaltung einer Information mit der Zuschreibung von Wahrhaftigkeit zusammen: Journalistische und journalistisch wirkende Äußerungen erscheinen für viele Rezipientinnen und Rezipienten vertrauensvoller bzw. glaubhafter, weil sie anhand solcher Signale unterstellen, dass der Information ein besonderer Wahrheitsanspruch innewohnt.<sup>20</sup> Dieser (vermeintliche) Wahrheitsanspruch führt zu einem besonderen Vertrauensverhältnis zwischen der äussernden und der rezipierenden Person – und kann die Wirkung von Täuschungen verstärken. Gleichzeitig bedeutet dies aber nicht, dass Äußerungen, die keinen besonderen objektiven Wahrheitsanspruch aufstellen, weniger wirksam sind: Rezipientinnen und Rezipienten schreiben insbesondere Äußerungen von engen Freunden und Bekannten ebenfalls grundsätzlich erhöhte Relevanz zu.<sup>21</sup> Informationen, die wie Aussagen mit besonderem Wahrheitsanspruch gestaltet sind, werden seit einigen Jahren vermehrt unter dem Stichwort „Fake News“ diskutiert.<sup>22</sup>

Nach allgemeiner Ansicht stellt der Begriff Fake News eine Teilmenge von Desinformation dar, wobei dieser gleichzeitig als Beschreibung einer Erscheinungsform und als Etikett genutzt wird.<sup>23</sup> Fake News als Desinformations-Genre umfasst dabei

19 Fallis, 2014, S. 138.

20 Holzer/Sengl, 2020, S. 161 ff.

21 Samuel-Azran/Hayat, 2019, 71.

22 Vgl. etwa Tandoc u. a., 2018, 137; Zimmermann/Kohring, 2018, 526; Roozenbeek/van der Linden, 2019, 570; Egelhofer/Lecheler, 2019, 97; Chambers, 2021, 147; Bakir/McStay, 2018, 154; Gelfert, 2018, 84.

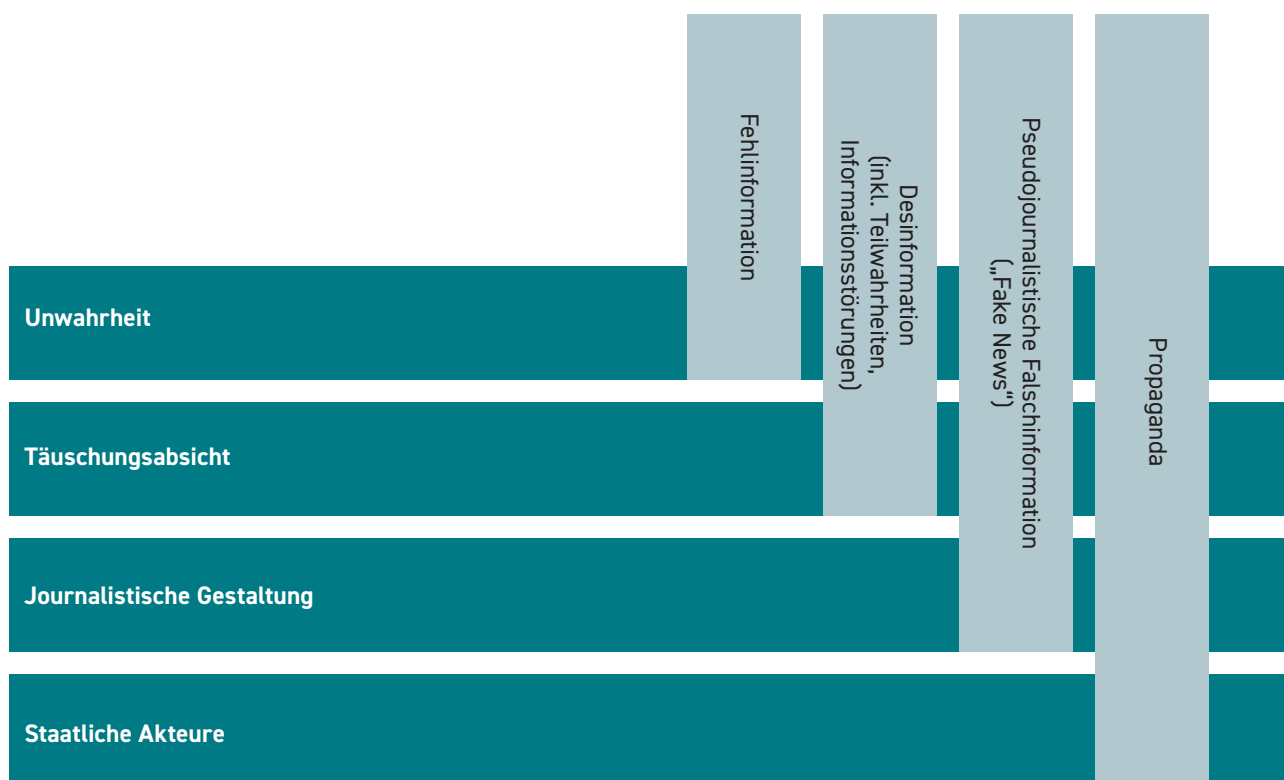
23 Zimmermann/Kohring, 2018, 526 (527).



die vorsätzliche Herstellung und Verbreitung von Desinformation, die wie eine journalistische Aussage gestaltet ist. Als ideologisch aufgeladenes Etikett dient der Fake-News-Begriff vor allem der Diskreditierung oder Delegitimierung klassischer Nachrichtenmedien, die angeblich nicht wahrheitsgemäß oder tendenziös Bericht erstatten. Nach wissenschaftlicher Auffassung sollte sich der Fake-News-Begriff auf diese strategische Art der Verwendung beschränken, wenn er überhaupt genutzt wird.<sup>24</sup> Vor diesem Hintergrund wird dafür plädiert, als treffendere informationsbezogene Begriffe in der Diskussion „pseudojournalistische Falschinformation“ oder „aktuelle Desinformation“ zu nutzen.<sup>25</sup> Zentraler Aspekt pseudojournalistischer Formen von Desinformation ist, dass diese als Quelle ein scheinbar etabliertes und sich an journalistische Prinzipien haltendes Medium hat. Nicht zu diesen Erscheinungsformen gehören insoweit Formen von Desinformation, deren Quelle deutlich kein (pseudo-)journalistisches Outlet ist – wie etwa Äußerungen privater Personen, auch wenn diese sich auf ein aktuelles Geschehen beziehen. Einen Grenzfall bilden angebliche Zeugenaussagen, da vermeintliche Beobachter in diesen Fällen zu Live-Berichterstatern werden, denen ggf. eine erhöhte Glaubwürdigkeit zugestanden wird – insbesondere, wenn die Augenzeugen das (angeblich) Erlebte durch Ton- oder Videodokumente belegen.

Eine ebenfalls besondere Unterform von Desinformation ist Propaganda, die sich dadurch auszeichnet, dass es in diesen Fällen vor allem staatliche oder politische Akteure sind, die eine bestimmte Agenda durch systematische Desinformation verfolgen. Auch hier sollen die Rezipierenden getäuscht oder in die Irre geführt werden. Dies geschieht teils durch selektive Auswahl von wahrhaftigen Informationen, die durch offizielle staatliche Stellen verbreitet werden („White Propaganda“), teils durch Vermengungen von wahren und zweifelhaften Aussagen („Grey Propaganda“). Auch dazu zählen Formen der Verbreitung von irreführenden Informationen, bei denen die Herkunft der Äußerung gefälscht oder verschleiert wird („Black Propaganda“).<sup>26</sup> Als besondere Aspekte dieser Form von Desinformation erscheinen die Herkunft dieser Informationen aus dem Bereich staatlicher oder politischer Machtzentren sowie ihr systematischer Einsatz mit dem Zweck, größere Bevölkerungsgruppen nachhaltig in ihren Sichtweisen und Einstellungen zu manipulieren (vgl. Abb. 2).<sup>27</sup>

**Abbildung 2: Teilmengen der Begriffsverständnisse „problematischer Informationen“**



Quelle: Eigene Darstellung

24 Vgl. Wardle/Derakhshan, 2017, 1146 (1).

25 Zimmermann/Kohring, 2018, 526 (527).

26 Jack, 2017, S. 7.

27 Vgl. Möller u. a., 2020, S. 30. Eine besonders hohe Abweichung von der Faktizität ist anders als dort beschrieben allerdings kein zwingendes Kriterium von Propaganda. Vgl. auch Tandoc u. a., 2018, 137 (146).

### *Besondere Formen der (Weiter-)Verbreitung*

Ein besonderer Aspekt digitaler Desinformation ist – kongruent zu digitaler Kommunikation – die Möglichkeit, Informationen niedrigschwellig zu erstellen und zu veröffentlichen. Einmal veröffentlichte Informationen können dann einfach und massenhaft weiterverbreitet werden, etwa durch E-Mails, Messenger-Dienste oder über soziale Medien wie Social Networks, Video-Sharing-Plattformen oder Micro-Blogging-Dienste. Die Propagierung einer einmal publizierten Äußerung kann dann nicht nur die äussernde Person übernehmen, sondern auch die Leserinnen und Leser sowie Empfangenden der Erstäußerung. Durch das Weitersenden, Liken, Sharen und Verlinken können so in kurzer Zeit große Reichweiten erlangt werden, wobei sich der Inhalt der Äußerung regelmäßig nicht ändert, sondern als Zielreferenz der verbreiteten Informationen „mitläuft“. Die weiterverbreitenden Nutzerinnen und Nutzer müssen selbst keine eigene Täuschungsabsicht haben, sondern können ihrerseits bereits durch die Desinformation in die Irre geführt worden sein. Erregt eine Information große Aufmerksamkeit und einen hohen Grad von Weiterverbreitungsinteraktionen, wird dies oftmals als Signal in Selektions- und Priorisierungsalgorithmen auf Plattformen für nutzergenerierte Inhalte eingespeist. Entsprechende Inhalte werden dadurch in ihrer Sichtbarkeit priorisiert und öfter in personalisierten Umgebungen angezeigt oder empfohlen, was wiederum die Reichweite und die Interaktion mit dem Inhalt steigert.<sup>28</sup> Auf diese Weise entstehen Feedback-Schleifen, bei dem sich ein anfangs „erfolgreicher“ Inhalt und die Selektionslogik der jeweiligen Plattform gegenseitig verstärken. Dadurch kommt es teils zu viralen Verbreitungsreichweiten und -geschwindigkeiten, was mit Blick auf Desinformation auch entsprechende Wirkungsbreiten und -intensitäten auf den öffentlichen Diskurs mit sich führt (vgl. dazu Kap. 2.2.4).

Neben Formen organischer Verbreitung von Informationen und ihrer Wechselwirkung mit Selektions- und Empfehlungsalgorithmen auf Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten kann die äussernde Person oder ein Dritter einer Äußerung auch zu künstlich vergrößerter Reichweite verhelfen. Dazu werden speziell zu diesem Zweck gebildete Netzwerke von Accounts auf einer Plattform genutzt, die bestimmte Inhalte zügig untereinander liken, weiterleiten und kommentieren. Diese Accounts („Sock Puppets“)<sup>29</sup> können vom jeweiligen Accountinhaber manuell betrieben werden sowie halb- oder ganz automatisiert arbeiten. Durch derartige Netzwerke von meist unter falschen Angaben angelegten Accounts („Fake-Accounts“) kann künstlich ein hoher Grad an Nutzerinteresse fingiert und so eine Priorisierung des Inhalts durch die Plattform hervorgerufen werden (Amplifikation).<sup>30</sup> Eine weitere Möglichkeit, besondere Aufmerksamkeit für einen Inhalt zu erhalten, stellt die gezielte Ansprache besonderer Bevölkerungs- oder Interessengruppen dar. Viele der Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten ermöglichen es zahlenden Kundinnen und Kunden, Inhalte als Anzeigen auf der jeweiligen Plattform zu schalten und den Adressatenkreis der so zur Anzeige gewordenen Information mehr oder weniger konkret anhand von Alter, Geschlecht, Wohnort sowie Vorlieben oder politischen Anschauungen auszuwählen und zu begrenzen („Microtargeting“).<sup>31</sup> Im Bereich von Desinformation ermöglicht dieses Vorgehen das zielgerichtete Ausspielen an Personen, bei denen die Auftraggeberin oder der Auftraggeber der Anzeige mit großer Zustimmung und ggf. entsprechender Hilfe bei der Weiterverbreitung rechnet.

Derartige Verbreitungsmöglichkeiten beschränken sich bei Desinformation aber nicht auf jeweils eine Plattform. Vielmehr sind systematisch konzipierte Informationskampagnen beobachtbar, die plattformübergreifend Äußerungen (teils unter Zuschnitt auf die jeweilige Plattform) lancieren und mit gleichlaufenden oder ähnlichen Informationen ganz bestimmten Agenden folgen. Eine andere Besonderheit stellen (pseudo-)journalistische Quellen dar, wie etwa entsprechend gestaltete Portale mit Nachrichten und typischen Formen der Berichterstattung, die Desinformationen veröffentlichen und dann in der Kombination mit Verlinkungen aus und Übernahme auf Social-Media-Plattformen Reichweite erzeugen. Durch die Referenzübernahme in ein Social-Media-Angebot werden solche externen Beiträge dann als Karten mit Titel, Titelbild, Zusammenfassung oder Teaser und Verlinkung auf die externe Quelle übernommen und können dort entsprechend leichte Weiterverbreitung finden.

Eine jedenfalls mittelbare Form der Weiterverbreitung besteht in der Übernahme einer Information und/oder ihrer Verbreitung etwa in sozialen Netzwerken durch etablierte Medienangebote. So haben bspw. um ein Vielfaches mehr Menschen durch Medienberichterstattung von Trumps Tweets erfahren als der 45. Präsident der USA Follower auf Twitter hatte. Klassische Medien beobachten Entwicklungen und Themen in sozialen Medien auch deshalb, weil der Zugang zu Diskursen von Teilen der Gesellschaft dort sehr leicht erfolgen kann. Insbesondere bei sich schnell und weit verbreiten-

28 Rader/Gray, 2015, S. 173.

29 Lewandowsky u. a., 2017, 353 (2).

30 Puschmann, 2020, S. 544 f.

31 Vgl. Barbu, 2014, 44 (45).

den Informationen kann allein dieser Umstand bereits einen bestimmten Nachrichtenwert haben und ein (gemutmaßtes) Berichterstattungsinteresse an diesem Umstand vorliegen. Dabei kommt es aus Berichterstattungsicht gar nicht darauf an, ob es sich bei einer viral verbreiteten oder besonders emotionalisierenden Äußerung um eine wahre oder unwahre Information handelt. Bereits der Umstand, dass eine bestimmte Desinformation stark kursiert, kann einen Wert für eine journalistische Berichterstattung haben. Durch die Übernahme einer (unwahren) Äußerung in die Medienberichterstattung wird die Reichweite der entsprechenden Information erneut vergrößert. Insoweit spielen auch traditionelle Medien eine relevante Rolle bei der Weiterverbreitung von Desinformation.

## 2.1.2. Zentrale Kriterien bisheriger Kategorisierungsansätze als rechtliche Anknüpfungspunkte?

Der Überblick über die begrifflichen Annäherungen an Desinformation verdeutlicht, dass zwei zentrale Kriterien in praktisch allen Definitionen aufscheinen: Eine Äußerung entspricht ganz oder teilweise nicht der Wahrheit; und diese Äußerung erfolgt absichtlich, um Dritte zu täuschen oder in die Irre zu führen. In weiteren Verästelungen finden sich dann weitere Anknüpfungspunkte, wie etwa eine bestimmte Gestaltung (z. B. bei Fake News/aktueller Desinformation), bestimmte Akteure (z. B. bei Propaganda) oder ein bestimmtes Motiv (z. B. ideologisch oder wirtschaftlich). Aus Sicht der Kommunikationswissenschaft ist damit ein Kommunikationsphänomen definiert und kann als Forschungsgegenstand umgrenzt werden. Aus rechtlicher bzw. regulatorischer Sicht gestalten sich diese Anknüpfungspunkte allerdings als problematisch, sowohl mit Blick auf ihre umsetzungsbezogene Operationalisierbarkeit als auch aus einer schutzzweckbezogenen Perspektive. Für eine einfache Übernahme in den rechtlichen bzw. gesetzlichen Kontext eignen sich die definitorischen Anknüpfungspunkte nur bedingt.

### *Kombination von Täuschungsabsicht und Unwahrheit als rechtlicher Anknüpfungspunkt?*

Ein Querschnittsproblem ergibt sich aus der definitorisch bedingten Annahme, dass die Täuschungsabsicht und die unwahre Information stets gemeinsam auftreten: Jemand will mit sachlich falschen Informationen Dritte in die Irre führen. Diese Perspektive verkennt große Teile der Weiterverbreitung von Falschinformationen (a) durch Personen, die die zur Kenntnis genommene Desinformation bereits für bare Münze genommen haben und nun ihrerseits absichtslos die vermeintlich wahre Information an ihre Kontakte weitersenden, (b) durch Personen, denen der Umstand der Unwahrheit bekannt ist und die vor allem aus Belustigung oder ironischer Zuspitzung heraus einen Inhalt teilen, (c) durch Personen, die sich die unwahre Aussage aus wirtschaftlichen Gründen zu Eigen machen und verbreiten sowie (d) durch Personen, die zwar die Unwahrheit erkannt haben oder kennen, die geteilte Information aber in erster Linie als Meinungsäußerung benutzen, um z. B. ihre Weltsicht oder politische Einstellung auf diese Weise zu bekräftigen.<sup>32</sup>

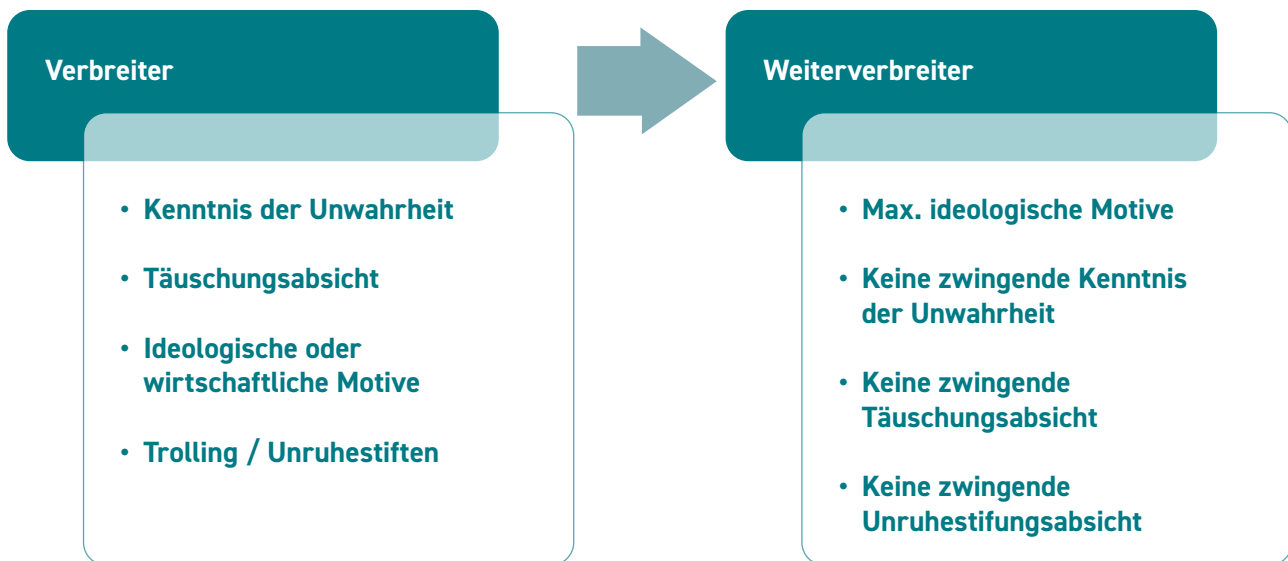
„This indicates that people in digital communication environments are far from hapless victims of manipulation but find ways to socially verify information, if so inclined. More fundamentally, instead of predominantly informational functions, the use and distribution of disinformation follows other functions, such as the signaling of social belonging (...), political partisanship (...), or an impulse to challenge commonly held beliefs or social values (...). Disinformation is thus not a driver of social or political divisions. Instead, it is an expression of them.“<sup>33</sup>

In allen vier Fällen ist eine Täuschungsabsicht regelmäßig nicht gegeben und dennoch unterstützen diese Gruppen die Verbreitung einer Falschinformation – und fördern damit deren Schadenspotenzial. Mit dem Wechsel der aktiv Beteiligten von Produzierenden zu (Weiter-)Verbreitenden verändern sich also ggf. auch deren Intentionen und Motive, ohne dass dies auf der jeweils folgenden Rezeptionsseite zu anderen Schutzzwecküberlegungen führen würde (vgl. Abb. 3).

<sup>32</sup> Puschmann, 2020, S. 540; Duffy/Ling, 2020, 72; Allcott/Gentzkow, 2017, 211.

<sup>33</sup> Jungherr/Schroeder, 2021, 1 (3) (m. w. N.).

**Abbildung 3: Veränderungen von Intentionen und Motiven in der Akteurskette**



Quelle: Eigene Darstellung

#### *Täuschungsabsicht als rechtlicher Anknüpfungspunkt?*

Unabhängig vom Problem der Kopplung beider Merkmale ist der Nachweis von Intention im Recht nicht trivial. Eine Täuschungsabsicht als Voraussetzung der Bejahung von Desinformation würde dort keine Ausnahme machen. Zur Annahme einer Täuschungsintention wäre zum einen der Nachweis nötig, dass die äußernde Person um die Unwahrheit der von ihr verbreiteten Information weiß. Dies ist insbesondere bei den zuvor beschriebenen Kategorien von Halbwahrheiten regelmäßig nicht ohne weiteres möglich, weil die Information als solche nicht unwahr ist, sondern sich mögliche Irreführungen durch eine verzerrte oder dekontextualisierte Darstellung erst auf Rezipierendenseite realisieren (falsche Implikationen). Zum anderen müsste sich die Intention darauf erstrecken, die Rezipierenden der Information täuschen zu können. Damit ist das Bewusstsein für das Täuschungspotenzial der selbst verbreiteten Äußerung angesprochen. Zweifelt die äußernde Person an der Möglichkeit, dass die Falschinformation andere von ihrem Wahrheitsanspruch überzeugt und die Äußerung höchstwahrscheinlich als Desinformation erkannt wird, kann von einer Handlungsverwirklichung einer Täuschung nicht mehr ausgegangen werden.

Rechtlich werden beim Nachweis einer Absicht die Handlungen aus der Perspektive einer neutralen dritten Person oder der Sicht eines objektiven Empfängers bewertet. Allerdings kann dieser Ansatz nicht abschließend alle Fälle einer möglichen Täuschungsabsicht klären. Für Formen manipulierter Inhalte, bei denen einzelne Beiträge oder ganze Gesamtangebote mit viel Aufwand so produziert werden, dass sie besonders glaubhaft aussehen, könnte dem Anbieter aus objektiver Sicht möglicherweise eine Täuschungsabsicht unterstellt werden. Doch schon mit Blick auf die erste Person, die den Inhalt weiterverbreitet, gerät eine objektive Perspektive als Nachweis der Irreführungsintention an ihre Grenzen. Darüber hinaus müsste diese Bewertung bei Kaskaden von Äußernden, die einen Inhalt teilen, individuell wiederholt werden und dabei abhängig von deren präsumtiven Wissensstand die Verbreitung identischer Inhalte jeweils zulassen oder unterbinden. Gegen die *Weiterverbreitung* von Desinformation bieten intentionsbasierte Anknüpfungspunkte insoweit keine Handhabe. Auch ist deutlich geworden, dass das einer Falschinformation innewohnende Irrtumspotenzial unabhängig vom Vorliegen einer Täuschungsabsicht seitens der äußernden Person entsteht. Gerade das Risiko eines rechtspositionsrelevanten Irrtums aber ist aus Sicht staatlicher Regulierung zentraler Ansatzpunkt für regulatorische Interventionen (vgl. dazu Kap. 4).

Angesichts der Vielschichtigkeit von Aussagegehalten kommt es bei einer Absichtsermittlung außerdem auf die äußeren Umstände an. Vollständig ohne Kontext ist die Eruierung einer dahinterliegenden Intention regelmäßig mutmaßlicher Natur. Wenn aber die Einbeziehung von Kontextinformationen, wie etwa Häufigkeit, andere Äußerungen einer Person oder sonstige Hinweise zur politischen oder ideologischen Einstellung, erfolgt, ginge es nicht mehr um die eigentlich zentrale relevante Äußerung. Recht bewege sich stattdessen mit solchen gesetzlichen Anknüpfungspunkten in Richtung einer Gesinnungsregulierung, bei der die allgemeine Weltsicht einer Person über rechtliche Sanktionen entscheidet. Eine Täuschungsabsicht ist damit aus rechtlicher Sicht nur in Ausnahmefällen ein funktionierendes Tatbestandsmerkmal von Desinformation – und dann vor allem, um Grade von Schuld zu ermitteln.

### *Unwahrheit als rechtlicher Anknüpfungspunkt?*

Der zweite zentrale Anknüpfungspunkt der Desinformations-Definition ist der Umstand, dass die geäußerte Information (teilweise) unwahr ist. Wie zuvor beschrieben, ist Wahrheit in erster Linie ein Konstrukt, das durch Deutung entsteht, und Realität als gemeinschaftlich geteilte Wahrheit primär das Ergebnis sozialer (kommunikativer) Aushandlungsprozesse.<sup>34</sup> Jede Form einer gesetzlichen, staatlichen oder behördlichen Bestimmung oder Festlegung von Wahrheit unterminiert diese Aushandlungsprozesse und verschiebt die Macht über die Wahrheitsdefinition aus dem Bereich der gesellschaftlichen Selbstverständigung in Richtung einer staatlich aufoktroierten Wahrheit (vgl. dazu Kap. 3.3). Auch die gerichtliche Sachverhaltsermittlung im Einzelfall stellt insoweit keine staatlich gesetzte Wahrheit dar, sondern spiegelt die Pflicht des Gerichts wider, diese zu erforschen. Gerichte sind damit Teil und Beobachter des gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses von Wahrheit, die sie dann in einem geordneten, unabhängigen Erkenntnisverfahren (re-)konstruiert und zur Entscheidungsgrundlage ihrer eigenen Rechtsanwendung und -überprüfung machen.<sup>35</sup>

Aus rechtlicher Perspektive macht eine weitere Herausforderung die wissenschaftliche Definition von Desinformation noch untauglicher: Aufgrund der menschen- und verfassungsrechtlich garantierten Meinungsäußerungsfreiheit erstreckt sich deren besonderer Schutz auf jede Form der Meinungskundgabe und wahrer Tatsachenbehauptungen. Meinungen sind dabei subjektive Werturteile, die nicht richtig oder falsch, nicht wahr und unwahr, sondern Teil des Ausdrucks individueller Weltanschauung sind. Es gibt ethisch und moralisch fragwürdige, abwegige oder sogar inhumane Meinungen – sie bleiben bis auf wenige, strafrechtlich sanktionierte Ausnahmen jedoch zulässige Äußerungen. Im Äußerungsrecht ist die Einstiegsfrage für die Prüfung der Rechtmäßigkeit daher, ob die in Rede stehende Äußerung dem Beweis zugänglich (Tatsachenbehauptung) oder durch ein Element des Dafürhaltens geprägt ist (Meinungsäußerung). Wie eine Äußerung auszulegen ist, ob es sich um eine Tatsachenbehauptung oder eine Meinungsäußerung handelt, wer die Wahrheit einer Tatsachenbehauptung beweisen muss und welche Anforderungen an den Beweis zu stellen sind, ist dabei Gegenstand komplexer Regeln und Heuristiken. Ein gerechtes – und verfassungskonformes – Verfahren setzt insoweit eine aufwändige Einzelfallprüfung unter Einbeziehung des engeren Äußerungskontextes voraus. Die einfache Interpretation einer relevanten (unwahren) Äußerung als objektive Falschinformation gerät regelmäßig dort an Grenzen, wo sich Wertungen und Tatsachenbehauptungen so vermengen, dass sie nicht mehr für sich allein stehen können – was regelmäßig der Fall ist:

„Auch Tatsachenbehauptungen stellen – als Konstruktionen von Wirklichkeit – unausweichlich ‚das Ergebnis eines Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsprozesses‘ dar, der unhintergebar (wenn auch nicht notwendigerweise in jeder Hinsicht bewußt!) von einem konkreten (Äußerungs-)Subjekt in seinen individuellen Wirklichkeitsbezügen betrieben wird.“<sup>36</sup>

Wie bereits erläutert, nutzt Desinformation daneben oftmals Kategorien einer gezielten Verzerrung von wahren Tatsachen, die auch ein intendiertes Verständnis auf Empfangendenseite zur Folge haben können (falsche Implikaturen), etwa durch selektive Auswahl oder selektives Weglassen, ohne dass eine objektiv unwahre Tatsachenbehauptung vorliegt.

Das Kriterium der Unwahrheit kann unabhängig davon in besonderen kommunikativen Konstellationen rechtliche Folgeprobleme verursachen: So ist es gerichtliche Spruchpraxis, dass in bestimmten Bereichen besonders emotional diskutiert wird, komplexe Sachverhalte verkürzt oder gar polemisch dargestellt werden oder Übertreibungen und Glorifizierungen an der Tagesordnung stehen, so etwa in politischen Debatten – insbesondere in Wahlkampfzeiten – oder bei kommerzieller Kommunikation und Werbung. Auch Übertreibungen und Polemisierungen sind regelmäßig zulässige Äußerungen. Daneben können öffentlich geäußerte Unwahrheiten keinen besonderen Unrechtsgehalt aufweisen, wenn sie sich später als „Notlüge“ herausstellen, etwa wegen einer Nachrichtensperre oder Druckausübung. Die definitorische Vorstellung, dass öffentliche Äußerungen stets objektiv falsifizierbar und so in wahr/unwahr zu trennen sind, stellt insofern eine eher artifizielle Sichtweise dar, die etwa für die Entwicklung von kommunikationswissenschaftlichen theoretischen oder methodischen Ansätzen fruchtbar gemacht werden kann. Häufig knüpfen rechtliche Maßnahmen (und grundrechtliche Einschränkungen) wie Verbote, Löschungen oder Sanktionen an das Vorliegen so verstandener Desinformation an. In solchen Fällen erscheinen die zentralen Kriterien der bisherigen wissenschaftlichen Definition für die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Phänomen Desinformation wenig gangbar.

<sup>34</sup> Habermas, 1973, S. 211 ff.

<sup>35</sup> Jung, 2009, 1129 (1130).

<sup>36</sup> Jestaedt, 2011, Rn. 37.

### 2.1.3. Herleitung rechtlich relevanter Dimensionen von Desinformation

Die zuvor beschriebenen Definitionen von Desinformation verweisen auf gemeinsame Kriterien, die für die erscheinungsbezogene Ausdifferenzierung und oft auch zur Abgrenzung von anderen, ähnlichen Phänomenen denkbar sind. Als Anknüpfungspunkte für rechtliche Steuerung eignen sie sich aber, wie bereits erläutert, nur sehr bedingt. Das ist zunächst nicht bedenklich und dem disziplinären, system(logik)immanenten Blickwinkel auf ein Phänomen geschuldet<sup>37</sup> – solange eine Steuerungswissenschaft wie Recht eine solche Definition nicht unhinterfragt übernimmt.

Jede Form staatlicher Governance von (Des-)Information<sup>38</sup> berührt notwendigerweise den Bereich von Kommunikationsrechten, wie sie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK; Art. 10), die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh; Art. 11) und das deutsche Verfassungsrecht (Art. 5 Abs. 1, 2 Grundgesetz (GG)) garantieren. Schutzbereichsbeeinträchtigungen oder gar Eingriffe sind jedoch rechtfertigungsbedürftig. Für das nationale deutsche Verfassungsrecht ergibt sich hier eine Besonderheit: Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sieht im Bewusstsein ihrer Unwahrheit geäußerte Tatsachen nicht als von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. GG geschützte Meinungen an.<sup>39</sup> Ein Grund hierfür liegt wahrscheinlich darin, dass es vielen unerträglich erschiene, schützte das Grundgesetz bspw. die Leugnung des Holocaust. Ein anderer besteht darin, dass von den drei Funktionen Persönlichkeitsentwicklung, demokratische Willensbildung und Wahrheitssuche, derentwegen Kommunikation typischerweise als besonders schutzwürdig erscheint, die letztere im rechtsphilosophischen Denken eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielt. Dies bedeutet aber nicht, dass etwa ein Verbot der Lüge unabhängig von konkreten Rechtsgutsgefährdungen verfassungskonform wäre.<sup>40</sup> Art. 10 Abs. 1 EMRK schützt auch die Behauptung falscher Tatsachen, lässt hier aber intensivere Beschränkungen zu.<sup>41</sup>

Zentraler rechtlicher Ausgangspunkt für gesetzliche Interventionen bei (Des-)Information muss daher der Blick auf Gefahren problematischer Äußerungen für geschützte Rechtspositionen sein (vgl. dazu Kap. 2.2).<sup>42</sup> Dieser Perspektivwechsel rückt die Seite der Rechtsgutsgefährdung und damit der Wirkungspotentiale bei Rezipierenden in den Vordergrund der rechtlichen Betrachtung, und verändert den Fokus der bisherigen Definition weg von der Täuschungsabsicht auf Äußernenseite hin zu den rechtsgutsrelevanten Auswirkungen auf der Seite der empfangenden Personen. Dabei sind die Rezipientinnen und Rezipienten gleichzeitig die Betroffenen von Rechtsgutsgefährdungen. Es gibt aber auch Konstellationen, in denen die in ihren Rechten Betroffenen nicht zum Rezipierendenkreis gehören (vgl. Kap. 2.2). Der Blick auf die Gefährdung rechtlich geschützter Positionen ermöglicht Regulierungsansätze, die an potenzielle oder wahrscheinliche Folgen von Kommunikation anknüpfen. Dabei erfolgt weder eine nähere Definition der spezifischen Erscheinungsform der relevanten Kommunikation noch werden rechtlich schwer zu operationalisierende Anknüpfungspunkte genutzt. Andererseits sind Eingriffe aufgrund (zu) abstrakter Gefährdungen besonders schwierig zu rechtfertigen. Es kommt insoweit auch auf die Nachvollziehbarkeit der Gefährdung von Schutzrechten und -gütern durch die Wirkungen solcher (Des-)Information an. Bereits jetzt wird absehbar, dass die Komplexität angesichts einer ganzen Reihe möglicher betroffener Schutzziele und der kontextabhängigen Varianz bei verschiedenen Erscheinungsformen von Desinformation dadurch erhöht wird.

Mit dem Fokus auf die Gefahren gelangen andere, bislang weniger zentrale Kriterien der in den vorherigen Absätzen beschriebenen Definition(en) in den Vordergrund rechtlicher Betrachtungen. Insbesondere das Konzept des Täuschungspotenzials, die damit zusammenhängende Verantwortlichkeit bei Äußerungen mit besonderem Wahrheitsanspruch und die Relevanzmessung aufgrund der vermeintlichen Vielzahl an sympathisierenden Personen einer bestimmten Aussage können übertragbare Ansatzpunkte sein. Weder die böswillige Absicht der Täuschung noch die Unwahrheit sind dann Voraussetzungen für Governance-Maßnahmen, sondern spezifische Aspekte der Information sowie ihrer Gestaltung und Verbreitung, wenn diese Relevanz für rechtlich geschützte Positionen aufweisen.

37 Kommunikationswissenschaft benötigt die Definition als Ausgangspunkt zur Beschreibung des zu untersuchenden Gegenstandsbereichs in Abgrenzung zu anderen Erscheinungsformen von Kommunikation. Recht beschreibt ein zu regelndes Phänomen abstrakt-generell mit Tatbestandsmerkmalen, die auf Einzelfälle anwendbar sein müssen, um daran Rechtsfolgen anzuknüpfen.

38 Folge des abweichenden Verständnisses von Desinformation aus rechtlicher Sicht ist, dass eigentlich in einem rechtswissenschaftlichen Gutachten dann nicht mehr von Desinformation gesprochen werden darf oder eine eigene Definition benötigt wird. Vgl. daher die hier genutzte Arbeitsdefinition am Ende dieses Abschnitts.

39 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE); 54, 208 (219); 85, 1 (15); 61, 1 (8); 90, 241 (247).

40 Saliger, 2002, S. 102 ff. Das Vorhaben wäre auch an der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG zu messen; daneben setzt auch die Informationsfreiheit an der Informationsquelle, zu der der Zugang erschwert wird, und nicht am Meinungsbegriff der Meinungsfreiheit an.

41 EGMR, 6.9.2005 – 65518/01, StG 05-VIII Rn. 113 – Salov/Ukraine.

42 Buchheim, 2020, 159 (166 f.).



Eine besondere Herausforderung ist die Ermittlung eines rechtlich relevanten Täuschungspotenzials, da die empirische Forschung bislang nur begrenzte Aussagen zu Umfang und Wirkung von Desinformation machen kann.<sup>43</sup> Hier scheinen allenfalls Erkenntnisse zu kurzfristigen Wirkungen auf.<sup>44</sup> Ob und inwieweit sich Falschinformationen mittel- und langfristig auf Einstellungen und Handlungsimpulse auswirken, ist bisher nur wenig ausgeleuchtet. Das liegt auch an den methodischen Herausforderungen, in vielschichtigen Medienumgebungen und noch komplexeren Meinungsbildungsprozessen (mono-)kausale Verbindungen zwischen einer bestimmten Information und einer entsprechenden Einstellung seitens der Empfangenden zu differenzieren (vgl. Kap. 2.2.2). Auch eine Objektivierung des Empfängerhorizonts ist nur unter schwierigen Voraussetzungen möglich, da die Informationskompetenz Einzelner eine hohe Varianz aufweist und die individuelle Informationsverarbeitung (auch) vom jeweiligen Plattform- und Informationskontext abhängig ist.

Hier scheint auch erneut die Herausforderung auf, dass Meinungsäußerungen zunächst besonders geschützt sind und in der Regel nicht Gegenstand rechtlicher Maßnahmen sein dürfen. Ausnahmen bilden hierbei strafrechtlich relevante Äußerungen, insbesondere im Ehrschutz, und konkrete Persönlichkeitsrechtsverletzungen (vgl. dazu Kap. 3.1.1). Innerhalb dieser Grenzen des Sagbaren sind auch abweichende, diskriminierende Meinungen zu tolerieren, die abseits des Sozialadäquaten liegen, wie bspw. ausländerfeindliche, sexistische oder rassistische Meinungsäußerungen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) argumentiert ausdrücklich mit der schädlichen Wirkung der Äußerungen, wenn er in ständiger Rechtsprechung feststellt, dass Art. 10 EMRK auch Aussagen schützt, die beleidigen, schockieren oder verstören („offend, shock or disturb“).<sup>45</sup> Werden hier zulässige Meinungsäußerungen mit Tatsachenbehauptungen vermischt, können schwierig aufzulösende Gemengelagen entstehen, die im Einzelfall in ihrem jeweiligen Kontext interpretiert und differenziert werden müssen. Im Zweifelsfall, so das BVerfG, muss die Nadel in Richtung Meinungsäußerung schlagen:

„Die Abgrenzung von Meinungsäußerungen und Tatsachenbehauptungen kann freilich schwierig sein, weil beide häufig miteinander verbunden werden und erst gemeinsam den Sinn einer Äußerung ausmachen. In diesem Fall ist eine Trennung der tatsächlichen und der wertenden Bestandteile nur zulässig, wenn dadurch der Sinn der Äußerung nicht verfälscht wird. Wo das nicht möglich ist, muß die Äußerung im Interesse eines wirksamen Grundrechtsschutzes insgesamt als Meinungsäußerung angesehen und in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit einbezogen werden, weil andernfalls eine wesentliche Verkürzung des Grundrechtsschutzes drohte [...]“<sup>46</sup>

So können auch Äußerungen über (behauptete) Ereignisse ohne Werturteile Aussagen über bestimmte menschliche Eigenschaften enthalten (z. B. prominente Person schlägt vermeintlich seine oder ihre Kinder; politische Persönlichkeit zeigt angeblich Hitlergruß). Die Herausforderung liegt hier in der Ermittlung des Aussagegehalts von behaupteten (und nicht nachweisbaren) Ereignissen oder der Zuschreibung von vermeintlichen, aber dekontextualisierten Handlungen oder Aussagen.

Bei der Ermittlung des Täuschungspotenzials kommt es aus Sicht der rezipierenden Personen auch darauf an, den einer Aussage entgegengebrachten Grad an Glaubwürdigkeit zu berücksichtigen. Für je wahrhaftiger sie eine Information halten, umso kritikloser übernehmen und verarbeiten sie diese.<sup>47</sup> Ausschlaggebend für die Glaubwürdigkeit einer Information sind die Aspekte ihrer textlichen und optischen Gestaltung, die Zuschreibung von Vertrauen an die Quelle der Information und – wo Quelle und (weiter)verbreitende Person der Information auseinanderfallen – der Äußernde einer solchen weitergeleiteten Information.<sup>48</sup>

Über Gestaltungsmerkmale kann die äussernde Person einen besonderen Wahrheitsanspruch geltend machen, etwa durch behauptete oder vermeintliche Aussagen von zeitzeugenden Personen oder durch die Nachbildung von Aussagekontexten, in denen der Wahrheitsfindung verpflichtete Personen über Tatsachen berichten. Das letzte Beispiel verweist vor allem auf journalistische Berichterstattung: Entsteht auf Seiten der Empfangenden der Eindruck, dass es sich bei einer Äußerung um eine Information von einer Person oder einer Institution handelt, die über die Beachtung von Sorgfaltspflichten zur möglichst wahrheitsgemäßen Berichterstattung verpflichtet ist und Meinungsäußerungen bzw. Bewertungen deutlich zu

43 Hinzu kommt, dass dort, wo empirische Aussagen gemacht werden, von einem binären Wahrheitsbegriff ausgegangen wurde. Eine Äußerung war entweder wahr oder falsch; aus rechtlicher Sicht finden sich oft Mischformen, sodass die empirischen Ergebnisse gerade nicht zu 100 % auf die rechtliche Perspektive übertragbar sind (vgl. Kap. 2.1.2).

44 *Landesanstalt für Medien NRW*, 2020, S. 25 f.; vgl. *Thorson*, 2016, 460.

45 EGMR, 23.09.1994 – 15890/89 Rn. 30 (a) – *Jersild/Denmark*; vgl. schon EGMR, 07.12.1976 – 5493/72 Rn. 49 – *Handyside/United Kingdom*.

46 BVerfGE 90, 241 (248) unter Verweis auf BVerfGE 61, 1 (9); 85, 1 (15 f.).

47 *Högdén u. a.*, 2020, S. 78 f.

48 *Landesanstalt für Medien NRW*, 2020, S. 28; *Högdén u. a.*, 2020, S. 78 f.

kennzeichnen hat, so hat dies Auswirkungen auf das Täuschungspotenzial. Dort, wo der Äußernden Person aus objektiver Sicht unterstellt werden kann, dass die (pseudo-)journalistische Gestaltung bewusst erfolgt ist, muss sie sich auch anhand der für die wahrheitsgemäße Kommunikation geltenden Regeln messen lassen (vgl. dazu Kap. 3.3). Dieser Ansatz schließt im Übrigen nicht aus, dass sich ein Täuschungspotenzial ggf. auch bei unwahren Informationen ohne journalistische Gestaltung ergeben kann.

Ein abschließender relevanter Aspekt des Täuschungspotenzials einer Information ist ihre Verbreitung: Wird eine Äußerung nicht rezipiert, kann sich ihr Risikopotenzial nicht ausschöpfen. Mit steigender Verbreitung, hohen Reichweiten und vielen Einzelkontakten mehrt sich die Sichtbarkeit und Rezeption der Äußerung. Ein grundsätzlich gegebenes Täuschungspotenzial wird dadurch theoretisch multipliziert. Aus Sicht der Äußernden ist die Verbreitung von Information nicht vollständig vorauszuahnen; teilweise ist ihre Amplifikation nicht zwingend beabsichtigt, sondern Folge der Selektionslogiken von Plattformen (vgl. Kap. 2.1.1). Hier käme es insoweit vor allem auf eine Ex-post-Betrachtung an. Fördert eine Person die Verbreitung einer zweifelhaften Äußerung aber bewusst und in hohem Maße, etwa durch den systematischen Einsatz von gesteuerten Accountnetzwerken, so kann dies ggf. ein rechtlicher Anknüpfungspunkt sein (vgl. Kap. 3.3).

Als Arbeitsdefinition für das weitere Gutachten nutzen wir vor diesem Hintergrund eine Definition von Desinformation, die deutlich von den beschriebenen nichtrechtlichen Definitionen abweicht:

Desinformation beschreibt Äußerungen,

(1) deren Wahrheit mit guten Gründen angezweifelt werden kann,

(2) die niedrigschwellig (weiter-)verbreitbar sind,

(3) die durch die Person des Äußernden oder ihre Gestaltung aus Sicht eines objektiven Empfängers einen besonderen Wahrheitsgehalt beanspruchen

(4) und die Schutzrechte und -güter beeinträchtigen.

## 2.2.SYSTEMATISIERUNG DER RISIKOPOTENZIALE VON DESINFORMATION

Wie zuvor beschrieben, muss notwendiger Ausgangspunkt einer rechtswissenschaftlichen Perspektive auf Desinformation die Seite der Rechtsgutsgefährdung und damit der Wirkungspotenziale bei Rezipierenden sein. Dort kommt es zu den relevanten (Aus-)Wirkungen durch Falschinformation und dies hat ggf. nachteilige Auswirkungen auf geschützte Rechtsgüter, -positionen und rechtliche Prinzipien.

### 2.2.1. Gefahren für Rechtspositionen als Ansatz

Den zentralen Ausgangspunkt dieser Analyse bilden die desinformationsspezifischen Risikopotenziale für verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen. Diese sollen im Folgenden systematisch dargestellt und auf ihre Eignung als rechtliche Ansatzpunkte untersucht werden. Denn wo staatliche Governance-Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation regelmäßig einen Eingriff in die Meinungsfreiheit der Äußernden darstellen, erscheinen diese nur dann gerechtfertigt, wenn das Risiko der Verfehlung verfassungs- oder menschenrechtlich legitimer Ziele besteht und die rechtliche Intervention einen Beitrag dazu leistet, die Verwirklichung dieser Ziele zu fördern<sup>49</sup> (vgl. dazu Kap. 3.4). Wir differenzieren Risikopotenziale hier nach individuellen, überindividuellen sowie gesellschaftlichen Rechtspositionen. Innerhalb dieser Kategorien kann zudem zwischen unmittelbaren und mittelbaren Risiken unterschieden werden.

Diese Perspektive ist aus Sicht der Kommunikationswissenschaft speziell, weil rechtlich gesetzte Schutzziele untersucht und dann spezifisch *darauf* bezogene Wirkungen in Form von Gefährdungen analysiert werden müssen. Im Hinblick auf

<sup>49</sup> Hoffmann-Riem, 2002, 175 (184).



Wirkungen von Desinformation<sup>50</sup> gibt es bisher nur wenige aussagekräftige empirische Untersuchungen.<sup>51</sup> Diese gehen zudem stets von der in Kapitel 2.1.1 beschriebenen kommunikationswissenschaftlichen Definition von Desinformation aus. Daneben finden sich vielfach Beschwörungen einer Demokratiegefährdung durch Desinformation, die nicht weiter belegt werden<sup>52</sup>, sondern in erster Linie eine argumentative Legitimationsfunktion für dann vorgeschlagene Gegenmaßnahmen haben.<sup>53</sup>

“For a topic like disinformation that elicits such strong fears, the empirical basis of the debate is rather thin. [...] The few studies that have empirically tested the reach of disinformation consistently find this reach to be severely limited [...]”<sup>54</sup>

Der folgende Abschnitt kann insoweit sowohl als anschlussfähige Grundlage einer rechtswissenschaftlich informierten Wirkungsforschung in der Zukunft dienen, als auch als Startpunkt für eine Debatte innerhalb der Rechtswissenschaften, welche (vor allem gesellschaftliche) Risiken eine Intervention erfordern.

## 2.2.2. Individualbezogene Risikopotenziale

Individuelle Rechte und Freiheiten können dann betroffen sein, wenn Desinformation individuelle Willensbildungsprozesse in einem Ausmaß beeinflusst, dass hierdurch die individuelle Autonomie oder die Freiheitlichkeit der politischen Willensbildung beeinträchtigt wird. Daneben kann Desinformation den Aufbau von Wissen als Grundlage der Willensbildung gefährden. Beziehen sich Falschinformationen auf bestimmte Personen oder Gruppen, kommen zudem Ehrverletzungen in Betracht, wobei hier Schnittmengen zu Formen der sogenannten „Hassrede“ bestehen. Schließlich können sich auch Gefahren für Leib und Leben ergeben, wenn Desinformation den Ausgangspunkt mittelbar schädigender Handlungen bildet.

### *Beeinträchtigung der individuellen Autonomie*

Autonomie bezeichnet grundsätzlich die Fähigkeit eines Individuums, unabhängige Entscheidungen zu treffen.<sup>55</sup> Als individuelle Freiheit leitet sich diese aus der allgemeinen Handlungsfreiheit ab<sup>56</sup> und bildet ein zentrales Element des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG.<sup>57</sup> Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt die Autonomie als Grundlage selbstbestimmter Entwicklung und Wahrung der individuellen Persönlichkeit.<sup>58</sup> Eine europäische Entsprechung findet das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Art. 8 EMRK und Art. 7 GRCh.<sup>59</sup> Teilweise wird angenommen, dass Desinformation durch ihre potenziell irreführende Wirkung zu einer Beeinflussung von Entscheidungsfindungsprozessen und ggf. sogar der Entscheidungsergebnisse führen kann, wodurch ein Beeinträchtigungsrisiko der Autonomie des Einzelnen entstehe.<sup>60</sup> Eine besondere Gefahr wird hier im Zusammenhang mit gezielten „Online-Manipulationen“<sup>61</sup>, wie bspw. durch Microtargeting, gesehen.<sup>62</sup> Eine solche Manipulation untergrabe die individuelle Autonomie, da deren irreführende Wirkung dazu führen könne, dass Personen Handlungen aus Gründen und für Zwecke vornehmen, die nicht authentisch ihre eigenen sind.<sup>63</sup>

Jedoch müssen für die Annahme einer Beeinträchtigung der individuellen Autonomie im rechtlichen Sinne enge Voraussetzungen erfüllt sein. Zwar ist der Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (wie auch der des Art. 8 EMRK)<sup>64</sup> entwicklungs offen und kann durch die Rechtsprechung um neue, durch gesellschaftliche und technologische Entwick-

50 Übersicht bei Högden u. a., 2020.

51 Vgl. etwa Grinberg u. a., 2019, 374; Guess u. a., 2019, 1; Barua u. a., 2020, 1; Hamelers u. a., 2020, 281; Zerback u. a., 2021, 1080; Bail u. a., 2020, 243.

52 Vgl. aber sehr differenziert McKay/Tenove, 2020, 1.

53 Zimmermann/Kohring, 2018, 526; Turcilo/Obrenovic, 2020, S. 19 f.

54 Jungherr/Schroeder, 2021, 1-13.

55 Susser u. a., 2019, (8).

56 Vgl. Di Fabio, 2020, Rn. 130.

57 Vgl. z. B. BVerfGE 141, 186 (201 f.); das Gericht führt aus, dass es eine der „Aufgabe(n) des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist [...] Grundbedingungen dafür zu sichern, dass die einzelne Person ihre Individualität selbstbestimmt entwickeln und wahren kann [...]“.

58 Vgl. BVerfG, NJW 2016, 1939 (1939 f.) (m. w. N.).

59 Zum Recht auf persönliche Entwicklung und Autonomie: EGMR, 23.03.2017 - 53251/13 Rn. 76 - A.-M.V./Finland; 19.05.1976 - 6959/75, S. 115 - Brüggemann and Scheuten/Germany.

60 Craufurd Smith, 2019, 52 (64) (m. w. N.).

61 Susser u. a., 2019, (6). Die Autorinnen und Autoren definieren Online-Manipulation als die Verwendung von Informationstechnologien zur verdeckten Beeinflussung der Entscheidungsfindung einer anderen Person durch gezieltes Ausnutzen ihrer entscheidungsrelevanten Schwachstellen.

62 Susser u. a., ebd. Die Autorinnen und Autoren beziehen sich allerdings nicht auf gezielte Manipulation durch Desinformation, sondern auf Online-Manipulationen generell.

63 Susser u. a., ebd., (9).

64 Marsch, 2018, S. 217 f.

lungen geschaffene Risiken für die Persönlichkeitsentwicklung erweitert werden.<sup>65</sup> Jedoch sind Individuen als soziale Wesen in einer Gemeinschaft unvermeidbar konstant äußeren Einflüssen ausgesetzt, gegen die in der Regel auch kein Rechtsanspruch besteht. Entsprechend führt das BVerfG aus, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht gegen alles, „was die selbstbestimmte Persönlichkeitsentwicklung auf irgendeine Weise beeinträchtigen könnte“, schütze, denn „kein Mensch [kann] seine Individualität unabhängig von äußeren Gegebenheiten und Zugehörigkeiten [...] entwickeln.“<sup>66</sup> Es muss mithin eine gewisse Erheblichkeit gegeben sein, die im Falle der Desinformations-Exposition zwar nicht ausgeschlossen ist, jedoch im Hinblick auf die tatsächlichen Wirkungen empirischer Konkretisierung bedarf. Bisher sind jedoch nur wenige Untersuchungen zu derartigen Wirkungen von Desinformation durchgeführt worden. Somit kann nicht gesichert davon ausgegangen werden, dass die Verbreitung von Desinformation zu einer derartigen Beeinflussung der Willensbildung von Individuen und einer daraus resultierenden Autonomiegefährdung führt<sup>67</sup>.

Dieser Mangel an empirischer Evidenz hängt auch damit zusammen, dass hierfür komplexe Willensbildungsprozesse untersucht werden müssten, die nicht ohne Weiteres rekonstruierbar sind und auf ganz unterschiedlichen Ebenen wirken können (vgl. Tab. 1).

**Tab. 1: Typen von Medienwirkungen auf Nutzerinnen und Nutzer**

| Wirkungsart                          | Kurzfristige Wirkungen  | Langfristige Wirkungen   |
|--------------------------------------|---|--|
| <b>Wissensvermittlung</b>            | Faktenwissen über konkrete aktuelle Ereignisse  | Hintergrundwissen über das politische System und die Entstehung langfristiger politischer Problemstellungen        |
| <b>Agenda Setting</b>                | Wahrnehmung der Relevanz konkreter politischer Fragen (z. B. Abfrackprämie, „Killerspiele“, Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr) | Wahrnehmung der Relevanz agemeiner Themenbereiche (z. B. Umwelt, Frieden, Soziale Sicherheit)                      |
| <b>Framing</b>                       | Beachtung bestimmter Teilaspekte aktueller politischer Streitfragen, spezifische Perspektiven auf den Gegenstand                | Übergreifende Perspektiven auf politische Themenfelder   |
| <b>Vermittlung von Meinungsklima</b> | Wahrnehmung der Meinungsverteilung in Bezug auf konkrete Streitfragen   | Wahrnehmung typischer (populärer) Haltungen gegenüber politischen Themenfeldern                                    |
| <b>Persuasion</b>                    | Einstellungsänderungen auf der Ebene konkreter Streitfragen oder einzelner Politiker  | Längerfristige politische Einstellungen und Parteipräferenzen, Haltung zu Politik allgemein (z. B. „Videomalaise“) |
| <b>Handlungsimpulse</b>              | Handlungsabsichten und tatsächliches Wahlverhalten bzw. Partizipation in konkreten Situationen                                  | Allgemeines Partizipationsverhalten  |

Quelle: Hasebrink u. a., 2009, S. 5.

Anhaltspunkte dafür, dass Desinformation Meinungsänderungen – in Tabelle 1 wäre das die Wirkungsart der Persuasion – verursacht, ließen sich bisher nicht finden. Was gezeigt werden konnte, ist, dass sich bereits bestehende Ansichten von Personen durch entsprechende Desinformationen potenziell weiter festigen (sog. „Confirmation Bias“).<sup>68,69</sup>

65 Vgl. z. B. BVerfG, NJW 1980, 2070 (2070).

66 BVerfGE 141, 186 (202).

67 Roozenbeek/van der Linden, 2019, 570.

68 Vgl. zum Begriff: Nickerson, 1998, 175.

69 Guess u. a. sowie Grinberg u. a. nahmen hierbei das Sharing der Desinformation als Anhaltspunkte: Guess u. a., 2019, 1 (2); Grinberg u. a., 2019, 374 (5); Hameleers u. a., 2020, 281 (298); Zollo, 2019, 1.

### Freiheitlichkeit der politischen Willens- und Meinungsbildung

Die potenzielle Beeinträchtigung der individuellen Willensbildung beinhaltet gleichzeitig ein Risikopotenzial für die (speziellere) Freiheitlichkeit der *politischen* Willensbildung. Der demokratische Gemeinschaftswille ergibt sich aus dem offenen und freien politischen Willensbildungsprozess des Einzelnen. Dabei überträgt sich die autonome Willensbildungsfreiheit des Individuums auf die politische Gemeinschaft und bildet letztlich deren volkssouveränen Gemeinschaftswillen.<sup>70</sup>

Entsprechend enthält Art. 5 GG neben subjektiv-rechtlichen Gewährleistungen – und in Zusammenschau mit dem Demokratieprinzips aus Art. 20 GG<sup>71</sup> – auch eine objektiv-rechtliche Schutzkomponente im Hinblick auf die Freiheitlichkeit politischer Willensbildungsprozesse.<sup>72</sup> Denn Demokratie stellt gewissermaßen die organisationsrechtliche Umsetzung des Selbstbestimmungsprinzips dar<sup>73</sup>, für die der vorgelagerte freie und offene Meinungsbildungsprozess konstituierend ist.<sup>74</sup> Eine parallele objektiv-rechtliche Gewährleistung bietet Art. 10 EMRK zwar nicht,<sup>75</sup> jedoch genießen Themen des öffentlichen Interesses auch unter diesem einen besonderen Schutz. Der EGMR legte deshalb fest, dass eine spezielle Rechtfertigung für Eingriffe in die Meinungsfreiheit erforderlich ist, bei denen Äußerungen zu Angelegenheiten von öffentlichem und insbesondere politischem Interesse beschnitten werden.<sup>76</sup> Mithin wird die Freiheitlichkeit politischer Willensbildung sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene als besonders schützenswert angesehen.

Der Prozess der Meinungs- und Willensbildung ist von der zugänglichen Informationsqualität geprägt.<sup>77</sup> Durch die Rezeption von Desinformation können objektiv falsche Inhalte zur Grundlage individueller Willensbildung werden und potenziell politische Überzeugungen und Entscheidungen unlauter beeinflussen. Führt Desinformation im politischen Kontext dazu, dass auf die autonome Willensbildung der Rezipientinnen und Rezipienten eingewirkt wird, dann ergibt sich hieraus eine Beeinträchtigung der Freiheit der politischen Willensbildung.<sup>78</sup> Auch hier stellt sich die Frage, ab welcher Form der Äußerung, Häufigkeit oder welchem Wirkungsgrad von einer so erheblichen Beeinträchtigung des Willensbildungsprozesses ausgegangen werden kann, dass eine Intervention gerechtfertigt erscheint. Ähnlich wie bei der bereits angesprochenen Autonomie ist die empirische Evidenzlage hierfür dünn. Allerdings ist das Schutzgut der Freiheitlichkeit politischer Willensbildung deutlich spezieller als die allgemeine Entscheidungsautonomie aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Es erscheint daher möglich, dass die Anforderungen an die Erheblichkeit einer Beeinflussung mit Blick auf ihre ganz bestimmten Erscheinungsformen herabgesetzt sind, insbesondere hinsichtlich der Manipulation spezifischer politischer Einstellungen.

Ein weiteres Risiko für die Grundlagen der Meinungs- und Willensbildung kann sich durch eine falsche Wissensbasis ergeben. Durch das fast vollständige Fehlen von Zugangsbarrieren steht Nutzerinnen und Nutzern online eine immense Informationsbasis zur Verfügung, die grundsätzlich zu einer selbstbestimmteren Informationsaneignung und zu einer verbesserten Teilhabe im öffentlichen Diskurs beitragen kann.<sup>79</sup> Jedoch kann die mit den fehlenden Zugangsbarrieren einhergehende vermehrte und weitreichende Verbreitung von Desinformation gleichzeitig zu einer Wissensbedrohung führen: Einerseits werden durch Desinformation, unabhängig davon ob dieser geglaubt wird, „relevante Alternativen“ geschaffen, die es den Rezipientinnen und Rezipienten erschweren können, geteiltes Wissen zu erlangen, wenn ihnen der Ausschluss dieser Alternativen nicht möglich ist.<sup>80</sup> Die Unterscheidbarkeit zwischen Wahrheit und Fiktion wird dadurch für sie erschwert.<sup>81</sup> Zudem findet durch das ähnliche Design der in sozialen Netzwerken geteilten Inhalte unabhängig von ihrem jeweiligen Wahrheitsanspruch ohnehin oftmals eine weniger kritische Beurteilung der Glaubwürdigkeit von Quellen statt.<sup>82</sup> Der Wissensbestand des Einzelnen segregiert sich schlimmstenfalls von der Menge gesellschaftlich geteilten Wissens. Ein zuverlässiges, realistisches Bild von der Welt bildet jedoch den Ausgangspunkt dafür, individuelle Interessen

70 Böckenförde, 2003, S. 455. Böckenförde, 1992, S. 455.

71 BVerfG, NJW 1966, 1603 (1604 f.).

72 Löber/Roßnagel, 2020, S. 150 f. verweisend auf BVerfGE 82, 272 (281).

73 Böckenförde, 2003, S. 454 (m. w. N.).

74 BVerfG, NJW 1977, 751 (751).

75 Eine positive Verpflichtung („Positive Obligation“) der Mitglieder sieht der EGMR bisher nur im Hinblick auf die Schaffung effektiver Mechanismen zum Schutz von Autoren und Journalisten, um einen öffentlichen Diskurs zu ermöglichen, vgl. z. B. EGMR, 14.09.2010 - 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09, 7124/09, Rn. 137 - Dink v. Turkey,

76 Vgl. z. B. EGMR, 26.02.2002 - 29271/95 Rn. 39 - Dichand and others v. Austria.

77 Löber/Roßnagel, 2020, S. 151.

78 Stark u. a., 2020, S. 31.

79 Hindelang, 2019, S. 181.

80 Blake-Turner, 2020, 1 (1 f.).

81 Chambers, 2021, 147 (3 (m. w. N.).

82 Pearson, 2021, 1181. zitiert nach: McKay/Tenove, 2020, 1 (4).

auch effektiv durchsetzen zu können.<sup>83</sup> In diesem Zusammenhang sollte jedoch berücksichtigt werden, dass in Deutschland – anders als in anderen Ländern – die über Plattformen vermittelten Informationen weiterhin nur einen Teil der Informationsbeschaffung-Ressourcen und selten die einzige genutzte Quelle darstellen.<sup>84</sup> Andererseits kommt es auch vermehrt zur Übernahme von im Internet verbreiteter Falschinformation durch etablierte Medien,<sup>85</sup> wodurch Falschinformationen – trotz kritischer Abgrenzung und Offenlegung der Falschheit – auch so in den Köpfen der Rezipientinnen und Rezipienten bleiben können.

### Wahlfreiheit

Darüber hinaus kann sich aus einer Beeinträchtigung der freien individuellen politischen Willensbildung auch eine Beschneidung der Wahlfreiheit nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ergeben. Diese soll sicherstellen, dass Wählerinnen und Wähler ihre (individuelle) Wahlentscheidung in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fällen und diese im Rahmen des Wahlaktes unverfälscht ausdrücken können.<sup>86</sup> Zur Erreichung dieses Ziels schützt Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG vor Zwang und Druck und bietet so vor allem Schutz der freien Willensentscheidung vor ernsthaft beeinträchtigenden Beeinflussungen durch (nicht)staatliche Akteure.<sup>87</sup> Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) beinhaltet Wahlfreiheit auch, dass Wählerinnen und Wähler sich frei von Manipulation über Bewerberinnen und Bewerber informieren können. Zudem sieht es auch Täuschungen und Desinformation als Beeinflussungen an. Diese können geeignet sein, die Entscheidungsfreiheit im Hinblick auf die Wahl ernsthaft zu beeinträchtigen<sup>88</sup>, da in diesem Zusammenhang keine hinreichende Abwehrmöglichkeit besteht.<sup>89</sup>

Somit ist hier eine Erheblichkeit im Sinne einer Geeignetheit zur ernsthaften Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit erforderlich. Dass Desinformation eine solche Qualität erreicht, ist dabei nicht ausgeschlossen, jedoch wohl nur in speziellen Situationen der Fall. Ein besonderes Risiko besteht dabei in der (gezielten) Verbreitung von Desinformation in unmittelbarer zeitlicher Nähe zum Wahlakt. Denn erfolgt ihre Disposition in diesem Zeitfenster, kann eine etwaige Beeinflussung nur noch schwer durch diskursive Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft korrigiert werden (vgl. Kap. 3.3.4).

Es muss jedoch auch hier miteinbezogen werden, dass die Wirkungen von Desinformation und insbesondere deren Einfluss auf Willensbildungsprozesse empirisch bisher nur unzureichend untersucht sind.<sup>90</sup> Zudem gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die Präferenzen von Wählerinnen und Wählern trotz Wahlkampagnen in der Regel relativ stabil sind.<sup>91</sup> Darüber hinaus bildet die Beeinflussung des Wahlergebnisses oftmals nicht die unmittelbare Intention von Desinformationskampagnen, sondern langfristige Verschiebungen von Diskursen und Diskursgrenzen, gesellschaftliche Spaltung oder eine Vertrauenserosion im Hinblick auf demokratische Institutionen.<sup>92</sup> Zudem deutet eine US-amerikanische Studie darauf hin, dass Wählerinnen und Wähler, die wenige Monate vor dem Wahltag noch keine Wahlentscheidung getroffen haben, weniger dazu neigen, ideologisch geprägten Desinformation zu glauben als bereits entschiedene Wähler.<sup>93</sup> Dies steht im Einklang mit der Erkenntnis, dass Personen eher dazu neigen, Informationen für wahr zu halten, die ihrem eigenen Weltbild entsprechen (confirmation bias<sup>94</sup>; vgl. dazu auch Kap. 2.2.4 und 4.3.1.2).<sup>95</sup>

### Meinungsfreiheit

Werden Autonomie und Freiheit der individuellen (politischen) Willensbildung durch die gegebenenfalls irreführende Wirkung von Desinformation gefährdet, ergibt sich hieraus gleichzeitig ein Risikopotenzial für die Grundlagen der Meinungsbildung. Speziell können hier die Beeinflussung des Meinungsklimas durch den Einsatz von „Social Bots“ sowie eine Wissensbedrohung relevante Risiken darstellen. Art. 10 EMRK, Art. 11 GRCh sowie Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisten

83 Brown, 2018, 194 (22).

84 Stark u. a., 2020, S. 21.

85 Kind u. a., 2017, S. 4.

86 BVerfG, NJW 1989, 1347 (1347) verweisend auf BVerfG NJW, 1977, 1054.

87 BVerfG, NJW 1984, 2201 (2202) verweisend auf BVerfGE 7, 63 (69); 15, 165 (166); 47, 253 (282).

88 BVerfG, NJW 1984, 2201 (2202) verweisend auf BVerfGE 40, 11 (41).

89 BVerwG, NVwZ 2003, 983 (984 f.)

90 Stark u. a., 2020, S. 31.

91 Kalla/Broockman, 2018, 148 (28 ff).

92 McKay/Tenove, 2020, 1 (1).

93 Unentschiedene Wähler sind hier solche, die mit weniger als drei Monaten Abstand zum Wahltag ihre Wahlentscheidung noch nicht getroffen haben: Allcott/Gentzkow, 2017, 211 (230).

94 Vgl. zum Begriff: Nickerson, 1998, 175.

95 Guess u. a. sowie Grinberg u. a. nahmen hierbei das Sharing der Desinformation als Anhaltspunkte: Guess u. a., 2019, 1 (2). Grinberg u. a., 2019, 374 (5). Hamelers u. a. 2020, 281 (298). Zollo, 2019, 1.

die Freiheit der Meinungsäußerung und -verbreitung. Eine Besonderheit des deutschen Verfassungsrechts stellt hierbei die Nichteinbeziehung unwahrer Tatsachenbehauptung in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit dar.<sup>96</sup> Dies hat zur Folge, dass Maßnahmen gegen unwahre Tatsachenbehauptungen regelmäßig keinen Eingriff in die Meinungsfreiheit darstellen. Jedoch gilt dies nur, soweit keinerlei Meinungsbezug besteht (z. B. bei einer statistischen Erhebung)<sup>97</sup> und die äussernde Person die Unwahrheit kennt oder die Unwahrheit zum Zeitpunkt der Äußerung bewiesen ist.<sup>98</sup> Eine vergleichbare Schutzbereichsbeschränkung kennen Art. 10 EMRK und Art. 11 GRCh dagegen nicht.<sup>99</sup>

Die Meinungsäußerungsfreiheit wird von Desinformation nicht unmittelbar beeinträchtigt. Jedoch können Social Bots, die entsprechende Informationen verbreiten, zu einer Veränderung des Meinungsklimas<sup>100</sup> (vgl. Tab. 1) führen. Dies kann eine falsche Wahrnehmung über die in der Gesellschaft vorherrschenden relevanten Sichtweisen<sup>101</sup> zur Folge haben und in Konsequenz ggf. darin resultieren, dass Individuen vermeintlich abweichende Meinungen nur noch eingeschränkt äußern.<sup>102</sup> Es wird angenommen, dass sich Menschen häufig an den Handlungen anderer orientieren und die Folgen des Widersprechens gegen die (als solche wahrgenommen) Mehrheitsmeinung fürchten. Deshalb besteht möglicherweise eine Tendenz, sich einer (vermeintlichen) Mehrheitsmeinung anzuschließen.<sup>103</sup> Wird (künstlich) eine erhebliche Relevanz von unwahren Inhalten vorgespielt, könnte auf diese Weise mittelbar auch die Meinungsäußerungsfreiheit beeinträchtigt werden. Eine Simulationsstudie etwa zeigte in diesem Zusammenhang, dass selbst, wenn bösartige Bots lediglich zwei bis vier Prozent der Meinungsbekundungen auf einer Plattform ausmachen, in zwei Dritteln der Fälle das Meinungsklima zu deren Gunsten beeinflusst werden konnte.<sup>104</sup>

### Informationsfreiheit

Informationen spielen im Hinblick auf die individuelle Meinungsbildung und Teilhabe am öffentlichen Meinungsbildungsprozess eine zentrale Rolle.<sup>105</sup> Art. 10 EMRK und Art. 11 GRCh gewährleisten sowohl die Freiheit, Informationen zu verbreiten und weiterzugeben (aktive Informationsfreiheit) als auch selbst Informationen zu erhalten (passive Informationsfreiheit). Letztere ist dabei auf allgemein zugängliche Informationen beschränkt.<sup>106</sup> Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG gewährleistet neben der positiven auch die negative Informationsfreiheit im Sinne eines Schutzes vor aufgedrängter Information.<sup>107</sup>

Die positive Informationsfreiheit garantiert die Möglichkeit des Individuums, ungehindert auf alle allgemein zugängliche Informationsquellen zugreifen zu können.<sup>108</sup> Die Verbreitung von Desinformation hindert den Zugang zu Informationen grundsätzlich nicht, sodass eine Beeinträchtigung der positiven Informationsfreiheit regelmäßig ausscheidet. Etwas anderes könnte sich dann ergeben, wenn Desinformation durch die künstliche Schaffung von Relevanz und/oder Reichweite ein Ausmaß annimmt, dass die Sichtbarkeit und der Zugang zu anderen Informationen oder Ansichten faktisch ausgeschlossen sind. Diese Eingriffsschwelle in die Informationsfreiheit liegt gerade in Mediumumgebungen mit unbegrenzt vielen Informationsangeboten entsprechend hoch (zu weiteren Aspekten der kommunikativen Chancengerechtigkeit, vgl. Kap. 2.1.3 und 3.3.2). In Einzelfällen kann das massenhafte und weitreichende Verbreiten von Falschinformation mit dem Ziel, Aussagen von vertrauenswürdigen Quellen oder klassischen Medien zu dominieren, ein entsprechendes Risikopotenzial darstellen.<sup>109</sup>

Darüber hinaus bietet die negative Informationsfreiheit einen Schutz vor unerwünschten, aufgedrängten Informationen.<sup>110</sup> Hierdurch wird traditionell ein Schutz vor Indoktrination durch den Staat (z. B. durch Propaganda) gewährleistet. Zudem

96 Vgl. z. B. BVerfG, NJW 1999, 1322 (1324) verweisend auf BVerfGE 97, 391 (403).

97 Schemmer, 2019, Rn. 6 verweisend auf BVerfG, NJW 1984, 419.

98 BVerfG, NJW 1999, 1322 (1324).

99 Cornils, 2018, Rn. 15. Cornils, 2018, Rn. 32.

100 Der Begriff des Meinungsklimas beschreibt die von Rezipientinnen und Rezipienten wahrgenommene Meinung anderer in Bezug auf bestimmte Themen. Zum Begriff vgl. Scherer, 1990, S. 19 ff.

101 Genau genommen handelt es sich bei der Darstellung der gesellschaftlich vorherrschenden Sichtweisen um eine mediale Funktion, die über objektivrechtliche Gehalte der Medienfreiheiten abgesichert ist, vgl. Kap. 2.2.4.

102 Löber/Roßnagel, 2020, S. 154.

103 Löber/Roßnagel, ebd., S. 154 (m. w. N.).

104 Ross u. a., 2019, 394.; vgl. auch die Untersuchung von 4,4 Mio. Twitter-Tweets von Kušen/Strembeck, 2018, 37.

105 BVerfG, NJW 2002, 2621 (2623); 2002, 2626 (2629).

106 Dazu EGMR, Urt. v. 26.3.1987 – 9248/81 Rn. 74 – Leander/Schweden; Urt. v. 16.12.2008 – 23883/06 Rn. 41 – Khurshid Mustafa und Tarzibachi/Schweden.

107 Grabenwarter, 2020, Rn. 1018 f.

108 Vgl. Grabenwarter, Rn. 996 (m. w. N.).

109 Entsprechende Praktiken sind Teil von Desinformationsstrategien. Steve Bannon nennt diese Taktik „Flooding the zone (with shit)“, eine andere Bezeichnung dafür ist „Firehose of Falsehood“. Vgl. Michael Lewis, „Has Anyone Seen the President?“, Bloomberg Opinion v. 09.02.2018, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-02-09/has-anyone-seen-the-president>

110 Grabenwarter, 2020, Rn. 1018 f.

wird die negative Informationsfreiheit auch bei unerwünschter Informationszusendung relevant.<sup>111</sup> Diese kann aber nicht als Schutz vor jeglicher Konfrontation verstanden werden, weswegen für die Annahme eines Eingriffs eine gewisse Erheblichkeit bestehen muss.<sup>112</sup> Eine Überschreitung durch die Verbreitung von Desinformationen ist zwar nicht ausgeschlossen, aber regulatorisch insbesondere bei politischen Inhalten voraussetzungsvoll.<sup>113</sup>

### Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG beinhaltet neben den bereits beschriebenen Autonomieaspekten ein Recht auf den Schutz des sozialen Geltungsanspruchs und der persönlichen Ehre.<sup>114</sup> Desinformationen können auch ehrwürdige Äußerungen und Verunglimpfungen von Einzelpersonen oder bestimmten Gruppen enthalten – entweder direkt und unmissverständlich oder durch das Hervorrufen bestimmter Vorstellungen auf Seite der Rezipientinnen und Rezipienten. Das Verbreiten unwahrer Informationen ist dabei eine kommunikative Möglichkeit unter vielen, Persönlichkeitsrechte zu verletzen. So versuchen gezielte Desinformationskampagnen häufig, bestimmte Gruppen oder Einzelpersonen durch unwahre oder abwertende Behauptungen zu diffamieren.<sup>115</sup> In diesem Zusammenhang müssen die Überschneidungen mit dem Phänomen der „Hassrede“ beachtet werden, da hier mögliche Rechtsgutsverletzungen weder spezifisch noch nur durch den unwahren Inhalt hervorgerufen werden, sondern durch die enthaltene Ehrenwürdigkeit der Aussage. Wo durch unwahre Behauptungen klar Persönlichkeitsrechte verletzt werden, besteht insoweit eine staatliche Pflicht zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsrahmens (vgl. Kap. 3.1.1).

### Recht auf unbeeinträchtigte Persönlichkeitsentwicklung (Jugendmedienschutz)

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen fungiert in Art. 10 EMRK vor allem als Rechtfertigung für Eingriffe in die Kommunikationsfreiheiten, während Art. 24 (1) GRCh einen deutlich umfassenderen und positiven Schutzaspekt von Kindern als vulnerable Gruppe benennt. Noch weiter geht das Verständnis des verfassungsrechtlichen Jugendmedienschutzes, wie es aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG gelesen wird. Danach erwächst aus der Verfassung ein staatlicher Schutzauftrag, der auf die Absicherung einer möglichst unbeeinträchtigten Persönlichkeitsentwicklung und -entfaltung von Minderjährigen gerichtet ist. Als normative Entwicklungsziele von Kindern und Jugendlichen nennt das BVerfG die (autonomiegeprägte) Eigenverantwortlichkeit und die (sozial geprägte) Gemeinschaftsfähigkeit.<sup>116</sup> Desinformationsphänomene können die Erreichung dieser Entwicklungsziele beeinträchtigen, wenn sich durch das Glauben entsprechender (Falsch-)Informationen bestimmte Sichtweisen oder Weltbilder so festsetzen, dass sie negative Auswirkungen auf die sozialetische Orientierung von Kindern und Jugendlichen haben können. Desinformation kann insoweit auch Risikopotenziale für eine unbeeinträchtigte Persönlichkeitsentwicklung aufweisen. Ein Beispiel hierfür stellen Falschinformationen dar, die negative persönliche, geschlechtsbezogene oder gruppenbezogene Vorurteile oder Klischees befeuern (bspw. in Bezug auf Migrantinnen und Migranten, bestimmte politische Parteien oder Frauen). Darüber hinaus können auch Verschwörungserzählungen Jugendschutzrelevanz aufweisen.<sup>117</sup>

### Leib, Leben und Gesundheit

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ist durch Art. 2 und 3 GRCh und teilweise in Art. 2 EMRK sowie durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützt. Eine Gefährdung von Leib und Leben kann sich ergeben, wenn Desinformation Personen zu weitergehenden Handlungen (oder Unterlassungen) veranlasst, etwa zum Umgang mit Covid-19 (z. B. „Bleichmittel trinken“) und darin empfohlene Maßnahmen, die zu (Selbst-)Verletzungen führen. Auch das Aufhetzen eines „Mobs“ durch Informationen über etwaiges Fehlverhalten einer bestimmten Person kann zu gewalttätigen Ausschreitungen führen, bei denen letztendlich Personen verletzt werden oder ihr Leben verlieren.<sup>118</sup> Desinformation stellt in diesen Fällen regelmäßig keine direkte, sondern eine mittelbare Gefahr für Leib und Leben dar.

111 Grabenwarter, 2020, ebd.

112 Kühling, 2018, Rn. 44.

113 Ein Beispiel für gangbare Regulierung von aufgedrängten Informationen im kommerziellen Bereich findet sich etwa in der Rechtsprechung zur Annahme einer unzumutbaren Belästigung nach § 7 UWG, vgl. Köhler, 2017, 253; Scherer, 2017, 891. Vgl. dazu Kap. 3.1.1.

114 Di Fabio, 2020, Rn. 169.

115 McKay/Tenove, 2020, 1 (6 f). Autoren führten dies am Beispiel russischer Desinformationskampagnen aus.

116 BVerfGE 121, 69 (92).

117 KJM, 2020.

118 Dies ist keine rein theoretische Möglichkeit, so werden in Indien mehrere Ausschreitungen auf Desinformationen zurückgeführt, vgl. etwa <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/02/21/how-misinformation-whatsapp-led-deathly-mob-lynching-india/>; auch einzelne deutsche Studien weisen auf einen Zusammenhang zwischen Desinformation und Gewalttaten hin: Müller/Schwarz, 2017, 1; Müller/Schwarz, 2018, 1. Die Studien sind zum Teil kritisiert worden, vgl. Cottee, 2018.



Hierbei müssen grundsätzlich zwei Aspekte beachtet werden: Dies betrifft zum einen die oft nicht ohne Weiteres nachweisbare Kausalität zwischen konkreter Falschinformation und tatsächlicher Handlung.<sup>119</sup> Zum anderen sind Gefährdung von Leib und Leben, insbesondere bei Gewalttaten, auch unabhängig von ihrer Ursache (hier: Desinformationen als mögliche Grundlage) von der Rechtsordnung sanktioniert. Das desinformationsspezifische Risikopotenzial besteht in der Regel auch hier zunächst in einer Beeinflussung des Willensbildungsprozesses Einzelner. In extremen Fällen kann jedoch der Zusammenhang zwischen einer Information und einer konkreten, unmittelbaren Gefahr so eng sein, dass ein regulatorisches Eingreifen möglich oder gar geboten erscheint.

### 2.2.3. Gruppenbezogene Risikopotenziale

Neben den individualrechtsbezogenen Gefährdungen kann Desinformation zudem Risikopotenziale im Hinblick auf gruppenbezogene Rechtspositionen aufweisen. Dabei bildet das Diskriminierungsverbot einen Ansatzpunkt für Inhalte, die zu Ungleichbehandlungen zulasten vulnerabler, besonders durch das Gesetz geschützter Gruppen führen können. Daneben kommen gruppenbezogene soziale Geltungsansprüche in Betracht, die sich aus der Summe der betroffenen Gruppenmitglieder ergeben.

Sowohl Art. 14 EMRK als auch Art. 21 GRCh enthalten allgemeine Diskriminierungsverbote. Im deutschen Recht ergibt sich dieses aus Art. 3 Abs. 1-3 GG. Ungleichbehandlungen sind nur dann zulässig, wenn das Differenzierungskriterium mit Blick auf entsprechende Ziele geeignet, notwendig und angemessen ist.<sup>120</sup> Grundrechtlich verankerte Diskriminierungsverbote bieten in erster Linie einen unmittelbaren Schutz vor staatlichen Diskriminierungsformen und -entscheidungen. Sie weisen nur dann einen rechtlichen Ansatzpunkt auf, wenn sich die verbreiteten Desinformationen zu bestimmten Gruppen auch in diskriminierenden politischen Entscheidungen und staatlichen Maßnahmen niederschlagen oder Desinformation innerhalb des Kommunikationsprozesses zu ungleichen Partizipationsmöglichkeiten führt. Letztere können bspw. dann entstehen, wenn Informationen und Meinungen einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe so stark amplifiziert werden, dass Mindermeinungen stark in ihrer Sichtbarkeit begrenzt werden oder ihre Wahrnehmbarkeit gänzlich ausgeschlossen ist. Damit ist vor allem das speziellere Konzept der gesellschaftsbezogenen kommunikativen Chancengerechtigkeit berührt (vgl. Kap. 2.2.4).

### 2.2.4. Gesellschaftsbezogene Risikopotenziale

In der Literatur am häufigsten genannt sind Risikopotenziale von Desinformation für gesellschaftsbezogene Rechtspositionen – und dort vornehmlich die Gefährdung der öffentlichen und insbesondere politischen Willensbildung sowie der Integrität von Wahlen. Teilweise wird in diesem Zusammenhang sogar eine Gefährdung oder mögliche „Zerstörung“ der Demokratie durch Desinformation befürchtet. Hinreichende Begründungen sowie empirische Belege fehlen für diese Annahmen jedoch in der Regel. Mittelbar ergeben sich zudem Gefahren im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie – in bestimmten Bereichen – die öffentliche Gesundheit.

#### *Freiheitlichkeit der öffentlichen Meinungsbildung*

Die Freiheitlichkeit der öffentlichen Meinungsbildung ist Normzweck<sup>121</sup> sowie objektiv-rechtliche Gewährleistung der Kommunikationsfreiheiten aus Art. 5 Abs. 1 GG und bildet eine grundlegende Bedingung des in Art. 20 GG niedergelegten Demokratieprinzips.<sup>122</sup> Gleichermaßen bietet auch Art. 10 EMRK nach der Rechtsprechung des EGMR einen besonderen Schutz im Hinblick auf die demokratische Willensbildung,<sup>123</sup> wodurch Eingriffe bzgl. öffentlicher und politischer Äußerungen einer speziellen Rechtfertigung bedürfen.<sup>124</sup>

Die Freiheit der individuellen und der kollektiven Meinungsbildung stehen in einer stetigen Wechselbeziehung.<sup>125</sup> Potenziell irreführende Wirkungen von Desinformation können somit nicht nur zu einer Beeinträchtigung der individuellen Meinungs-

119 Vgl. Bayer u. a., 2019, S. 47.

120 Kischel, 2020, Rn. 24 (m. w. N.).

121 Grabenwarter, 2020, Rn. 75.

122 BVerfG, NVwZ 2006, 201 (203).

123 EGMR, 13.07.2012 - 16354/06 Rn. 48 - Mouvement Raëlien Suisse/Schweiz: „Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society“.

124 Vgl. z. B. EGMR, 26.02.2002 - 29271/95 Rn. 39 - Dichand and others v. Austria.

125 Hartl, 2017, S. 30 (m. w. N.).

bildung, sondern bei zunehmender Exposition auch der Freiheit der öffentlichen Meinungsbildung führen. Insbesondere der Einsatz technischer Mittel zur Verbreitung von Desinformation kann dieses Risiko intensivieren. Größere Netzwerke von Fake-Accounts und sogenannte „Malicious Bots“ können zur massenhaften, zielgerichteten Kommunikation von Desinformation eingesetzt werden (vgl. Kap. 2.1.1).<sup>126</sup> Hierdurch wird es ermöglicht, einen scheinbar hohen Zuspruch für Themen oder Personen vorzutäuschen<sup>127</sup> sowie künstlich eine hohe Reichweite und Relevanz von Desinformation zu schaffen. Darüber hinaus können Hashtags zur strategischen Amplifikation von Falschinformationen genutzt werden. Hierzu arbeiten oftmals stark vernetzte Gruppen zusammen, um gemeinsam einen Hashtag zum Trend zu machen oder einen fremden Hashtag zu „übernehmen“.<sup>128</sup> Zudem werden Themen, die in sozialen Netzwerken eine hohe Relevanz haben, oftmals auch von klassischen Medien übernommen<sup>129</sup> und ggf. sogar von der Politik aufgegriffen.<sup>130</sup>

Durch die massenhafte Verbreitung von Desinformation kann ein verzerrtes Bild der Relevanz bestimmter Themen im Diskurs erzeugt werden, die so tatsächlich nicht gegeben ist.<sup>131</sup> Hierdurch kann eine Gefährdung für die freie öffentliche Meinungsbildung entstehen, da diese in hohem Maße auf einem offenen und sachlichen Diskurs beruht.<sup>132</sup> Ein besonderes Gefahrenpotenzial ergibt sich, wenn eine tatsächlich nicht bestehende Unterstützung für unwahre Tatsachen vorgetäuscht wird, da hierdurch zusätzlich die Wissensbasis als Grundlage der Meinungs- und Willensbildung gefährdet werden kann (vgl. Kap. 2.2.2).

Die gleichen technischen Verzerrungs- und Aufmerksamkeitsgenerierungsmöglichkeiten können zudem eine Veränderung des Meinungsklimas bewirken. Hierbei kann die massenhafte Verbreitung von Desinformation einerseits zu einer Überbewertung des Gewichts radikaler Standpunkte im Diskurs führen.<sup>133</sup> Hierdurch könnte wiederum die Beeinflussbarkeit der Nutzerinnen und Nutzer durch Desinformation steigen (vgl. Kap. 2.2.2). Zu berücksichtigen ist aber, dass es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Verbreitung von Desinformation in ihrer Gesamtheit weiterhin vorwiegend durch Menschen und nicht durch Social Bots stattfindet.<sup>134</sup>

### *Kommunikative Chancengerechtigkeit*

Wird die Wahrheit einer Aussage angezweifelt, führt bestenfalls ein Diskurs auf Augenhöhe dazu, dass die Gesellschaft über den Wahrheitsgehalt der Aussage diskutiert und auf diese Weise Wahrheit oder Unwahrheit gemeinsam und im Austausch konstruiert. Im Idealzustand findet so eine Selbstregulation des Diskurses durch Rede und Gegenrede statt, um Zweifelhafte auszusondern und gesellschaftlich geteilte Wahrheiten auszuhandeln. Jedoch ermöglichen es die kommunikativen Möglichkeiten in digitalen Netzwerken, Desinformationen (künstlich) eine höhere Reichweite und eine vermeintlich größere Relevanz zu geben (vgl. Kap. 2.1.1). Das wirft die Frage auf, inwieweit das Demokratieprinzip einen chancengerechten Prozess dieser Aushandlung und damit der demokratischen Willensbildung verlangt. Die Literatur zum deutschen Kommunikationsverfassungsrecht hat hier das Konzept der kommunikativen Chancengerechtigkeit herausgearbeitet: Diese verlangt die offene und privilegienfeindliche Konzipierung von Kommunikationsprozessen<sup>135</sup> und will so das Ziel der Meinungsvielfalt gewährleisten<sup>136</sup> sowie eine Bedingung zur Sicherung der freien öffentlichen Meinungsbildung bilden.<sup>137</sup> Erlangen aber einzelne Akteure im öffentlichen Diskurs Machtstellungen, die nicht kommunikativ begründet sind, findet eine Verzerrung desselben statt (vgl. auch sogleich die Ausführungen zur öffentlichen Meinungsbildung) und dieser wird „unfrei“.<sup>138</sup> Ein äquivalentes Konzept liegt so auf europäischer Ebene bisher nicht ausdrücklich vor, strukturähnliche demokratiebezogene Prämissen finden sich aber in der Zielvorstellung des gleichen Informationszugangs und der Meinungsäußerungsfreiheit in Art. 10 EMRK und Art. 11 GRCh sowie dem Diskriminierungsverbot der Art. 14 EMRK und Art. 21 GRCh.<sup>139</sup>

<sup>126</sup> Löber/Roßnagel, 2020, S. 154; Löber/Roßnagel, 2019, 493 (494).

<sup>127</sup> Thieltes/Hegelich, 2017, 493 (495 f).

<sup>128</sup> Agrawal, 2020, S. 39.

<sup>129</sup> Kind u. a., 2017, S. 4.

<sup>130</sup> Ungern-Sternberg, 2019, S. 13 (m. w. N.).

<sup>131</sup> Vgl. auch: Steinebach u. a., 2020, S. 153. Vom Autor wird der Terminus „Verzerrung der öffentlichen sowie politischen Meinungsbildung“ verwendet; es wird ausgeführt: „Von einer Bedrohung für die öffentliche Willensbildung kann daher insbesondere ausgegangen werden, wenn Desinformationen massenhaft verbreitet werden. Je mehr sie verbreitet werden, desto mehr sind sie zur Verzerrung der öffentlichen sowie politischen Meinungsbildung geeignet.“

<sup>132</sup> Monsees, 2020, 1 (122) (m. w. N.).

<sup>133</sup> Stark u. a., 2020, S. 3.

<sup>134</sup> Vosoughi u. a., 2018, 1146 (5). Die Untersuchung bezog sich auf besonders stark verbreitete Einzelinformationen (126.000 Kaskaden von falschen oder halbwahren Informationen; der Großteil der Verbreitung erfolgte durch menschliche bzw. organische Weiterverbreitung).

<sup>135</sup> Hoffmann-Riem, 2010, S. 668 ff; zitiert nach: Hartl, 2017, S. 32.

<sup>136</sup> Hartl, ebd., S. 36.

<sup>137</sup> BT-Drs. 17/12542, S. 24.

<sup>138</sup> BT-Drs. 17/12542, S. 24.

<sup>139</sup> Heldt u. a., 2021, S. 14.



Klassischerweise wirkt das Konzept der kommunikativen Chancengerechtigkeit möglichst auf die gleichberechtigte faktische Zugangsmöglichkeit zu Informationsquellen und Verbreitungsoptionen. Jedoch besteht ein Ziel auch in der Gleichheit im Verhältnis von Einzelaussagen zueinander, wodurch Schutz gegen systematische Diskriminierungen bestimmter Sichtweisen und deren Zugang zum gesellschaftlichen Diskurs gesichert werden soll.<sup>140</sup> Um eine solche gleichberechtigte Beteiligung am öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu ermöglichen, muss es jedem möglich sein, sich als äussernde und rezipierende Person an diesem Prozess zu beteiligen.<sup>141</sup>

Auf den heutigen Kommunikationsraum angewendet, könnte also die Schaffung künstlicher Relevanz und/oder Reichweite (z. B. durch automatisierte Account-Netzwerke, vgl. Kap. 2.1.1) zur massenhaften (zielgerichteten) Verbreitung von Äußerungen dem Ideal der kommunikativen Chancengerechtigkeit zuwiderlaufen. Denn so kann eine Machtstellung im Diskurs eingenommen werden, die gerade nicht kommunikativ begründet ist, sondern aufgrund des Missbrauchs erschlichener kommunikativer Stärke erfolgt. Denn mit der künstlichen Steigerung der eigenen geht eine reduzierte Sichtbarkeit anderer Standpunkte einher, wodurch legitime Stimmen im Diskurs eine geringere Bedeutung erhalten könnten.<sup>142</sup> Dieses Verhalten wird von Plattformen auch als „Inauthentic Behaviour“<sup>143</sup>, „Inauthentic Activity“ oder „Inauthentic Engagements“<sup>144</sup> bezeichnet (vgl. dazu Kap. 4.4.1).

Dabei kann gleichzeitig auch die Aufmerksamkeitslogik der Plattformen ausgenutzt werden, um eine besonders zügige und weitreichende Verbreitung von Desinformation zu erreichen. Besonders emotionalisierende (Falsch-)Informationen verbreiten sich in der Regel schneller als wahre Inhalte – vor allem, wenn es sich um politische und damit für den öffentlichen Diskurs besonders wichtige handelt.<sup>145</sup> Diese Verbreitung von Desinformation findet weiter vorwiegend durch Menschen statt.<sup>146</sup> Mit Blick darauf, dass vorwiegend die chancengerechte Ausgestaltung des kommunikativen Prozesses gewährleistet werden soll, ist speziell bei derartig organischer Verbreitung aber nur schwerlich ein Risiko für die kommunikative Chancengerechtigkeit gegeben. Denn eine Machtposition kann nicht allein deshalb angenommen werden, weil durch Desinformation gezielt das Interesse der Rezipientinnen und Rezipienten geweckt wird.

### Meinungsvielfalt

Darüber hinaus können Amplifikationen von Desinformation, d. h. die künstliche Schaffung vermeintlicher Interaktionen von Nutzerinnen und Nutzern mit einem Inhalt, ein Risikopotenzial im Hinblick auf die Gewährleistung von Meinungsvielfalt darstellen. Diese bildet eine Grundbedingung der Freiheitlichkeit öffentlicher Meinungsbildung und ist Ziel eines chancengerechten Kommunikationsprozesses (vgl. Kap. 2.2.3).<sup>147</sup> Denn es ist für das Ziel eines selbstregulierenden gesellschaftlichen Diskurses nicht ausreichend, dass nur die Möglichkeit der Teilhabe aller Sichtweisen am öffentlichen Diskurs besteht, sondern es ist deren tatsächliche Partizipation erforderlich. Eine geistige Auseinandersetzung und Deliberation durch die Gesellschaft wird gerade durch die tatsächliche Teilhabe der vielfältigen in der Gesellschaft bestehenden Perspektiven ermöglicht.<sup>148</sup> Aus diesem Grund stellt die Meinungsvielfalt sowohl nach europäischem als auch nach deutschem Recht ein grundlegendes Prinzip der Meinungsfreiheit dar. Die Gewährleistung der Meinungsvielfalt dient dem Schutz des Kommunikationsprozesses vor der Vereinnahmung der öffentlichen Diskussion durch mächtige Akteure.<sup>149</sup> Entsprechend bildet Pluralismus auch eine objektiv-rechtliche Gewährleistung des Art. 11 GRCh<sup>150</sup> und des Art. 10 EMRK. Der EGMR führte hierzu aus, dass Meinungsvielfalt konstituierend für eine Demokratie sei<sup>151</sup> und die Konventionsmitglieder eine positive Verpflichtung treffe, effektive Vielfalt zu gewährleisten.<sup>152</sup>

Durch die Ausnutzung der Plattformmodalitäten und/oder die Schaffung künstlicher Relevanz und Reichweite von Desinformation sowie die damit einhergehende Diskursverzerrung können Machtpositionen Einzelner entstehen, die die Sicht-

140 Heldt u. a., 2021, ebd.

141 Hartl, 2017, S. 32.

142 McKay/Tenove, 2020, 1 (5).

143 Facebook Gemeinschaftsstandards (2021), [https://www.facebook.com/communitystandards/inauthentic\\_behavior](https://www.facebook.com/communitystandards/inauthentic_behavior); Tiktok Community-Richtlinien (2020): <https://www.tiktok.com/community-guidelines?lang=en#37>.

144 Twitter Platform manipulation and spam policy (2020), <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/platform-manipulation>.

145 Vosoughi u. a., 2018, 1146 (2).

146 Vosoughi u. a., ebd., 1146 (5).

147 Hartl, 2017, S. 36.

148 Heldt u. a., 2021, S. 15.

149 Hartl, 2017, S. 35 verweisend auf BVerfGE 57, 295 (322); Löber/Roßnagel, 2020, S. 152.

150 Heidtke, 2020, S. 158 ff.

151 EGMR, 07.06.2012 - 38433/09 Rn. 129 f. - Centro Europa 7 S. r. l. and Di Stefano v. Italy; das Gericht stellte in der Entscheidung fest, dass es keine Demokratie ohne Pluralismus geben kann.

152 EGMR, 07.06.2012 - 38433/09 Rn. 134 - Centro Europa 7 S. r. l. and Di Stefano v. Italy;

barkeit anderer Kommunikationsteilnehmenden beeinträchtigen. Hierdurch entsteht das Risiko, dass nicht alle Perspektiven gleichermaßen Grundlage der gesellschaftlichen Auseinandersetzung bilden.

### *Demokratische Willensbildung, Integrität und Wahlfreiheit*

Die beschriebenen Gefährdungen durch Desinformation im Hinblick auf die individuelle und kollektive politische Meinungs- und Willensbildung bergen zudem Risikopotenziale bzgl. der Integrität von Wahlen. Demokratische Prozesse basieren in hohem Maße auf offenen und sachlichen Diskursen.<sup>153</sup> Ist das öffentliche Bild im Hinblick auf die Relevanz bestimmter Themen durch Desinformation verzerrt und/oder finden individuelle (gezielte) Willensbeeinflussungen durch Desinformation statt, könnte sich dies in veränderten Willensäußerungen bei Wahlen niederschlagen und als Folge ggf. sogar zu einem veränderten Wahlergebnis führen. Solche Beeinflussungen durch Desinformation können eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Wahlfreiheit gemäß Art. 38 GG auf gesellschaftlicher Ebene darstellen.<sup>154</sup> Diese soll auf individueller Ebene sicherstellen, dass Wählerinnen und Wähler ihre Entscheidung in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fällen und diese im Rahmen des Wahlaktes unverfälscht ausdrücken können (vgl. Kap. 2.2.2).<sup>155</sup> Wird aber eine erhebliche Summe an individuellen Stimmabgabeakten durch Desinformation beeinflusst, kann sich dies in einem veränderten Wahlergebnis niederschlagen und damit potenziell die Freiheit und Integrität der Wahl gefährden, wo durch Wahlen der tatsächliche Volkswille als Ausdruck der Volkssouveränität herausgebildet werden soll (Art 20 Abs. 2 GG). Eine entsprechend gewichtige Beeinflussung durch Desinformation liefe somit dem Sinn und Zweck von Wahlen zuwider (vgl. Art. 20 Abs. 2 GG).

Entsprechend finden sich in der Literatur in diesem Zusammenhang viele Bedenken, insbesondere vor dem Hintergrund des vermehrten Einsatzes gezielter Desinformationskampagnen bei der US-Wahl 2016 oder dem Brexit-Referendum.<sup>156</sup> Ein besonderes Risiko besteht dabei in Desinformationsaktivitäten in unmittelbarer Nähe zum Wahlakt. Denn erfolgt dort die Disposition zu (gezielter) Desinformation, kann eine etwaige Beeinflussung durch diese nur noch schwer mittels diskursiver Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft korrigiert werden. Dieser Gedanke kommt etwa auch in § 32 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) zum Ausdruck, der Schutz vor Beeinflussungen in unmittelbarer räumlicher und zeitlicher Nähe zum Wahlakt bietet (vgl. Kap. 3.1.1).

Jedoch muss auch in diesem Zusammenhang beachtet werden, dass die Wirkungen von Desinformation und insbesondere deren Einfluss auf Willensbildungsprozesse empirisch bisher nur unzureichend untersucht sind (vgl. vorherige Abschnitte).<sup>157</sup> Daneben gibt es Anhaltspunkte für eine Stabilität von Wählerpräferenzen<sup>158</sup> sowie zur Wahrscheinlichkeit der Übernahme ideologisch geprägter Desinformation durch unentschiedene Wählerinnen und Wähler<sup>159</sup> (vgl. Kap. 2.2.2). Wie bereits ausgeführt, ist die Beeinflussung des Wahlergebnisses zudem oftmals nicht die (Haupt-)Intention von Desinformationskampagnen, sondern die langfristige gesellschaftliche Spaltung und die Vertrauenserosion im Hinblick auf demokratische Institutionen (vgl. dazu folgenden Abschnitt).<sup>160</sup>

### *Vertrauen in demokratische Institutionen*

Folge der Verbreitung von Desinformation könnte eine Erosion des Vertrauens in die bestehenden Institutionen sein.<sup>161</sup> Hierin liegt auch oftmals das Ziel intendierter Desinformationskampagnen.<sup>162</sup> Rechtliche Risikopotenziale ergeben sich hier einerseits im Hinblick auf das Demokratieprinzip sowie ggf. mittelbar für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (vgl. unten).

Demokratische Institutionen bilden die Grundbedingung einer funktionierenden Demokratie. Durch Wahlen als Ausdruck der Volkssouveränität werden unmittelbar die Legislative sowie mittelbar die Exekutive und Judikative durch das Volk

153 *Monsees*, 2020, 1 (122) (m. w. N.).

154 Das BVerwG sieht auch Täuschungen und Desinformation als Beeinflussungen an, die geeignet sein können, die Entscheidungsfreiheit im Hinblick auf die Wahl ernsthaft zu beeinträchtigen, vgl. NVwZ 2003, 983 (984 f.).

155 BVerfG, NJW 1989, 1347 (1347) verweisend auf BVerfG NJW, 1977, 1054.

156 *Marret*, 2020, 1 (3) (m. w. N.); *Katsirea*, 2018, 159 (10).

157 *Stark u. a.*, 2020, S. 31.

158 *Kalla/Broockman*, 2018, 148 (28 ff).

159 Unentschiedene Wähler sind hier solche, die mit weniger als drei Monaten Abstand zum Wahltag ihre Wahlentscheidung noch nicht getroffen haben: *Allcott/Gentzkow*, 2017, 211 (230).

160 *McKay/Tenove*, 2020, 1 (1).

161 *Morgan*, 2018, 39 (39).

162 *McKay/Tenove*, 2020, 1 (1).

legitimiert (Art. 20 Abs. 2 GG). Die Gewaltenteilung dient hierbei dem demokratischen Ausgleich mittels gegenseitiger Kontrolle von Exekutive, Legislative und Judikative.<sup>163</sup> Entsprechend bildet das Vertrauen in diese Akteure eine der Grundbedingungen einer funktionierenden Demokratie. Wird das Vertrauen in diese Institutionen mittels Beeinflussungen durch Desinformation untergraben, könnte dies potenziell Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Staates haben, insbesondere hinsichtlich der Entscheidungen der jeweiligen Institution.<sup>164</sup>

Jedoch ist eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Demokratie höchst voraussetzungsvoll. Eine derartig intensive und weitreichende Beeinflussung der Bevölkerung durch Desinformation kann vor dem Hintergrund des begrenzten Wirkungswissens bei crossmedialen Informations- und Medienrepertoires zumindest zu diesem Zeitpunkt nicht angenommen werden.

### *Gesellschaftliche Realitätskonstruktion und gesellschaftlicher Zusammenhalt*

Zu den Voraussetzungen des Zusammenlebens in einer Gesellschaft gehört der Bezug auf eine geteilte Realität. In grundsätzlichen Diskussionen über Desinformation wird dieser Aspekt betont und daraus auch eine Notwendigkeit des Handelns abgeleitet. Die Bedeutung der Wissenskonstruktion für das Zusammenleben wird von den aktuell einflussreichen Sozialtheorien geteilt, auch wenn es Unterschiede in der Beschreibung der Konstruktion dieser Wissensbasis gibt.<sup>165</sup>

Jenseits der eigenen Erfahrungswelt (vgl. dazu Kap. 2.2.1) ist die Konstruktion von Weltwissen auf Kommunikation angewiesen.<sup>166</sup> Die Gesellschaft hat entsprechende Praktiken entwickelt. Dazu gehört die Bildung von Vertrauen in funktionale Teileinheiten der Gesellschaft, die anerkannte Methoden der Prüfung von Wahrheit haben, etwa Gerichte<sup>167</sup> und die Wissenschaft.<sup>168</sup> Diese Methoden sind fehlbar, dennoch gelten diese Verfahren als greifbare Möglichkeiten der Wahrheitsannäherung. Wird dieses Vertrauen erodiert, hat dies Auswirkungen auf die demokratische Selbstverständigung einer Gesellschaft – etwa, indem derzeit in den USA politisch-strategisch behauptet wird, die Präsidentschaftswahl sei manipuliert worden, obwohl Gerichte das zurückgewiesen haben.

Dieser Effekt kann zum Teil durch die Verbreitung polarisierender Informationen bedingt und verstärkt werden. Gerade der Verbreitung von Desinformation wird oftmals eine polarisierende Wirkung zugesprochen.<sup>169</sup> Diese kann einen Katalysator für Radikalisierungsprozesse darstellen und könnte in Folge zu einer Fragmentierung der Gesellschaft führen. Hierdurch würde das Problem divergierender Realitätskonstruktionen innerhalb einer Gesellschaft noch verstärkt. Umgekehrt könnten auch divergierende Realitätskonstruktionen wiederum Polarisierungs- und Fragmentierungsprozesse ankurbeln.

Es stellt sich die Frage, inwieweit diese Voraussetzungen der geteilten Realitätskonstruktion zu den Bedingungen gehören, die einen demokratischen Rechtsstaat konstituieren, die er aber selbst nicht sichern kann. Zudem ist unklar, inwieweit er – basierend auf dem jeweiligen Verfassungssystem – berechtigt oder sogar verpflichtet ist, die Voraussetzungen kontrafaktisch abzusichern. In Deutschland geschähe dies etwa als Teil des Gewährleistungsauftrages nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Dieser Ansatz bleibt aber jedenfalls kommunikationsverfassungsrechtlich ein theoretisches Unterfangen, da bislang nicht ersichtlich ist, wie Instrumente der Kommunikationskontrolle dem überhaupt entgegenwirken könnten. Insoweit fällt diese Aufgabe zunächst in den Bereich der Sicherung politischer Kultur. Politische Akteure sollten sich der fundamentalen Gefahr bewusst sein, die eine Veränderung der Praktiken der Realitätskonstruktion mit sich bringt.

### *Öffentliche Sicherheit, und Ordnung und Gesundheit*

Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die öffentliche Gesundheit sind sowohl nach deutschen als auch europäischen Gesetzen legitime öffentliche Interessen, die je nach Situation einen Grundrechtseingriff rechtfertigen können. Nach den deutschen Landesgesetzen bieten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung den jeweiligen Polizeibehörden zudem eine Ermächtigungsgrundlage für polizeiliche Maßnahmen. Ausgehend von den individuellen Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit können Desinformationen auch zu Gefährdungen dieser Schutzgüter auf gesellschaftlicher Ebene führen. Als Beispiele dienen hier Desinformationen zur Bekämpfung von Covid-19 sowie zu Impfungen. Des Weiteren kön-

<sup>163</sup> Wank, 1991, 622 (624).

<sup>164</sup> Reuter u. a., 2019.

<sup>165</sup> Vgl. etwa Berger/Luckmann, 2016; Luhmann, 1988; Luhmann, 2018, S. 83 ff.; Elias, 2001, S. 133, 176 f.

<sup>166</sup> Luhmann, 1996, S. 17 f.

<sup>167</sup> Seifert, 2013, S. 155 f.

<sup>168</sup> Oreskes, 2019.

<sup>169</sup> Bader u. a., 2020, S. 57 ff.; „Interessengegensatz zwischen Volk und Elite oder Einheimischen und Zugezogenen“

nen Desinformationen, die bspw. zu gewalttätigen Ausschreitungen und Gefährdungen von Leib und Leben auf individueller Ebene führen, auf gesellschaftlicher Ebene das Interesse an öffentlichem Frieden, Sicherheit und Ordnung gefährden. Beachtet werden muss jedoch auch in diesem Zusammenhang die teilweise schwer nachweisbare Kausalität zwischen konkreter Desinformation und den Auswirkungen für gesellschaftliche Schutzgüter. Denn Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die öffentliche Gesundheit stellen in der Regel lediglich mittelbare Folgen von Desinformation dar. Das desinformationsspezifische Risikopotenzial liegt auch hier zunächst in einer Beeinflussung des Willensbildungsprozesses einer Vielzahl von Individuen. In Ausnahmefällen kann jedoch der Wirkungszusammenhang zwischen einer Desinformation und der Gefährdung öffentlicher Interessen so eng sein, dass ein regulatorisches Eingreifen möglich erscheint. Dies kann insbesondere bei desinformierenden Aufrufen oder Ermutigungen zur Störung der öffentlichen Sicherheit (z. B. allgemeiner Aufruf zu Gewalt gegen bestimmte Gruppen oder staatliche Institutionen) der Fall sein. Darüber hinaus kann auch die massenhafte Verbreitung von Desinformation bspw. zu Schutzimpfungen oder anderen gesundheitlichen Schutzmaßnahmen eine solche Qualität erreichen.

#### Weiteres

Mittelbare Folgen, bspw. für die öffentliche Sicherheit, können sich zudem aus der Weiterverarbeitung von auf Social-Media-Plattformen gesammelten Daten ergeben, die Desinformation enthalten.<sup>170</sup> Unter anderem wird das Vorliegen von Falschinformationen in Plattformdaten als eine der zentralen Herausforderungen für deren Verwendung durch humanitäre und Katastrophenschutzorganisationen angesehen.<sup>171</sup> Zudem können sich bspw. im Rahmen der Nutzung von Fahnungshinweisen aus sozialen Netzwerken Gefährdungen für individuelle Rechte ergeben.<sup>172</sup>

## 2.3. Dimensionen einer risikopotenzialbasierten Anknüpfung an Desinformation

Wie in den vorangehenden Kapiteln beschrieben, ist Desinformation als kommunikationsbasiertes Phänomen von komplexer Beschaffenheit. Bisherige Ansätze zur Beschreibung, Definition, Abgrenzung und Kategorisierung folgen einer phänomenologischen Betrachtung, in deren Kern es um die Unwahrheit der Äußerung und die Irreführungsabsicht der äussernden Person geht. Aus einer rechtswissenschaftlichen bzw. regulatorischen Perspektive begegnen die beiden Aspekte als Anknüpfungspunkte erheblichen Bedenken (vgl. Kap. 2.1.3). Zudem ermöglichen entsprechende Ansätze nicht, die teils komplexen Abwägungsprozesse bei der Herleitung rechtsstaatlicher und verhältnismäßiger abstrakt-genereller sowie konkreter einzelfallbezogener Maßnahmen vorzuprägen. Mit anderen Worten: Die kommunikationswissenschaftliche Typologisierung von Desinformation ist für die Beschreibung bestimmter Formen devianter Kommunikation und zur Abgrenzung anderer Typen hilfreich, die dortige Einordnung als Desinformation sagt aber noch nichts über die möglichen Rechtsfolgen aus. Im Folgenden werden daher die auf Basis der Risikopotenziale als relevant identifizierten Dimensionen in tabellarischer Form aufgefächert (s. Tab. 2). Diese sollen im Rahmen des Gutachtens helfen, den Anwendungsbereich von bestehenden und möglichen neuen Regelungen systematisch zu bestimmen und abzustecken, die Zulässigkeit von Regelungen (insbesondere deren Verhältnismäßigkeit) zu prüfen und so eine Basis für die Auswahl effektiver Governance-Maßnahmen zu erstellen.

---

<sup>170</sup> Pörksen, 2018.

<sup>171</sup> Castillo, 2016, S. 112 (m. w. N.).

<sup>172</sup> Castillo, ebd., S. 112. Den Bombenanschlägen in Boston 2013 folgend, wurden bspw. zwei unbeteiligte Zuschauer auf der Titelseite der New York Post abgebildet, nachdem diese fälschlicherweise auf der Plattform Reddit als Verdächtige identifiziert wurden.

**Tab. 2: Rechtlich relevante Dimensionen von Desinformation**

| Dimension   | Erläuterung   | Kategorien / Optionen  |
|---|---|--|
| <b>Art der Äußerung</b>                             | Differenzierung zwischen Tatsachenbehauptung und Meinungsäußerung [Relevanz für Zielorientierung/Eignung von Gegenmaßnahmen; Relevanz für Erforderlichkeit von Gegenmaßnahmen]  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Reine Tatsachenbehauptung (kein Gegenbeweis möglich; gewichtige Gegenargumente; objektiv falsifizierbar)</li> <li>· Reine Meinungsäußerung</li> <li>· Mischung, z. B. Meinung mit Tatsachenkern</li> </ul>  |
| <b>Kontext der Äußerung</b>                         | <p>Die vom BVerfG zugestandene Schutzhöhe bei Abwägungen verändert sich abhängig von der Bedeutung der Äußerung für den gesellschaftlichen, vor allem politischen Diskurs. Äußerungen im Rahmen rein ökonomischen Wettbewerbs genießen ebenfalls Schutz, können bei Abwägungen mit Rechten Dritter teils aber weniger starkes Gegengewicht beanspruchen.</p> <p>[Relevanz für Erforderlichkeit von Gegenmaßnahmen; Relevanz für Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen]</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Keine Bezüge</li> <li>· Rein wettbewerbsbezogene Äußerung/keine Berührungspunkte zu Politik</li> <li>· Mischformen: Berührungspunkte zu ökonomischem Wettbewerb und politischem Diskurs</li> <li>· Politischer/ideologischer Diskurs allgemein</li> <li>· Politischer/ideologischer Diskurs im Wahlkampf</li> </ul> |
| <b>Akteursstruktur</b>                              | <p>Die Beschaffenheit bzw. Organisation des oder der Äußernden kann in unterschiedlichen regulatorischen Anknüpfungspunkten münden; bei rein automatisierter Kommunikation können zudem die Kommunikationsfreiheiten als Rechtsposition mangels attribuierbarem Rechtsinhaber geschwächt sein. Auch die Anreize bzw. Motive zur Äußerung können einen wichtigen Hinweis auf mögliche Regelungsansätze zulassen.</p> <p>[Relevanz für Zielorientierung/Eignung von Gegenmaßnahmen; Relevanz für Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen]</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Einzelperson</li> <li>· Gruppe</li> <li>· Loses Netzwerk</li> <li>· Formales Netzwerk</li> <li>· Formale Organisation</li> <li>· Bot-Netze, Fake-Accounts</li> </ul>  |
| <b>Äußerungsmotive</b>                              | [Relevanz für Zielorientierung/Eignung von Gegenmaßnahmen; Relevanz für Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen]   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Wirtschaftliche/ökonomische Motive</li> <li>· Politische Motive</li> <li>· Trolling bzw. Unruhestiften</li> </ul>   |
| <b>Grad der möglichen öffentlichen Sichtbarkeit</b> | <p>Die hypothetische und die tatsächliche Verbreitung einer Desinformation hat Auswirkungen auf ihren Einfluss von individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozessen. Dabei spielt auch der Aspekt eine Rolle, durch welche (auch technischen) Mittel die Reichweite einer Äußerung vergrößert wird bzw. werden soll.</p> <p>Problem: Die Erreichung von Reichweite ist oftmals intendiert, kann aber auch durch algorithmische Artefakte entstehen; in diesen Fällen ist eine Amplifikation ggf. nicht von der Intention gedeckt.</p> <p>[Relevanz für Erforderlichkeit von Gegenmaßnahmen; Relevanz für Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen]</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Nur für erstellende Person sichtbar</li> <li>· Private Kommunikation</li> <li>· Gruppenöffentlichkeit</li> <li>· Plattformöffentlichkeit</li> <li>· Über mehrere Plattformen hinweg</li> <li>· Übernahme in klassischen Medien</li> </ul>   |

| Dimension   | Erläuterung  | Kategorien / Optionen  |
|---|--|--|
| <b>Erkennbarer Vorsatz, Irreführungs-/Täuschungsabsicht</b> | <p>Der Grad des Vorsatzes ermöglicht die bessere Einschätzung der Verhältnismäßigkeit von staatlichen Gegenmaßnahmen.</p> <p>[Verwerflichkeit der Handlung; Relevanz für Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen]</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Unbewusst</li> <li>· Fahrlässig (Vertrauen auf guten Ausgang)</li> <li>· (Billigende) Inkaufnahme</li> <li>· Absicht</li> </ul> |

Quelle: eigene Darstellung.

### 2.3.1. Gefahrenpotenziale für geschützte Rechtspositionen

Wie bereits erwähnt, ist die Bestimmung möglicher geschützter Rechtspositionen und Zielwerte durch eine Äußerung für die Analyse eventueller rechtlicher Reaktionen unverzichtbar. Nur, wenn Rechtsgüter gefährdet sein können, ergibt sich überhaupt erst ein staatlicher Spielraum für Eingriffe mit Grundrechtsrelevanz. Bei der Bestimmung der Gefährdung von Rechtspositionen muss die Wahrscheinlichkeit eines Gefährdungseintritts sowie deren Schwere miteinander in Beziehung gesetzt werden. Dabei gilt: je wahrscheinlicher und je intensiver ein potenzieller Grundrechtseingriff, desto eher erscheint eine Gegenmaßnahme verhältnismäßig.

**Tab. 3: Matrix potenziell betroffener Rechtsgüter**

|  | Grad der Unmittelbarkeit der Rechtsgutsgefährdung/Wahrscheinlichkeit für eine Verletzung der Rechtsgüter |                         | Intensität der Verletzung der Rechtsgüter |                       | Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter |
|--|--|-------------------------|---|-----------------------|---------------------------------------|
|  | Mittelbare Gefährdung  | Unmittelbare Gefährdung | schwach                                   | stark/<br>Kernbereich |                                       |
| <b>Individuelle Grundrechte und Freiheiten</b>   |  |                         |   |                       |                                       |
| Individuelle Autonomie/<br>Entscheidungsfreiheit |  |                         |   |                       |                                       |
| Freie individuelle politische Willensbildung     |  |                         |   |                       |                                       |
| Freiheit der Wahl                                |  |                         |   |                       |                                       |
| Meinungsfreiheit                                 |  |                         |   |                       |                                       |
| Informationsfreiheit                             |  |                         |   |                       |                                       |
| Allgemeines Persönlichkeitsrecht                 |  |                         |   |                       |                                       |
| Entwicklungsschutz/Jugendschutz                  |  |                         |   |                       |                                       |
| Leib, Leben, Gesundheit                          |  |                         |   |                       |                                       |

|  | Grad der Unmittelbarkeit der Rechtsguts-<br>gefährdung/Wahrscheinlichkeit für eine<br>Verletzung der Rechtsgüter |                            | Intensität der Verletzung<br>der Rechtsgüter |                       | Bedeutung der<br>betroffenen Rechtsgüter |
|--|--|----------------------------|--|-----------------------|--|
|  | Mittelbare<br>Gefährdung   | Unmittelbare<br>Gefährdung | schwach                                      | stark/<br>Kernbereich |  |
| <b>Gesellschaftsbezogene Positionen</b>                |  |                            |  |                       |  |
| Freiheitlichkeit der öffentlichen<br>Meinungsbildung   |  |                            |  |                       |  |
| Kommunikative Chancengerechtigkeit                     |  |                            |  |                       |  |
| Meinungsvielfalt                                       |  |                            |  |                       |  |
| Demokratische Willensbildung/<br>Integrität der Wahlen |  |                            |  |                       |  |
| Vertrauen in demokratische<br>Institutionen            |  |                            |  |                       |  |
| Gesellschaftliche Realitäts-<br>konstruktion           |  |                            |  |                       |  |
| Öffentliche Sicherheit und Ordnung                     |  |                            |  |                       |  |
| Öffentliche Gesundheit                                 |  |                            |  |                       |  |

Quelle: eigene Darstellung.

# 3. IDENTIFIKATION VON SCHUTZLÜCKEN

Wie in Kapitel 2.1 ausgeführt, ist ein phänomenorientiertes Verständnis von Desinformation aus rechtlicher Sicht weder sauber abgrenzbar noch für rechtliche Entscheidungen realistisch formalisierbar. In Kapitel 2.2 wurde entsprechend dargelegt, dass Formen von Desinformation, die an unserer Arbeitsdefinition ansetzen, Risikopotenziale für eine ganze Reihe rechtlich geschützter individueller und überindividueller Rechtspositionen und die Erreichung gesellschaftlicher Ziele aufweisen. Aus der Zusammenschau wurden daraufhin in Kapitel 2.3 Dimensionen rechtlich relevanter Anknüpfungspunkte entwickelt.

Bestehendes nationales und europäisches Recht zielt sowohl mit Einzelnormen als auch ganzen Rechtsbereichen bereits auf den Schutz der angesprochen (Grund-)Rechtspositionen ab. Dieses wird in Teilen durch ko- und selbstregulative Verfahren, Normen und Institutionen unterstützt. Auch sind hier aktuell geplante oder in der Diskussion befindliche Novelierungen und neue Regelungsinstrumente sichtbar, die den Rechtsrahmen teils deutlich erweitern. Um in Kapitel 4 angemessene Gegenmaßnahmen entwickeln zu können, müssen der bestehende und der absehbare Rechtsrahmen abgesteckt werden, um Schutzlücken und Bereiche mit schwacher Protektion zu identifizieren. Im folgenden Abschnitt erfolgt die überblicksartige Darstellung der bestehenden rechtlichen und regulativen Vorschriften aus der spezifischen Perspektive der in Kapitel 2.2 dargestellten Schutzziele. Dabei kann es vorkommen, dass ein bestimmter Normenkomplex bzw. eine bestimmte Vorschrift durchaus Bezüge zu mehreren Schutzziele aufweist (vgl. Tab. 3). Die Redundanzen werden entsprechend kurzgehalten und sind dieser besonderen Perspektive geschuldet. Diese wurde gewählt, um im Nachgang (vgl. Kap. 3.2) zügig und nachvollziehbar diejenigen geschützten Positionen und Interessen zu identifizieren, die durch den Rechtsrahmen bislang nicht oder nur in verringertem Maße umhegt sind. Im abschließenden Abschnitt werden dann die Möglichkeiten und Grenzen gesetzlicher Maßnahmen bei der Schließung dieser Schutzlücken aufgezeigt, die gleichzeitig die Leitplanken für die Entwicklung angemessener Gegenmaßnahmen in Kapitel 4 darstellen.

## 3.1. SCHUTZZIELBEZOGENE DARSTELLUNG DES DERZEITIGEN RECHTSRAHMENS

### 3.1.1. Rechtsrahmen zum Schutz durch Desinformation gefährdeter individueller Rechtspositionen

Der Schutz von Individualrechtsgütern durch die Rechtsordnung ist einer der Grundrechtsbestandteile und Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips. Entsprechend umfassend umhegt der Rechtsrahmen ungerechtfertigte Verletzungen grundrechtlich geschützter Positionen.

#### *Schutz der Autonomie*

Der Schutz der Autonomie im Bereich medienvermittelnder Äußerungen ist überschaubar und beschränkt sich in erster Linie auf kommerzielle bzw. dadurch motivierte Äußerungen oder Täuschungshandlungen, die in Vermögensschäden resultieren, wie bspw. beim Betrug (§ 263 Strafgesetzbuch (StGB)). So finden sich Beschränkungen von besonders aufdringlichen und die Entscheidungsfreiheit des Endverbrauchers beeinträchtigenden gewerblichen Kommunikationen im Wettbewerbsrecht (§ 3 Abs. 2, § 4a Abs. 1, § 5 Abs. 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)). Die zivilrechtlichen Unterlassungsansprüche können aber nicht die Endverbraucher, sondern ausschließlich Mitbewerber, Wettbewerbsverbände, qualifizierte Einrichtungen nach § 4 des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG) sowie die Industrie-, Handels- und Handwerkskammern geltend machen. Auch wenn kommerzielle Äußerungen direkt Wettbewerber treffen, können diese ebenfalls Unterlassungsansprüche anführen (§ 4 UWG). Der Schutz der Konsumenten-Autonomie ist dabei nur eines der gesetzlichen Schutzziele. Zusätzlich sollen Mitbewerberinnen und -bewerber sowie sonstige Marktteilnehmende geschützt und insgesamt ein fairer Wettbewerb sichergestellt werden. Neben dem Wettbewerbsrecht sieht auch das Werberecht im Bereich Rundfunk und Telemedien vor, dass eine Täuschung von Empfangenden und Nutzenden von Medieninhalten dadurch ausgeschlossen wird und kommerzielle Kommunikation stets als solche erkennbar ist (§ 6 Abs. 1 TGM). Der Medienstaatsvertrag (MStV) designiert für den Bereich der Telemedien zusätzlich ein Trennungsgebot (§ 22 Abs. 1 MStV). Autonomiebezogene Wirkungen algorithmischer Selektionslogiken außerhalb werblicher Kommunikation



sind dagegen bislang weder grundrechtlich eindeutig verortbar noch systematisch rechtlich gerahmt.<sup>173</sup> Die im MStV vorgesehenen Transparenzvorschriften für Medienintermediäre sind dagegen vor allem vor dem Hintergrund möglicher Vielfaltsbeschränkungen durch plattformseitige Inhaltsselektion geschaffen worden.<sup>174</sup>

### *Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts*

Eine besondere Rolle beim Schutz von Individualrechtsgütern spielen Gesetze zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und dessen Ausprägungen. Dort, wo durch Desinformation Persönlichkeitsrechte verletzt werden, steht Betroffenen eine Reihe rechtlicher Möglichkeiten für die Gegenwehr zu. So sind bei ehrverletzenden Behauptungen potenziell strafrechtliche Normen tangiert (§§ 185 ff. StGB), gegen die sich Betroffene mit einem Strafantrag zur Wehr setzen können. Zur schnelleren Löschung derartiger Äußerungen soll in diesem Bereich das Netzwerkdurchsuchungsgesetz (NetzDG) dienen. Daneben stellen Äußerungen über einzelne Personen stets auch eine Verarbeitung personenbezogener Daten dar, sodass Vorschriften des Datenschutzes anwendbar sind. Wenn sich die oder der Äußernde nicht auf einen Erlaubnistatbestand nach Art. 6 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) berufen kann, hat die betroffene Person einen Löschungsanspruch (Art. 17 DSGVO). Daneben kann bei Datenschutzverstößen die zuständige Aufsichtsstelle in Form von Abhilfemaßnahmen tätig werden (Art. 58 Abs. 2 DSGVO). Auch zivilrechtlich können gegen Äußernde Unterlassungsansprüche aus Deliktsrecht geltend gemacht werden, wenn Persönlichkeitsrechte verletzt sind (§§ 823 ff., 1004 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)).

Der Anwendungsbereich zivilrechtlicher Unterlassungsansprüche geht in Teilen über den restriktiven Anwendungsbereich des strafrechtlichen Ehrschutzes hinaus. Jedenfalls können Betroffene gegen ungerechtfertigte Berichterstattung durch journalistische Medien über die eigene Person zivilrechtlich in Verbindung mit § 22 f. des Kunsturhebergesetzes (KUG) vorgehen. Inwieweit Ansprüche aus dem KUG gegen ungerechtfertigte Veröffentlichungen über die eigene Person neben dem datenschutzrechtlichen Anspruch außerhalb journalistischer Berichterstattung zusätzlich bestehen, ist umstritten. Gegen sie betreffende Tatsachenbehauptungen in journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten kann eine betroffene Person nach § 20 MStV einen zivilrechtlich durchzusetzenden Gegendarstellungsanspruch haben, d. h. die äuffernde Stelle kann verpflichtet werden, die eigene Darstellung der bzw. des Betroffenen zu veröffentlichen. Die Gegendarstellung, die direkt mit der Ausgangsäußerung zu verknüpfen ist, darf dann ebenfalls nur Tatsachenbehauptungen enthalten.

Im Medienordnungsrecht stellt § 19 Abs. 1 MStV die Anforderung an Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten auf, dass diese „den anerkannten journalistischen Grundsätzen zu entsprechen“ haben. Zum Ziel des Individualrechtsgüterschutzes<sup>175</sup> – insbesondere der Vorbeugung von Persönlichkeitsrechtsverletzungen – und zur Sicherung der freien gesellschaftlichen Meinungsbildung<sup>176</sup> haben sich journalistisch-redaktionelle Angebote<sup>177</sup> damit bei ihrer Berichterstattung an journalistische Sorgfaltspflichten zu halten. Dies umfasst vor allem die Pflicht, Nachrichten vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit zu prüfen. Der im neuen MStV seit Herbst 2020 hinzugetretene Satz 2 weitet diese Sorgfaltspflichten auf sämtliche geschäftsmäßig erbrachten, journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedienangebote aus, „in denen regelmäßig Nachrichten oder politische Informationen enthalten sind“. Nunmehr haben alle Angebote entsprechende Sorgfaltspflichten zu beachten, die regelmäßig tagesaktuelle Themen enthalten, nicht rein privat erbracht werden und der Gestaltung nach einen journalistisch-redaktionellen Anschein haben.<sup>178</sup>

Die Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten dieser Angebote übernimmt die jeweils zuständige Landesmedienanstalt, soweit der Anbieter nicht dem deutschen Pressekodex unterliegt oder sich einer (bislang nichtexistierenden) Selbstkontrollereinrichtung angeschlossen hat. Bei Verstößen gegen § 19 Abs. 1 MStV kann die zuständige Landesmedienanstalt ein Beanstandungsverfahren gegen den Anbieter einleiten (§ 109 MStV). Mit Blick auf vermeintliche Desinformation ist § 19 Abs. 1 S. 2 MStV interessant, weil hier eine Medienaufsicht nicht an bestimmte wahre oder unwahre Inhalte anknüpft, sondern an die Einhaltung struktureller journalistischer Maßnahmen zur Gewährleistung von Wahrheit (zur verfassungsrechtlichen Diskussion, vgl. aber Kap. 3.3.4). Hält sich ein Anbieter, der sich dem Pressekodex oder einer Selbstkontrolle angeschlossen hat, nicht an die Sorgfaltspflichten, so kann der Presserat oder die Selbstkontrollstelle als letzte Möglichkeit eine öffentliche Rüge mit Veröffentlichungsverpflichtung erteilen.

173 Vgl. dazu *Dreyer/Heldt*, 2021, S. 117.

174 Vgl. die Amtliche Begründung zu § 93 MStV.

175 Vgl. *Lent*, 2020, 593 (593).

176 Zu den gesellschaftlichen Aspekten von Sorgfaltspflichten vgl. *Schierbaum*, 2016, S. 359 ff.

177 Zum Umfang des Anwendungsbereichs vgl. *Lent*, 2020, 593 (597 f.).

178 Zur schwierigen Abgrenzung vgl. *Fiedler*, 2021, Rn. 8 ff.

### Jugendmedienschutz

Das Recht des Einzelnen auf unbeeinträchtigte Persönlichkeitsentwicklung und -entfaltung ist, wie bereits beschrieben, der Kern des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags im Jugendmedienschutz. Bundes- und Landesgesetzgeber haben diesen Auftrag im Jugendschutzgesetz (JuSchG) und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) umgesetzt. Desinformierende Äußerungen können dabei auch Berührungspunkte zu diesem Jugendmedienschutz-Rechtsrahmen aufweisen. So schützt § 6 JMStV Kinder und Jugendliche vor werblicher Kommunikation, die ihre Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzt oder sie allgemein körperlich oder seelisch beeinträchtigt. Auch außerhalb kommerzieller Kommunikation kann Desinformation aus Jugendschutzsicht nachteilige Wirkungen haben, etwa dort, wo durch Un- und Halbwahrheiten Weltbilder und Sichtweisen propagiert werden, die den Entwicklungszielen der Eigenverantwortlichkeit oder Gemeinschaftsfähigkeit abträglich sind. Äußerungen mit entsprechendem Wirkungspotenzial können entwicklungsbeeinträchtigend im Sinne des § 5 Abs. 1 JMStV sein und müssen vom Inhalteanbieter mit entsprechenden Zugangshürden ausgestattet werden.

Plattformen, die von Minderjährigen frequentiert werden und auf denen Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Desinformationen besteht, sind für diese Äußerungen nicht selbst verantwortlich, solange sie keine Kenntnis davon haben. Nach § 24a JuSchG sind sie aber verpflichtet, wirksame Vorsorgemaßnahmen zu implementieren, um die Schutzziele des Jugendschutzes zu wahren. Die Vorgaben des Jugendmedienschutzes zielen dabei in erster Linie darauf ab, Kindern und Jugendlichen das Inkontaktkommen mit entsprechenden Inhalten zu erschweren. Durchgesetzt werden die Vorschriften zum Schutz der unbeeinträchtigten Persönlichkeitsentwicklung im Bereich der JMStV-Vorgaben durch die zuständige Landesmedienanstalt, die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) und ggf. anerkannte Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle. Im Bereich der Infrastrukturvorgaben des § 24a JuSchG geschieht dies durch die Bundeszentrale für Kinder und Jugendmedienschutz.

## 3.1.2. Rechtsrahmen zum Schutz durch Desinformation gefährdeter gruppenbezogener Rechtspositionen

Gesetzliche Vorschriften, die gesellschaftliche Gruppen in ihren Rechten schützen, betreffen vor allem den Schutz vor Diskriminierung, mit einem Fokus auf Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit.

### *Schutz vor gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit*

Nach § 130 Abs. 2 Nr. 2 StGB ist das über Telemedien verbreitete Aufstacheln zum Hass sowie das Auffordern zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen bestimmte Gruppen, Teile der Bevölkerung oder einzelne Angehörige einer Gruppe oder eines Bevölkerungsteils aufgrund ihrer Zugehörigkeit unter Strafe gestellt. Wo abgrenzbare Personengruppen durch Angriffe auf ihre Menschenwürde durch Beschimpfung, böswilliges Verächtlichmachen oder Verleumdung betroffen sind, eröffnet das Verbot der Volksverhetzung insoweit Schutzmöglichkeiten. Anders als bei Äußerungen vor Anwesenden muss für die Erfüllung des objektiven Tatbestands eine Eignung zur Störung des öffentlichen Friedens nicht vorliegen. Gerade im Kontext von Desinformation reicht aber die schlicht abwertende Äußerung oder eine tendenziöse halb wahre Darstellung in der Regel nicht zur Erfüllung des Tatbestands aus. Vielmehr setzt § 130 StGB eine besonders qualifizierte Form der Beeinträchtigung voraus, nämlich „eine durch massive Angriffe herausgehobene Verletzung der Betroffenen in ihren grundlegenden Lebensrechten als gleichwertige Persönlichkeiten in der Gemeinschaft, durch die der unverzichtbare Bereich des Persönlichkeitskerns eine soziale Abwertung erhält“.<sup>179</sup> Für Äußerungen, die auf Grundlage unwahrer Tatsachenbehauptungen einen bestimmten (negativen) Eindruck von abgrenzbaren Personengruppen erwecken, kann der Tatbestand der Volksverhetzung daher nicht ohne Weiteres herangezogen werden.

### *Schutz vor gruppenbezogener Diskriminierung*

Auch die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) aufgestellten Diskriminierungsverbote gelten nur in bestimmten sozialen Kontexten (§ 2 Abs. 1 AGG) sowie bei der Begründung privatrechtlicher Schuldverhältnisse (§ 19 Abs. 1 AGG). In unwahren Behauptungen enthaltene Abwertungen bestimmter Bevölkerungsteile fallen insoweit nicht in den unmittelbaren Anwendungsbereich dieser gesetzlichen Vorschriften.

<sup>179</sup> Schäfer, 2017, Rn. 50.

Im Bereich der gesetzgeberischen Ausgestaltung der Medienfreiheiten finden sich zudem Ideen, die auf die Generierung möglichst vieler in einer Gesellschaft vorkommenden Meinungen und Sichtweisen am öffentlichen Diskurs abzielen, wie etwa die meinungsvielfaltsbezogenen einfachgesetzlichen Vorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (vgl. § 26 MStV). Vergleichbare Anforderungen gibt es aber an den privaten Rundfunk und einfache Telemedien nicht, sodass entsprechende positive Vielfaltsforderungen nicht zu einem Anspruch von Kollektiven gegen Formen inhaltlicher oder technischer Diskriminierung umgemünzt werden können. Das Konzept kommunikativer Chancengerechtigkeit (vgl. Kap. 2.2.3) findet sich – jedenfalls auf einzelne Bevölkerungsgruppen bezogen – noch nicht in einzelnen Normen des Medienrechts abgebildet.

### 3.1.3. Rechtsrahmen zum Schutz durch Desinformation gefährdeter gesellschaftlicher Ziele

Im Hinblick auf den gesetzlichen Schutz gesellschaftlicher Ziele und Kollektivrechte bleibt der relevante Rechtsrahmen überschaubar. Die in Kapitel 2.2 beschriebenen Risikopotenziale für die Freiheitlichkeit öffentlicher Kommunikation und die damit verschränkte Möglichkeit demokratischer Willensbildung werden nur in besonderen Konstellationen rechtlich gefasst.

#### *Schutz der Freiheitlichkeit öffentlicher Kommunikation und der demokratischen Willensbildung*

Beispiele für solche Sachverhalte sind Verbote der Wahlbeeinflussung wie in § 108a StGB oder § 32 BWahlG. Die strafrechtlich relevante Wählertäuschung umfasst vor allem ein Einwirken auf eine wahlberechtigte Person durch Täuschung mit dem Ergebnis, dass diese über den Inhalt der Wahlerklärung irrt oder gegen ihren Willen nicht oder ungültig wählt. Damit soll nicht nur die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen, sondern auch die Wahl insgesamt gegen Verfälschung geschützt werden.<sup>180</sup> Das Umstimmen (auch durch Täuschung), eine andere Partei als ursprünglich geplant zu wählen, fällt nicht unter den Straftatbestand. Vor diesem Hintergrund können vor allem Äußerungen strafrechtlich relevant sein, die falsche Aussagen über das Verfahren des Ausfüllens oder der Abgabe von Wahlunterlagen machen und so etwa Wählerinnen und Wähler zur Nichtabgabe oder Abgabe ungültiger Wahlzettel bringen. Auch § 32 BWahlG zielt auf ein Verbot der Beeinflussung in Zusammenhang mit einem Wahlakt ab. Danach ist jegliche Form der Beeinflussung von Wählenden in unmittelbarem zeitlichem und räumlichem Zusammenhang mit einer Wahl verboten (§ 32 Abs. 1 BWahlG). Da die Veröffentlichung von Wählerbefragungen noch vor dem Schließen der Wahllokale ebenfalls Einfluss auf Personen haben kann, die noch nicht gewählt haben, sieht § 32 Abs. 2 BWahlG die Veröffentlichung entsprechender Vorabergebnisse als unzulässig an – auch, wenn diese nur vermeintliche Vorabergebnisse enthalten.

#### *Medienrechtliche Vielfaltssicherung*

Die mit Inkrafttreten des MStV eingeführten Vorschriften der Intermediärsregulierung sehen ein spezifisches Diskriminierungsverbot bei der algorithmischen Selektion zur Priorisierung von Intermediären vor (§ 94 MStV), das sich gegen die ungerechtfertigte Benachteiligung oder Behinderung journalistisch-redaktioneller Angebote wendet. Damit setzt sich die Vorschrift im Kern für die Gewährleistung positiver Vielfalt ein. Intermediäre können sich vorbehalten, bestrittene Äußerungen oder unwahre Tatsachenbehauptungen von journalistisch-redaktionellen Telemedien bei der Anzeige von Suchergebnissen oder in Empfehlungslisten weniger stark oder gar nicht zu berücksichtigen. Wird dieser Umstand im Rahmen ihrer Transparenzpflichten gem. § 93 Abs. 1 MStV angegeben, kann von einer unsachgemäßen Diskriminierung nicht ausgegangen werden. Damit eröffnet § 94 MStV den intermediären Diensten insoweit jedenfalls die Option, durch sogenannte „Depriorisierungen“ gegen Anbieterinnen und Anbieter vorzugehen, die bereits mehrfach Desinformationen gestreut haben (vgl. dazu Kap. 4.3). Eine Pflicht zu einem solchen Verhalten ergibt sich aus dem MStV allerdings nicht.

#### *Transparenzgebote bei automatisierten Accounts*

Eine ebenfalls noch relativ neue Rechtslage ergibt sich aus den Transparenzpflichten, die der MStV für automatisierte Accounts, wie z. B. Social Bots, vorsieht. Nach § 18 Abs. 3 MStV sind die Inhabitanten von Telemedien in sozialen Netzwerken selbst, nach § 93 Abs. 4 MStV die Medienintermediäre verpflichtet, automatisiert erstellte Inhalte kenntlich zu machen. Voraussetzung ist, dass das entsprechende Nutzerkonto „seinem äußeren Erscheinungsbild nach für die Nutzung durch natürliche Personen bereitgestellt wurde“. Durch die Kenntlichmachung des Automatisierungsumstands sollen so generierte Äußerungen klar erkennbar sein und im Diskussionsprozess entsprechend kritisch reflektiert werden: Dort nimmt ein nichtmenschlicher Akteur am öffentlichen Diskurs teil. Für den Bereich automatisierter Accounts, die zweifelhafte Äußerungen verbreiten oder weiterverbreiten, kann die Vorgabe des § 18 Abs. 3 MStV insoweit helfen, Wirkungspotenziale auf Rezipierendenseite zu verringern.

<sup>180</sup> Eser, 2019, Rn. 1.

### Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Wie bereits ausgeführt, sind Sachverhalte vorstellbar, bei denen durch eine Äußerung mittelbar gesellschaftliche Interessen in Form öffentlicher Sicherheit und Ordnung berührt sein können (vgl. Kap. 2.2.4). Dies kann etwa durch Anpreisungen bestimmter Verhaltensweisen zum angeblichen Gesundheitsschutz (vgl. „Bleichmittel trinken“) oder die Unterstellung, dass einzelne Personen oder Gruppen in diesem Augenblick besondere Vorteile genießen würden, der Fall sein. Dadurch bedingtes Verhalten oder entstehende Empörung kann sich dann zu unmittelbaren Bedrohungen von Rechtsgütern ausweiten. In derartigen Fällen ist umstritten, inwieweit staatliche Behörden der Gefahrenabwehr gegen die medialen Äußerungen vorgehen können, etwa in Form einstweiliger Anordnungen im Rahmen des Sicherheits- und Ordnungsrechts. Der Streit entzündet sich daran, dass journalistische Medien regelmäßig „polizeifest“ sind, d. h., dass über die Maßnahmen der medienordnungsrechtlichen Aufsicht hinaus keine polizeilichen Maßnahmen erlaubt sind. Entsprechende Sperrvorschriften finden sich regelmäßig in den Landespresse- bzw. -mediengesetzen<sup>181</sup>, auch die Formulierung in § 17 S. 3 MStV wird in diese Richtung verstanden.<sup>182</sup> Unklar bleibt aber mit Blick auf die Medienfreiheiten, inwieweit polizeiliche Maßnahmen gegenüber nichtjournalistischen Telemedien in Frage kommen. Solange die betroffenen Angebote Relevanz für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung aufweisen, müsste grundsätzlich die gleiche Überlegung der Polizeifestigkeit Anwendung finden<sup>183</sup>. Lediglich für Äußerungen, die keine Meinungsbildungsrelevanz haben, ließe sich dann allgemeines Sicherheits- und Ordnungsrecht bemühen. Soweit also Maßnahmen am Inhalt einer Äußerung und den daraus entstehenden Gefahren ansetzen, gilt für journalistisch gestaltete Telemedien im Zweifel der Sperrgedanke der Medienfreiheiten.

### 3.1.4. Exkurs: Aktuelle Entwicklungen auf EU-Ebene

Auf europäischer Ebene finden sich zwei große Bereiche von Aktivitäten, die Bezüge zum Phänomen Desinformation aufweisen.

Im „European Democracy Action Plan“ (EDAP) hat die EU-Kommission klargestellt, dass die Entscheidung über Wahrheit oder Unwahrheit nicht in staatliche Hände gehört („No Ministry of Truth“). Sie strebt hier insgesamt eine Verbesserung der Koordination von Aktivitäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten an, insbesondere durch das „Rapid Alert System“ (RAS) sowie das „European Cooperation Network on Elections“ (ECNE). Beide Kooperationsinitiativen legen einen starken Fokus auf Wahlen. Daneben wird angekündigt, Leitlinien für Pflichten und Verantwortlichkeiten von Plattform beim Kampf gegen Desinformation zu entwickeln, dort ebenfalls mit einem besonderen Hauptaugenmerk auf die Schaffung von Transparenz bei politischer Werbung (vgl. dazu Kap. 3.3.5). Dazu gehört auch die Erprobung von Möglichkeiten des besseren Vorgehens gegen ausländische Einmischung in Wahlen.

Ein zentrales angekündigtes Vorhaben ist zudem die Überarbeitung des „Code of Practice on Disinformation“ von der derzeitigen rein selbstregulativen Initiative in Richtung eher ko-regulativer Ansätze. In einem ersten Schritt soll vor allem ein nachhaltiger Rahmen für die Umsetzung und das Monitoring des Codes geschaffen werden. Der Code of Practice und seine geplante Modernisierung bilden das derzeitige Herzstück der desinformationsbezogenen EU-Aktivitäten. Als Standard stellt der Code Verhaltensregeln für die Wirtschaft dar, denen sich einzelne Anbieter anschließen können; bislang hat der Code 16 Unterzeichner. In den letzten Monaten hat die EU im Kontext des Codes ein spezielles COVID-19-Monitoring- und Reporting-Programm initiiert, um insbesondere Desinformationen aus dem Themenumfeld des neuartigen Coronavirus besser beobachten zu können. Nach einer Evaluation im Frühling 2021 stellt die EU-Kommission derzeit Optimierungsvorschläge zusammen, von denen zentrale Punkte bekannt sind<sup>184</sup>: Der Code soll so überarbeitet werden, dass die Verbreitung von Desinformation über geschaltete Anzeigen verringert wird und dass monetäre Anreize für Verbreiter von Desinformation reduziert werden. Daneben sollen Fact-Checking-Initiativen weiter unterstützt werden, speziell auch bei der Ausgestaltung transparenter und nichtdiskriminierender Verfahren sowie bei der Zusammenarbeit zwischen Fact Checkern und den großen Plattformen.

Ein weiterer Fokus soll auf der Verbesserung der Integrität von Systemen liegen, mit denen Plattformen die künstliche Vergrößerung von Reichweiten erkennen und beschränken. Auf der Seite besonders wünschenswerter Inhalte soll der

181 Vgl. etwa § 1 Abs. 3 LPG NRW; § 1 Abs. 3 HmbPresseG.

182 Möller u. a., 2020, S. 56.

183 Vgl. Möller u. a., ebd., S. 57.

184 European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation (COM (2021) 262 final), 26.05.2021, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/76495>

Code in eine Richtung ausgearbeitet werden, die auch einen Austausch über mögliche Kriterien für die Identifikation solcher gesellschaftlich besonders wertvollen Inhalte anregt. Dazu bedarf es noch Untersuchungen zu Indikatoren für die Vertrauenswürdigkeit von Quellen und Angeboten sowie eines besseren Zugangs zu Daten auf Seiten der Plattformen. Wie in vielen anderen Politikbereichen strebt die EU zudem an, „Key-Performance“-Indikatoren zur besseren Messung von Wirkungen von Desinformation und den staatlichen Gegenmaßnahmen aufzubauen. Im Kontext des EDAP hat sich außerdem das „European Digital Media Observatory“ (EDMO) etabliert, das als zentrale Anlaufstelle für das Monitoring von Desinformationsaktivitäten und für Fact Checking fungieren soll.

Im Fokus des Entwurfs eines „Digital Services Act“ (DSA-E) stehen Transparenzvorgaben, die Gewährleistung von Nutzerrechten, der Zugang zu Plattformdaten und der Umgang mit illegalen Inhalten. Legale Formen von Desinformation sind von dem Entwurf nicht unmittelbar umfasst. Dennoch gibt es Bezüge: So soll sehr große Plattformanbieter eine Pflicht zur Durchführung von Risikofolgeabschätzungen treffen (Art. 26 DSA-E). Dabei ist das Verhältnis von der Orientierung an systemischen Risiken und Desinformation aber unklar. Demnach erscheine der Missbrauch von Plattformen durch Fake-Accounts und Bot-Netzwerke als systemisches Risiko einer Plattform, inwieweit aber die Nutzung von Plattformen für die „einfache“ Publikation von Desinformation darunterfällt, ist eher fraglich. Insgesamt ist hier auch noch offen, inwieweit die Folgeabschätzungen auch endemische, also außerhalb der Plattform auftretende, Risiken umfassen können. Insbesondere aus dem Bereich der Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die Desinformation bekämpfen, kommen Signale der Enttäuschung. Zu stark sei der Fokus auf die großen Plattformen, auch und gerade auf weniger prominenten Plattformen existieren kleinere, eingeschworene Communities, in deren Kontext Desinformationen und Verschwörungsmythen entstehen können. Vermisst wird im DSA-Entwurf auch eine Verpflichtung zur Accountverifizierung. Insgesamt erscheint Desinformation hier in erster Linie als Problem der „Content Moderation“: Es sind keine Instrumente gegen plattformübergreifende, langfristig laufende Kampagnen vorgesehen und auch die kombinierte Nutzung von kleinen Websites und Plattformen als Verbreitungskanal findet keine Berücksichtigung.

## 3.2. IDENTIFIKATION VON SCHUTZLÜCKEN

Die Kontrastierung der gefährdeten Interessen (Kap. 2.2) mit dem aktuellen Rechtsrahmen (Kap. 3.1) zeigt am Beispiel Deutschlands, dass zumindest individuelle und gruppenbezogene Rechtsgüter grundsätzlich auch gegen Gefahren geschützt sind, die von (Online-)Kommunikation ausgehen. Hier existiert ein vergleichsweise umfassender Schutz für betroffene Rechtsgüter einzelner Personen – insbesondere dort, wo das allgemeine Persönlichkeitsrecht betroffen ist. In der Praxis bedeutet dies, dass Rechtsverletzungen im Schnittbereich von Desinformation und strafrechtlich relevanter Hassrede sowie zivilrechtlich justizialer Persönlichkeitsrechtsverletzungen rechtlich bereits vielfältig abgedeckt sind. Dort aber, wo Desinformation weder Individualrechte verletzt noch personenbezogene Daten verarbeitet, sind rechtliche Gegenmaßnahmen begrenzt. In diesen Fällen scheinen allenfalls bereichsspezifische Vorschriften in Sonderfällen auf. Dazu gehören Vorgaben aus dem Jugendmedienschutzrecht in Fällen von Äußerungen, die entwicklungsbeeinträchtigende Wirkungen für Kinder und Jugendliche aufweisen, oder Formen der Irreführung von Endverbrauchenden, die gegen wettbewerbliche Vorschriften verstoßen können. Auf Ebene des individualbezogenen Schutzes wird so deutlich, dass Formen spezifischer informationsbezogener Täuschung und Irreführung außerhalb dadurch hervorgerufener Vermögensschäden vom derzeitigen Rechtsrahmen nicht umhegt sind. Dies kann vor allem zu offenen Flanken beim Schutz individueller (politischer) Willensbildungsprozesse führen.

Kritik kann es an der Effektivität des bestehenden Schutzes von Individualrechten bzgl. der Möglichkeiten des Rechtssystems geben, mit Mengen und Verbreitungstempo potenziell individual-rechtsschädigender Kommunikate auf Plattformen umzugehen. Dies ist aber ein Problem aller gefährdenden Inhalte und nicht auf solche beschränkt, die wegen ihrer möglichen Unwahrheit Gefahren auslösen.

Auf der Ebene des gruppenbezogenen Rechtsgüterschutzes hat die Bestandsaufnahme gezeigt, dass nur in wenigen – aus Desinformationsicht eher irrelevanten – Bereichen Instrumente des allgemeinen Diskriminierungsschutzes bestehen. Im strafrechtlichen Bereich existiert ein Basisschutz für jedenfalls die massivsten Verletzungen kollektiver Rechtspositionen. In praktischer Hinsicht dürfte das spezifische Desinformationselement bei Äußerungen mit solchen Formen extremer Verächtlichmachung regelmäßig in den Hintergrund treten.

Inhalte, die wegen ihrer möglichen Unwahrheit Gefahren auslösen, erscheinen zudem als Problemkategorie, wenn es um die Möglichkeiten plattformspezifischer rechtlicher Reaktionen geht, den Schutz effektiver zu gestalten: Liegt die

Rechtsgutsverletzung gerade in der Unwahrheit etwa einer Behauptung über eine Person, setzt eine adäquate Lösung des Rechtsstreits voraus, dass – je nach Beweislast – die Wahrheit oder Unwahrheit bewiesen werden muss. Verfahren wie die des NetzDG verlangen hier von den Plattformen, diese Entscheidung zu treffen, obwohl sie keine gerichtsformigen Erkenntnisverfahren besitzen. In Kapitel 2.2 wurde dargelegt, wie voraussetzungsvoll ein kommunikationsfreiheitswahrendes Verfahren ist – es geht nicht nur um die Ermittlung des Sachverhalts, sondern schon vorgelagert um die Frage, ob überhaupt eine Tatsachenbehauptung vorliegt und welchen genauen Inhalt sie hat. Die mit einer Prüfpflicht verbundenen Anreize für Plattformen zur Löschung führen zu Zweifeln daran, ob derartige Regelungskonzepte überhaupt konform mit Grund- und Menschenrechten sind.<sup>185</sup>

Im Hinblick auf gesellschaftliche Interessen gibt es konkrete Regelungen in Deutschland bislang nur für Rechtsgüter wie den öffentlichen Frieden sowie die kontrafaktische Stabilisierung des Vertrauens in journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte (vgl. Kap. 3.1.3). Hier finden sich zudem neben klassischen Beschränkungen konkreter, die Wahlentscheidung beeinflussender Handlungen vor allem neuere Formen der Medienregulierung. Diese sind auf die Nichtdiskriminierung einzelner (journalistischer) Stimmen in intermediären Diensten sowie Kennzeichnungsgebote für Formen automatisierter Kommunikation ausgerichtet. Auf europäischer Ebene sind Aktivitäten absehbar, die vor allem auf politische Kommunikation – in Form von Regeln für Anzeigen und Microtargeting – abzielen. Die verfassungsrechtlich „weicheren“, d. h. schlechter fassbaren, Ziele, aus denen allenfalls abstrakte Handlungsanforderungen an den Staat erwachsen (demokratische Willensbildung, Vertrauen in demokratische Institutionen, gesellschaftlicher Zusammenhalt), finden sich als konkrete Schutzzwecke von informationsbezogenen Vorgaben im einfachen Recht derzeit nicht.<sup>186</sup>

### 3.3. STAATLICHE MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN BEI DER SCHLIESSUNG VON SCHUTZLÜCKEN

In der Gesamtschau weist der derzeitige Rechtsrahmen nur sehr beschränkte Anknüpfungspunkte für die Eindämmung der spezifischen Risikopotenziale von Desinformation auf. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo Äußerungen nicht gleichzeitig auch individuelle Persönlichkeitsechte verletzen. Der Begriff der Schutzlücke impliziert, dass der Staat gehalten sein könnte, unverzüglich nachzubessern und das Phänomen Desinformation systematisch regulatorisch zu fassen. Die Frage, ob Handlungsbedarf besteht, ist aber zunächst eine politische, wobei dieser Handlungsspielraum Grenzen in beide Richtungen hat: Verfassungsordnungen können zum Rechtsgüterschutz staatliche Handlungspflichten enthalten. Diese sind aber mit Blick auf den Gesetzgeber selten so konkret, dass ein ganz bestimmtes legislatives Handeln zwingend geboten erscheint. Zudem setzen vor allem Grund- und Menschenrechte staatlichem Handeln Grenzen: Eine konkrete Prüfung kann grundsätzlich nur anhand konkreter Regelungsvorschläge erfolgen. Daher werden im folgenden Abschnitt die Rahmen skizziert, um den Optionenraum für mögliches politisches Handeln jedenfalls in Umrissen deutlich zu machen. Die weitere Darstellung fokussiert sich dann auf mögliche Maßnahmen, die rechtlich nicht von vornherein fragwürdig und deren Wirksamkeit zumindest plausibel erscheint (vgl. Kap. 4).

#### 3.3.1. Grenzen der gesetzlichen Anknüpfung an Wahrheit/Unwahrheit

Wie bereits in Kapitel 2.1 erläutert, ist ein zentraler Anknüpfungspunkt wissenschaftlicher Definitionen von Desinformation die Unwahrheit getätigter Äußerungen (vgl. Kap. 2.1). Auch die lange Reihe vorgeschlagener Gegenmaßnahmen geht regelmäßig davon aus, dass ein Inhalt, der als unwahr identifiziert wurde, vorliegt und knüpft dann Maßnahmen an diese Vorbedingung an. Wie aber die Äußerung als problematisch identifiziert und die Unwahrheit festgestellt wurde, lassen die entsprechenden Arbeiten unberücksichtigt. Auch rechtswissenschaftliche Arbeiten überspringen diesen Punkt und stellen die Unwahrheit als gegeben dar.<sup>187</sup> Die Feststellung der Wahrheit einer Aussage aber ist aus rechtlicher Sicht nicht nur eine komplexe Herausforderung (vgl. Kap. 2.1.2), der sich rechtliche Verfahren im Einzelfall durch gerichtliche Beweiswürdigung nähern. Sie muss zuvor auch in fundamentale Vorüberlegungen einbezogen werden, die fragen, ob den Recht setzenden Staat die Aufgabe der Zuordnung von Wahrheit und Unwahrheit überhaupt trifft – oder treffen darf.

<sup>185</sup> Claussen, 2018, 110 (119 f.).

<sup>186</sup> Vgl. Buchheim, 2020, 159 (166 f.).

<sup>187</sup> Vgl. Mañ-Gudarzi, 2019, 65.



Dahinter steckt die Grundannahme, dass die Aushandlung von Wahrheit eine Aufgabe ist, die in der Hand der Gesellschaft selbst liegt. Wahrheit wird in erster Linie durch gesellschaftlichen Diskurs ausgehandelt und sozial konstruiert. Die Gesellschaft legt sich auch die Regeln dieses Aushandlungsprozesses selbst auf, der in der Folge eine geteilte Realität- und damit Wissensbasis ermöglicht, die wiederum Grundlage für individuelles und kollektives Handeln ist. Das Demokratieprinzip fußt auf der Annahme, dass sich die Willensbildung vom Volk aus durch Wahlen auf den Staat erstreckt. Das BVerfG ist hier deutlich: Der Meinungsbildungsprozess soll ohne staatliche Einmischung erfolgen, die politische Willensbildung soll sich vom Volk zu den Staatsorganen hin und nicht umgekehrt vollziehen.<sup>188</sup> Dieses Grundprinzip findet seine Entsprechung auch, aber nicht nur, im rundfunkverfassungsrechtlichen Gebot der Staatsferne.<sup>189</sup> Greift der Staat in die entsprechenden Prozesse unmittelbar oder mittelbar durch rechtliche Steuerung ein, so besteht stets die Gefahr, dass der Staat damit diesen Grundsatz in sein Gegenteil verkehrt und der Gesellschaft staatlich vorgeprägte Wahrheit vorschreibt oder jedenfalls nahelegt. Das Risiko staatlichen Missbrauchs von äußerungsrechtlichen Interventionen ist mit Blick auf autoritäre Regime in der Praxis nicht von der Hand zu weisen.

Nun ist es Verdienst und Hoffnung der Aufklärung<sup>190</sup> und auch Grundannahme der Meinungsfreiheit, dass die entsprechenden Diskurse bestenfalls vernunftgeleitet, konstruktiv und verständigungsorientiert erfolgen.<sup>191</sup> Die Meinungsfreiheit kann das aber nicht garantieren – aus Sicht einer verständigen, deliberativen Diskussion und dem Austausch von rationalen Argumenten erscheint die Meinungsfreiheit gar als Risiko.<sup>192</sup> Und dies durch staatliche Eingriffe zu gewährleisten, ist weder erwünscht noch umsetzbar; dies verweist auf das Böckenförde-Diktum: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“.<sup>193</sup> In dem Moment, in dem der Staat vorgibt, was wahr ist und was falsch, endet die Freiheitlichkeit. Für staatliche Gesetzgebungsaktivitäten im Bereich des Äußerungsrechts bedeutet dies, dass diese – wenn überhaupt – nur punktuell, begrenzt auf bestimmte Gefährdungen und unter Berücksichtigung der betroffenen Kommunikationsfreiheiten und Rechtsstaatsprinzipien erfolgen können. Eine Möglichkeit, die Verbreitung von Unwahrheiten, unbequemen Sichtweisen oder schlicht randständigen Ideen generell zu verbieten oder zu pönalisieren, ist ausgeschlossen.<sup>194</sup>

Auch das gesetzliche Anknüpfen an die objektive Unwahrheit einer Äußerung ist auf Tatbestandsebene mit Blick auf die Verschränkung von Tatsachenbehauptung und Meinungsäußerung nicht möglich. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, dass ein „Recht auf Lüge“ existiere.<sup>195</sup> Im Einzelfall objektiv als falsch herausgestellte Behauptungen unterliegen bei Eingriffen jedoch geringeren Rechtfertigungsanforderungen als Werturteile.<sup>196</sup> Werden restriktive Folgen (z. B. Unterlassung, Löschung) an die Feststellungen der Unwahrheit einer Behauptung geknüpft, sind einzelfallbezogene gleichförmige (Gerichts-)Verfahren nötig, die unabhängig, kontradiktorisch und unter Zuhilfenahme von Beweiserhebungsverfahren arbeiten. Das hat Folgen für die Skalierbarkeit derartiger Feststellungen.

Gesetzliche Kommunikationsregulierung bleibt vor allem engen Bereichen straf- und persönlichkeitsrechtlich relevanter Äußerungen und Darstellungen mit unmittelbarem Gefährdungspotenzial vorbehalten. Bei der Bestimmung der Unmittelbarkeit kann auf den polizeirechtlichen Gefahrenbegriff zurückgegriffen werden: Danach ist eine Gefahr dann unmittelbar, wenn das schädigende Ereignis begonnen hat oder wenn diese Entwicklung unmittelbar oder in nächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht.<sup>197</sup> Während der bestehende Rechtsrahmen die individualrechtsbezogenen Schutzzwecke bereits verfolgt (vgl. Kap. 3.1.1), stellt sich hier insbesondere die Frage nach gesetzgeberischen Möglichkeiten der Absicherung kollektiver Entscheidungsgrundlagen. Dies gilt, soweit diese für die öffentliche (politische) Willensbildung relevant sind und eine gesellschaftliche Aushandlung ihrer Richtigkeit aus zeitlichen, örtlichen oder strukturellen Gründen *nicht* möglich ist. In Konstellationen, in denen der öffentliche Diskurs über eine Äußerung und ihren Wahrheitsgehalt nicht möglich ist, kippt der Grundsatz der gesellschaftlichen Selbstverständigung in Richtung einer staatlichen Auffangaufgabe. Der Staat kann den verunmöglichten Aushandlungsprozess bei konkreter Rechtsgütergefährdung

188 BVerfGE 20, 56 (99).

189 Grabenwarter, 2020, Rn. 830 ff.

190 Habermas, 1990, S. 182 f.

191 Jestaedt, 2011, S. Rn. 9., der aber darauf hinweist, dass die Erwartung der Wahrheitsermittlung nicht mit Wahrheit als Schutzgut von Art. 5 Abs. 1 GG gleichzusetzen ist.

192 Vgl. Masing, 2012, 585 (585).

193 Böckenförde, 1991, S. 92 (112 f.).

194 Buchheim, 2020, 159 (168 f.).

195 Ausnahmen davon sieht das Recht teilweise im Strafprozessrecht und bei unzulässigen Fragen in Bewerbungsgesprächen.

196 Jestaedt, 2011, Rn. 37 f.

197 Vgl. die Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Länder.

ausnahmsweise durch eine objektive Abwägung zwischen Äußerungsrechten und dem Schutz kollektiver Entscheidungsgrundlagen kompensieren und anstelle der Gesellschaft entscheiden. In diesem Gutachten zu Tage getretene Beispiele für derartige Sonderregelungen betreffen vor allem angezweifelte Äußerungen in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu einer Wahl (vgl. Kap. 3.3.4).

Für alle anderen Formen von Äußerungen, deren Wahrheitsgehalt durch gesellschaftliche Aushandlungsprozesse ermittelt wird, gilt der Grundsatz staatlicher Zurückhaltung. Hier ist die Gesellschaft selbst aufgefordert, deren Wahrheitsgehalt auszuhandeln.<sup>198</sup> Dort, wo dies aber mehr und mehr in Räumen erfolgt, die öffentlich zugänglich, aber privatrechtlich organisiert sind, stellt sich die Frage, ob und mit welchen Mitteln der Staat die wahrheitsbezogene Verhandlung gewährleisten oder jedenfalls unterstützen kann. Wird die Wahrheit einer Aussage im Prozess des Diskutierens und Rätsonierens bestritten, ist es zunächst Ziel des kommunikativen Austauschs, Zweifel anzumelden – und bestenfalls Gegenargumente oder -beweise zu liefern, die den Gegenstandspunkt diskursiv stärken. Zweifel zeigen das Bestreiten des Geltungsanspruchs einer Äußerung an. Soweit Governance-Maßnahmen sich auf die Unterstützung des gesellschaftlichen Diskurses zur Aushandlung von Wahrheit in privatrechtlich organisierten Räumen beziehen, erscheinen Ermöglichungsformen des Anmeldens derartiger Zweifel als zentral.

### 3.3.2. Gewährleistungsaufgaben im Bereich kommunikativer Chancengerechtigkeit

Dem Staat sind rechtliche Interventionen in Bezug auf die Inhalte von Äußerungen großflächig verwehrt. Gleichzeitig aber treffen den Staat strukturbezogene Gewährleistungspflichten<sup>199</sup>, soweit es um die Aufrechterhaltung der Grundbedingungen der Freiheitlichkeit der Kommunikationsverfassung<sup>200</sup> geht.<sup>201</sup> Er hat „die Kommunikationsordnung so aus[zugestalten, daß jedes empirische Subjekt die reale Chance hat, aktiv und passiv am Kommunikationsprozeß zu partizipieren“.<sup>202</sup> Ziel dieser Anstrengungen muss es sein, jene Voraussetzungen aufrechtzuerhalten, „die den Prozess der öffentlichen Kommunikation, ‚die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen‘, überhaupt erst ermöglichen.“<sup>203</sup> Verfolgt der Staat diese Pflichten, stehen nicht einzelne Äußerungen im Fokus der staatlichen Steuerung, sondern die „Voraussetzungen für die Herstellung und Aufrechterhaltung des Kommunikationsprozesses, in den jede Äußerung eingebettet ist“.<sup>204</sup> Damit erscheinen gesetzliche Maßnahmen dort möglich, wo der Gesetzgeber eine Gefährdung dieser Voraussetzungen für gegeben sieht; dabei verfügt die Legislative über einen Einschätzungsspielraum.

Mit Blick auf die in Kapitel 2.2 beschriebenen Gefährdungen gesellschaftlicher Rechtsgüter könnten sich entsprechende Maßnahmen auf Situationen beziehen, in denen bestimmte (legale) Sichtweisen systematisch aus dem Diskurs ausgeschlossen werden. Auch kann eine bestimmte Sichtweise sich durch (technische) Hilfsinstrumente eine kommunikativ nicht begründete Vormachtstellung sichern und dadurch andere Ansichten in ihrer Wahrnehmbarkeit verdrängen. Ersteres Beispiel weist starke Bezüge zu den aus objektiv-rechtlichen Gehalten der Rundfunkfreiheit gelesenen Vielfaltsgebote auf, die ihren Niederschlag in der rundfunkgesetzlichen Konzentrationskontrolle (§§ 59 ff. MStV) und den Regelungen der positiven Vielfaltsvorgaben im MStV (§§ 51 Abs. 2, 59 Abs. 1) gefunden haben. Diese Stoßrichtung verweist aber auch auf Konstellationen, in denen sich privat betriebene Plattformen und Intermediäre ohne sachlichen Grund für die Löschung bestimmter Meinungen und Ansichten entscheiden. Insoweit zeigt auch das an Medienintermediäre gerichtete Diskriminierungsverbot Bezüge zu diesem Bereich (vgl. Kap. 3.1.3). Das weitere Beispiel – die „Erschleichung“ kommunikativer Macht durch die Ausnutzung bzw. den Missbrauch von Kommunikationsmöglichkeiten – kann aber ebenfalls die staatliche Gewährleistungspflicht auslösen. Die bislang einzige Vorschrift in diese Richtung ist das Transparenzgebot für automatisierte Äußerungen in sozialen Medien, das sich an Profilbetreibende und Plattformen gleichermaßen richtet (§§ 18 Abs. 3, 93 Abs. 4 MStV).

Eine rechtliche Einhegung größerer Kampagnen, die sich durch den Zukauf von Followern, Likes und (Weiter-)Verbreitern einen kommunikativen Vorteil sichern, ist bislang nicht erfolgt. Nicht jede technische Manipulation für den Reich-

198 *Schaal*, 2020, S. 347.

199 Die Frage der objektiv-rechtlichen Gehalte von Art. 5 Abs. 1 GG und ihrer Reichweite ist ein Feld langer verfassungsrechtlicher Diskussionen, in denen sich auch Stimmen finden, die dieser Lesart kritisch gegenüberstehen, vgl. *Jestaedt*, 2011, Rn. 18 ff. (m. w. N.).

200 *Hoffmann-Riem*, 2001, Rn. 41.

201 Zu derartigen strukturbildenden Leitprinzipien vgl. ausführlich *Heldt u. a.*, 2021.

202 *Schulz*, 1998, S. 178.

203 *Grabenwarter*, 2020, Rn. 109.

204 BVerfGE 97, 391 (399).



weitzugewinn ist automatisch ein Eingriff in die kommunikative Chancengerechtigkeit. Eine Täuschung über die Relevanz einer Information oder ihre nichtorganische Amplifikation wird aber dort rechtsgüterrelevant, wo andere Informationen systematisch in ihrer Sichtbarkeit verdrängt werden. Hier erscheinen vor dem Hintergrund der beschriebenen staatlichen Aufgreifmöglichkeiten jedenfalls in Fällen weitreichender, massiver (Des-)Informationskampagnen gesetzliche Interventionen möglich. Herausforderung dabei ist dann vor allem die konkrete bzw. nachvollziehbare Entwicklung rechtlicher oder vertragsrechtlicher Anknüpfungspunkte (vgl. Kap. 4.4.1).

Die Problematik einer nicht kommunikativ begründeten Machtstellung ergibt sich auch bei Konstellationen, in denen der Staat sich selbst das Recht gibt, Äußerungen in der öffentlichen Kommunikation besonders herauszustellen, etwa durch Veröffentlichungspflichten amtlicher Kundgaben. Formen der gesetzlichen Verpflichtungen privater Medienakteure, amtliche Verlautbarungen zu veröffentlichen, sind generell limitiert. Diese beschränken sich angesichts des Grundsatzes der gesellschaftlichen Selbstverständigung auf öffentliche Warnungen bei eingetretenen oder drohenden Katastrophen oder besondere Gefahrenlagen, vor denen die Bevölkerung gewarnt wird. Die Anforderung, dass erhebliche Gesundheitsgefährdungen bestehen, kann in seltenen Einzelfällen auch durch Desinformationen erfüllt sein. Dies ist etwa im Bereich der Aufforderung zur Vornahme von Handlungen der Fall, bei denen unmittelbare Selbst- oder Fremdgefährdung besteht. Wenn ein medienrechtliches Beanstandungsverfahren zeitlich keine hinreichende Abhilfe verspricht oder sich gefährdende Behauptungen in vielen Varianten und zahlreich weiterverbreiten, könnten Verlautbarungsrechte auch im Bereich von Telemedien in Ausnahmefällen geeignet erscheinen, der Gefahr zu begegnen (vgl. dazu Kap. 4.5).

### 3.3.3. Möglichkeiten rechtlicher Anforderungen an Äußerungen mit besonderem Wahrheitsanspruch

Eine besondere Herausforderung der grundsätzlich dem gesellschaftlichen Diskurs obliegenden Aushandlung von Wahrheit ergibt sich dort, wo einer öffentlichen Kommunikation besonderes Vertrauen entgegengebracht wird – etwa, weil die äuernde Person bzw. Institution aus berufsethischen oder rechtlichen Gründen zur Wahrheit (z. B. staatliche Hoheitsträger<sup>205</sup>) oder Einhaltung besonderer Sorgfaltspflichten zur möglichst wahrheitsgemäßen Berichterstattung (insb. Journalismus<sup>206</sup>) angehalten ist. Dort, wo entsprechende Anforderungen an den Kommunikator bestehen, führt dies auf Seite der Empfangenden zu einem erhöhten Vertrauen in die Wahrhaftigkeit – im Sinne von Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität<sup>207</sup> – entsprechender Äußerungen. Hier liegt weiterhin wissenschaftliche Evidenz vor, die auf die besondere Rolle solcher Inhalte für gesellschaftsrelevante Kommunikation hinweist. Es besteht ein gesellschaftliches Interesse an der Absicherung von Erwartungen, insbesondere an der Trennung von Meinung und Tatsachenbehauptung und das Bemühen publizistischer Akteure um die Richtigkeit. Im Medienrecht finden sich entsprechende gesetzliche Vorgaben der Einhaltung journalistischer Grundsätze oder positiver Sorgfaltspflichten<sup>208</sup> zur Gewährleistung der journalistischen Erfüllung demokratischer Funktionen. Ziel entsprechender Vorgaben ist neben dem Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts Einzelner vor Beeinträchtigungen des sozialen Geltungsanspruchs das Interesse der Allgemeinheit an einer wahrheitsgemäßen Berichterstattung.<sup>209</sup>

Dort, wo Inhalte journalistische Äußerungen nachahmen, ohne sich wahrhaftigkeitsbezogenen Sorgfaltspflichten verbunden zu fühlen, stellt sich die Frage, ob und inwieweit der Gesetzgeber rechtlich verbindliche Vorgaben auf diese Akteure ausdehnen kann. Sinn und Zweck entsprechender Regeln wäre die kontrafaktische Stabilisierung des Vertrauens in journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte. Dadurch sollen Äußerungen, die durch ihre Gestaltung einen erhöhten Wahrheitsanspruch geltend machen, rechtlich restriktiver als nichtjournalistische Kommunikation an Richtigkeitsgebote gebunden werden. § 19 Abs. 1 S. 2 MStV ist, wie in Kapitel 3.1.3 erläutert, eine bestehende Vorschrift, die journalistisch-redaktionell *gestaltete* Angebote zur Einhaltung entsprechender Sorgfalt verpflichtet. Die Vorschrift – und generell Formen erhöhter Anforderungen an nicht klassische, journalistische Publikationen – begegnet in der Literatur verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Meinungsfreiheit, soweit sie unbestimmte Anwendungsbereiche mit

205 Zum Wahrheits- bzw. Richtigkeitsgebot staatlicher Kommunikation *Mast*, 2020, S. 244 ff.

206 *Bentele*, 2021; *Stapf*, 2012.

207 *Pöttker*, 2017, 85.

208 Vgl. nur § 6 LPresseG NRW, § 31 Abs. 5 LMG NRW, § 19 MStV.

209 *Schierbaum*, 2016, S. 259 f.; *Heins/Lefeldt*, 2021, 126 (128).

erhöhten Anforderungen an die inhaltliche Erstellung von öffentlichen Äußerungen verknüpft.<sup>210</sup> Andererseits ermöglicht ein gleitender Sorgfaltsanspruch, der sich an allen öffentlichen Kommunikationen und ihrer Meinungsbildungsrelevanz ausrichtet, graduierte Anforderungen an ihre der gesellschaftlichen Verantwortung entsprechenden Obliegenheiten.<sup>211</sup> Aus dieser Sicht könnten sich Graduierungen von Sorgfaltspflichten entlang der Kriterien objektiver Wahrheitsanspruch (insbesondere durch eine publizistische Gestaltung), Breitenwirkung (Kreis der Rezipierenden) und Aktualität ergeben. Angesichts der Einordnung eines Angebots aus Sicht der Rezipierenden sind rechtliche Verfahren auf den jeweiligen Einzelfall beschränkt. Mit Blick auf das Missbrauchspotential, durch entsprechende Verfahren systematisch gegen bestimmte missliebige Äußerungen oder Beteiligte vorzugehen, sind sorgfaltspflichtbezogene Anknüpfungspunkte und nachfolgende Verfahren besonders grundrechtssensibel auszugestalten (vgl. Kap. 4.3).

### 3.3.4. Berücksichtigung besonderer Umstände im zeitlichen Zusammenhang mit einer Wahl

Gesetzliche Kommunikationsregulierung bleibt vor allem engen Bereichen straf- und persönlichkeitsrechtlich relevanter Äußerungen und Darstellungen mit unmittelbarem Gefährdungspotenzial vorbehalten. Während der bestehende Rechtsrahmen die individualrechtsbezogenen Schutzzwecke bereits verfolgt (vgl. Kap. 3.1.1), stellt sich die Frage nach gesetzgeberischen Möglichkeiten der Absicherung kollektiver Entscheidungsgrundlagen. Dabei ist von Bedeutung, inwieweit diese für die öffentliche (politische) Willensbildung relevant sind und eine gesellschaftliche Aushandlung ihrer Richtigkeit aus zeitlichen, örtlichen oder strukturellen Gründen nicht möglich ist. In Konstellationen, in denen der öffentliche Diskurs über eine Äußerung und ihren Wahrheitsgehalt aus zeitlichen Gründen unmöglich ist, kann ausnahmsweise der Staat den verunmöglichten Aushandlungsprozess im Falle konkreter Rechtsgütergefährdungen durch eine Entscheidung kompensieren, die zwischen den Äußerungsrechten und dem Schutz kollektiver Entscheidungsgrundlagen abwägt. In diesem Gutachten zu Tage getretene Beispiele für derartige Sonderregelungen betreffen vor allem Äußerungen in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu einer Wahl, die angezweifelt werden und in der Lage sind, Wahlentscheidungen zu beeinflussen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich politische Information und Kommunikation als ein Bereich auszeichnet, in dem emotional kommuniziert wird sowie Übertreibungen und Polemisierungen an der Tagesordnung stehen. Überzeugungsarbeit und (legitime) Manipulation sind Teil des politischen Diskurses und „notwendiger Bestandteil einer freien Wahl“.<sup>212</sup> Die Schwelle einer Wahlbeeinflussung ist entsprechend hoch:

„Eine unzulässige Wahlbeeinflussung liegt vor, wenn staatliche Stellen im Vorfeld der Wahl in mehr als nur unerheblichem Maß parteiergreifend auf die Bildung des Wählerwillens eingewirkt haben, wenn private Dritte, einschließlich Parteien und einzelne Kandidaten, mit Mitteln des Zwangs oder Drucks die Wahlentscheidung beeinflusst haben oder wenn in ähnlich schwerwiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt worden ist, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit zur Abwehr – zum Beispiel mit Hilfe der Gerichte oder der Polizei – oder des Ausgleichs, etwa mit den Mitteln des Wahlwettbewerbs, bestanden hätte.“<sup>213</sup>

Insbesondere der bislang nicht zu erbringende Nachweis, dass Wahlentscheidungen aufgrund von einzelnen Äußerungen geändert worden sind (vgl. Kap. 2.2.2), setzt den gesetzgeberischen Möglichkeiten verfassungsrechtliche Grenzen: Nur wegen des theoretischen Manipulationspotenzials erscheinen heftige Eingriffe, wie z. B. ein Verbot jeglicher politischen Äußerungen, kurz vor einer Wahl nicht gerechtfertigt. Angesichts der Unbestimmbarkeit dessen, was als politische Aussage zu sehen ist und was nicht, erscheint ein allgemeines Verbot zu unbestimmt. Daneben zeugen die bisherigen Untersuchungen von einer relativen Stabilität der politischen Einstellungen einzelner Personen. Bislang konnten – auch nur kurzfristig wirkende – Effekte von Desinformation, die einen Wahlwillen umgekehrt hätten, nicht nachgewiesen werden. Allgemeinverbote politikbezogener Äußerungen kurz vor einer Wahl erscheinen so als Beispiel für eine Regelung, die zur Eindämmung von Desinformation den politischen Diskurs insgesamt in seinem Kern betrifft. Es bedarf also jedenfalls eines erhöhten Manipulationspotenzials, insbesondere in Form von Zwang oder (emotionalem) Druck. Entsprechend starke Wirkungen können von Äußerungen ausgehen, die personalisiert erfolgen und an individuelle Sorgen, Ängste oder politische Einstellungen anknüpfen. Angesprochen ist damit der Bereich politischen Microtargetings, bei dem politische Botschaften in eng umgrenzten Bevölkerungsgruppen verbreitet werden, und bei denen sich der Verbreitende erhofft, dass die Nachricht auf besonderes Gehör trifft.

210 *Lent*, 2020, 593 (599).

211 Vgl. dazu umfassend *Schierbaum*, 2016, S. 355 ff.

212 *Klein*, 2020, Rn. 119 f.

213 BVerfGE 103, 111 (132).

## 3.4. ZWISCHENFAZIT: EBENEN MÖGLICHER GEGENMASSNAHMEN

Die Zusammenschau der vorgefundenen Schutzlücken im bestehenden Rechtsrahmen, soweit es um die rechtliche Umhegung der Risikopotenziale von Desinformation geht, und der Möglichkeiten und Grenzen des gesetzgeberischen Aktivwerdens zeigt, dass klassische Regelungsansätze (Verbote, Aufsicht, Sanktionen) sich nur für klar Individual- oder Gruppenrechte verletzende Äußerungen ergeben. Ansonsten verbieten sich diese, insbesondere mit Blick auf medial vermittelte Äußerungen, deren Wahrheit oder Unwahrheit nicht dem Beweis zugänglich sind. Es schälen sich dadurch insgesamt sechs größere Bereiche heraus, in denen Governance-Maßnahmen rechtlich möglich, angemessen und aus Sicht des Rechtsgüterschutzes hilfreich erscheinen, die in Kapitel 4 dann näher untersucht werden.

### 3.4.1. Verbesserung des Regulierungswissens

Recht, verstanden als eine Bewältigungsform von Problemen durch Steuerung sozialer Prozesse, ist nicht losgelöst von dem Regelungsbereich, auf den es wirken soll. Es „normiert Verhaltenserwartungen und schafft strukturelle Voraussetzungen der Möglichkeit normgerechten Verhaltens“.<sup>214</sup> Recht kann aber nur unter der Vorbedingung von Wissen regeln. Ohne Kenntnis der derzeitigen Situation, ohne Wissen über den weiteren Verlauf der Entwicklung von Lebenssachverhalten und ohne Abschätzbarkeit der Folgen einer rechtlichen Intervention ist die Entwicklung von Regulierungsmaßnahmen nicht möglich. Wissen bedingt gesetzgeberisches Tätigwerden. Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits erläutert, handelt es sich bei Fragen der Verbreitung und Wirkung von Desinformation auf individuelle und gesellschaftliche Prozesse um Bereiche, in denen entsprechende Wissensbestände (noch) nicht verfügbar sind. Eine der ersten Aktivitäten des Gesetzgebers muss es daher sein, sich diese Bestände verfügbar zu machen und das Wissen für die eigene Entscheidungsfindung zu verarbeiten. Insbesondere in komplexen Regelungsbereichen mit dezentralen Wissensbeständen und komplexen Zusammenhängen von beobachtbaren Phänomenen und (grundrechtsrelevanten) Wirkungen erscheint als erste Gruppe von angezeigten Maßnahmen diejenige, die auf die Verbesserung des Regulierungswissens abzielt (vgl. Kap. 4.1).

### 3.4.2. Durchgreifen bei Äußerungen mit unmittelbarem Gefahrenpotenzial

Dort, wo Äußerungen unmittelbar Individual- oder Kollektivrechte verletzen oder gefährden, sind einschränkende staatliche Maßnahmen nicht nur möglich, sondern können sogar geboten erscheinen. An eindeutig rechtswidrige und beweisbar unwahre Behauptungen können klare rechtliche Gegenmaßnahmen anknüpfen (s. Kap. 4.2); das betrifft in der Praxis vor allem Extremfälle. Bei entsprechenden Verfahren ist auf die Wahrung der Kommunikationsfreiheiten und die Berücksichtigung der Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren zu achten. Für die rechtliche Feststellung der Unwahrheit einer Äußerung und des schädlichen Wirkungspotenzials bedarf es einer Einzelfallbetrachtung im Rahmen eines rechtsförmigen Verfahrens. Durch diese Anforderungen sind entsprechende Verfahren faktisch kaum in der Lage, mit den Mengen und dem Verbreitungstempo von potenziell schädigenden Kommunikaten, etwa in Angeboten von Medienintermediären, umzugehen. Dies ist aber eine Konsequenz, die für alle rechtsgutverletzenden Medieninhalte gilt und kein desinformationsspezifischer Aspekt.

### 3.4.3. Ermöglichung und Unterstützung der Aushandlung gesellschaftlicher Wahrheitsfindung

Gegenmaßnahmen bei nicht eindeutiger Wahrheitslage – vor einer Feststellung der Unwahrheit in einem rechtlichen Verfahren – sind auf den Zweck zu beschränken, die gesellschaftliche Wahrheitsfindung zu ermöglichen und zu unterstützen, soweit rechtliche Steuerung dabei überhaupt hilfreich sein kann (vgl. Kap. 4.3). Ausnahmen der verfassungsrechtlich angezeigten Zurückhaltung staatlicher Anknüpfung an die Wahrheit/Unwahrheit von Aussagen ergeben sich dort, wo diese dem Prozess des gesellschaftlichen Diskurses entzogen sind. Dies gilt insbesondere bei zeitlicher Nähe zu einem Wahlakt oder bei Kommunikationsformen, die an ein segmentiertes Publikum gerichtet, aber nicht der Öffentlichkeit zugänglich sind, obwohl ein öffentliches Interesse an der Auseinandersetzung über den Inhalt der Äußerung besteht.

---

<sup>214</sup> Hoffmann-Riem, 2014, S. 5.

### 3.4.4. Kontrafaktische Stabilisierung des Vertrauens in journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte

In den besonderen Fällen können rechtliche Anforderungen an die Einhaltung der für die Wahrheitsfindung zentral wichtigen Sorgfalt anknüpfen, um das Vertrauen in journalistische Inhalte aufrecht zu erhalten. Dies gilt bspw., wenn Kommunizierende sich auf einen erhöhten Wahrheitsanspruch berufen oder in denen Rezipierende einer Aussage wegen eines vermeintlichen Richtigkeitsanspruchs in besonderer Weise vertrauen. Die zu diesem Zweck angestrebten Verfahren müssen möglichst staatsfern ablaufen, um eine inhaltsbezogene staatliche Einflussnahme auf journalistische Inhalte zu vermeiden (s. Kap. 4.3.2). Der Grad der einzufordernden Sorgfalt hängt vom Einzelfall ab. Dem anzulegenden Maßstab kann sich anhand der Kriterien der publizistischen Gestaltung, der Breitenwirkung und der Aktualität genähert werden.

### 3.4.5. Demotivierung der Äußernden von überwiegend wirtschaftlich begründeter Falschinformation

Einen weiteren Sonderfall stellen Formen bezweifelbarer Aussagen dar, die in erster Linie aus wirtschaftlichen Motiven getätigt werden. In diesen Fällen ist die Aussage regelmäßig von der Meinungsfreiheit gedeckt. Rechtliche Formen der Entkopplung von Aussage und Möglichkeiten ihrer ökonomischen Nutzung können aber als verhältnismäßiger Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit erscheinen, wenn die Äußerungen Gefährdungspotenzial für gesellschaftliche Rechtspositionen aufweisen. Entscheidender Aspekt ist auch hier entsprechend die (soziale) Schädlichkeit der Inhalte, sodass die Feststellung einer etwaigen Demonetarisierungsentscheidung vorgelagert sein muss. Das führt zu einem strukturell ähnlichen Problem wie bei der Feststellung von Wahrheit – es bedarf eines gleichförmigen Einzelfallverfahrens, in dessen Verlauf diese Feststellung und die nötige Abwägung getroffen werden können (vgl. auch Kap. 4.3.3).

### 3.4.6. Verhinderung nicht kommunikativ begründeter Erhöhung von Relevanz und Reichweite

Beschränkende gesetzliche Vorgaben, die an zulässige Inhalte anknüpfen, müssen auf ein Minimum reduziert werden (vgl. Kap. 3.3). Gleichzeitig ist ein besonderer Aspekt von Desinformationskampagnen auch die (Aus-)Nutzung verbreitungstechnischer Möglichkeiten, etwa durch das Anlegen vieler Fake-Accounts oder Zuhilfenahme von Bot-Netzwerken, die eine hohe Relevanz oder einen hohen Grad an Zustimmung zu einer bestimmten Äußerung suggerieren. Ein inhalts-agnostischer Ansatzpunkt können mit Blick auf die Gewährleistung eines Mindeststandards kommunikativer Chancengerechtigkeit verbreitungsbezogene Governance-Maßnahmen sein. Eine Ebene von Gegenmaßnahmen betrifft insoweit Vorkehrungen gegen solche Formen der missbräuchlichen Ausnutzung von Kommunikationsmöglichkeiten, die insbesondere Plattformen für nutzergenerierte Inhalte zur Verfügung stellen: Dort, wo einzelne Kräfte die Wahrnehmung von Äußerungen so stark beeinflussen, kann der Zugang anderer Sichtweisen zu Rezipientinnen und Rezipienten erheblich erschwert oder durch artifiziell entstandene Reichweite andere Sichtweisen in den Hintergrund gedrängt werden. Hier kommen potenziell staatliche Governance-Maßnahmen mit dem Ziel, Chancengerechtigkeit (wieder) herzustellen, in Betracht (s. Kap. 4.4).

### 3.4.7. Meta-Herausforderung: Etablierung von Gegenmaßnahmen im Rahmen „hybrider“ Governance-Ansätze

Bei der Frage der Regulierungsansätze zur Umsetzung dieser Gegenmaßnahmen tritt ein allgemeines Steuerungsproblem bei der Governance von Intermediären zu Tage<sup>215</sup>: Auch im Bereich der Desinformations-Governance gilt die grundsätzliche Haftungsprivilegierung von Anbietern, die fremde Inhalte vorhalten (vgl. § 10 TMG; Art. 14 Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (EC-RL)). Daneben kann der Gesetzgeber nicht unmittelbar auf (zulässige) Inhalte Einfluss nehmen, ohne gegen den Grundsatz der Staatsferne zu verstoßen. Aus der Zusammenschau folgt, dass sowohl unmittelbare desinformationsbezogene Vorgaben an Anbieter von intermediären Angeboten als auch Formen der Beweislast-

215 Vgl. dazu *Schulz/Dreyer*, 2020.

umkehr mit einem strukturell vergleichbaren Effekt nicht zum Bereich des gesetzgeberischen Instrumentariums zählen können. So führte die Beweislastumkehr hier ebenfalls dazu, dass die Plattformen behauptete gesetzliche Verstöße ihrer Nutzerinnen und Nutzer widerlegen müssten, die sich weder in ihrem Einfluss- noch regelmäßig in ihrem Kenntnisbereich befinden. Dabei wird deutlich, dass die Frage, inwieweit die Darlegungslast in solchen Fällen bei den Plattformen liegt, systematisch mit der nach grundsätzlicher Verantwortlichkeit von Plattformen für die Inhalte Dritter zusammenhängt.

Hinzu tritt eine Reihe weiterer Umstände, die Einfluss auf die Wahl adäquater Governance-Ansätze haben können. So gilt bei der Durchsetzung nationaler Vorschriften gegenüber im EU-Ausland niedergelassenen Diensten der Informationsgesellschaft grundsätzlich das Herkunftslandprinzip. Eine Durchsetzbarkeit etwaiger nationaler desinformationsbezogener Vorgaben und die Vollstreckung von behördlichen Maßnahmen gegenüber diesen Anbieterinnen und Anbietern kann nur in Ausnahmefällen und dann unter Einhaltung der Verfahren nach Art. 3 (4) b), (5) EC-RL erfolgen. Dies schließt ein Vorgehen gegen entsprechende Anbieter nicht aus, macht die Umsetzung aber komplex und langwierig. Daneben verfügen Intermediäre über weitreichende Privatautonomie: Sie können Form und Ausprägung ihres Angebots im Rahmen der allgemeinen Gesetze grundsätzlich selbst bestimmen und auch jederzeit ändern. Dazu gehören auch über bestehende und zukünftige gesetzliche Normen *hinausgehende* Verbote und Restriktionen, was Formen von Desinformation angeht. Dort, wo Plattformen allerdings (freiwillig) bestimmte Verfahren für den Umgang mit Formen von Desinformation einführen, könnten gesetzliche Vorgaben diese Verfahren rechtlich rahmen und etwa die Einhaltung grundrechtssichernder Mindeststandards vorsehen.

Ob und welche Möglichkeiten der Gesetzgeber hat, hier selbst und unmittelbar zu regulieren, wirft eine Reihe grundlegender rechtliche Fragen auf. In welchem grund- und menschenrechtlichen Spannungsfeld sich staatliche und plattform-eigene Governance-Formen vollziehen und verschränken, ist bislang nur unzureichend untersucht. Folgende Dimensionen spielen dabei eine Rolle:

- Inwieweit sind die Plattformen bei der Entwicklung und Anwendung der Plattformregeln selbst an Grund- und Menschenrechte gebunden?<sup>216</sup>
- Welchen grund- und menschenrechtlichen Schutz genießen die Plattformen bei der Entwicklung und Anwendung dieser Regeln<sup>217</sup> – auch vor dem Hintergrund, dass diese Regeln ihr Produkt im engeren Sinne definieren?<sup>218</sup> Inwieweit gilt bei der Regulierung von Plattformen und von Kommunikation auf Plattformen der Grundsatz der Staatsferne?
- Inwieweit können dem Staat, der Regeln für die Plattformen setzt, dadurch verursachte Löschungen oder Einschränkungen der Inhalteverbreitung selbst als Verletzung von Grund- und Menschenrechten der Nutzerinnen und Nutzer zugerechnet werden?

Hier bewegt sich der Staat in einem engmaschigen Spannungsfeld, auch was prozedurale Regelungen wie Beweislastumkehrungen angeht. So kann die Frage, inwieweit eine Darlegungslast bei den Plattformen liegt, auch erst geklärt werden, wenn generell die Verantwortung von Plattformen für Inhalte Dritter abschließend geklärt ist. Restriktive gesetzliche Vorgaben, die Plattformen zu einem bestimmten Umgang mit Desinformation verpflichten, können hier auf solche Formen beschränkt sein, die eine Gefährdung von Rechtsgütern zur Folge haben. Je greifbarer diese Gefährdung ist, desto eher erscheinen gesetzliche Eingriffsmöglichkeiten gerechtfertigt. Angesichts der beständigen Ausdifferenzierung der „Hausregeln“<sup>219</sup> bietet sich jedenfalls an, innerhalb des aufgespannten grund- und menschenrechtlichen Rahmens neue staatliche Handlungsinstrumente zu entwickeln – für Desinformation und darüber hinaus.

Insgesamt ergibt sich daraus für weite Teile der Regulierung von Desinformation eine Governance-Struktur, in der der Staat und Plattformen bestenfalls eng und kooperativ miteinander arbeiten, damit sich eine innere Kohärenz von Steuerungszielen und der Umsetzung des entsprechenden Instruments ergibt. Angesichts der dafür erforderlichen hohen Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft der umzusetzenden Maßnahmen auf Seiten der Plattformen, der unterschiedlichen faktischen Zugriffsmöglichkeiten und der nötigen Skalierbarkeit von Lösungen mit Blick auf die schier unermessliche

216 Vgl. *Mayen*, 2018, 1; *Elsaß u. a.*, 2017, 234 (238 f.); *Engeler*, 2019.

217 Vgl. etwa *Gostomzyk*, 2018, S. 118 ff.

218 *Kettemann/Schulz*, 2020, (33).

219 *Katzenbach*, 2020.

Anzahl von Einzelkommunikationen erscheinen diese Maßnahmenbereiche als neue, moderne Formen „hybrider Governance“<sup>220</sup>, in denen staatliche Regulierung und anbietereigene Governance-Bereiche verschränkt sind und gegenseitig aufeinander wirken (zu möglichen Ausgestaltungen, vgl. Kap. 4). Wo bislang Formen der Selbstregulierung angesichts ihrer begrenzten Wirksamkeit<sup>221</sup> eher kritisch gesehen wurden, erscheinen Formen der Ko-Regulierung mit staatlichen Durchgriffsmöglichkeiten in der Hinterhand jedenfalls dort problematisch, wo durch ein behördliches Durchgreifen bei einem Selbstregulierungsausfall die eben beschriebenen Governance-Probleme erneut aufschienen. Hier bedarf es neuer Ansätze, die insbesondere eine staatsferne Aufsicht und kooperative Weiterentwicklung anbieterseitig vorgelegter Verhaltensregeln ermöglichen.

---

220 Unter „hybriden Governance-Formen“ werden „institutionelle Arrangements“ (Prittwitz, 2000) verstanden, die hierarchische und kooperative Steuerungsinstrumente, politische und technische Arenen und damit konfliktbeladene und konsensuale Policy-Prozesse miteinander verkoppeln (Hey u. a., 2008).

221 Colliver, 2020.

# 4. MÖGLICHE REGULIERUNGSANSÄTZE UND -INSTRUMENTE

Die Identifikation struktureller Lücken im Rechtsschutz und die Analyse der staatlichen Möglichkeiten und Grenzen ihrer Schließung hat gezeigt, dass Maßnahmen insbesondere in sechs Bereichen in den näheren Blick zu nehmen sind: Solche, die das Steuerungswissen verbessern, um Gesetzgeber und Behörden Formen evidenzbasierter Governance zu ermöglichen (Kap 4.1) sowie solche, die an einzelnen Äußerungen ansetzen. Auf dieser Ebene können unterschiedliche Maßnahmen anknüpfen an Äußerungen, die objektiv und erwiesenermaßen falsch sind (4.2), und solchen, die nicht oder nicht vollständig falsifizierbar sind (4.3.; 4.3.1), zu denen die Sonderfälle gehören, in denen eine Äußerung einen erhöhten Wahrheitsanspruch hat (4.3.2) und die überwiegend wirtschaftlich motiviert sind (4.3.3). Als weiterer größerer Anknüpfungspunkt scheint die technische Verbreitungsform von Desinformation auf (4.4), s. Abb. 4.

Abbildung 4: Äußerungstypen und Fokusbereiche für Gegenmaßnahmen

|   |  |
|---|--|
| <b>Steuerungswissensbezogene Anknüpfungspunkte</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Plattformwissen</li><li>• Wirkungswissen</li></ul>   |
| <b>Einzeläußerungsbezogene Anknüpfungspunkte bei falsifizierbaren Inhalten</b>                              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Unmittelbare Gefährdung für Leib, Leben, gesellschaftliche Interessen oder</li><li>• Irreführende Äußerungen in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit Wahlen</li></ul> |
| <b>Einzeläußerungsbezogene Anknüpfungspunkte bei nicht oder nicht vollständig falsifizierbaren Inhalten</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Zweifel an der Wahrheit</li><li>• Besonderer Wahrheitsanspruch / journalistische Gestaltung</li><li>• Wirtschaftlich motiviertes Trolling</li></ul>                        |
| <b>Verbreitungsbezogene Anknüpfungspunkte</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Koordiniertes nichtauthentisches Handeln</li><li>• Politische Kommunikation über Targeting</li></ul>   |

Quelle: Eigene Darstellung

Die Analyse möglicher Governance-Ansätze erfolgt dabei systematisch und beschreibt zunächst das jeweilige Ziel (Schutz von Rechtspositionen) und die Maßnahme zur Zielerreichung. Daraufhin wird akteursbezogen analysiert, welche Adressaten für die Umsetzung der Maßnahmen in Betracht kommen, welcher Regulierungsansatz dabei erfolgversprechend erscheint und inwieweit der Erfolg der Maßnahme von bestimmten Wirkungsvoraussetzungen bzw. -bedingungen abhängt.



## 4.1. ANSÄTZE ZUR VERBESSERUNG DER GOVERNANCEBEZOGENEN WISSENSGRUNDLAGEN

Um effektiv und angemessen auf mögliche Risikopotenziale von Desinformation reagieren zu können, benötigen staatliche, aber auch gesellschaftliche Akteure Wissen. Dieses bezieht sich auf Kenntnisse zu Ausmaß und Verbreitung relevanter Äußerungen und Kampagnen, Wissen über die beteiligten Akteursstrukturen und -netzwerke, Evidenzen zu Wirkungen und Wirkungspotenzialen von bezweifelten Äußerungen, aber auch solches über Formen, Reichweite und Auswirkungen von Maßnahmen privater Akteure in diesem Bereich.<sup>222</sup> Entscheidet der Staat sich auf Grundlage des vorhandenen Wissens zu gesetzlichen oder behördlichen Maßnahmen, ist auch das Wissen über die Steuerungswirkungen und -folgen von Bedeutung. Mit Hinblick auf diese ganz unterschiedlichen Bestände wird klar, dass das relevante Wissen nicht zentral vorliegt, sondern dezentral bei unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren vorhanden ist oder dort erzeugt werden muss. Als Maßnahmen zur Aneignung steuerungsrelevanten Wissens kommen damit Formen von Offenlegungs- bzw. Veröffentlichungspflichten oder Zugriffsrechten zu bereits vorhandenen Wissensbeständen bei Privaten in Betracht.

Mit Blick auf Kenntnisse zu Umfang und Reichweiten von Desinformationsphänomenen, Akteursstrukturen, Äußerungsinhalten und Kommunikationsstrategien sowie bereits implementierten Gegenmaßnahmen rücken die Medienintermediäre in den Fokus. Der Zugang zu deren Wissensbeständen über öffentliche und halb-öffentliche Kommunikationsprozesse auf ihren Plattformen (Plattformwissen) erscheint so als zentrale Vorbedingungen „guter Governance“. Verpflichtete wären damit private Akteure, die sich ggf. auf Geschäftsgeheimnisse bei Offenlegungspflichten berufen können. Struktureller Nachteil von Informationspflichten oder Zugangsrechten ist, dass eine vollständige Überprüfung der Richtigkeit der Daten aus der Sphäre privater Unternehmen regelmäßig nicht möglich erscheint. Bei der Sicherung der Verlässlichkeit und Validität der von Anbietern zur Verfügung gestellten Daten und Informationen geraten klassische gesetzliche Pflichten allerdings an Grenzen. Hier scheint die unter Kapitel 3.4 aufgezeigte Erforderlichkeit einer engen Zusammenarbeit von Staat und Plattformen auf.

Einblicke in die Prozesse der Plattformen verschaffen nicht nur dem regulierenden Akteur, sondern auch der Wissenschaft und der Öffentlichkeit Einschätzungsmöglichkeiten, welches Ausmaß Desinformationsaktivitäten aufweisen und wie effizient Plattformen darin sind, äüßerungs- oder Account-bezogene Governance-Entscheidungen zu treffen. Durch die zahlenmäßige Offenlegung der Plattformpraktiken können die Anbieter selbst falschen Erwartungshaltungen vorbeugen und bieten die Grundlage für zielführende Regulierungsansätze.<sup>223</sup> Als Ausgestaltungsmöglichkeit kommt dabei bspw. eine Verpflichtung der Plattform zur Veröffentlichung regelmäßiger Transparenzberichte für den Bereich Desinformation in Betracht. Bestehende Monitoring-Vorgaben weisen hier derzeit auf Optimierungsmöglichkeiten bzgl. vergleichbarer Berichtsstrukturen, einheitlicher Kriterien und Zählungen sowie gleichlaufender Betrachtungsbereiche hin. Eine weitergehende Möglichkeit stellt die spezifische Verpflichtung zur Bereitstellung länderbezogener Daten dar, um nicht lediglich überregional aggregierte Zahlen als Entscheidungsgrundlage nutzen zu müssen. Außerdem sollten die Berichte über die Nennung von Fallzahlen hinausgehen und insbesondere identifizierte größere Kampagnen und Strategien aufzeigen sowie die plattforminternen Verfahrensabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend transparent gestalten.

Die auf Seite privater Anbieterinnen und Anbieter vorhandenen Wissensbestände können aber noch keine unmittelbare Aussage über Gefährdungspotenziale oder Wirkungen auf die Rezipierenden treffen. Die Generierung entsprechenden Wissens erfolgt durch die Wissenschaft. Diese Erschaffung von Effekt- oder Wirkungswissen ist ebenfalls wichtige Voraussetzung für die Prüfung etwaiger staatlicher Gegenmaßnahmen. Das zeigt die Relevanz des Zugriffs von Forschenden auf die Wissensbestände der Plattformen. Soweit Plattformen sich bei Gewährung von Datenzugang auf regulatorische Hindernisse wie DSGVO-Vorgaben berufen, sind die Möglichkeiten der datenschutzrechtlichen Forschungsprivilegien, wie in Art. 89 DSGVO hinterlegt, auszunutzen. Durch die Anwendung der dortigen Öffnungsklausel in den einzelnen Mitgliedstaaten können hier zudem weitere gesetzliche Klarstellungen erfolgen. Auch auf EU-Ebene können weitere Rechtsgrundlagen geschaffen werden: So sieht der Entwurf des DSA in Art. 31 (2) die Pflicht sehr großer Onlineplattformen zur Schaffung eines Datenzugangs für die Forschung vor. Hier sind Regelungsaktivitäten aber nicht nur auf den Zugang zu wissenschaftlichem Wissen beschränkt, sondern können sich auch auf Förderungen von Forschungsprojekten und Formate wissenschaftlichen Erkenntnistransfers in die Politik erstrecken.

<sup>222</sup> Vgl. die Vorschläge für eine Forschungsagenda bei *Bliss u. a.*, 2020.

<sup>223</sup> *Gorwa/Ash*, 2020, S. 295 (m. w. N.); *Keller/Leersen*, 2020, S. 220 ff.

Zuletzt müssen rechtliche Maßnahmen vor ihrer Umsetzung auch mit Blick auf ihre intendierten Auswirkungen und ihre möglichen Folgen für geschützte Rechtspositionen diskutiert werden. Das dafür nötige Steuerungswirkungswissen stammt entweder aus dem Erfahrungswissen der lenkenden Akteure oder dem Bereich der Regulierungs- bzw. Evaluationsforschung. In der Regel verfügt die Legislative hier prinzipiell bereits über Zugang zu (begrenztem, weil zukunftsgerichtetem) Erfahrungswissen. Auf dieser Ebene geht es vor allem um Vorgaben, dieses Wissen verfügbar zu halten und die Bewusstmachung, es auch zu nutzen und bei Entscheidungen zu berücksichtigen.

## 4.2. ÄUSSERUNGSBEZOGENE ANSÄTZE BEI OBJEKTIV FALSIFIZIERBAREN INHALTEN

Die Wahrheit einer Aussage kann aus rechtswissenschaftlicher Sicht nur sehr begrenzt als Grundlage für Maßnahmen genutzt werden, da diese in erster Linie durch die Gesellschaft in (kommunikativen) Aushandlungsprozessen konstruiert wird (vgl. dazu Kap. 3.3). Wahrheit kann deshalb nur dort einen rechtlichen Ansatzpunkt bilden, wo Äußerungen zweifelnsfrei objektiv falsifiziert werden können. Dies ist etwa der Fall bei offensichtlichen Abweichungen von einem objektiv beobachtbaren Zustand, bei vollständig erfundenen Äußerungen oder nachweisbaren Manipulation von fotografischen, audiovisuellen oder Tonaufnahmen („Manipulated Content“)<sup>224</sup> sowie dort, wo dadurch Rechtsgüter Einzelner oder der Gesellschaft verletzt oder gefährdet werden. Dafür sind stets einzelfallbezogene, gleichförmige (Gerichts-)Verfahren nötig, deren Ziel die Wahrheitsfindung und -feststellung ist und die auf dieser Grundlage über Rechtsverletzungen, -folgen und etwaige Ansprüche urteilen.

### 4.2.1. Gesetzliche Verbote

Die Rechtsordnung verbietet unwahre Äußerungen derzeit in engen Grenzen (vgl. §§ 185 ff., 130 StGB). Jenseits dieser Ausnahmen stellt die Verbreitung von Desinformation regelmäßig keine strafrechtlich relevante Rechtsverletzung dar.<sup>225</sup> Begründet liegt dies darin, dass der Aushandlungsprozess über die „Wahrheit“ vorwiegend bei der Gesellschaft liegt: Ein grundsätzliches gesetzliches Verbot der Äußerung unwahrer Behauptungen kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil dann eine (zentrale) staatliche Stelle über Wahrheit oder Unwahrheit einer Information entscheiden müsste. Dort, wo mögliche unwahre Behauptungen aber individuelle oder gesellschaftliche Rechtspositionen gefährden, kommen gesetzliche Maßnahmen in Betracht<sup>226</sup> – strafrechtlich sanktioniert werden kann hier nur Verhalten, welches in erheblichem Maße sozialschädlich ist.<sup>227</sup> Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn Aussagen besonders verwerflich sind oder erhebliche Risikopotenziale aufwerfen.<sup>228</sup> Dies ist bspw. der Fall, wenn ehrverletzende Falschaussagen zu Einzelpersonen oder Gruppen getroffen werden (vgl. § 187 StGB). Diese engen Grenzen verbotener Äußerungen sind auch vor dem Hintergrund der Meinungsfreiheit geboten, da insbesondere generalisierte Verbote einen erheblichen Eingriff in die Äußerungsfreiheit darstellen können.

Mit Blick auf die in Kapitel 3 identifizierten Schutzlücken ergeben sich drei Bereiche, in denen ein gesetzliches Verbot von Äußerungen grundsätzlich möglich erscheint: (a) in Bezug auf desinformierende Aussagen, die eine unmittelbare Gefährdung für Leib und Leben einer dritten Person darstellt<sup>229</sup>; (b) in Bezug auf falsifizierbare Behauptungen, die eine unmittelbare, konkrete Gefährdung für gesellschaftliche Interessen wie die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit darstellen<sup>230</sup>; und (c) in Bezug auf irreführende Äußerungen in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit Wahlen, bei denen aus zeitlichen Gründen eine gesellschaftliche Aushandlung der Wahrheit nicht möglich ist. Letztere Situation kann sich insbesondere bei Desinformation ergeben, die in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu einem Wahlakt verbreitet wird und die erhöhtes Manipulationspotenzial aufweist (insbesondere durch Zwang oder emotionalen Druck), da durch das Fehlen entsprechender diskursiver Gegenreden die Freiheit sowie die Integrität der Wahl gefährdet werden könnte.

224 Sog. „Deep Fakes“, bei denen mit Hilfe technischer Verfahren realistisch erscheinende Aufnahmen so nicht stattgefundenere Ereignisse erzeugt oder manipuliert werden können, stellen dabei nur eine neuere Form von Medienmanipulation dar. Daneben gab und gibt es eine ganze Reihe analoger und digitaler Möglichkeiten der Veränderung und Kombination von Medieninhalten zu Zwecken der Irreführung.

225 Probleme treten hier auf im Hinblick auf die Durchsetzung der bestehenden Strafnormen online auf, welchen das NetzDG Abhilfe schaffen soll; vgl. Spindler u. a., 2018, Rn. 6.

226 Helm/Nasu, 2021, 302.

227 Vgl. BVerfG, NJW 1998, 443 (443).

228 Löber/Rofnagel, 2020, S. 182.

229 Helm/Nasu, 2021, 302.

230 Helm/Nasu, ebd.

Solche gesetzlich festgelegten Verbote verpflichten unmittelbar die Äußernden. Über die Haftungsvorgaben für Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten (Host Provider, § 10 TMG) sind die Anbieter ab dem Zeitpunkt der Kenntnis aber ebenfalls für entsprechende Inhalte verantwortlich. Mittelbar können sich entsprechende Verbote so in Form von Löschungspflichten an Plattformen richten.

## 4.2.2. Löschung/Sperrung

Parallel zum Verbot entsprechender Informationen kommt ihre Löschung oder Sperrung in Betracht. Durch die Löschung desinformierender Inhalte können die identifizierten Situationen mit derzeit geringerem Rechtsschutz ebenfalls verbessert werden, da sich die Rechtsgutsgefährdung durch die dann nicht mehr mögliche Wahrnehmbarkeit und (Weiter-)Verbreitung regelmäßig erledigt. Eine Besonderheit der drei im vorausgegangenen Abschnitt genannten Situationen besteht darin, dass hier jeweils „Gefahr im Verzug“ ist, d. h. es kommt auf die möglichst schnelle Entfernung der Inhalte an. Bei der Durchsetzung des Verbots sind insoweit ausnahmsweise einstweilige Formen der Durchsetzung denkbar, sodass die relevanten Äußerungen zunächst gelöscht oder gesperrt und ihre Falsifizierbarkeit nachträglich im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens festgestellt wird (zu Formen der geringeren Sichtbarkeit, vgl. nachfolgenden Abschnitt zu Downranking/Depriorisierung).

Mit Blick auf die Meinungsfreiheit sollte das Mittel der Löschung von Inhalten grundsätzlich als restriktives Instrument angesehen werden. Eine Löschungspflicht kann insbesondere da angezeigt sein, wo Aussagen gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen<sup>231</sup> – hier ist die Löschung/Sperrung akzessorisch zur Verbotsdurchsetzung. Eine darüberhinausgehende, staatlich angeordnete Löschungspflicht für objektiv falsifizierbare Inhalte allgemein verbietet sich hingegen, da eine staatliche Entscheidung über Wahrheit potenziell gravierende Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit haben kann (vgl. Kap. 3.3).

Jedoch könnten Plattformen sich in ihren Geschäftsbedingungen eine Löschung als Sanktion für objektiv falsifizierbare Inhalte vorbehalten, auch ohne dass diese Inhalte im Einzelnen Gefährdungspotenziale aufweisen.<sup>232</sup> Zwar muss auch im Rahmen der Anwendung von Regelungen in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) durch die Plattform die mittelbare Drittwirkung der Meinungsfreiheit nach Art. 5 GG sowie (nachrangig) die Persönlichkeitsrechte der Nutzerinnen und Nutzer nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG über die Generalklauseln der §§ 242, 307 BGB beachtet werden. Jedoch sind nach deutschem Recht insbesondere falsche Tatsachenbehauptungen aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit ausgenommen.<sup>233</sup> Zudem stellt die Löschung *objektiv falsifizierbarer* Aussagen lediglich einen geringen Eingriff in die Meinungsfreiheit der Betroffenen dar. Die dabei zur Anwendung gelangenden Löschungsverfahren der Plattformen müssten mit Blick auf die Berücksichtigung der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte gleichförmig gestaltet sein, sodass eine willkürliche oder ausschließlich bestimmte Sichtweisen diskriminierende Löschung von Inhalten ausgeschlossen ist. Darüber hinaus sollten Widerspruchsverfahren für Betroffene vorgehalten werden, die so die Möglichkeit haben, die Lösungsentscheidung überprüfen zu lassen und ggf. deren Aufhebung zu bewirken. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund fälschlicherweise als unwahr identifizierter Inhalte angezeigt, da es sich bei derartigen Fehlentscheidungen um empfindliche Berührungen der Meinungsfreiheit handelt.

Leicht zugängliche und verständliche Informationen über die Entfernunggründe und Einspruchsmöglichkeiten bieten dabei eine Grundlage für die Überprüfung und substantiierte Anfechtung der Maßnahme.<sup>234</sup> Zudem können diese Formen der Aufklärung auch dazu führen, dass Nutzerinnen und Nutzer die Entscheidung eher akzeptieren oder nachvollziehen können und zukünftig keine desinformierenden Inhalte erstellen oder verbreiten. Sind die Entscheidungen auf Grundlage solcher Transparenzmaßnahmen durch die Nutzerinnen und Nutzer oder ggf. externe Dritte überprüfbar, könnte zusätzlich das Vertrauen in die Plattform steigen. Entsprechend könnten auf dieser Ebene zusätzlich regelmäßige Überprüfungsmechanismen etabliert werden.<sup>235</sup>

231 Vgl. § 3 II Nr. 2 NetzDG.

232 Bislang schließen nur wenige Plattformen in ihren Nutzungsbedingungen jegliche Formen von Desinformation aus, und auch dort nur, wenn diese Schadenspotenzial haben (Pinterest, TikTok). Die meisten Anbieter inklusive Face-book, Twitter und YouTube behalten sich Sanktionen gegenüber Falschinformationen nur in bestimmten Fällen und Kontexten vor, etwa bei möglichen gewalttätigen Folgen oder der Einflussnahme auf Wahlen. Vgl. Bateman u. a., 2021.

233 Grabenwarter, 2020, Rn. 49.

234 Jankowicz/Pierson, 2020, S. 9.

235 Ash u. a., 2018, 1 (19).

### 4.2.3. Downranking/Depriorisierung

Die Maßnahme der Depriorisierung von Inhalten setzt an der Aufmerksamkeitsökonomie der Plattform an: Im Rahmen von Selektions- und Priorisierungsverfahren, die anzuzeigende Inhalte filtern und sortieren, können konkrete Inhalte weniger relevant gemacht werden. Desinformierende Inhalte, die nur noch nachrangig in den Feeds der Nutzerinnen und Nutzern angezeigt werden, sind folglich weniger sichtbar und werden so weniger rezipiert und weiterverbreitet.<sup>236</sup> Die von der Information ausgehenden Rechtsgutsgefährdungen würden durch Depriorisierung deutlich verringert. Da depriorisierte Inhalte in ihrer Sichtbarkeit und Relevanz für den Diskurs geschmälert werden und damit in ihrer Wirkung im Hinblick auf das Einzelkommunikat einer Löschung strukturell ähneln, kommt eine gesetzliche Pflicht dazu nur bei objektiv falsifizierbaren Inhalten mit Gefährdungspotenzial in Betracht. Vor dem Hintergrund, dass eine staatliche Löschungspflicht allgemein für objektiv falsifizierbare Aussagen nicht in Betracht kommt (vgl. Kap. 4.2.2), muss dies aufgrund der faktisch vergleichbaren Wirkung von Depriorisierungen auch für diese gelten.

Jedoch könnten Plattformen sich in ihren Nutzungsbedingungen vorbehalten, objektiv falsifizierte Inhalte mit und ohne Rechtsgutsgefährdungen zu depriorisieren. Die Selektionslogiken sind darauf ausgerichtet, dass den Nutzenden diejenigen Inhalte angezeigt bzw. empfohlen werden, die für sie von besonderem Interesse sein könnten. Jede Priorisierung des einen Inhalts bedeutet also ohnehin die Depriorisierung aller anderen. Behält sich ein Anbieter also vor, falsifizierte Inhalte zu depriorisieren, ist ihm dies im Rahmen der Vertragsautonomie möglich (eingeschränkt wird sie bei der Depriorisierung journalistischredaktioneller Inhalte aber durch § 94 MStV). Bei der Anwendung entsprechender Verfahren muss die Plattform die mittelbare Drittwirkung beachten. Willkürliche oder sachlich ungerechtfertigte Depriorisierungen sind insoweit unzulässig. Außerdem obliegt der Plattform hier selbst die Feststellung der Falsifizierbarkeit. Dies gestaltet sich aus Sicht des Grundsatzes, dass die Wahrheitsfindung dem gesellschaftlichen Diskurs überantwortet ist, problematisch.

Außerdem können Depriorisierungen schwieriger nachzuweisen sein. Betroffene werden durch diese ggf. um effektive Widerspruchsmechanismen gebracht.<sup>237</sup> Ein Indiz dafür, dass eine Depriorisierung stattgefunden hat, könnte eine Kennzeichnung des Inhaltes als bestritten oder unwahr darstellen. Mit Blick auf die grundrechtswahrende Gestaltung des Depriorisierungsverfahrens könnte sich somit eine Verpflichtung ergeben, den Inhalt zusätzlich zu kennzeichnen. Dies kann es den betroffenen Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen, einen Widerspruch gegen die Depriorisierungsentscheidung geltend zu machen. Vorzugswürdig erscheint es jedoch, dass die Plattformen Nutzerinnen und Nutzer über eine desinformationsbezogene Depriorisierung in Kenntnis setzen. Darüber erscheinen die im Rahmen der Löschung besprochenen Verfahrensanforderungen auch hier als angezeigt. Es sollten Widerspruchsmöglichkeiten implementiert und leicht zugängliche und verständliche Informationen über Entscheidungsgründe bereitgestellt werden.

### 4.2.4. Kennzeichnungen

Es sind Fallkonstellationen denkbar, in denen Transparenz im Sinne einer Kenntlichmachung objektiv falsifizierbarer Inhalte zielführender erscheinen kann als ihre Entfernung. Das ist vor allem der Fall, wenn dadurch das Potenzial einer aufklärerischen Wirkung genutzt werden kann, insbesondere in Fällen, bei denen in Rede stehende Inhalte oder die äussernde Person eine besondere Stellung in der gesellschaftlichen Diskussion einnehmen.<sup>238</sup> Werden objektiv falsifizierte Inhalte durch die Kennzeichnung als solche wahrgenommen, kann die Unwahrheit im Weltbild der Rezipientinnen und Rezipienten entsprechend berichtigt werden. Auch stehen die Äußerungen weiterhin der gesellschaftlichen und individuellen Auseinandersetzung über den Inhalt zur Verfügung.<sup>239</sup> Anders als bei „nur“ angezweifelte oder bestrittene Behauptungen (vgl. Kap. 4.3.1.2) erscheint es bei einmal objektiv falsifizierten Inhalten möglich, die (bewiesene) Unwahrheit einer Äußerung, die ansonsten keine Rechtsgüter verletzt, deutlich zu machen, etwa durch die Kennzeichnung „unwahr“ oder „widerlegt“. Die Anforderungen an die Ausgestaltung des Verfahrens bei der Kennzeichnung sind in Kapitel 4.3.1.2 aufgeführt.

<sup>236</sup> Vgl. *Caplan u. a.*, 2018, S. 21.

<sup>237</sup> *Douek*, 2019, 1 (18).

<sup>238</sup> Besprochen am Beispiel der Sperre der Accounts von Donald Trump: *Reinhardt*, 2021; *Fertmann/Pothast*, abrufbar unter <https://www.juwiss.de/05-2021/>.

<sup>239</sup> Dies verweist auf das grundsätzliche Problem von (Profil-)Löschungen, bei denen die relevanten Inhalte dann auch dem Diskurs über sie als Dokumentationsmaterial entzogen sind.

## 4.3. ÄUSSERUNGSBEZOGENE ANSÄTZE BEI NICHT (VOLLSTÄNDIG) FALSIFIZIERBAREN INHALTEN

Ein Großteil der desinformierenden Inhalte ist nicht – oder nicht vollständig – falsifizierbar. Ihnen kann in der Regel nicht mit restriktiven Vorgaben wie Verboten oder Löschungen begegnet werden, sondern die Aushandlung ihrer wahren und un-wahren Gehalte ist in erster Linie dem gesellschaftlichen Diskurs überantwortet (vgl. Kap. 3.3.1). Handlungsmöglichkeiten des Rechts beschränken sich daher auf die Ermöglichung und Förderung gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse über die Wahrheit von Äußerungen; diese Aushandlungsprozesse finden durch Diskurs statt. Maßnahmen zur Diskursstärkung, also solche, die den Diskurs ermöglichen oder fördern, können daher auf den gesellschaftlichen Wahrheitsfindungsprozess positiv einwirken.

### 4.3.1. Anknüpfungspunkte bei angezweifeltten Äußerungen

Kern des Deliberationsprozesses innerhalb des gesellschaftlichen Diskurses ist die Wechselwirkung von Rede und Gegenrede. Die Wahrnehmung abweichender Positionen und die Auseinandersetzung mit dem Gegenüber sind dabei zentrale Bestandteile. Gefördert wird diese Wechselbeziehung, wenn die Gegenrede sichtbar gemacht wird und auf der Wirkungsebene zu einer Auseinandersetzung mit ihr führt. Der gesellschaftliche Aushandlungsprozess wird daher gestärkt, wenn bei nicht objektiv falsifizierbaren Inhalten Zweifel an ihrem Wahrheitsgehalt sichtbar gemacht werden und so der Geltungsanspruch der Äußerung bestritten wird.<sup>240</sup>

#### 4.3.1.1 Identifikation zweifelhafter Äußerungen

Um Zweifel sichtbar zu machen, muss in einem vorgelagerten Schritt eine Identifikation möglicherweise unwahrer bzw. zweifelhafter Inhalte vorgenommen werden. Diese Identifikationsmaßnahmen können dann Grundlage einer Reihe weiterer Maßnahmen bilden, die nachfolgend dargestellt werden.

##### *Meldemöglichkeiten*

Zunächst kann diese Identifikation durch Meldefunktionen ermöglicht werden, welche auch als „Flagging“-Funktionen bezeichnet werden. Sie versetzen Nutzerinnen und Nutzer oder andere Akteure in die Lage, Inhalte melden zu können.<sup>241</sup> An die Meldung kann dann ein (bestenfalls externes) Verfahren zur Überprüfung des Wahrheitsgehalts der jeweiligen Informationen oder eine Form der Kenntlichmachung, etwa von gehäuft gemeldeten Inhalten, angeschlossen werden (vgl. dazu nachfolgende Abschnitte).

Meldefunktionen können hierbei insbesondere im Hinblick auf die meldenden Akteure unterschiedlich ausgestaltet sein. Zunächst können Nutzende der jeweiligen Plattform mögliche Desinformation melden. Ein solches „User Flagging“ ist bereits gängige Praxis vieler Social-Media-Plattformen. Facebook und Instagram etwa ermöglichen es, einen Inhalt mit der Begründung, dass es sich dabei um eine Falschinformation handele,<sup>242</sup> als möglichen Verstoß gegen die Nutzungsbedingungen zu melden.<sup>243</sup>

Bedenken im Hinblick auf User Flagging ergeben sich daraus, dass Nutzerinnen und Nutzer ggf. kein ausreichendes Interesse oder hinreichende Expertise haben, um unwahre Inhalte zuverlässig zu melden.<sup>244</sup> Darüber hinaus wird angemerkt, dass User-Flagging-Systeme (koordiniert) ausgenutzt werden können, um bestimmte Personen oder Meinungen systematisch zu melden und so schlimmstenfalls vom Diskurs auszuschließen.<sup>245</sup> Dieses Risiko kann und wird jedoch häufig dadurch abgemildert, dass weitergehende Maßnahmen erst nach einer kursorischen Überprüfung des Wahrheitsgehaltes der jeweiligen Information ergriffen werden (vgl. Kap. 4.3.1.2).

240 „People typically assume what others say is truthful and accurate unless there is reason for doubt“, *Britt u. a.*, 2019, 94 (98) (m. w. N.).

241 Die Möglichkeit, Inhalte zu melden, ist auf den Social Media Plattformen weit verbreitet.

Facebook: <https://de-de.facebook.com/help/1380418588640631>; Twitter: <https://help.twitter.com/de/safety-and-security/report-abusive-behavior>; Instagram: <https://about.instagram.com/de-de/community/safety>.

242 Die Bezeichnungen der Plattformen variieren hierbei zwischen „falscher Information“ oder „Fehlinformation“.

243 Die Verbreitung von Falschinformationen ist dabei einer von mehreren Meldegründen.

244 Vgl. im Kontext der Meldung von Hate Speech: *Wilson/Land*, 2020, 1 (36).

245 *Wilson/Land*, ebd.; *Wilson/Land*, ebd., 47 (36).

Eine Sonderform stellt das Melden von Inhalten durch Expertinnen und Experten sowie besonders vertrauenswürdige Institutionen oder Nutzende<sup>246</sup> dar (sog. „Trusted Flagging“). Youtube, Facebook und Twitter haben ein solches Trusted-Flagger-Programm implementiert, bei dem NGOs, Regierungsbehörden und Einzelnutzerinnen und -nutzer, die idealerweise Expertise in mindestens einem der durch die Gemeinschaftsrichtlinien untersagten Bereiche haben, Inhalte melden können. Meldungen durch Trusted Flagger werden dann seitens der Plattform priorisiert überprüft (vgl. auch Kap. 4.3.1.2).<sup>247</sup> Diese Möglichkeit der Meldung durch Fachkräfte sowie besonders vertrauenswürdige Institutionen und Nutzende bietet den Vorteil, dass aufgrund der Expertise und/oder der Zuverlässigkeit der Akteure ein geringeres Risiko von fälschlicherweise gemeldeten Beiträgen besteht. Potenziell können hierdurch auch Ressourcen bei einer nachfolgenden Überprüfung eingespart werden. Jedoch werden etwa bei Youtube bisher weniger als 1 % der Inhalte durch Trusted Flagger gemeldet<sup>248</sup>, was die begrenzte Skalierbarkeit von Flagging-Programmen durch Personen mit entsprechender Expertise verdeutlicht. Dennoch sind Trusted-Flagger-Programme und -Initiativen grundsätzlich dazu geeignet, Hinweise auf relevante Falschinformationen durch Expertenstellen zu erhalten, während der weitere Umgang damit den Plattformen selbst überlassen ist.

Meldefunktionen für Nutzerinnen und Nutzer werden bereits von den meisten Plattformen vorgehalten. Eine Verpflichtung zur Vorhaltung und Implementierung von Meldefunktionen kann jedoch grundsätzlich auch gesetzlich festgelegt werden. Meldefunktionen, welche Personen lediglich dazu befähigen, Inhalte an die Plattform zu melden (nicht, diese zu kennzeichnen), stellen noch keinen Eingriff in die Meinungsfreiheit oder die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Äußernden dar. Der mit der gesetzlichen Pflicht zu einem Vorhalten von Meldesystemen einhergehende Eingriff in die Berufsfreiheit erscheint mit Blick auf die durch Desinformation entstehenden Risikopotenziale regelmäßig gerechtfertigt.<sup>249</sup> Dort, wo Plattformen Verfahren für den Umgang mit entsprechenden Meldungen bereitstellen, können Rechtsvorschriften Regeln für einzuhaltende Mindeststandards und Rechtsschutzmöglichkeiten vorsehen.

Um die Effektivität von Flagging-Funktionalitäten zu sichern, bieten sich bestimmte Verfahrensausgestaltungen an. Meldungen durch Nutzerinnen und Nutzer setzen auf einer vorgelagerten Ebene Wissen über die Existenz dieser Möglichkeiten und ihrer Abläufe seitens der Anwenderinnen und Anwender voraus. Hierüber kann die Plattform bspw. durch Hinweise bei erstmaliger Anmeldung oder verständlichen Hinweissymbolen beim Aufrufen von Inhalten im Vorfeld aufklären. Da sich an die Meldungen durch Nutzende sowie Expertinnen und Experten in der Regel eine Überprüfung der Inhalte durch die Plattform anschließt, kann es im Hinblick auf Qualität und Skalierbarkeit zudem hilfreich sein, eine größere Anzahl an kontextuell versierten (z. B. im Hinblick auf Covid-19 im Gesundheitssektor) „Content Reviewern“ einzustellen.<sup>250</sup>

### Formen automatisierter Erkennung

Schließlich besteht auch die Möglichkeit der proaktiven Aufdeckung von Desinformation durch die Plattform selbst. In erster Linie erfolgt dies derzeit durch den Einsatz von Algorithmen, welche mögliche relevante Inhalte vorfiltern, um diese dann durch Menschen überprüfen zu lassen.<sup>251</sup> Hier muss unterschieden werden zwischen Algorithmen, die textuelle Inhalte herausfiltern, und solchen, die zur Aufdeckung von manipuliertem Bild- sowie audiovisuellem Material verwendet werden. Textuelle Inhalte können entweder durch Ansätze, die Textanalyseverfahren nutzen, oder durch Nutzung von Metadaten automatisiert untersucht werden.<sup>252</sup> Bei Bildmaterial oder audiovisuellen Inhalten wird dagegen zwischen sog. „Matching“-Modellen und Vorhersagemodellen unterschieden. Erstere gleichen Inhalte mit einer umfassenden Datenbank ab und erkennen Gemeinsamkeiten mit bereits bestehenden Daten. Letztere werden dazu genutzt, Merkmale neuer Inhalte, die zuvor noch nicht gesichtet wurden, zu identifizieren.<sup>253</sup>

Automatisierte Bewertungen der Wahrhaftigkeit von Inhalten (bspw. auf Grundlage ihrer Quelle oder URL) oder Differenzierung nach ihrer Zuverlässigkeit (basierend auf einer Bewertung ihrer Erstellerinnen und Ersteller; vgl. Kap. 4.3.1.2)<sup>254</sup> sind voraussetzungsvoll. Sie lassen die geäußerten Zweifel zur Tauglichkeit der „Wahrheit“ als Ansatzpunkt (vgl. Kap. 2.1.2) außer Acht. Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit automatisierte Verfahren den für eine ausgewogene Bewertung von In-

246 „Nutzer, die eine Vielzahl an Videos zuverlässig melden, können am Trusted-Flagger-Programm teilnehmen.“

<https://support.google.com/youtube/answer/7554338>.

247 Youtube Trusted-Flagger-Programm: <https://support.google.com/youtube/answer/7554338>.

248 Vgl. etwa Youtube Transparenzbericht, <https://transparencyreport.google.com/youtube-policy/flags>.

249 Vgl. als bestehende entsprechende Regelung § 5a Abs. 2 S. 2 JMStV.

250 Im Zusammenhang mit Hate Speech insbesondere im Hinblick auf besondere kulturelle und politische Situationen: *Ash u. a.*, 2018, 1 (19).

251 *Cambridge Consultants*, 2019, S. 6.

252 *Halvani u. a.*, 2020, S. 102.

253 *Shenkman u. a.*, 2021, S. 12 ff.

254 Vgl. *Kyza u. a.*, 2020, 1 (16).



halten erforderlichen Kontext in ihre Entscheidung einbeziehen können. So ist zu befürchten, dass etwaige automatisierte Bewertungen auch solche Inhalte als Desinformation identifizieren, die in legitimer Weise geäußert wurden („False Positives“). In der Regel stellen Gegenmaßnahmen dann einen ungerechtfertigten Eingriff in die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG dar. Das eigentliche Ziel dieser Maßnahmen wäre mithin konterkariert.

Auch bei der automatisierten Erkennung von Bild- oder Videomanipulationen können sich falsch-positive Ergebnisse ergeben. Dies legt den Schluss nahe, dass Algorithmen den Meldungen durch Nutzerinnen und Nutzer entsprechend nur eine Vorauswahl für eine menschliche Überprüfung treffen können und nicht selbstständig Desinformation herausfiltern.<sup>255</sup>

#### *Zeitpunkt automatischer Analysen*

Die frühe Identifikation von Desinformation ist entscheidend, um eine Weiterverbreitung und damit eine mögliche weitreichende Beeinflussung durch Desinformation zu verhindern (zur Verbreitung von Desinformation, vgl. Kap. 2.1.1).<sup>256</sup>

Eine frühzeitige Erkennung, bspw. durch sogenannte „Upload-Filter“, ist hierbei oft schwierig. Eine gesetzliche Pflicht zur Nutzung von Upload-Filtern scheidet mit Blick auf die Kommunikationsgrundrechte und das Verbot allgemeiner Monitoring-Pflichten in Art. 14 EC-RL aus. Auch die Möglichkeit zur Nutzung freiwilliger präventiver Ansätze wird von den Anbietern in der Regel nicht wahrgenommen, da hierdurch bei Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten („Host Provider“, § 10 TMG) auch der Zeitpunkt der Kenntnis und damit eine etwaige Haftung früher eintreten würde. Grundsätzlich könnten Plattformen auf Basis ihrer Privatautonomie aber solche präventiven Maßnahmen freiwillig implementieren. Hier kann in Zukunft ggf. eine Vorschrift wie Art. 6 DSA-E dabei helfen, Haftungsrisiken bei freiwillig implementierten Erkennungsverfahren zu minimieren. Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Regelung und des Verfahrens in den AGB muss die mittelbare Grundrechtswirkung über die §§ 242, 307 BGB beachtet werden. Ein solches Verfahren müsste insbesondere gleichförmig und transparent ausgestaltet sein sowie eine Widerspruchsmöglichkeit vorsehen. Denn die Plattform erhält bei der Implementierung von Upload-Filtern die Deutungshoheit darüber, was als desinformierender Inhalt eingestuft wird. Hierdurch könnten auch legitime Stimmen über Gebühr herausgefiltert werden. Ein grundrechtswahrendes Verfahren hängt hier insoweit von der Qualität der automatisierten Erkennung zweifelhafter Aussagen ab.

#### **4.3.1.2 Überprüfungsverfahren und Kenntlichmachung von Zweifeln**

Wurden relevante Inhalte identifiziert, kann sich hieran eine Reihe weiterer Maßnahmen anschließen. Als unmittelbare Folgemaßnahme kommt insbesondere das sogenannte „Fact Checking“ in Betracht, bei dem Inhalte auf ihren Wahrheitsgehalt hin überprüft werden.<sup>257</sup> Diese Überprüfung kann einen weiteren (ggf. optionalen) Zwischenschritt bilden, bevor Maßnahmen mit dem Ziel, Zweifel *sichtbar* zu machen, zum Einsatz kommen. Diese Maßnahmen können insbesondere in „Taggings“ oder (der Verlinkung) widerlegender Informationen bestehen. Durch das Kenntlichmachen von Zweifeln kann eine Diskursstärkung bewirkt werden, die den durch Desinformation aufgeworfenen Risikopotenzialen für die individuelle und kollektive (politische) Willens- und Meinungsbildung und zudem Gefährdungen für die Integrität einer Wahl entgegenwirken kann. Die Zielrichtung der Kenntlichmachung von Zweifeln besteht darin, Nutzerinnen und Nutzer auf den möglicherweise unwahren Gehalt eines Inhaltes aufmerksam zu machen und hierdurch idealerweise eine kritische Beurteilung des Inhalts durch die Rezipientinnen und Rezipienten zu bewirken. Solange die relevanten Äußerungen zulässig sind und keine Rechte Dritter verletzen, erscheint eine gesetzlich verpflichtende allgemeine Vorgabe für Plattformen zum Vorhalten von Überprüfungsverfahren – auch mit Blick auf die Haftungsprivilegierung aus Art. 14 EC-RL – unverhältnismäßig. Durch die Vermengung von Desinformation und Hassrede kann es aber zu faktischen Überlappungen mit gesetzlichen Pflichten zum Vorhalten von Reporting-Möglichkeiten im Hinblick auf unzulässige Inhalte geben (insb. § 3 NetzDG, § 10a TMG).

Plattformen sind aufgrund ihrer Privatautonomie berechtigt, entsprechende Maßnahmen in ihren AGB zu regeln. Es steht dem Gesetzgeber dabei frei, Plattformen gesetzlich dazu zu verpflichten, bestimmte Verfahrensanforderungen im Hinblick auf die entsprechenden Maßnahmen einzuhalten, wenn von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird.<sup>258</sup> Eine gesetzliche Regelung bzgl. etwaiger zu erfüllender Verfahrensanforderungen kann den Vorteil bieten, dass hierdurch ein plattformübergreifender Standard geschaffen wird, auch wenn die konkrete Umsetzung von Plattform zu Plattform variieren kann. Entsprechende gesetzlichen Regelungen müssen sich innerhalb der Grenzen der Verhältnismäßigkeit bewegen und

<sup>255</sup> Halvani u. a., 2020, S. 141 f.

<sup>256</sup> Shu u. a., 2021, 1.

<sup>257</sup> Vgl. Walter u. a., 2020, 1 (1–26).

<sup>258</sup> Vgl. Art. 12 Digital Services Act-Entwurfs.



insbesondere im Hinblick auf die Anwendbarkeit, z. B. in Bezug auf sehr kleine Plattformen, Ausnahmen enthalten. Denn Fact Checking ist mit einem hohen personellen und finanziellen Aufwand verbunden, der bei sehr kleinen oder gemeinnützigen Plattformen schnell existenzgefährdend sein kann, weswegen eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung zur Vorhaltung entsprechender Verfahren in den Bereich der Unverhältnismäßigkeit zu rutschen droht.

Sind gesetzlich keine Regelungen vorgesehen, muss mit Blick auf die Ausgestaltung und Anwendung der jeweiligen Maßnahme die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte beachtet werden. Die Grundrechte binden private Akteure zwar nicht unmittelbar, jedoch haben sie über die zivilrechtlichen Generalklauseln (wie § 138, 242 und 307 BGB) eine mittelbare Wirkung, welche zur grundrechtskonformen Auslegung dieser Generalklauseln verpflichtet.<sup>259</sup>

Hieraus folgt, dass bei Vorhaltung bestimmter Maßnahmen in den Geschäftsbedingungen der Plattformen Anforderungen im Hinblick auf deren Anwendungsverfahren zu erfüllen und diese insbesondere gleichförmig auszugestalten sind. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die jeweilige Geschäftsbedingung oder deren Anwendung im konkreten Fall einen Ausgleich zwischen den betroffenen Grundrechten herstellt. Dies kann allgemein oder aufgrund der konkreten Ausgestaltung insbesondere dann der Fall sein, wenn Geschäftsbedingungen zu unbestimmt oder ihre Anwendung willkürlich bzw. diskriminierend sind sowie aufgrund ihrer Ausgestaltung die Kommunikationsbedingungen insgesamt unbillig stark einschränken.<sup>260</sup>

### Fact Checking

Fact Checking beschreibt ein Verfahren, bei dem Inhalte systematisch auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden, um festzustellen, ob diese den Tatsachen entsprechen oder widerlegt werden können.<sup>261</sup> In der Regel folgt auf eine Überprüfung die Veröffentlichung des Ergebnisses.<sup>262</sup> Fact Checking kann durch verschiedene Akteure umgesetzt werden. In Betracht kommen hierbei insbesondere die Plattformen selbst<sup>263</sup>, unabhängige zivilgesellschaftliche Institutionen oder etablierte Medien.<sup>264</sup> Institutionen und Initiativen in Deutschland sind bspw. dpa-Faktencheck, CORRECTIV, ARD Faktenfinder, BR Faktenfuchs, oder HOAXmap. International<sup>265</sup> sind Initiativen wie FactCheck.org, AFP Fact Check, Snopes, Mimi-kama und solche etablierter Medien wie der Washington-Post-Fact-Checker bekannt.

Fact Checking bildet im Plattformkontext regelmäßig nur den vorgelagerten Schritt zu Maßnahmen wie einer Kennzeichnung. Für diese nachfolgenden Maßnahmen kann eine Gesamtaussage also nur zweifelhaft oder nicht zweifelhaft sein. Hieraus folgt jedoch, dass mit Aussagen, welche mehrere Fakten beinhalten, oftmals so verfahren wird (und werden muss), als würden diese nur ein Faktum enthalten.<sup>266</sup> Dies bedeutet, dass bspw. bei politischen Aussagen, welche unter Umständen eine Vielzahl von Fakten (und deren Interpretationen) enthalten, nur als wahr oder unwahr behandelt werden können.<sup>267</sup> Hierdurch werden dann ggf. auch unzweifelhafte Anteile einer (politischen) Aussage als zweifelhaft herausgestellt, was sich wiederum negativ im Hinblick auf die Wissens- und Willensbildung auswirken könnte. Diesem Risiko würde bspw. entgegengewirkt, indem angezeigt wird, dass ggf. nur Teile einer Äußerung zweifelhaft oder bestritten sind oder widerlegende bzw. offizielle Informationen verlinkt werden, aus welchen hervorgeht, welcher Teil einer Äußerung bezweifelt wird.<sup>268</sup>

Darüber hinaus werden im Hinblick auf die Kosten und die Skalierbarkeit des Fact Checkings Bedenken der Wirksamkeit der Gegenmaßnahme geäußert.<sup>269</sup> Fact Checking ist mit hohen Kosten verbunden und es kann bisher nur ein relativ geringer Anteil der Inhalte auf Richtigkeit überprüft werden.<sup>270</sup> Hier können Kostenvorteile und Wirksamkeitsverbesserungen ggf. durch plattformübergreifende, interoperable Ansätze erreicht werden.<sup>271</sup>

<sup>259</sup> Armbrüster, 2018, Rn. 34 (m. w. N.).

<sup>260</sup> Kühling, 2018, Rn. 38b (m. w. N.).

<sup>261</sup> Angelehnt an die Definition von Walter u. a., 2020, 1 (2): „Fact checking is the practice of systematically publishing assessments of the validity of claims made by public officials and institutions with an explicit attempt to identify whether a claim is factual.“

<sup>262</sup> Walter u. a., ebd.

<sup>263</sup> Mit Bezug zu Facebook, vgl. Lazer u. a., 2018, 1094 (1096).

<sup>264</sup> Lazer u. a., ebd.

<sup>265</sup> Eine umfangreiche Übersicht von Fact Checking-Seiten gibt es auf [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_fact-checking\\_websites](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_fact-checking_websites).

<sup>266</sup> Uscinski/Butler, 2013, 162 (163 f.).

<sup>267</sup> Uscinski/Butler, ebd.

<sup>268</sup> Entsprechende Praktiken gibt es bereits bei einzelnen Plattformen, dann aber nur temporär z. B. zu Wahlkampfzeiten.

<sup>269</sup> Vgl. die Analyse der Stiftung Neue Verantwortung, Sänglerlaub, 2018.

<sup>270</sup> Caplan u. a., 2018, S. 18.

<sup>271</sup> Sänglerlaub, 2018, S. 20.

Implementieren Plattformen solche Fact-Checking-Verfahren (ggf. durch Beauftragung unabhängiger Organisationen) in deren Prozesse, müssen diese Verfahren grundrechtswahrend ausgestaltet sein. Gerade aufgrund der Grundrechtssensibilität der Überprüfung des Wahrheitsgehalts von Einzelaussagen im Hinblick auf die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) und des Gebots der Staatsferne,<sup>272</sup> müssen Fact-Checking-Verfahren bestimmte Voraussetzungen im Hinblick auf deren Prozesse, Organisation, Akteursbeteiligung sowie Finanzierung erfüllen, um grundrechtswahrend ausgestaltet zu sein.

Das Gebot der Staatsferne (vgl. Kap. 3.3.1) verlangt zunächst, dass der Staat und seine Akteure keinen „bestimmenden Einfluss“ auf Medieninhalte nehmen dürfen.<sup>273</sup> Hieraus ergibt sich, dass Fact Checking von nichtstaatlichen und unabhängigen Organisationen durchgeführt werden muss. Wann von der Unabhängigkeit einer solchen Organisation ausgegangen werden kann, bemisst sich an mehreren Komponenten wie der tatsächlichen Organisation, den rechtlichen Vorgaben und der Finanzierung. Ausgehend vom Gebot der Staatsferne müssen alle drei Komponenten so ausgestaltet sein, dass kein „bestimmender Einfluss“ im Hinblick auf die Inhalte durch staatliche oder einzelne gesellschaftliche Akteure ausgeübt werden kann. Konkret ergibt sich daraus, dass insbesondere eine Eingliederung in staatliche Unternehmen, direkte staatliche Finanzierung und ein zu eng gesteckter rechtlicher Rahmen diesen Anforderungen nicht entsprechen können.

Darüber hinaus müssen Fact-Checking-Verfahren und deren Folgen (i. S. v. sich anschließenden Maßnahmen) transparent gestaltet werden, um deren Überprüfbarkeit zu gewährleisten. Hierbei sollten insbesondere auch die Prüfkriterien und -verfahren offengelegt werden. Hierdurch wird zudem deren Nachvollziehbarkeit gewährleistet und so das Vertrauen der Betroffenen, der Nutzerinnen und Nutzer sowie der Öffentlichkeit gestärkt. Dieser Prozess sollte einfach zugänglich sowie in leicht verständlicher Sprache und barrierefrei erklärt sein. Ferner kann die Etablierung einer externen Beschwerdebildungsinstitution sinnvoll sein. Hierdurch können auch unabhängige Überprüfungs- und Entscheidungsverfahren sichergestellt werden.

Zudem können auch Foren, bestehend aus mehreren relevanten Stakeholdern<sup>274</sup> wie Vertreter von Plattformen und unabhängigen Fact-Checking-Organisationen sowie Entscheidungsträgern, ein geeignetes Instrument darstellen, um Fact Checking effektiver zu gestalten. Gleiches gilt für plattformübergreifende Kommunikations- und Austauschplattformen. Diese können durch den Transfer von Erfahrungswerten und Expertise zur Erarbeitung und Weiterentwicklung von Fact-Checking-Prozessen beitragen und ggf. plattformübergreifende Kooperationsformen und Interoperabilität von Fact-Checking-Ergebnissen ermöglichen.

#### *Kennzeichnung bezweifelnder Inhalte („Tagging“)*

Eine Maßnahme stellt das Kennzeichnen von zweifelhaften oder bestrittenen Aussagen und Informationen dar. Diese Kennzeichnungen werden auch als „Tagging“ (oder „Flagging“) bezeichnet. Der Begriff „Tag“ stammt aus der Informatik und beschreibt die Kennzeichnung eines Inhalts mit weiteren Informationen.<sup>275</sup> Nachfolgend soll einheitlich der Begriff Tagging verwendet werden.

Tagging ist bereits Teil der Desinformations-Strategien einiger Plattformen und oftmals eingebettet in ein abgestuftes Maßnahmen-system.<sup>276</sup> Sie können in sozialen Netzwerken unterschiedlich ausgestaltet werden, einerseits im Hinblick auf die Nennung der zweifelnden Akteure und andererseits im Hinblick auf die inhaltliche Gestaltung des Hinweises. Zielrichtung solcher Kennzeichnungen ist es, Nutzerinnen und Nutzer auf den möglicherweise unwahren Gehalt eines Inhaltes aufmerksam zu machen und hierdurch idealerweise dessen kritische Beurteilung zu bewirken. Der Kennzeichnung eines Inhalts können verschiedene Maßnahmen vorausgehen (z. B. Beurteilung durch Plattform oder Fact-Checking-Institutionen).

Darüber hinaus können auch Taggings durch „einfache“ Nutzerinnen und Nutzer, insbesondere durch „Crowdsourcing“ ermöglicht werden.<sup>277</sup> Es können hier Community-basierte Systeme<sup>278</sup> zum Einsatz kommen, bei denen Tags ab einer bestimmten Anzahl von Meldungen angezeigt werden. Hierbei können sich jedoch insbesondere durch gezielte Zusammen-

272 BVerfGE 121, 30 (50, 53).

273 BVerfGE 121, 30 (50, 53).

274 Entsprechende Multi-Stakeholder-Foren werden auch im Rahmen des EU Code of Practice eingesetzt („Multistakeholder Forum on Disinformation“).

275 Vgl. [https://www.duden.de/rechtschreibung/Tag\\_Strukturelement\\_Markierung](https://www.duden.de/rechtschreibung/Tag_Strukturelement_Markierung).

276 So hat Twitter im März 2020 ihre Richtlinien in Bezug auf irreführende oder umstrittene Inhalte zu Covid-19 zu kennzeichnen.

Vgl. [https://blog.twitter.com/en\\_us/topics/product/2020/updating-our-approach-to-misleading-information.html](https://blog.twitter.com/en_us/topics/product/2020/updating-our-approach-to-misleading-information.html).

277 „Crowdsourced Flags“; vgl. Gaozhao, 2021, 1 (3).

278 Als Beispiel ist hier Twitters *Birdwatch* zu nennen, [https://blog.twitter.com/en\\_us/topics/product/2021/introducing-birdwatch-a-community-based-approach-to-misinformation.html](https://blog.twitter.com/en_us/topics/product/2021/introducing-birdwatch-a-community-based-approach-to-misinformation.html).

arbeit oder die Nutzung von Social Bots erhebliche Missbrauchsrisiken ergeben. Diese könnten durch Diversitätsvorgaben im Hinblick auf den durch die Meldungen ausgedrückten Konsens abgemildert werden.<sup>279</sup> Jedoch ergeben sich hier Schwierigkeiten bei der Grenzwert-Festlegung und Identifikation von Diversität. Möglich erscheint darüber hinaus auch, Kennzeichnungen durch die Expertinnen und Experten wie Trusted Flagger vornehmen zu lassen. Jedoch besteht hierbei aufgrund deren begrenzter Anzahl eine eingeschränkte Skalierbarkeit (vgl. Kap. 4.3.1.1).

Zudem sind unterschiedliche gestalterische Optionen möglich. Inhalte können bspw. durch Tags als be- oder umstritten gekennzeichnet werden.<sup>280</sup> Diese können als (Vor-)Warnung oder Verweis auf einen bestehenden Widerspruch zu offiziellen Informationen ausgestaltet sein<sup>281</sup> oder lediglich einen Hinweis auf weitergehende öffentliche Informationen enthalten.<sup>282</sup>

Daneben kann auch der Kontext von Informationen ein Kriterium bilden, um festzulegen, ob und in welchem Ausmaß Inhalte gekennzeichnet werden. Twitter geht bspw. in besonderer Weise gegen Desinformation im Zusammenhang mit Covid-19 vor, indem je nach Wahrheitsgehalt und Wahrscheinlichkeit einer schädlichen Wirkung abgestuft Beiträge entweder gelöscht oder mit einer Warnung oder einem Label versehen werden.<sup>283</sup> In diesem Zusammenhang ist es auch möglich, Äußerungen, die bestimmte Stichworte enthalten, generell um Links zu offiziellen Informationen zu erweitern.<sup>284</sup> Potenziell könnte hierdurch jedoch die korrigierende Wirkung bei den Rezipientinnen und Rezipienten geringer ausfallen, da entsprechende Meldungen einerseits sehr häufig und andererseits unabhängig von dem bezweifelte Geltungsanspruch einer Äußerung angezeigt werden.

Einen weiteren Sonderfall der Kenntlichmachung von Zweifeln bilden (Vor-)Warnungen. Diese werden platziert, bevor Nutzerinnen und Nutzer den jeweiligen Inhalt wahrnehmen.<sup>285</sup> Eine solche Maßnahme kann mithin potenziell bereits vor Wahrnehmung eines Inhaltes eine kritische Haltung der Rezipientinnen und Rezipienten bewirken und ggf. sogar verhindern, dass ein zweifelhafter Inhalt von diesen wahrgenommen wird. Umgesetzt werden kann dies im Plattformkontext bspw. mittels Warn-Bannern bei sensiblen Inhalten. Hier wird der Inhalt für Nutzerinnen und Nutzer durch ein Banner verdeckt, welches angeklickt werden muss, bevor dieser sichtbar wird.<sup>286</sup>

Werden Kennzeichnungs-Maßnahmen durch die Plattformen in ihren AGB geregelt und implementiert, muss deren Anwendungsverfahren bestimmte Anforderungen erfüllen und insbesondere gleichförmig ausgestaltet werden. Als Verfahrensvoraussetzung im Hinblick auf Kennzeichnungen sollte jedoch vor allem sichergestellt werden, dass ein Widerspruchsverfahren ermöglicht wird, mit dem betroffene Nutzerinnen und Nutzer gegen ggf. fälschlicherweise getroffene Kennzeichnungsentscheidungen vorgehen können. Darüber hinaus muss das Verfahren, nach dem Äußerungen gekennzeichnet werden können, die Gründe der individuellen Kennzeichnungs-Entscheidung sowie alle notwendigen Informationen zum Widerspruchsverfahren in klarer und leicht verständlicher Sprache offenlegen. Denn nur so kann eine Überprüfung der jeweiligen Entscheidung ermöglicht und darüber hinaus Vertrauen in die Plattform geschaffen werden. Gleichermassen kann auch der Gesetzgeber entsprechende Verfahrensanforderung für die Plattform verbindlich festlegen.

### *Ergänzung um widerlegende Informationen*

Eine weitere und/oder ergänzende Möglichkeit, eine kritische Beurteilung von unwahren Inhalten zu erreichen, ist das Beifügen korrigierender bzw. den Inhalt widerlegender Informationen. Auch diese „Debunkings“ haben das Ziel, Nutzerinnen und Nutzer auf die Zweifelhaftigkeit eines Inhaltes inklusive möglicher Beweise oder Belege aufmerksam zu machen und so eine kritische Beurteilung auf Seiten der Rezipientinnen und Rezipienten zu bewirken.

Widerlegungen können verschiedene Ausgestaltungen aufweisen. Einerseits können diese durch einen Link an die bestrittene Information angehängt werden.<sup>287</sup> Diese Widerlegungen zu verbreiteter Desinformation werden in der Regel durch

279 Vgl. Twitters *Birdwatch*, [https://blog.twitter.com/en\\_us/topics/product/2021/introducing-birdwatch-a-community-based-approach-to-misinformation.html](https://blog.twitter.com/en_us/topics/product/2021/introducing-birdwatch-a-community-based-approach-to-misinformation.html).

280 Rini, 2017, E (E-57).

281 Vgl. Twitter, Updating our approach to misleading information, 11.05.2020, [https://blog.twitter.com/en\\_us/topics/product/2020/updating-our-approach-to-misleading-information.html](https://blog.twitter.com/en_us/topics/product/2020/updating-our-approach-to-misleading-information.html)

282 Vgl. die Praxis von Instagram, <https://help.instagram.com/975917226081685>

283 Vgl. Twitter, Updating our approach to misleading information, 11.05.2020, [https://blog.twitter.com/en\\_us/topics/product/2020/updating-our-approach-to-misleading-information.html](https://blog.twitter.com/en_us/topics/product/2020/updating-our-approach-to-misleading-information.html)

284 So ist es in der aktuellen Pandemielage bspw. gängige Praxis von Instagram, Kennzeichnungen vorzunehmen, wenn das Wort „Impfung“ verwendet wird.

285 Sog. „Prebunkings“; z. B. *Brashier u. a.*, 2021, 1 (1).

286 Das ist bspw. die gängige Praxis von Instagram; <https://www.facebook.com/help/instagram/188848648282410>.

287 So bspw. vorgeschlagen durch Rini, 2017, E (E-56).

Fact-Checking-Organisationen zur Verfügung gestellt,<sup>288</sup> wodurch diese Maßnahme regelmäßig mit einem vorangegangenen Fact Checking verbunden sind.

Darüber hinaus könnten Widerlegungen auch von besonders „verifizierten“ Nutzerinnen und Nutzern (ähnlich wie Trusted Flagger) zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang wurde jedoch angeregt, dass diese auch Links zu Informationen bzgl. faktengeprüfter Inhalte und von offizieller Seite korrigierter Informationen enthalten sollen.<sup>289</sup>

Zudem können auch hier Crowdsourcing-Ansätze genutzt werden. Twitter etwa erprobt ein Community-basiertes System zur Kontextualisierung von Desinformation. Dieses soll es Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen, Informationen in Tweets, die diese für irreführend halten, zu identifizieren und Anmerkungen zum Kontext anzufügen. Wenn sich hierbei ein Konsens „einer breiten und vielfältigen Gruppe von Mitwirkenden“ ergibt, sollen Anmerkungen schließlich direkt in den Tweets global sichtbar gemacht werden.<sup>290</sup> In diesem Kontext stellt sich jedoch die Frage, ab welcher Anzahl an Meldungen von einem „Konsens“ ausgegangen werden und wie die Diversität innerhalb dieser Gruppe festgestellt werden kann. Denn durch gezielte Zusammenarbeit besteht auch hier ein Missbrauchsrisiko, wodurch unerwünschte Meinungen und Sichtweisen beeinträchtigt werden können. Vor dem Hintergrund der Möglichkeit gezielter Zusammenarbeit und des Einsatzes von Social Bots besteht dieses auch bei der Festlegung vergleichsweise hoher Grenzwerte.

Als Verfahrensvoraussetzung sollte auch hier sichergestellt werden, dass sich der Prozess des Hinzufügens von Widerlegungen für die Nutzerinnen und Nutzer transparent gestaltet und eine Widerspruchsmöglichkeit besteht. In diesem Rahmen muss es den Betroffenen ermöglicht werden, Beweise gegen die widerstreitende Darstellung vorzulegen und hierdurch ggf. deren Entfernung zu erreichen. Einen Vorteil, den Widerlegungen bieten, ist, dass hierdurch auch bereits sichtbar gemacht wird, woran Zweifel bestehen und einordnende Darstellungen und Belege verlinkt werden können.

#### *Kennzeichnung auf Ebene von Nutzendenaccounts*

Auch auf Account- oder Profilebene können Kennzeichnungen als Maßnahme verwendet werden, bspw., wenn über bestimmte Accounts mehrfach zweifelhafte Informationen geteilt wurden. Entsprechend wurde ein sogenannter „Reputation Score“ als Maßnahme vorgeschlagen. Ein Reputation Score ist die Berechnung eines individuellen Reputations-Wertes „basierend auf der Häufigkeit, mit der jeder Nutzer umstrittene Geschichten geteilt hat“.<sup>291</sup> Eine solche Markierung könnte anhand farbiger Icons samt des Reputations-Wertes, neben den Benutzerfotos<sup>292</sup> oder anderen Transparenzwerkzeugen, stattfinden – ggf. auch, ohne den genauen Wert anzugeben.<sup>293</sup> Zielrichtung einer solchen Maßnahme ist es, den Rezipientinnen und Rezipienten einen Eindruck von der Glaubwürdigkeit der äussernden Person oder Institution zu geben und hierdurch eine kritische Beurteilung des jeweiligen Inhaltes zu ermöglichen.

Die Kennzeichnung von Nutzendenaccounts bei mehrfacher Verbreitung zweifelhafter Informationen – sofern durch die Plattform in den AGB und nicht gesetzlich geregelt – erscheint auch zulässig. Im Rahmen der Ausgestaltung der Regelung, insbesondere im Hinblick auf das Verfahren, muss hier die mittelbare Grundrechtswirkung beachtet werden. Entsprechend dürfen die Grenzwerte, ab denen die Markierung eines Accounts erfolgt, nicht zu niedrig angesetzt werden – insbesondere, weil es sich um nicht objektiv falsifizierbare Äußerungen handelt. Darüber hinaus kann das Verbreiten einer zweifelhaften Information nur dann als Indikator genutzt werden, wenn es sich bei dem jeweiligen Account um die Erstellerinnen und Ersteller oder Erstverbreitenden handelt – und nicht um bloßes Teilen oder Weiterleiten. Denn wird ein Inhalt lediglich geteilt oder weitergeleitet, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Information mit dem Wissen um dessen zweifelhaften Wahrheitsgehalt gezielt verbreitet wurde. Darüber hinaus ergibt sich hier, je nach Ausgestaltung der Maßnahme, ein Missbrauchspotenzial. Basiert eine Reputations-Markierung bspw. auf gemeinschaftsbasierten Meldungs-Modellen, kann dieses ausgenutzt werden, um bestimmte Standpunkte und Personen unlauter zu beeinträchtigen. Diesem Missbrauchspotenzial kann insbesondere damit begegnet werden, dass der einer Markierung vorgelagerte Prozess durch unabhängige Akteure vorgenommen wird. Wird eine Markierung bspw. ab einer Anzahl von zehn Kennzeichnungen von

288 *Hameleers*, 2020, 1 (1 f.).

289 Vgl. *Kyza u. a.*, 2020, 1 (15).

290 Zur *Birdwatch* Initiative vgl. [https://blog.twitter.com/en\\_us/topics/product/2021/introducing-birdwatch-a-community-based-approach-to-misinformation.html](https://blog.twitter.com/en_us/topics/product/2021/introducing-birdwatch-a-community-based-approach-to-misinformation.html).

291 *Rini*, 2017, E (57).

292 Vgl. *Rini*, ebd., E (56).

293 Ein entsprechendes Vorgehen hat Facebook im Mai 2021 angekündigt, vgl. <https://about.fb.com/news/2021/05/taking-action-against-people-who-repeatedly-share-misinformation/>

Inhalten eines Accounts als „umstritten“ vorgenommen, so ist es notwendig, dass eine solche Kennzeichnung auf einem unabhängigen Fact Checking basiert (vgl. zur Unabhängigkeit den Abschnitt zum Fact Checking).

Als weitere Verfahrensanforderung sollte sichergestellt werden, dass Nutzerinnen und Nutzer Zugang zu einer Begründung für die Kennzeichnung erhalten und ein Widerspruchsmöglichkeit gegen die Entscheidung besteht. Zudem müssen klare und leicht verständliche Informationen zum Kennzeichnungs- wie auch Widerspruchsverfahren zur Verfügung gestellt werden.

### *Wirkungen von (Vor-)Warnungen, Kennzeichnungen und widerlegenden Informationen*

Die Wirkungen von (Vor-)Warnungen, Kennzeichnungen und/oder widerlegenden Informationen sind bisher noch unzureichend geklärt. Erste Erkenntnisse zeigen eine Bandbreite möglicher Wirkungen, die von moderat positiven Ergebnissen bis hin zu dem die eigentlich erhofften Wirkungen der Maßnahmen konterkarierenden „Backfire Effect“ reichen.<sup>294</sup> Dabei nimmt die Forschung insbesondere auf Erkenntnisse zu menschlichen Verhaltensweisen im Umgang mit Informationen und Gedächtnisfunktionen Bezug.

Menschen neigen grundsätzlich dazu, Informationen zu bevorzugen und zu akzeptieren sowie als glaubwürdiger und überzeugender einzuschätzen, wenn sie mit ihren bestehenden Überzeugungen übereinstimmen (Confirmation Bias).<sup>295</sup> Ferner suchen sie eher nach Informationen, die bestehende Überzeugungen bestätigen<sup>296</sup> und erinnern sich besser an diese Inhalte<sup>297</sup>, nicht aber den Kontext in dem sie diesen begegnet sind.<sup>298</sup> Gleichzeitig werden Beweise, die für die Gegenseite streiten, häufiger ignoriert.<sup>299</sup>

Die Wiederholung von Informationen kann das Vertrauen in ihren vermeintlichen Wahrheitsgehalt erhöhen („Illusory Truth Effect“).<sup>300</sup> Informationen, bei denen Menschen später herausfinden, dass sie falsch waren, bleiben hingegen im Gedächtnis und können potenziell beeinflussend wirken („Continued Influence Effect“).<sup>301</sup>

Schließlich neigen Individuen dazu, vertraute Inhalte eher als wahrheitsgemäß einzuordnen. Die wiederholte Wahrnehmung von Desinformation steigert demnach die Wahrscheinlichkeit, dass diese von Rezipientinnen und Rezipienten als wahr akzeptiert wird.<sup>302</sup> Dies gilt insbesondere, wenn sich die Information mit eigenen Überzeugungen deckt.<sup>303</sup> Dabei könnte sogar die Wiederholung einer Äußerung im Rahmen von Gegenmaßnahmen diesen Effekt herbeiführen.<sup>304</sup> Hierzu sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse jedoch noch unklar.<sup>305</sup>

Zudem existieren Anhaltspunkte dafür, dass Rezipientinnen und Rezipienten durch entsprechende Kennzeichnungen einer Information als „umstritten“ nicht davon abgehalten werden, einen Inhalt aufzurufen.<sup>306</sup> Auch werden Inhalte, welche nicht als „umstritten“ oder „glaubwürdig“ gekennzeichnet sind, dadurch noch eher als wahr erachtet.<sup>307</sup> Die angesprochenen Gegenmaßnahmen haben insoweit vor allem dann einen Effekt, wenn sie umfassend und zuverlässig relevante Äußerungen begleiten.

Unter Umständen können Kennzeichnungen sogar in den gegenteiligen Effekt umschlagen. Beim bereits angesprochenen Backfire Effect werden frühere Überzeugungen aufgrund der Tatsache, dass Menschen auf widersprüchliche Beweise hingewiesen werden, gestärkt.<sup>308</sup> Ebenso werden Informationen auf Basis einer bestimmten Quelle, aus der sie stammen,

---

294 Der Begriff beschreibt den Effekt, dass die Überzeugung der Nutzerinnen und Nutzer im Hinblick auf die Richtigkeit des Inhaltes durch die Kennzeichnung noch stieg. *Bechmann/O'Loughlin*, 2020, 1 (16) (m. w. N.); weitere Untersuchungen finden sich bei *De keersmaecker/Roets*, 2017, 107; *Martel u. a.*, 2021, 17; *Thorson*, 2016, 460; *Walter/Murphy*, 2018, 423; *Brashier u. a.*, 2021, 1; *Pennycook/Rand*, 2017, 1.

295 *Sindermann u. a.*, 2020, 44.

296 *Wolfe/Britt*, 2008, 1.

297 *Maier/Richter*, 2013, 151 (152).

298 *Lazer u. a.*, 2018, 1094 (1095).

299 *Wolfe/Britt*, 2008, 1 (2).

300 *Britt u. a.*, 2019, 94 (96) (m. w. N.).

301 *Britt u. a.*, ebd.

302 *Lazer u. a.*, 2018, 1094 (1095) (m. w. N.).

303 *Sindermann u. a.*, 2020, 44 (46).

304 *Lazer u. a.*, 2018, 1094 (1095).

305 *Lazer u. a.*, ebd., 1094 (1095) (m. w. N.).

306 *Bechmann/O'Loughlin*, 2020, 1 (16) (m. w. N.).

307 *Pennycook/Rand*, 2017, 1 (13).

308 *Bechmann/O'Loughlin*, 2020, 1 (16) (m. w. N.).

abgelehnt.<sup>309</sup> „All diese Voreingenommenheiten werden durch unsere Tendenz, zu glauben, dass wir unvoreingenommener denken als andere (bias blind spot) noch verstärkt.“<sup>310</sup>

Ein moderat positiver Effekt korrigierender Informationen konnte hingegen in einer Meta-Studie festgestellt werden, welche die Ergebnisse von 65 Einzelstudien verglich und insbesondere den Kontext und die Art der Gegenmaßnahme in die Untersuchung einbezog. Festgestellt werden konnte dabei, dass Korrekturen einen moderaten Effekt auf durch Desinformation hervorgerufene Überzeugungen haben.<sup>311</sup>

Darüber hinaus stellte die Studie fest, dass korrigierende Informationen im politischen Kontext weniger Anklang finden als bspw. im Bereich Gesundheit.<sup>312</sup> Desinformation, die sich mit realen Sachverhalten befasst (z. B. die Leugnung des Klimawandels), ist zudem schwieriger zu korrigieren als solche, die sich mit vollständig erfundenen Sachverhalten befassen (z. B. ein fingierter Flugzeugabsturz).<sup>313</sup> Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass Vorwarnungen weniger effektiv als Widerlegungen („Rebuttals“) eines Inhalts sind. Verweise auf fehlende Kohärenz (z. B. durch Bereitstellung alternativer Erklärungen zu einer Information) erwiesen sich zudem als wirksamer als Fact-Checkings<sup>314</sup> und Berufungen auf fehlende Glaubwürdigkeit.<sup>315</sup>

Entsprechend ist auch der Zeitpunkt der Wahrnehmung einer Korrektur entscheidend für deren Wirkung. Eine Untersuchung von Brashier u. a. zeigte, dass der Zeitpunkt, zu dem eine korrigierende Information wahrgenommen wird, Einfluss darauf hat, wie glaubwürdig Überschriften aus sozialen Netzwerken nach einer Woche wahrgenommen wurden. Das Zurverfügungstellen von Korrekturen nach dem Lesen der jeweiligen Überschrift war dabei wirksamer als die gleiche Information während (durch Kennzeichnungen) oder vor (durch Vorwarnungen) der Exposition.<sup>316</sup>

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die bisherige Wirkungsforschung Anhaltspunkte für positive Effekte korrigierender Hinweise bietet.<sup>317</sup> Entgegenlaufende Wirkungen können insbesondere durch bestehende Ansichten (Confirmation Bias) oder das wiederholte Wahrnehmen von Informationen ausgelöst werden. Diese Effekte stellen jedoch grundsätzliche menschliche Gedächtnisfunktionen dar – und keine zwingend durch desinformierende Inhalte hervorgerufenen Reaktionen. Fragt deshalb eine juristische Bewertung nach dem Für und Wider einzuführender Maßnahmen, steht den in den Studien nachweisbaren positiven Effekten lediglich die unter dem Backfire Effect beschriebene Wirkung gegenüber. In Anbetracht der Risikopotenziale, die sich durch Desinformation ergeben, erscheinen Maßnahmen, welche Zweifel sichtbar machen, somit durchaus sinnvoll.<sup>318</sup> Für diese Arten von Kennzeichnungen spricht auch, dass Nutzerinnen und Nutzer dadurch lernen können, dass es überhaupt um das Thema wahr/unwahr geht, also darum gestritten wird, ob etwas der Fall ist oder nicht. Angesichts der Nutzung von Tatsachenbehauptungen, um eigentlich eine Haltung zu kommunizieren, ist schon das ein Gewinn für die Rationalität des Diskurses. Dennoch bleibt es Aufgabe der Wissenschaft und der Plattformen, Wirkungen von Kennzeichnungen auf Nutzerseite weiter zu erforschen.

### *Angebotsübergreifende Interoperabilität von Flags, Tags, Warnungen und Widerlegungen*

Wurden Inhalte mit Kennzeichnungen oder Gegendarstellungen versehen, ist diese Maßnahme auf die jeweilige Plattform beschränkt. Dies ermöglicht es, zweifelhafte Inhalte über andere Medien und Plattformen weiterzuverbreiten, ohne dass die bereits einmal geäußerten Zweifel hieran weiterhin sichtbar sind und der Deliberationsprozess der Gesellschaft unterstützt wird. Ihre Verbreitung gelingt bspw. durch eingebettete Links externer Seiten. Hier könnte die Schaffung plattformübergreifender Kennzeichnungsansätze und Interoperabilitätsmechanismen Abhilfe schaffen. Diese könnten bei einer Weiterverbreitung durch die Einbettung von Links bspw. darin liegen, externe URLs zu überprüfen, um so unter anderem

309 Britt u. a., 2019, 94 (96).

310 Britt u. a., ebd., 94 (96) (m. w. N.).

311 „Across 65 individual studies (with a mean sample size of 336.14 and a median of 166) the mean effect size for reduction in post-correction misinformation was moderate, positive, and significant“: Walter/Murphy, 2018, 423 (432).

312 Walter/Murphy, ebd., 423 (428, 436).

313 Walter/Murphy, ebd., 423 (426) (m. w. N.).

314 Walter/Murphy, ebd., 423 (426). Fact Checking wird in diesem Zusammenhang bezeichnet als: „fact-checking (e.g., determining the veracity of statements regarding political policies)“

315 Walter/Murphy, ebd., 423 (434 f.).

316 Brashier u. a., 2021, 1 (2). „We found consistent evidence that the timing of fact-checks matters: „True“ and „false“ tags that appeared immediately after headlines (debunking) reduced misclassification of headlines 1 wk later by 25.3%, compared to an 8.6% reduction when tags appeared during exposure (labeling), and a 6.6% increase (Experiment 1) or 5.7% reduction (Experiment 2) when tags appeared beforehand (prebunking).“

317 Vgl. zuletzt auch Pennycook u. a., 2021, 590.

318 Vgl. auch Pennycook/Rand, 2021, 388.



plattformübergreifend wirken zu können. Auch hashwertbasierte Verfahren, bei denen ein „digitaler Fingerabdruck“ einer Äußerung erstellt wird und die so technisch leicht wiedererkannt werden kann, sind hier grundsätzlich denkbar, aber je nach Ausgestaltung ggf. leicht zu umgehen. Generell bergen automatisierte Ansätze die Gefahr, von schnell lernenden und anpassungsfähigen Produzentinnen und Produzenten in Rede stehender Inhalte umgangen zu werden.<sup>319</sup> Weitere Ansatzpunkte könnten daher in der Schaffung gemeinsamer Datenbanken der Plattformen oder externen Beschlussgremien<sup>320</sup> liegen.

### 4.3.2. Ansätze bei Äußerungen mit besonderem Wahrheitsanspruch (journalistisch-redaktionelle Gestaltung)

Einen Sonderfall bei Äußerungen, die nicht eindeutig falsifizierbar sein können, bilden solche mit journalistisch-redaktioneller Gestaltung (zur Begriffserklärung und Abgrenzung, vgl. Kap. 2.1.1). Dabei ist es unbeachtlich, ob es sich dabei um ein publizistisches Angebot handelt, das sich grundsätzlichen Berufsregeln unterwirft, oder nur um vermeintlich journalistisch-redaktionelle Inhalte. Insoweit fallen auch pseudojournalistische Angebote in den Bereich der folgenden Überlegungen.

Die äußere oder textliche Gestaltung derartiger Beiträge weckt das Vertrauen der Rezipientinnen und Rezipienten darin, dass die vermittelten Inhalte journalistisch-redaktionellen Ansprüchen entsprechen und daher speziell auf ihre Richtigkeit überprüft wurden. Aus individueller Sicht erscheinen diese Informationen besonders vertrauensvoll; aus gesellschaftlicher Sicht können journalistische Texte nur dann ihre gesellschaftliche Funktion der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung erfüllen, wenn sie möglichst richtig informieren. Aus beiden normativen Erwartungen folgt ein erhöhter Wahrheitsanspruch, der von entsprechenden Behauptungen ausgeht. Vor diesem Hintergrund erweisen sich insbesondere pseudojournalistische Inhalte als besonders relevant (vgl. Kap. 2.1.2) und rechtsgutsgefährdend. Sie geben zweifelhaften Äußerungen ein journalistisches Erscheinungsbild und/oder verwenden gefälschte Statistiken als Beleg ihrer Aussagen. Vor dem Hintergrund des durch die journalistische Gestaltung entstandenen gesteigerten Vertrauens der Rezipientinnen und Rezipienten schlagen sich entsprechende Täuschungen besonders stark nieder.<sup>321</sup> Auch Inhalten, die mithilfe fingierter oder vermeintlicher Belege erwiesen scheinen, wird eine höhere Wirksamkeit nachgewiesen als solchen ohne Belege. Durch die potenziell irreführende Wirkung der Inhalte, die durch die Ausnutzung des größeren Vertrauens der Empfangenden erhöht sein könnte, berühren pseudojournalistische Inhalte Gehalte der individuellen und kollektiven (politischen) Willens- und Meinungsbildung und letztlich die Integrität der Wahl.

Als Gegenmaßnahmen zu pseudojournalistischen Inhalten kommen solche in Betracht, die zu einer kontrafaktischen Stabilisierung<sup>322</sup> des Vertrauens in journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte beitragen. Denkbar wäre dabei bspw., in Rede stehende Inhalte respektive ihre Produzentinnen und Produzenten auf die Einhaltung journalistisch-redaktioneller Sorgfaltspflichten bei der Herstellung der Äußerung zu überprüfen. Jene Sorgfalt gebietet es, Inhalte vor ihrer Veröffentlichung weitestgehend auf ihren Wahrheitsgehalt zu untersuchen. Da ein Urteil über Wahrheit oft nicht möglich ist (vgl. Kap. 2.1.2), muss die Verpflichtung zur wahrheitsgemäßen Berichterstattung als Streben nach dieser verstanden werden. Auch aus diesen Gründen können Überprüfungen der Einhaltung journalistischer Sorgfaltspflichten nicht auf der Inhaltsebene, sondern allenfalls an einer Erbringung von Nachweisen ansetzen. Aus diesen kann die Vermutung oder der Beweis der Einhaltung der Sorgfaltspflichten und somit eine Erfüllung der Produktionspraktiken deutlich werden, derentwillen diesen Informationen eine besondere Vertrauenswürdigkeit zugeschrieben wird.<sup>323</sup> Als Adressaten hoheitlicher Aufsichtsverfahren kommen Angebote, die unter die Presse- oder Rundfunkfreiheit fallen, nicht in Betracht (vgl. § 109 Abs. 1 S. 4 MStV).

Die Implementierung entsprechender Verfahren ist dabei mit besonderen Voraussetzungen verbunden. So müssen Vorgaben getroffen werden, die eine willkürliche und politisch motivierte Auswahl sanktionierungsbegründender Kriterien ausschließen. Auf der Ebene der Steuerungssubjekte ist bei einer Durchsetzung durch die Exekutive die Polizeifestigkeit der Medien zu beachten (vgl. Kap. 3.4). Weiterer Diskussion bedarf es bei entsprechenden Verfahren noch, wie ein Anbieter

319 Caplan u. a., 2018, S. 1.

320 Zu Vorteilen externer Entscheidungsstellen bei der Plattform-Governance, vgl. Heldt/Dreyer, 2021, 266. Zu Ausgestaltungsformen, vgl. Kettmann/Fertmann, 2021.

321 Vargo u. a., 2018, 2028; Mustafaraj/Metaxas, 2017, arXiv:1703.06988 [cs].

322 Luhmann, 2002, S. 143 f.

323 Sehr kritisch: Fiedler, 2021, Rn. 9 ff.



die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nachweisen kann oder soll, insbesondere auch mit Blick auf verfassungsrechtlich besonders geschützte Bereiche wie Recherche und Quellenschutz.<sup>324</sup>

Eine etwaige gesetzliche Verpflichtung der Plattformen, die Einhaltung von Sorgfaltspflichten durch Nutzende zu überprüfen, erscheint als Alternative nicht möglich; nach § 10 TMG haften die Dienste für Nutzerinhalte erst ab Kenntnis. Eine Verpflichtung privater Plattformen zur Kontrolle der Einhaltung von Sorgfaltspflichten ihrer Nutzerinnen und Nutzer stellt insoweit eine Durchbrechung dieser Privilegierung dar. Sollten sich Plattformen im Rahmen der Privat- bzw. Vertragsautonomie vorbehalten, journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote um Nachweise der Einhaltung von Sorgfaltspflichten bitten zu können, so stünde ihnen das im Rahmen der Berücksichtigung der mittelbaren Drittwirkung grundsätzlich frei. Allerdings hätte die Plattform dann die Deutungshoheit darüber, was sie als journalistisch-redaktionell gestaltetes Angebot sähe und wie der Nachweis der erforderlichen Sorgfalt zu erbringen wäre. Beides scheint mit Blick auf die mittelbare Drittwirkung der Medienfreiheiten problematisch. Eine Möglichkeit kann insofern darin bestehen, dass staatlich eingesetzte Regulierer oder Stellen der Selbstkontrolle Anforderungen an bzw. Leitlinien für die Abgrenzung journalistisch-redaktioneller Gestaltung entwickeln und „Best-Practice“-Vorgaben für die Erbringung des Nachweises identifizieren. Den Plattformen würde dabei aber die konkrete Umsetzung in ihren Bedingungen und Verfahren bleiben (vgl. Kap. 4.4.1).

Mit Blick auf die Maßnahmen gegen einen möglichen Verstoß zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten ist auf die Diskussion zur Tauglichkeit von Sanktionierungen gegen Inhalte zu verweisen, die an nicht objektiv falsifizierbaren Inhalten ansetzen. Insoweit stellen sich die unter Kapitel 4.3 aufgezeigten Gegenmaßnahmen, die zu einer Unsichtbarkeit der Inhalte führen, jedenfalls als mildere Mittel gegenüber den klassischen Instrumenten der Medienaufsicht dar.<sup>325</sup>

Die Überlegung einer Sorgfaltspflicheinführung und -überprüfung kann jedoch nicht nur bei journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten weiterführend, sondern auch für Accounts mit besonders großer Relevanz oder künstlicher Reichweitenschaffung ein Gedanke sein. Diesen könnte eine kommunikative Machtstellung zukommen, die eine erhöhte Verantwortung der Accountinhaber mit Blick auf ihre Kommunikation begründen könnte und die Einführung erhöhter Mindestanforderungen jedenfalls diskutabel erscheinen lässt. Der Rechtsgedanke, eine besondere Verantwortungsstellung kommunikativer Macht an Pflichten zu knüpfen, findet sich in Art. 10 Abs. 2 EMRK wieder. Danach können die Freiheitsrechte des Abs. 1 EMRK „Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind.“ Mögliche Risiken für die Funktionsfähigkeit der demokratischen Gesellschaft gingen von Desinformation insbesondere dann aus, wenn sich die bereits diskutierten freiheitsberaubenden Wirkungspotenziale im Bereich der Willensbildung und Integrität der Wahlen realisieren würden (vgl. dazu ausführlich Kap. 2.2.2 und 2.2.4). Eine dem Abs. 2 EMRK entsprechende Beschränkung der Rechte mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit der demokratischen Grundordnung zu wahren oder zu unterstützen, scheint daher zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen. Jedenfalls bedürfte die Rechtfertigung eines Eingriffs gem. Art. 10 Abs. 2 EMRK einer gesetzlichen Grundlage.

Neben den im Rahmen der Implementierung journalistisch-redaktioneller Sorgfaltspflichten erwähnten und auf diesen Fall vergleichbar anzuwendenden Anforderungen an das Verfahren zur Umsetzung einer Sorgfaltspflicht, ergibt sich ein weiterer diskussionswürdiger Gesichtspunkt: Die Konkretisierung einer solchen pflichtenbegründenden Reichweite. Die Festlegung eines Grenzwertes zur Bestimmung kommunikativer Macht würde zunächst Wissen über die Korrelation von Reichweite und Wirkungsmacht voraussetzen, um zielführende Grenzwerte festlegen zu können. Darüber hinaus stellt sich die Frage, an welchen Parametern die Bemessung von Reichweite ansetzen müsste. Die Abrufzahlen der Inhalte oder die Anzahl der Abonnierenden lassen die Reichweite der Accounts jedenfalls zunächst nur vermuten.<sup>326</sup> Aus dieser Gemengelage können Herausforderungen resultieren: Die Ausgestaltung der Pflichten muss den Umstand der Ungewissheit über die Wirkungen insoweit berücksichtigen, als die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen – wie es die Sorgfaltspflichten auf Seiten der Verpflichteten darstellen würden – umso voraussetzungsvoller ist, je größer die Ungewissheit über die Wirkung, der entgegnet werden soll. Entgegnet werden könnte diesem Umstand jedenfalls mit der Gestaltung eines „flexiblen von Fall zu Fall variierenden Sorgfaltsmaßstabs“, der abhängig von der Eingriffsintensität in die Rechte der Betroffenen von „verschiedenen sorgfaltsverstärkenden oder -vermindernden Faktoren beeinflusst“ wird.<sup>327</sup> Angesichts

324 Verfassungsrechtliche Bedenken meldet auch Lent an, *Lent*, 2020, 593.

325 Dazu zählen unter anderem die in § 109 MStV aufgeführten Maßnahmen der Untersagung, Sperrung, Rücknahme und des Widerrufs.

326 *Schierbaum*, 2016, S. 411 f.

327 *Dereje*, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/sorgfaltspflichten-auch-fuer-laien-im-netz/>; zu diesem gleitenden Maßstab vgl. ausführlich *Schierbaum*, 2016, S. 409 ff.

dieser notwendigerweise einzelfallbezogenen Einschätzung würden sich feste, reichweitenbezogene Grenzmarkierungen nicht ohne Weiteres entwickeln lassen. Wenn ein entsprechender politischer Wunsch zur rechtlichen Gestaltung besteht, verfügt der Gesetzgeber hier über Entscheidungsspielräume.

### 4.3.3. Ansätze bei Äußerungen aus rein wirtschaftlichem Interesse

Wie zuvor erwähnt (vgl. Kap. 2.1.1), gibt es Formen von Desinformation, bei denen es weniger um die ideologisch oder politisch motivierte Überzeugung oder Manipulation von Weltanschauungen geht, sondern die in erster Linie aus ökonomischen Motiven versucht, Aufmerksamkeit und Reichweite zu erhalten. Wo etwa fingierte oder verzerrte Darstellungen auf großes Interesse stoßen, können große Nutzungszahlen und hohe Interaktionsraten mit diesem Inhalt über Formen begleitender Werbung monetarisiert werden<sup>328</sup>. Hohe Nutzungszahlen gehen dabei in der Regel mit erhöhten Werbeumsätzen einher. Hier haben sich ganze (pseudo-)journalistische Nachrichtenportale etabliert, die große Nutzeraufkommen vorweisen können. Aus Sicht der Risikopotenziale unterscheiden sich ausschließlich aus wirtschaftlichen Motiven verbreitete unwahre Äußerungen strukturell nicht von anderen Desinformationstypen. Aber der Umstand, dass die Behauptungen und Informationen gerade nicht erstellt werden, um am gesellschaftlichen Diskurs teilzuhaben, könnte zu einem abgesenkten Rechtfertigungserfordernis führen.

Vor diesem Hintergrund sind Vorschläge zu sehen, die auf das Wegfallen wirtschaftlicher Anreize abzielen, insbesondere durch die Demonetarisierung entsprechender Inhalte.<sup>329</sup> Sollen derartigen Angeboten und Äußerungen Möglichkeiten der wirtschaftlichen Nutzung entzogen werden, erscheint dies allerdings als schwerwiegender Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit und ggf. in das Recht des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs. Die Vorstellung, wirtschaftliche Anreize für Anbieter desinformierender Inhalte zu reduzieren setzt dabei zunächst voraus, dass Inhalte als falsch identifiziert wurden – im Rahmen eines (Gerichts-)Verfahrens oder durch die gesellschaftliche Aushandlung über den Wahrheitsgehalt einer Äußerung. Beide Verfahren sind einzelfallbezogen, können also keine Aussagen dazu machen, ob bei einem Angebot wirklich ausschließlich Desinformation vorliegt. Die Demonetarisierung ganzer Angebote aufgrund im Einzelnen festgestellter Falschäußerungen erscheint insoweit unverhältnismäßig. Für die effektive Umsetzung einer gesamtangebotsbezogenen Demonetarisierung wäre zudem eine branchenweite Kooperation der Werbenetzwerke nötig. Entsprechende Versuche solch eines koordinierten Verhaltens sind etwa im Bereich von Angeboten, die systematisch gegen Urheberrechte verstoßen, bislang an kartellrechtlichen Abspracheverboten gescheitert. Ein vermittelnder Ansatz könnte hier darin bestehen, dass Werbetreibende die Möglichkeit haben, den Kontext der Platzierung ihrer Werbemittel im Einzelnen zu sichten und angebotsbezogene Beschränkungen der Einblendung vorzunehmen.

Rechtlich zulässig und denkbar erscheinen aber Ansätze, bei denen Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten sich vorbehalten, Inhalte mit bestrittenem Wahrheitsgehalt nicht nur mit Kennzeichnungen dieses Umstands zu versehen (vgl. Kap. 4.3.1.2), sondern bis zu einer abschließenden Klärung den Äußernden nicht an etwaigen Werbeumsätzen zu beteiligen oder gar keine Werbung in diesem Umfeld zu schalten. Es bleibt aber unklar, wie ernsthaft die Werbedienstleister dies verfolgen würden.<sup>330</sup>

## 4.4. TECHNIK- BZW. DISTRIBUTIONSBEZOGENE ANSÄTZE

Als Alternative zu inhaltsbezogenen Maßnahmen ist es zudem möglich, Gegenmaßnahmen zu diskutieren, die an den Eigenheiten der technischen Distribution von Desinformation ansetzen. Die Verbreitung von Falschinformationen ist durch neue Akteure auch ein sozio-technisches Problem<sup>331</sup>, soweit diese gezielt und/oder weitreichend verbreitet werden können. Die unkontrollierbare, teils virale Distribution macht einen Teil des besonderen Schadenspotenzials aus (vgl. Kap. 2.2.2).

328 *Braun/Eklund*, 2019, 1.

329 *Caplan u. a.*, 2018, S. 19 f.

330 Vgl. *Braun/Eklund*, 2019, 1 (17).

331 *Creech*, 2020, 1 (6 ff.).

## 4.4.1. (Koordiniertes) nichtauthentisches Verhalten

„Nichtauthentisches Verhalten“ ist ein Terminus, der von einigen Plattformen verwendet wird, um eine Reihe von Verhaltensweisen zu beschreiben, bei der die Funktionen und Möglichkeiten der Plattform missbräuchlich ausgenutzt werden, um künstlich die Relevanz und/oder die Reichweite einer Äußerung zu erhöhen. Facebook definiert nichtauthentisches Verhalten bspw. als „Nutzung von Facebook- oder Instagram-Assets (Konten, Seiten, Gruppen oder Veranstaltungen) mit dem Ziel, andere Nutzer oder Facebook“ im Hinblick auf (a) Identität, Zweck oder Ursprung der durch die Assets repräsentierten Unternehmen, (b) die Beliebtheit von Inhalten, (c) den Zweck von Zielgruppen oder Gemeinschaften oder (d) die Quelle bzw. den Ursprung eines Inhaltes zu täuschen. Darüber hinaus gilt es auch als nichtauthentisches Verhalten, wenn versucht wird, sich durch Täuschung der Durchsetzung der Community Standards zu entziehen.<sup>332</sup>

Einige der Formen nichtauthentischen Verhaltens, insbesondere die Möglichkeit der (künstlichen) Schaffung von Reichweite und Relevanz sowie die Täuschung über Hintergründe eines Inhaltes, tragen zu den Gefahrenpotenzialen von Desinformation bei (vgl. Kap. 2.2.2 und 2.2.4). Plattformen bieten technische Distributionsmöglichkeiten, die zur Beeinflussung des Diskurses eingesetzt werden können. Dies kann insbesondere durch den Einsatz einer Vielzahl von Fake-Accounts oder Social-Bot-Netzwerke erreicht werden.<sup>333</sup> Hierdurch würden Desinformation massenhaft und/oder zielgerichtet kommuniziert.<sup>334</sup> Zudem kann ein zahlenmäßig hoher Zuspruch für Themen oder Personen vorgetäuscht<sup>335</sup> sowie – in Verbindung mit den Selektionslogiken der Plattformanbieter – künstlich eine hohe Reichweite und Relevanz von Desinformation geschaffen werden (vgl. Kap. 2.1.2). Formen des nichtauthentischen Verhaltens ermöglichen es Einzelakteuren sowie koordinierten Netzwerken, ggf. nicht kommunikativ begründete Machtstellungen innerhalb des Diskurses einzunehmen (vgl. Kap. 2.2.4 und 3.4) und dadurch andere Sichtweisen zu verdrängen.

Bei jeder Form technisch erhöhter Sichtbarkeit oder Relevanz spielen aber gleichzeitig auch Verstärkungseffekte eine Rolle, die durch menschliche Nutzerinnen und Nutzer hervorgerufen werden: Der Großteil der Verbreitung von Desinformation wird weiterhin überwiegend durch Menschen verursacht, nicht durch Social Bots oder Fake-Accounts.<sup>336</sup> Mit technischen Manipulationen kann aber eine wichtige Ursache für eine anfänglich gute Sichtbarkeit geschaffen werden. Im weiteren Verlauf verstärken sich algorithmische Relevanzmessung und (Weiter-)Verbreitung durch menschliche Akteure. Als Ursache der menschlichen Empfänglichkeit für Falschinformationen wird vermutet, dass Desinformation oftmals starke emotionale Reaktionen bei den Rezipientinnen und Rezipienten hervorrufen.<sup>337</sup> So verbreiten sich emotionalisierende (Falsch-)Informationen in der Regel schneller als wahre Inhalte, insbesondere, wenn es sich um politische und damit für den öffentlichen Diskurs besonders wichtige handelt. Durch das Versenden, Verlinken, Teilen und Liken von Desinformation durch Rezipientinnen und Rezipienten können diese insgesamt eine hohe Reichweite erreichen. Der Umstand wird durch plattformeigene Selektions- und Priorisierungsalgorithmen und die Auf- und Übernahme in klassische Medienberichterstattung zusätzlich verstärkt. Diese Aufmerksamkeitsfeedbacks der Plattform können so durch Einzelpersonen oder Netzwerke ausgenutzt<sup>339</sup> werden, um eine möglichst hohe Verbreitung von Desinformation zu erreichen (vgl. Kap. 2.1.1). Zudem können Hashtags zur gezielten Amplifikation von Falschinformationen genutzt werden. Hierzu arbeiten oftmals stark vernetzte Gruppen zusammen, um gemeinsam einen Hashtag zum Trend zu machen oder einen fremden Hashtag zu „übernehmen“.<sup>340</sup> Eine weitere Form kampagnenartiger Beeinflussungsversuche stellt das sogenannte „Astroturfing“ dar. Dabei nutzen Personen, die einer bestimmten Vereinigung angehören, vermeintlich unabhängige Outlets, um bestimmte Meinungen oder Überzeugungen zu kommunizieren und so den Eindruck zu erwecken, die verbreitete Meinung entspringe einer diversen Community oder einer gesellschaftlich weit verbreiteten Ansicht.<sup>341</sup>

Zur Verringerung der Risikopotenziale, die sich aus diesen missbräuchlichen Verhaltensweisen ergeben (vgl. Kap. 2.2.2 bis 2.2.4), kommen angesichts der faktischen Zugriffsmöglichkeiten der Plattformen auf die Inhalte und ihre (Weiter-)Ver-

332 Vgl. Punkt 20 der Facebook Gemeinschaftsstandards, [https://www.facebook.com/communitystandards/inauthentic\\_behavior](https://www.facebook.com/communitystandards/inauthentic_behavior)

333 *Kind u. a.*, 2017, S. 11 ff.

334 *Löber/Roßnagel*, 2020, S. 154; *Löber/Roßnagel*, 2019, 493.

335 *Thieltges/Heglich*, 2017, 493 (494 f.).

336 *Vosoughi u. a.*, 2018, 1146 (6).

337 *Shu u. a.*, 2021, (9 ff.).

338 *Vosoughi u. a.*, 2018, 1146 (2).

339 „Ausnutzung von Verwundbarkeiten des Mediensystems“, vgl. *Marwick/Lewis*, 2017, S. 3.

340 *Agrawal*, 2020, S. 39.

341 *Zhang u. a.*, 2013, 1 (1): „Online astroturfing refers to coordinated campaigns where messages supporting a specific agenda are distributed via the Internet. These messages employ deception to create the appearance of being generated by an independent entity. In other words, astroturfing occurs when people are hired to present certain beliefs or opinions on behalf of their employer through various communication channels. The key component of astroturfing is the creation of false impressions that a particular idea or opinion has widespread support.“

breitung Maßnahmen in Betracht, die nicht an einer Äußerung, sondern an den Mustern ihrer Distribution ansetzen. Dabei erscheint eine gesetzliche Einhegung von nichtauthentischem Verhalten nur in krassen Fällen eines Eingriffs in den Grundsatz der kommunikativen Chancengerechtigkeit möglich. Unterhalb groß angelegter, über viele Bot- und Fake-Accounts amplifizierte Desinformationskampagnen kommen dagegen eher plattformeigene Governance-Maßnahmen in Betracht, insbesondere durch privatautonome Regelungen in Bezug auf entsprechendes Verhalten in den AGB oder Nutzungsbedingungen von Plattformen. In beiden Fällen müsste das Unauthentische an einem Verhalten definiert oder jedenfalls an Kriterien geknüpft werden. Auf Ebene gesetzlicher Maßnahmen erscheint dies mit Blick auf die Meinungsfreiheit erschwert, da insbesondere organisch erzielte Reichweiten zentrale Manifestation der Äußerungsfreiheit vieler Einzelpersonen sind. Gleichzeitig ist der Nachweis nichtauthentischer Reichweite nicht trivial zu erbringen. Eine einfache Beweislastumkehr, bei der Plattformen im Fall von Beanstandungen den Beweis der Authentizität der generierten Reichweite zu erbringen hätten, erscheint mit Blick auf die zuvor beschriebenen Haftungsprivilegien für fremde Inhalte und mit Blick auf dadurch entstehende Anreize zur Sanktionierung einer Äußerung auch im Zweifelsfall als europaa- und verfassungsrechtlich bedenklich.

Auch auf Ebene einer (vertrags-)rechtlichen Umhegung nichtauthentischen Verhaltens und dessen Definition durch die Plattform selbst stellt sich die Frage der Begrenzbarkeit: Denn in diesem Fall liegt die Deutungshoheit darüber, was als nichtauthentisches Verhalten definiert wird, ausschließlich bei den Plattformen selbst. Mit Blick auf die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte über die Generalklauseln der §§ 242, 307 BGB müssten die für solche Fälle festgelegten Anwendungsverfahren Mindestanforderungen erfüllen und insbesondere gleichförmig ausgestaltet sein. Unzulässig könnten Nutzungsbedingungen insbesondere dann sein, wenn diese zu unbestimmt, oder ihre Anwendung willkürlich oder diskriminierend sind oder aufgrund ihrer Ausgestaltung die Kommunikationsbedingungen insgesamt unbillig stark einschränken.<sup>342</sup>

Als Mittelweg und mit Blick auf die bereits angesprochenen Formen hybrider Governance erscheint es dagegen möglich, abstrakte verpflichtende Infrastrukturmaßnahmen vorzugeben, mit denen Plattformen mögliche Missbrauchsszenarien identifizieren und adäquate Gegenmaßnahmen vorsehen. Eine ähnliche Regelung enthält der DSA-Entwurf in Bezug auf sehr große Plattformen („Very Large Online Platforms“). Nach Art. 26 DSA-E müssen sehr große Plattformen systemische Risiken (auch durch Missbrauch) bewerten und entsprechende Vorkehrungen vorsehen. Konkret sind Gegenmaßnahmen mit Blick auf nichtauthentisches Verhalten voraussetzungsvoll und reichen von der (automatisierten) Erkennung über mögliche Sanktionen oder Kennzeichnungen bis hin zur allgemeinen Frage einer Klarnamenpflicht.

#### *Identifikation von Social Bots und sonstigem nichtauthentischen Verhalten*

Zur Identifikation von Bots, Bot-Netzwerken und organisiert gesteuerten Fake-Accounts muss erkannt werden, ob in sozialen Netzwerken erfolgende Aktivitäten menschlich oder programmgesteuert stattfinden. Dies kann einerseits durch gemeinschaftsbasierte oder automatisierte Ansätze<sup>343</sup> erfolgen (vgl. auch Kap. 4.3.1.1). Die automatische Erkennung solcher Accounts und entsprechender Netzwerke ist allerdings hochkomplex<sup>344</sup> und kann auch zu Falsch-Positiv- und Nicht-erkennungen führen.<sup>345</sup>

Für eine algorithmische Erkennung von Bots und Bot-Netzwerken kommen insbesondere verhaltensbasierte Ansätze in Betracht. So können etwa Handlungsmuster zur Identifikation genutzt werden (z. B. Posten oder Teilen einer großen Menge von Inhalten in kurzer Zeit oder Intervalle, in denen Inhalte geteilt werden).<sup>346</sup> Auch Verbindungen innerhalb des Netzwerkes können Anhaltspunkte bilden (Bots haben häufig weniger Follower als „echte“ Nutzerinnen und Nutzer).<sup>347</sup> Daneben können inhaltsbasierte Faktoren als Anhaltspunkte genutzt werden (bspw. bestimmte Wörter, Sätze und Themen sowie Verweise auf externe Webseiten).<sup>348</sup> Ähnliche verhaltensbasierte Ansätze (welche jedoch an anderen Parametern ansetzen) können auch genutzt werden, um automatisierte Bot-Netzwerke aufzudecken.<sup>349</sup>

Nichtauthentisches Verhalten kann jedoch auch durch gut vernetzte menschliche Netzwerke hervorgerufen werden, welche die Selektions- und Priorisierungsalgorithmen sowie die Aufmerksamkeitslogik der Plattform nutzen, um Desinfor-

342 Kühling, 2018, Rn. 38b (m. w. N.).

343 Shu u. a., 2021, (14 ff.); Halvani u. a., 2020, S. 111 ff.

344 Majhi u. a., 2020.

345 Rauchfleisch/Kaiser, 2020, 1; European Parliamentary Research Service (EPRS), 2019, S. 34.

346 Shu u. a., 2021, (14).

347 Chu u. a., 2012, 811.

348 Varol u. a., 2017, 280.

349 Zipperte, 2014, 17 (20).

mation stärker zu verbreiten. Eine derart organisch geschaffene Reichweite ist mit Blick auf die Meinungsfreiheit jedenfalls gesetzlich nur schwer begrenzenbar, denn sie bildet tatsächliche, persönlich wahrgenommene und explizierte Relevanz (gut organisierter) gesellschaftlicher Teilgruppen ab.

Plattformen können zwar grundsätzlich Regelungen festlegen, die an organisch geschaffener Reichweite ansetzen. Jedoch müssen die in den AGB festgelegten Anwendungsverfahren mit Blick auf die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte bestimmte Anforderungen erfüllen und insbesondere gleichförmig auszugestalten und nicht willkürlich sein. Insbesondere aufgrund der Möglichkeit falsch-positiver Ergebnisse bei der Identifikation solcher organisch geschaffener Reichweiten müssen deshalb Anforderungen im Hinblick auf das Verfahren erfüllt werden: Zur grundrechtswahrenden Ausgestaltung solcher Regelungen sollten insbesondere Beschwerdeverfahren implementiert werden. Daneben sollten leicht zugängliche und verständliche Informationen zum Begriff bzw. der Definition nichtauthentischen Verhaltens, zu sich ggf. an die Identifikation anschließende Maßnahmen sowie zum Beschwerdeverfahren zur Verfügung gestellt werden.

### *Verbot und Löschung von Fake-Accounts und Social Bots*

Die effektivste Möglichkeit, gegen Social Bots sowie Fake-Accounts und die durch diese ermöglichten ungerechtfertigten kommunikativen Machtstellungen vorzugehen, ist das Verbot und die Löschung der entsprechenden Accounts.<sup>350</sup> Hierdurch könnte insbesondere Risikopotenzialen für die individuelle und kollektive (politische) Willens- und Meinungsbildung sowie der Integrität von Wahlen entgegengewirkt werden. Mit Blick auf die öffentliche Meinungsbildung kann hierdurch vor allem eine Verdrängung der Sichtbarkeit bestimmter Stimmen oder Standpunkte nach der Prämisse der kommunikativen Chancengerechtigkeit verringert werden.

Jedoch kann die Löschung von Social Bots einen Eingriff in die Meinungsfreiheit darstellen, der über die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte auch im Rahmen einer Regelung in den AGB zu beachten ist. Denn Grundrechtsträger kann bei deren Nutzung nicht der (nicht grundrechtsfähige) Bot selbst, aber die hinter diesem stehende Person sein.<sup>351</sup> Art. 5 GG (wie auch Art. 10 EMRK und Art. 11 GRCh) umfasst auch die freie Wahl des Kommunikationsmittels für die Meinungsäußerung.<sup>352</sup> Mithin kennt Art. 5 GG auch keine Einschränkung in Bezug auf das Verbreitungsmedium, welches für eine Meinungsäußerung verwendet wird.<sup>353</sup> Ein generelle Löschungspflicht – ob staatlich oder durch die AGB der Plattform geregelt – aller Social Bots, unabhängig davon ob diese sich schädlich auf den öffentlichen Diskurs auswirken, erscheint demnach unverhältnismäßig.<sup>354</sup> Eine vertragsrechtliche Pflicht zur Nutzung von Realnamen-Accounts steht den Plattformen dagegen regelmäßig zu; gesetzlich ist eine Klarnamenpflicht dagegen schwierig (vgl. nachfolgenden Absatz zur Klarnamenpflicht).

Möglich erscheint zudem eine auf den AGB der Plattformen basierende Löschung sogenannter Malicious Bots<sup>355</sup>. Bei diesen handelt es sich um Social Bots, die zur Verbreitung von Desinformation genutzt werden (vgl. Kap. 2.2.4). Für die Festlegung, wann ein Social Bot als Malicious Bot eingestuft werden kann, der eine Löschung rechtfertigt, besteht die Möglichkeit, auf Grenzwerte zurückzugreifen. Hier könnte bspw. eine Löschung abhängig davon veranlasst werden, wie oft ein automatisierter Account Desinformation (vgl. Kap. 4.3.1.2) geteilt hat. Allerdings führt das Anknüpfen an das (serienmäßige) Teilen oder Verbreiten von Desinformation zu einer Verschränkung mit den zuvor beschriebenen inhaltsbezogenen Problematiken. Darüber hinaus muss das Verfahren im Hinblick auf die Löschung transparent gestaltet sein, Betroffene sollten Zugang zu einer Begründung der Lösungsentscheidung haben und es muss eine Widerspruchsmöglichkeit bestehen.

### *Kennzeichnung von Social Bots*

Da ein generelles Verbot von Social Bots bis auf Ausnahmefälle unverhältnismäßig wäre und die Löschung von Malicious Bots nur einen sehr begrenzten Anteil desinformativer Inhalte erfassen würde, können Kennzeichnungen von automatisierten Accounts eine sinnvolle Alternative oder Ergänzung darstellen. So können Social Bots mit Kennzeichnungen versehen werden, die Nutzerinnen und Nutzer darauf aufmerksam machen, dass sich hinter einem Account keine reale Person verbirgt, sondern ein Computerprogramm.<sup>356</sup> Auch hierdurch könnte den Risikopotenzialen für die individuelle und kolle-

350 L<sup>ö</sup>ber/Roßnagel, 2020, S. 186; Kyza u. a., 2020, 1.

351 Steinbach, 2017, 101; Dankert/Dreyer, 2017, 73.

352 Jestaedt, 2011, Rn. 42.

353 BVerfG, 10. 10. 1995 – 1 BvR 1476/91, 1 BvR 1980/91, 1 BvR 102/92, 1 BvR 221/92, BVerfGE 93, 266, 289.

354 Im Zusammenhang mit einem gesetzlichen Verbot vgl. Jansen u. a., 2020, S. 208; L<sup>ö</sup>ber/Roßnagel, 2019, 493 (494).

355 Bader, 2020, S. 23.

356 L<sup>ö</sup>ber/Roßnagel, 2019, 493 (494).

tive (politische) Willens- und Meinungsbildung sowie der Integrität von Wahlen entgegengewirkt werden. Denn auch durch die Kennzeichnung von Social Bots kann eine kritische Beurteilung der von diesen getätigten Aussagen bewirkt werden.

Jedoch stellt sich auch hier erneut die Frage, ob der Eingriff in die Meinungsfreiheit durch eine generelle Kennzeichnung(-spflicht) von Bots gerechtfertigt ist. In diese Abwägung müssen die potenziell schädlichen Auswirkungen eines missbräuchlichen Einsatzes von Social Bots auf den öffentlichen Diskurs und die Freiheitlichkeit der öffentlichen und insbesondere politischen Willensbildung (vgl. Kap. 2.2) einbezogen werden. Vor dem Hintergrund, dass hierdurch lediglich eine automatisierte statt menschliche Kommunikation offengelegt wird, erscheint die Schaffung von Transparenz durch eine generelle Kennzeichnungspflicht von Social Bots verhältnismäßig und damit mit der Meinungsäußerungsfreiheit vereinbar.<sup>357</sup> Somit kommt hier auch eine gesetzliche Regelung in Betracht. Entsprechende Vorgaben bestehen in Deutschland bereits: Nach §§ 18 Abs. 3, 93 Abs. 4 MStV sind Inhaber automatisierter Accounts und Anbieter von Medienintermediären dazu verpflichtet, automatisiert erstellte Äußerungen als solche zu kennzeichnen, sofern die Nutzerkonten dem „äußeren Erscheinungsbild nach für die Nutzung durch natürliche Personen bereitgestellt wurden“.

Auch im Hinblick auf die Kennzeichnung von Social Bots (durch die Plattform) muss das Verfahren für die Nutzerinnen und Nutzer transparent und verständlich sein. Darüber hinaus ist ein Widerspruchsverfahren sowie dazu korrespondierende, leicht zugängliche und verständliche Informationen für diejenigen Fälle essenziell, in denen Accounts fälschlicherweise als Bots gekennzeichnet wurden.

### *Klarnamenpflicht*

Ein weiterer systemischer Ansatz, um dem Problem des nichtauthentischen Verhaltens entgegenzuwirken, ist die Einführung einer allgemeinen Klarnamenpflicht, welche Nutzende verpflichten würde, ihren vollen Vor- und Nachnamen in ihrem Profil zu führen und zur Vermeidung von Missbrauch durch entsprechende Dokumente nachzuweisen. Diese kann die Verantwortlichkeit der Nutzerinnen und Nutzer stärken sowie eine Abschreckungswirkung zur Desinformationsverbreitung entfalten. Eine solche Klarnamenpflicht ist jedoch aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich, da diese Kommunizierenden unter Umständen die einzige Möglichkeit nimmt, bestimmte Informationen oder Ansichten ohne das Risiko rechtlicher, politischer oder gesellschaftlicher Repressalien zu äußern. Eine staatliche Festlegung einer solchen Klarnamenpflicht scheidet mit Blick auf die Meinungsfreiheit jedenfalls aus. Jedoch können Plattformen dazu berechtigt sein, Klarnamenpflichten vorzusehen, wenn die Namen bspw. für den Betrieb des Geschäftsmodells benötigt werden.<sup>358</sup> Zwar enthält § 13 Abs. 6 TMG eine Verpflichtung von Telemedienanbietern, Nutzerinnen und Nutzern eine (pseudo-)anonyme Verwendung ihrer Dienste zu ermöglichen, jedoch ist deren Anwendbarkeit auf Online-Intermediäre mit Sitz in EU- bzw. EWR-Staaten nicht abschließend geklärt. § 1 Abs. 5 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) legt fest, dass das allgemeine deutsche materielle Datenschutzrecht nicht anwendbar ist, wenn sich der Sitz der verantwortlichen Stelle sich in einem EU- bzw. EWR-Staat befindet. In diesem findet das jeweilige nationale Datenschutzrecht Anwendung.<sup>359</sup> Das Verwaltungsgericht (VG) Schleswig hat im Falle von Facebook, deren verantwortliche Stelle ihren Sitz in Irland hat, in erster Instanz bereits festgestellt, dass das deutsche Datenschutzrecht und damit auch § 13 Abs. 6 TMG keine Anwendung findet.<sup>360</sup>

### *Kenntlichmachung von Personen und Institutionen mit erhöhtem Wahrheitsanspruch*

Die Verifizierung oder Kenntlichmachung von Accounts kann auch als Grundlage für eine *positive* Sichtbarmachung oder Priorisierung von besonders glaubwürdigen Stellen dienen und führt in der Folge zu einer möglichen gesteigerten Wahrnehmung von Informationen, welche als besonders vertrauenswürdig einzustufen sind. Dies würde insbesondere für journalistisch-redaktionell arbeitende und sich zu berufsethischen Standesregeln bekennende Outlets Anwendung finden. Durch die Verifizierung eines Accounts und den Nachweis der Einhaltung journalistischer Standards könnten entsprechende Accounts und Äußerungen besonders ausgezeichnet werden. Soweit bisherige Verifizierungen nur eine Identitätsbestätigung zum Inhalt haben, lässt sich daraus auf der Wirkungsebene noch kein Mehr an Vertrauen in die Wahrhaftigkeit der verbreiteten Inhalte ableiten. Auch das zur Verifizierung vorausgesetzte Kriterium der Bekanntheit einer Person oder Organisation trifft noch keine Aussage über die Vertrauenswürdigkeit der über den Account verbreiteten Informationen. Ansatzpunkt könnte es daher sein, Verifizierungen bei Medienoutlets um den Faktor der Vertrauenswürdigkeit zu erweitern. Auf freiwilliger Basis könnten sie einen Nachweis über ihre besondere Vertrauenswürdigkeit erbringen, indem sie bspw. gegenüber der Plattform anzeigen, sich dem Presserat angeschlossen zu haben. Würden die Accounts folglich

357 Dankert/Dreyer, 2017, 73 (78).

358 OLG München, GRUR-Prax 2021, 30; zur Problematik vgl. statt vieler Kluge, 2017, 230; Caspar, 2015, 233.

359 Vgl. VG Schleswig, ZD 2013, 245.

360 VG Schleswig, ZD 2013, 245.



durch die Plattform entsprechend gekennzeichnet, wäre für die Nutzerinnen und Nutzer ersichtlich, dass sie Inhalten der Accounts mit Blick auf den Wahrheitsgehalt der verbreiteten Informationen in besonderer Weise trauen können.

Die Plattformen gesetzlich zu verpflichten, solche Verifizierungsmöglichkeiten anzubieten, erscheint allerdings problematisch. Insbesondere die Kriterien der Verifizierung dürften aus Gründen einer möglichen staatlichen Schlechterstellung von massenmedialen Äußerungen nicht durch den Gesetzgeber bestimmt werden. Auch die Möglichkeit einer mittelbaren staatlichen Einflussnahme auf die Determinierung bevorzugender Inhalte ist auszuschließen. Als Steuerungssubjekt kommen an dieser Stelle daher die Plattformen in Betracht. Erstellen diese nicht nur die Kriterien der Verifizierung, sondern haben auch Deutungshoheit darüber, ob die Kriterien erfüllt werden, könnte es allerdings zu einer Machtstellung der Plattformen bei der Bewertung dessen kommen, was besonders glaubwürdig ist. Zudem könnten sie damit bestimmten Sichtweisen eine besondere Machtstellung innerhalb des öffentlichen Diskurses einräumen. Eine Zusammenarbeit mit externen, unabhängigen Verifizierungsstellen könnte diesem Risiko entgegenwirken. Daneben erscheinen auch hier hybride Ansätze denkbar, bei denen der Gesetzgeber die (meinungsagnostischen) Leitkriterien einer positiven Priorisierung vorgibt und deren Konkretisierung staatsfernen Stellen oder den Anbietern überlässt, die sich an den gesetzlichen Vorgaben messen lassen.<sup>361</sup>

#### 4.4.2. Sonderfall: Transparenz- und Identifikationspflichten bei der Vermittlung politischer Werbung

Eine besondere Möglichkeit der Verbreitung von Desinformation stellt das sogenannte „Political Microtargeting“ dar. Dabei werden politische Werbebotschaften auf Grundlage einer Datenauswertung zielgerichtet an Nutzende entlang ihrer Interessen und Vorlieben ausgespielt.<sup>362</sup> Die bei politischen Akteuren dahinterliegende Intention besteht in der Annahme, Nutzerinnen und Nutzer auf diese Weise effizienter erreichen und von den jeweiligen politischen Positionen überzeugen zu können.<sup>363</sup> Über diesen Weg können wahre und unwahre Behauptungen, aber – wie im politischen Diskurs oft üblich – auch Meinungen, Weltanschauungen oder Einstellungen vermittelt werden. Handelt es sich bei den Inhalten um Desinformation, besteht das Risiko, Menschen in ihren auf falschen Annahmen beruhenden politischen Positionen zu bestärken oder zu manipulieren.<sup>364</sup>

Unabhängig vom Wahrheitsgehalt der politischen Werbung weisen die gezielt ausgespielten Inhalte aber das strukturell ähnliche Problem auf, dass in diesen Fällen politische Behauptungen getätigt werden, die gesellschaftliche Relevanz haben, dem öffentlichen Diskurs inklusive der Aushandlung der Wahrheit der dort getätigten Aussagen aber entzogen sind. Auch politisches Microtargeting hat daher das Potenzial, in mehrere unter den Kapiteln 2.2.2 und 2.2.4 diskutierte Freiheitsrechte einzugreifen, insbesondere die individuelle Freiheit der Meinungs- und Willensbildung. Würde die Einflussnahme auf Individuen durch Microtargeting tatsächlich manipulierend wirken, wäre nicht nur ein Eingriff in die individuelle Meinungsbildungsfreiheit anzunehmen, sondern reziprok auch die gesellschaftliche Willensbildung betroffen (vgl. ausführlich dazu Kap. 2.2.4). Eine besondere Eingriffsqualität entsteht, wenn die technischen Verbreitungsmöglichkeiten der Plattform dahingehend ausgenutzt werden, dass die Werbeanzeigen nur für ausgewählte Gruppen von Nutzerinnen und Nutzern sichtbar sind und keine Möglichkeit besteht, die Inhalte in die Öffentlichkeit zu tragen und Gegenstand des gesellschaftlichen Diskurses werden zu lassen. Eine solche „Diskursumgehung“ ist insoweit strukturverwandt mit Äußerungen, die zeitlich unmittelbar vor dem Wahlakt getätigt werden, sodass zwischen dem Rezipieren des Inhalts und der Stimmabgabe nicht mehr ausreichend Zeit für einen diskursiven Ausgleich besteht (vgl. Kap. 4.2).<sup>365</sup> Hier kann Microtargeting – jedenfalls auch – den durch Art. 38 GG geschützten freien Entscheidungsfindungsprozess im Vorfeld einer Wahl beeinträchtigen. Ob daneben die Schwelle einer unzulässigen Wahlbeeinflussung durch Ausübung von Zwang oder Druck überschritten wird, ist eine einzelfallbezogene und vor allem inhaltliche Frage.

Microtargeting stellt eine Verbreitungsform von Desinformation dar, die durch die Möglichkeiten der zielgerichteten Ansprache und der Diskursumgehung Wirkungen von Desinformation verstärken könnte. Die Verabschiedung gesetzlicher

<sup>361</sup> Vgl. für den Ansatz bei der Priorisierung von Angeboten in Benutzeroberflächen § 84 Abs. 5 MStV.

<sup>362</sup> Zuiderveen *Borgesius u. a.*, 2018, 82 (82).

<sup>363</sup> Haller/Kruschinski, 2020, 519.

<sup>364</sup> Vgl. Zuiderveen *Borgesius u. a.*, 2018, 82; Bayer, 2020, 1.

<sup>365</sup> Diese Gefahr hat der Gesetzgeber im analogen Bereich erkannt, vgl. § 32 BWahlG.



Gegenmaßnahmen aber ist voraussetzungslos: Das liegt insbesondere an der noch ungeklärten Wirkung von Microtargeting auf Seiten der Rezipierenden. Solange negative wie positive Effekte nicht empirisch belegbar sind, fällt ein Ausgleich betroffener Rechtsgüter<sup>366</sup> schwer, vor allem in einem für die Meinungsbildung so hochrelevanten Bereich wie der politischen Kommunikation. So haben bereits die Begriffe „politische Kommunikation“ oder „politische Werbung“ enormes Potenzial für kaum absehbare „Overspill“-Effekte in Kernbereiche legitimer gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen. Da Parteien Bürgerinnen und Bürger von ihren politischen Programmen und Vorhaben überzeugen sollen – dies ist eine ihrer zentralen Funktionen –, erscheinen großflächige Einschränkungen der Form der Ansprache problematisch. Um Parteien aber für solche, dem öffentlichen Diskurs entzogene Aussagen rechenschaftspflichtig zu machen, erscheinen insbesondere Maßnahmen zur generellen Sichtbarmachung sämtlicher politischer Werbung und aller geschalteten Anzeigen<sup>367</sup> weiterführend. Ein bspw. von Facebook schon umgesetzter Ansatzpunkt könnte es daneben sein, sich Maßnahmen gegen Werbung mit falsifizierbaren Inhalten vorzubehalten.<sup>368</sup> Hinsichtlich der Anforderungen an das Verfahren zur Falsifizierbarkeit der Inhalte wird auf Kapitel 4.3.1.2 verwiesen. Zusätzlich können (Selbst-)Verpflichtungen, insbesondere für Wahlkampf-Kommunikation, ein Weg sein.<sup>369</sup> Daneben bestehen hier Möglichkeiten, durch den negativen Ausschluss oder die positive Beschränkung von Targeting-relevanten Segmenten die Kriterien bei der Adressatenauswahl einzuzugrenzen.

Solange das beschriebene Defizit in der Wirkungsforschung und der schwer einzugrenzende Anwendungsbereich gesetzlicher Regeln Bestand haben, sollten vornehmlich Maßnahmen, die eine Zusammenarbeit von Plattform und Forschenden fördern, in den Blick genommen werden (vgl. Kap. 4.1).

### 4.4.3. Technische Begrenzung der Verbreitung von Einzeläußerungen

#### *Beschränkungen der Sharing-Funktion*

Als Möglichkeit einer Verbreitungsbeschränkung käme zudem eine generelle Begrenzung des Teilens bzw. Weiterverbreitens der Inhalte in Betracht. Hier könnten feste Grenzwerte den Ansatzpunkt bilden. Teilweise wird vorgeschlagen, ein Sharing pro Person (z. B. eine Person kann einen Beitrag an maximal an drei, fünf oder zehn Personen weiterleiten) oder aber pro Beitrag (z. B. ein Beitrag kann maximal 100- oder 1000-mal geteilt werden) zu begrenzen. Denkbar wären auch Limitierungen, die die Anzahl der Weiterverbreitungen pro Zeiteinheit in den Fokus rücken. Hierdurch könnte insbesondere Risikopotenzialen für die individuelle und kollektive (politische) Willens- und Meinungsbildung sowie der Integrität von Wahlen entgegengewirkt werden. Der Ansatz, Inhalte ab einer bestimmten Reichweite nicht mehr weiterverbreiten zu können, kann jedoch – sofern er gesetzlich implementiert würde – auf mehreren Ebenen nicht überzeugen. Die Bestimmung eines Grenzwertes von Reichweiten ist voraussetzungslos: Sie müsste an tatsächliche Wirkungseffekte der Inhalte anknüpfen, die kaum nachvollziehbar sind und vom jeweiligen Einzelfall abhängen (vgl. zu dieser Problematik auch Kap. 4.3.2). Schwerer noch wiegt die Tatsache, dass die Maßnahme einen Eingriff in die Meinungsfreiheit des Art. 5 S. 1 GG aller Nutzenden darstellt, die den Inhalt weiterverbreiten wollen, und in den Kern der Kommunikationslogik von Social-Media-Plattformen interveniert, deren Anbieter ebenfalls Träger von Grundrechten sind. Auch denjenigen, denen die Anzeige der Inhalte dadurch verwehrt bleibt, sind in ihren nach Art. 5 GG gewährleisteten Rechten eingeschränkt. Die Inhalte würden der breiten Masse entzogen und könnten gerade nicht Teil des gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses werden.

Die Umsetzung einer Sharing-Begrenzung durch die Plattform selbst, bspw. durch eine Festlegung von Grenzwerten in ihren Nutzungsbedingungen, eröffnet ein breites Feld von Fragen um deren Grundrechtsbindung. Denkbar wäre in diesem Fall eine Überprüfung der Community Standards durch eine AGB-Prüfung, die ihrerseits durch die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte in unbestimmte Rechtsbegriffe entsprechende Abwägungsfragen zum Gegenstand haben kann. Im Rahmen einer möglichen Abwägung wären sodann oben erwähnte Rechtspositionen in einen Ausgleich zu bringen. Die Ausgestaltung des Verfahrens würde dann den gleichen Hürden zur Bestimmung eines Grenzwertes der Reichweite begegnen, wie bereits angesprochen.

366 Den genannten Freiheitsrechten steht das Recht politischer Parteien, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken, gegenüber, vgl. Art. 21 Abs. 1, S. 1 GG.

367 Dazu zählen Identitätsverifizierung und Autorisierung für die Schaltung von politischer Werbung, die Offenlegung ihrer Finanzierung, und die Einführung von „ad archives“, vgl. Leerssen u. a., 2019.

368 Vgl. Punkt 13 der Facebook Werberichtlinien, <https://www.facebook.com/policies/ads/>.

369 Zivilgesellschaftliche Akteure beginnen hier, Druck aufzubauen, vgl. etwa den im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes veröffentlichten „Leitfaden für Digitale Demokratie“, der sich vor allem an Parteien richtet und an dessen Erstellung das Leibniz Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut mitgewirkt hat, <https://campaign-watch.de/>

### Zukauf künstlicher Reichweite

Sofern die Akteure ihre Reichweite künstlich – also durch den Zukauf von Followern, Likes oder Shares – generieren, könnte die Plattform dazu verpflichtet werden, ihnen entsprechende Transparenzvorschriften aufzuerlegen. Aus denen würde ersichtlich, in welcher Anzahl ein Zukauf stattgefunden hat und aus welchen Mitteln der Zukauf finanziert wurde. Letzteres kann insbesondere über den Kontext und die Motive der Inhalte und ihrer Verbreitung aufklären. Eine Kennzeichnung dieser Accounts und/oder Inhalte ist somit Grundlage für die Ermöglichung eines Diskurses. In der Praxis beinhalten die Nutzungsbedingungen der großen Anbieter bereits Klauseln, in denen diese sich vorbehalten, Profile mit künstlich zugekaufter Reichweite zu löschen. Eine allgemeine gesetzliche Untersagung des Zukaufens von Followern oder (vermeintlicher) Reichweite erscheint dagegen mit Blick auf die Meinungsfreiheit, die mit Blick auf die Wahlfreiheit des Kommunikationsmittels auch Zukäufe umfassen kann, problematisch. Eine rote Linie kann aber, wie erläutert, dort überschritten sein, wo durch entsprechende Zukäufe Reichweiten und Sichtbarkeiten erzielt werden, die andere Sichtweisen kategorisch in ihrer Wahrnehmbarkeit behindern oder praktisch ganz verdrängen.

## 4.5. AMTLICHE VERLAUTBARUNGEN

Möglich erscheint es auch, auf desinformierende Inhalte durch amtliche Verlautbarungen hinzuweisen. Diese Möglichkeit behält sich z. B. die Regierung in Singapur vor, um über offizielle Mitteilungen, die auf Social-Media-Plattformen eingeblendet werden müssen, auf aktuelle kursierende Falschmeldungen hinzuweisen (wie etwa im Mai 2021, als die Regierung die Einblendung einer Mitteilung verfügte, mit der sie Informationen über eine angeblich aus Singapur stammende CoVid19-Variante entgegentrat<sup>370</sup>).<sup>371</sup> Amtliche Verlautbarungen können den Vorteil haben, dass hierdurch nicht nur die Einzeläußerung mit einem Verweis auf die Unwahrheit oder Zweifelhaftigkeit eines Inhaltes versehen wird, sondern damit potenziell auch Abwandlungen der ursprünglichen Desinformation entgegengewirkt werden kann. Wie bereits ausgeführt (vgl. Kap. 3.3.2), müsste sich derartige staatlichen Informationshandeln auf absolute Ausnahmefälle beschränken, in denen eine konkrete und unmittelbare Gefahr von Desinformation ausgeht. Zudem entsteht durch entsprechende gesetzliche Veröffentlichungspflichten die Gefahr der Ausnutzung einer solchen Infrastruktur für staatliche Propaganda. Denn durch die Möglichkeit, Desinformation durch amtliche Verlautbarungen entgegenzuwirken, wird auch die Option geschaffen, bestimmte Personen und Meinungen öffentlichkeitswirksam zu diskreditieren oder eine bestimmte Regierungssicht zu propagieren. Der Staat kann sich hier theoretisch eine Vormachtstellung im Diskurs sichern, die kommunikativ gerade nicht begründet ist. Soweit derartige Verlautbarungen außerhalb akuter Katastrophen- oder Gefahrensituationen erfolgen, scheint die Dimension der negativen Informationsfreiheit auf, die Schutz vor staatlicher Indoktrination, insbesondere durch Propaganda, bietet.<sup>372</sup>

## 4.6. BILDUNGSMASSNAHMEN

Erkennen und verstehen Bürgerinnen und Bürger Erscheinungsformen von Desinformation, Mittel und Wege ihrer Verbreitung und mögliche Effekte und Wirkweisen, können sie in Rede stehende Inhalte kritisch hinterfragen und reflektieren. Auch evaluieren Nutzerinnen und Nutzer Falschinformationen öfter, wenn sie analytisch(er) denken.<sup>373</sup> Naheliegend ist daher die weit verbreitete Forderung nach Bildungsinitiativen und Sensibilisierung der Mediennutzenden.<sup>374</sup> Soll Medienbildung als Gegenmaßnahme zu Desinformation verstanden werden, gilt es, auch anzuerkennen, dass sie keine spezifische Maßnahme gegen einzelne desinformierende Inhalte darstellt, sondern mittelbar und langfristig wirkt. Sie kann insbesondere auch zur Verbesserung tieferliegender Ursachen von Desinformation<sup>375</sup> beitragen.<sup>376</sup> Dadurch soll ihr nicht der Rang als taugliche Maßnahme abgesprochen werden. Im Kanon der in diesem Gutachten diskutierten, sehr konkreten Maßnahmen wird sie hier aber lediglich kurz umrissen. Rechtliche Bedenken bei der Förderung von Programmen zur

370 Yahoo News v. 21.05.2021, COVID: POFMA orders issued over false ‚Singapore variant‘ claims, <https://sg.news.yahoo.com/covid-pofma-orders-issued-singapore-variant-comments-030441241.html>

371 Jie, 2020.

372 Grabenwarter, 2020, Rn. 1018 f.

373 Sindermann u. a., 2020, 44 (46).

374 Kyza u. a., 2020, 1; Roozenbeek/van der Linden, 2019, 570; Britt u. a., 2019, 94. Mit besonderem Fokus auf die Schulung von Influencerinnen und Influencern: Bechmann, 2020, 1. Zu den Grenzen der Wirkung von Bildung in Bezug auf die Zustimmung von Medienkonsumierenden zu Fehlinformationen vgl. aber Hameleers, 2020, 1.

375 Sängerlaub u. a., 2018, S. 94 ff.

376 Zu Korrelationen größerer gesellschaftlicher Zusammenhänge und der desinformationsbezogenen Resilienz einzelner Staaten vgl. Humprecht u. a., 2020, 493.

Medienbildung ergeben sich jedenfalls nicht. Insbesondere sind keine Eingriffe in die in Kap. 3 genannten Schutzgüter ersichtlich.

## 4.7. ZUSAMMENSCHAU: HANDLUNGSOPTIONEN FÜR DIE RELEVANTEN AKTEURE

Die Analyse der Gegenmaßnahmen zeigt eine Vielzahl möglicher Ansätze auf, den Risikodimensionen von Desinformation zu begegnen. Dabei lassen sich vier große Handlungsbereiche ausmachen: (a) Maßnahmen zur Verbesserung des Steuerungswissens, (b) äußerungsbezogene Maßnahmen bei objektiv falsifizierbaren Inhalten, (c) äußerungsbezogene Maßnahmen bei Zweifeln einer nicht falsifizierbaren Behauptung sowie (d) Maßnahmen, die auch unabhängig vom Inhalt an den Verbreitungsmustern von Informationen ansetzen können. Der Überblick in Tabelle 4 fasst die möglichen Gegenmaßnahmen, die Anforderungen an ihre Ausgestaltung und die zur Etablierung aufgerufenen Akteure überblicksartig zusammen.

**Tab. 4: Handlungsoptionen, ihre Ausgestaltungsanforderungen und aufgerufene Akteure**

| Maßnahme  | Anforderungen und Risiken   | Ausgestaltung   | Akteure   |
|---|---|---|---|
| <b>Ansätze zur Verbesserung des Steuerungswissens</b>                   |   |   |   |
| Veröffentlichungspflichten;<br>Zugriffsrechte                           | - Richtigkeit der Daten nicht vollständig überprüfbar<br>- Zugangs-/Zugriffsrechte können Validierung ermöglichen   | - Gleichlaufende Berichts-/ Datenstrukturen<br>- Bereitstellung länderbezogener Daten   | (EU-)Gesetzgeber<br>(vgl. Art. 31 DSA-E)  |
| <b>Äußerungsbezogene Ansätze bei objektiv falsifizierbaren Inhalten</b> |   |   |   |
| Gesetzliche Verbote   | - Rechtliche Einzelentscheidung über Wahrheit erforderlich<br>- Gefährdung eines Rechtsguts erforderlich (Leib und Leben; öffentliche Sicherheit und Ordnung; freier Wahlakt) | - Gerichtsförmige Einzelfallverfahren   | Nationaler Gesetzgeber  |
| Löschung- bzw. Sperrungsvorbehalt                                       | - Akzessorisch zu gesetzlichem Verbot oder als freiwilliger Vorbehalt in Nutzungsbedingungen (dann auch ohne Rechtsgutsgefährdung)  | - Gleichförmige Verfahrensausgestaltung inkl. Begründungspflicht<br>- Widerspruchsmöglichkeit Betroffener<br>- Transparente Verfahren | Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren |

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| Downranking bzw. Depriorisierung  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetzliche Vorgabe nur bei Rechtsgutsgefährdung</li> <li>- Freiwilliger Vorbehalt in Nutzungsbedingungen (dann ggf. auch ohne Rechtsgutsgefährdung)</li> <li>- Potenzielle Gefährdung der Meinungsfreiheit durch übermäßiges Depriorisieren</li> <li>- Erkennbarkeit von Depriorisierungen für Betroffene erschwert</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gleichförmige Verfahrensgestaltung inkl. Begründungspflicht</li> <li>- Benachrichtigung von Betroffenen inkl. Widerspruchsmöglichkeit</li> <li>- Transparente Verfahren</li> </ul>   | <p>Nationaler oder EU-Gesetzgeber bei Rechtsgutsgefährdungen</p> <p>Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren</p> |
| Kennzeichnung der Falsifizierung  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inhalt steht dem Diskurs weiter zur Verfügung; keine „Zensur“-Vorwürfe</li> <li>- Missbrauchsrisiko bei gemeinschaftsbasierten Ansätzen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gleichförmige Verfahrensgestaltung inkl. Begründungspflicht</li> <li>- Widerspruchsmöglichkeit Betroffener</li> <li>- Transparente Verfahren</li> </ul>  | <p>Nationaler oder EU-Gesetzgeber</p> <p>Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren</p>                            |
| <b>Äußerungsbezogene Ansätze bei nicht oder nicht vollständig falsifizierbaren Inhalten</b> |  |   |   |
| Meldefunktionen/Flagging  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mögliche Voraussetzung für anschließende Fact-Checking-Verfahren</li> <li>- Nutzerbasiertes Flagging ist voraussetzungs- und missbrauchsanfällig</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gleichförmige Verfahrensgestaltung</li> <li>- Trusted Flagger als Möglichkeit verlässlicherer Hinweise und Ausgangspunkt priorisierter Bearbeitung</li> </ul>  | Plattformen   |
| Fact Checking   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Starke Machtposition von Fact-Checking-Initiativen</li> <li>- Hohe Kosten bei geringer Skalierbarkeit</li> <li>- Voraussetzung für Folgemaßnahmen (insb. Kennzeichnung, Gegenrede)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leicht zugängliche und verständliche Informationen zu Prüfkriterien/-verfahren sowie Folgemaßnahmen</li> <li>- Durchführung durch unabhängige Institutionen</li> <li>- Gleichförmige Verfahrensgestaltung; ggf. plattformübergreifende Stellen</li> <li>- Widerspruchsmöglichkeit Betroffener bei (externer) Beschwerdestelle</li> <li>- Transparente und überprüfbare Verfahren</li> <li>- Ausnahmen für kleine und Non-Profit-Plattformen</li> </ul> | <p>Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren</p>  |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| Kennzeichnung bzw. Tagging zweifelhafter Äußerungen                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Missbrauchsrisiko bei gemeinschaftsbasierten Ansätzen</li> <li>- Gestaltungsoptionen zwischen Hinweis und Warnung und mit und ohne Verweis auf widerlegende Informationen</li> <li>- Ggf. auch auf Account- oder Profilebene möglich (starker Eingriff)</li> <li>- Wissen um Wirkungen von Kennzeichnungen ist noch begrenzt</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gleichförmige Verfahrensgestaltung</li> <li>- Widerspruchsmöglichkeit</li> <li>- Transparente und überprüfbare Verfahren</li> <li>- Begleitforschung zu Wirkung notwendig</li> </ul>  | Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren  |
| Ergänzung um widerlegende Informationen bzw. Debunking                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Missbrauchsrisiko bei gemeinschaftsbasierten Ansätzen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gleichförmige Verfahrensgestaltung</li> <li>- Widerspruchsmöglichkeit</li> <li>- Transparente und überprüfbare Verfahren</li> <li>- Begleitforschung zu Wirkung notwendig</li> </ul>  | Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren  |
| <b>Ansätze bei Äußerungen mit besonderem Wahrheitsanspruch</b>                       |  |  |  |
| Verpflichtung auf Sorgfaltspflichten bei journalistisch-redaktioneller Gestaltung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hohe Konformität mit Erwartungen an journalistische Funktionen</li> <li>- Staatliche Missbrauchsgefahr</li> <li>- Mögliche Deutungshoheit der Plattform darüber, was als journalistisch-redaktionell gilt</li> <li>- Gesetzliche Verpflichtung von Plattformen zur Kontrolle nicht möglich</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausschluss staatlicher Eingriffe, z. B. durch willkürliche oder politisch motivierte Auswahl</li> <li>- Beachtung des Staatsferngebots</li> <li>- Leitlinien für die Abgrenzung journalistisch-redaktioneller Gestaltung nötig</li> <li>- Erarbeitung von Kriterien zur Erbringung eines Nachweises erforderlich</li> </ul> | <p>Nationaler Gesetzgeber, Umsetzung durch Regulierer (zu beachten: Polizeifestigkeit der Medien)</p> <p>Selbstständiges Vorhalten durch Plattform</p> |
| Verpflichtung auf Sorgfaltspflichten bei Accounts mit hoher Relevanz oder Reichweite | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schwierigkeit der Bestimmung pflichtenbegründender Reichweite</li> <li>- Notwendigkeit einzelfallbezogener Einschätzung</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestaltung eines flexiblen, einzelfallvariablen Sorgfaltsmaßstabs nötig</li> </ul>  | <p>Nationaler Gesetzgeber, Umsetzung durch Regulierer (zu beachten: Polizeifestigkeit der Medien)</p> <p>Selbstständiges Vorhalten durch Plattform</p> |

| Ansätze bei Äußerungen aus rein wirtschaftlichem Interesse |   |  |  |
|--|---|--|--|
| Kappung wirtschaftlicher Anreize bzw. Demonetarisierung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sowie ggf. in das Recht des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs</li> <li>- Demonetarisierung ganzer Angebote/Profile aufgrund im Einzelnen festgestellter Falschäußerungen unverhältnismäßig</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kartellrechtliche Grenzen bei anbieterübergreifenden Absprachen</li> <li>- Option der Kontextauswahl und -überprüfung durch Werbetreibende</li> </ul>                             | Werbeindustrie (Werbenetzwerke, Werbetreibende)  |
| Staatliches Informationshandeln                            |   |  |  |
| Amtliche Verlautbarungen                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Missbrauchspotenzial: Möglichkeit, bestimmte Personen und Meinungen öffentlichkeitswirksam zu diskreditieren oder eine bestimmte Regierungssicht zu propagieren</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschränkung auf absolute Ausnahmefälle unmittelbarer Gefahr durch Desinformation</li> </ul>  | (EU- oder nationaler) Gesetzgeber  |
| Technik- bzw. distributionsbezogene Ansätze                |   |  |  |
| Verbot und Löschung von Social Bots                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Allgemeines gesetzliches Verbot unverhältnismäßig; Beschränkung auf krasse Fälle von Eingriffen in die kommunikative Chancengerechtigkeit</li> <li>- Schwierige gesetzliche Anknüpfungspunkte, da Nachweis der Automatisierung erschwert ist; allg. Problematik der Frage der Beweislast</li> <li>- Erlaubnis und Begrenzbarkeit durch Plattformen selbst möglich</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gleichförmige Verfahrensgestaltung</li> <li>- Widerspruchsmöglichkeit</li> <li>- Transparente und überprüfbare Verfahren</li> </ul>   | Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an Plattformkonkretisierungen und an das Verfahren; mittelfristig: Ansätze zur Entwicklung neuer Verantwortlichkeitsregimes bei Plattformen |
| Kennzeichnung von Social Bots                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Offenlegung des Umstands automatisierter Kommunikation ist verhältnismäßig</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bei Kennzeichnung durch Plattformen:</li> <li>- Gleichförmige Verfahrensgestaltung</li> <li>- Widerspruchsmöglichkeit</li> <li>- Transparente und überprüfbare Verfahren</li> </ul> | Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren  |



|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| Klarnamenpflicht  | - Gesetzliche Pflicht mit Blick auf Grund- und Menschenrechte bedenklich  | - Pflicht zur Nennung des Klarnamens aber im Rahmen des Nutzungsvertrags mit einer Plattform möglich  | Plattformen   |
| Positive Kennzeichnung von Akteuren mit erhöhtem Wahrheitsanspruch          | - Gesetzliche Verpflichtung nur möglich, wo zuvor gesellschaftlich rückgebunden über Akteure befunden wurde, die eine positive Kennzeichnung erhalten<br>- Sonst: Machtstellung des Staates oder der Plattform bei Deutungshoheit über Kriterien und Verifizierung<br>- Mittelbares Missbrauchspotenzial (durch Positivkennzeichnung nur bestimmter Anbieter) | - Zusammenarbeit mit externen, unabhängigen Verifizierungsstellen<br>- Staatliche (unverbindliche) Leitkriterien möglich<br>- Externe Überprüfung der Konkretisierung durch Plattformen   | Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit Leitkriterien und ggf. Rahmenvorgaben für Gestaltung einer Positivliste |
| <b>Ansätze im Hinblick auf politisches Microtargeting</b>                   |   |   |   |
| Transparenz- und Identifikationspflichten bei Schaltung politischer Werbung | - Gesetzliche Vorgaben denkbar, aber Eingriff in Kern parteipolitischer Funktionen<br>- Begriffsherausforderung: Definition politischer Werbung schwierig   | - Fokus auf Sichtbarmachung und gesellschaftliche Diskussion geschalteter Anzeigen<br>- Alternativer Ansatzpunkt: Begrenzung der buchbaren Segmente bei politischer Werbung<br>- Selbstverpflichtungen von Parteien als milderer Mittel | Nationaler oder EU-Gesetzgeber; Plattformen; Parteien   |
| <b>Technische Begrenzung der Verbreitung von Äußerungen</b>                 |   |   |   |
| Beschränkungen der Sharing-Funktion   | - Starker Eingriff in Äußerungsfreiheiten; gesetzliche Regelung verfassungsrechtlich bedenklich   | - Regelung und Begrenzung durch Plattform denkbar<br>- Kontraproduktiv mit Blick auf gesellschaftliche Aushandlungsprozesse   | Plattformen   |
| Verbot oder Kennzeichnung des Zukaufs künstlicher Reichweite                | - Gesetzliche Regelung begegnet Bedenken<br>- Kennzeichnung durch Plattform grundsätzlich zulässig  | - Gleichförmige Verfahrensgestaltung<br>- Widerspruchsmöglichkeit<br>- Transparente und überprüfbare Verfahren  | Plattformen; nationaler oder EU-Gesetzgeber mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren                   |

Quelle: Eigene Darstellung

Die Auflistung in Tabelle 4 zeigt, dass sich gesetzgeberische Möglichkeiten der unmittelbaren Regulierung von Desinformation auf wenige und krasse Erscheinungsformen beschränken. Dort, wo klassische gesetzliche Instrumente wie Verbote bei möglicher Desinformation an ihre Grenzen geraten, bestehen insbesondere für Plattformen mit Blick auf die Vertragsautonomie weitergehende Möglichkeiten der Gestaltung der Kommunikationsregeln innerhalb ihrer Angebote. Diese Freiheiten gelten aber nicht unbegrenzt, sondern die (neue) Macht der Plattformen bei der Governance öffentlicher und privater Kommunikation ist ihrerseits angehalten, Grund- und Menschenrechte bei der Etablierung interner Verfahren zu berücksichtigen. Dies ist insoweit keine desinformationsspezifische Entwicklung, sondern Teil der allgemeinen rechtlichen Auseinandersetzung im Bereich der Regulierung von Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten (auch „Platform Governance“ oder „Governance of Platform Governance“).

Was angesichts der hier untersuchten Gegenmaßnahmen, die Plattformen gegen Desinformation einführen können, deutlich wird, ist die Relevanz der Installation rechtlicher Mindestanforderungen an diese Verfahren. Hier besteht die Möglichkeit von EU- und nationalen Gesetzgebern, Prinzipien, Leitlinien und Maßstäbe einzuführen, die dann gelten, wenn Plattformen sich zum Vorhalten bestimmter Gegenmaßnahmen entscheiden. Die Legislative kann so grundrechtswahrende Rahmenbedingungen setzen, die die Plattformen bei der Implementation und Durchführung von Entscheidungsverfahren zu beachten haben. In diese Richtung geht etwa Art. 12 des DSA-Entwurfs, soweit die Formulierung von AGB und Nutzungsbedingungen und daraus resultierende Verfahren betroffen sind. Insgesamt kann der DSA mittelfristig eine regulatorische Plattform für diese Form gesetzlicher Leitlinien, Konkretisierung und Umsetzung durch Private und anschließender Begleitung und Überprüfung durch gesellschaftlich rückgebundene Institutionen und Akteure werden. Der Hinweis aus der Evaluation des Code of Practice on Disinformation, dass die EU in diesem Bereich vermehrt in Richtung von Formen der Ko-Regulierung denkt, deckt sich mit dieser Denkrichtung (zur möglichen Problematik klassischer Ko-Regulierungsansätze, vgl. Kap. 3.4). Die Form der gesellschaftlichen Selbstwirksamkeit in diesen Akteuren kann durch unterschiedliche organisatorische oder prozedurale Vorgaben gewährleistet werden. Eine Möglichkeit stellen hier etwa staatsferne und mit pluralistisch zusammengesetzten Entscheidungsgremien ausgestattete Institutionen der Medienaufsicht dar, zu denen auch die deutschen Landesmedienanstalten zählen können.

# 5. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

- (1) Da **wissenschaftliche Ansätze** zur Definition von Desinformation an der Unwahrheit einer Behauptung und an der Intention der äussernden Person anknüpfen, die schwer ermittelbar sind, **taugen sie kaum für eine regulatorische Diskussion**. Im Gutachten legen wir daher folgendes Verständnis zugrunde: „Desinformation beschreibt Äußerungen,
  - (1) deren Wahrheit mit guten Gründen angezweifelt werden kann,
  - (2) die niedrighschwellig (weiter-)verbreitbar sind,
  - (3) die durch die Person des Äußernden oder ihre Gestaltung aus Sicht eines objektiven Empfängers einen besonderen Wahrheitsgehalt beanspruchen und
  - (4) Schutzrechte und -güter beeinträchtigen.“
- (2) Die so gefassten Äußerungen lassen sich für die weitere Analyse nach einer Reihe an **Dimensionen** aufschlüsseln, die dann im Einzelnen für eine **Typenbildung** zur Verfügung stehen und so den Regulierungsdiskurs versachlichen und fokussieren können, nämlich
  - die Art der Äußerung,
  - der Kontext der Äußerung,
  - die Akteursstruktur der Äußernden,
  - das Äußerungsmotiv und dafür ursächliche Anreize,
  - der Grad der möglichen öffentlichen Sichtbarkeit,
  - eine im Einzelfall erkennbare Irreführungs- bzw. Täuschungsabsicht sowie
  - zentral das Gefahrenpotenzial für geschützte Rechtsgüter (in den Dimensionen Grad der Unmittelbarkeit einer Gefährdung, Wahrscheinlichkeit einer Verletzung, Intensität der Rechtsgutsverletzung und Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter).
- (3) Die Beantwortung der Frage, inwieweit hier angesichts der Verbreitung von Desinformation Handlungsbedarf besteht und welche Optionen es gibt, setzt zunächst voraus, sich die **potenziell gefährdeten Interessen und Rechtsgüter** bewusst zu machen. Hier identifizieren wir die folgenden (im Einzelfall können natürlich weitere betroffen sein):
  1. Auf individueller und gruppenbezogener Ebene
    - die individuelle Autonomie,
    - die Freiheitlichkeit der politischen Willensbildung und der Meinungsbildung,
    - die Wahlfreiheit,
    - die Meinungsfreiheit,
    - die Informationsfreiheit,
    - das allgemeine Persönlichkeitsrecht,
    - das Recht auf unbeeinträchtigte Persönlichkeitsentwicklung und
    - die Rechte auf Leben und Gesundheit;
  2. auf gesellschaftlicher Ebene
    - die Freiheitlichkeit der öffentlichen Meinungsbildung,
    - die kommunikative Chancengerechtigkeit,
    - die Meinungsvielfalt,
    - die demokratische Willensbildung und die Integrität und Freiheit der Wahl,
    - das Vertrauen in demokratische Institutionen,
    - die gesellschaftliche Realitätskonstruktion und den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie
    - die öffentliche Sicherheit und Ordnung, und die öffentliche Gesundheit.
- (4) Die Kontrastierung der gefährdeten Interessen und Rechtsgüter mit dem aktuellen Rechtsrahmen zeigt am Beispiel Deutschlands, dass **zumindest individuelle und gruppenbezogene Rechtsgüter grundsätzlich auch gegen Gefahren geschützt** sind, die von (Online-) Kommunikation ausgehen. Kritik kann es an der Effektivität des Schutzes bzgl. Möglichkeiten des Rechtssystems geben, mit Mengen und Verbreitungstempo von potenziell schädigenden Kommunikaten auf Plattformen umzugehen. Dies ist aber ein Problem aller rechtsgütergefährdenden Inhalte und nicht auf solche beschränkt, die wegen ihrer Unwahrheit Gefahren auslösen.

- (5) Letztere sind eher eine Problemkategorie, wenn es um die Möglichkeiten plattformspezifischer rechtlicher Reaktionen geht, den Schutz effektiver zu gestalten. Liegt die Rechtsgutsverletzung gerade in der Unwahrheit etwa einer Behauptung über eine Person, **setzt eine adäquate Lösung des Rechtsstreits voraus, dass – je nach Beweislast – die Wahrheit oder Unwahrheit bewiesen können werden muss**. Verfahren wie die des NetzDG verlangen von den Plattformen, diese Entscheidung zu treffen, obwohl sie keine gerichtsförmigen Erkenntnisverfahren besitzen. Eine adäquate Konfliktlösung bezieht sich nicht nur auf die Ermittlung des Sachverhalts, sondern schon vorgelagert auf die Frage, ob überhaupt eine Tatsachenbehauptung vorliegt und welchen genauen Inhalt die Behauptung ggf. hat. Die mit einer Prüfpflicht verbundenen Anreize für Plattformen zur Löschung führen hier zu Zweifeln daran, ob derartige Regelungskonzepte überhaupt konform mit Grund- und Menschenrechten ausgestaltet werden können.
- (6) Im Hinblick auf gesellschaftliche Interessen gibt es konkrete Regelungen in Deutschland bislang nur für einzelne Rechtsgüter wie den öffentlichen Frieden sowie die kontrafaktische Stabilisierung des Vertrauens in journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte durch Vorschriften zur Einhaltung journalistischer Sorgfaltsmaßnahmen (§ 19 MStV). Weitergehende Regelungsoptionen haben hier ebenfalls **mit dem Problem zu kämpfen, dass bei einem Anknüpfen an die Dichotomie wahr/unwahr eine bestimmte Stelle die Unwahrheit feststellen können müsste**. Abgesehen von kontradiktorischen Verfahren vor unabhängigen Gerichten ist die Wahrheitsfindung aber **keine Aufgabe des Staates, sondern ein gesellschaftlicher Prozess kommunikativer Konstruktion, in dem Begründen und Zweifeln eine wichtige Rolle spielen**. In diesem Prozess ergeben sich jedenfalls zeitweise geteilte Verständnisse darüber, „was der Fall ist“.
- (7) Das **Funktionieren dieses diskursiven Prozesses kann nur sehr begrenzt durch staatliche Maßnahmen gewährleistet werden**. Wird das Vertrauen in Akteure oder Einzelpersonen, denen eine besondere Rolle bei der Realitätskonstruktion zukommt, erodiert, hat dies Auswirkungen auf die demokratische Selbstverständigung einer Gesellschaft. Dies ist etwa der Fall, wenn derzeit in den USA politisch-strategisch behauptet wird, die Präsidentschaftswahl sei manipuliert worden, obwohl Gerichte das zurückgewiesen haben. Politische Akteure sollten sich der fundamentalen Gefahr bewusst sein, die eine Veränderung der Praktiken der Realitätskonstruktion mit sich bringt. Der Erhalt der politischen Kultur erscheint in diesem Fall der zentrale Faktor. Selbstverpflichtungen, insbesondere für Wahlkampf-Kommunikation, können hier ein Weg sein. Es bleiben aber Bereiche, in denen der Staat den gesellschaftlichen Prozess zwar nicht ermöglichen, aber durch rechtliche Rahmenvorgaben unterstützen kann.
- (8) Dabei scheint über alle untersuchten Gegenmaßnahmen hinweg auf, dass **für derartige diskursunterstützende Ansätze klassische Regelungsformen nicht zulässig, nicht hilfreich oder in der Praxis nicht umsetzbar erscheinen**. Ein Grund hierfür liegt darin, dass für deren Umsetzung regelmäßig private Akteure zuständig wären, die ihrerseits über große Gestaltungsfreiheiten ihrer Angebote und Vertragsbedingungen verfügen. Hier sind **neben klassischen Formen der Selbstregulierung neue Formen hybrider Governance nötig**, in denen staatliche Regulierung und anbietereigene Governance-Bereiche verschränkt werden und reziprok wirken. Staatliche Kommunikationskontrolle kann zur Lösung der Probleme, die mit Desinformation einhergehen, kaum etwas beitragen – oder nur um den Preis, die Freiheit, die geschützt werden soll, selbst zu gefährden.
- (9) Vor diesem Hintergrund erscheinen **nur wenige Pfade als zielführend, um Probleme der Desinformation weiter regulatorisch einzuhegen**. Und nur wenige knüpfen an das Kriterium der (Un-)Wahrheit an. Neben den genannten Gründen ist die Dichotomie wahr/unwahr auf den Äußerungstyp bezogen, dies wird aber der Sprachnutzung nicht immer gerecht: Derzeit scheint sich eine Sprachverwendung zu etablieren, die durch offensive Leugnung von Fakten ein politisches Bekenntnis unterstreicht (z. B. „Mir ist egal, dass es widerlegt ist, die Wahl wurde gestohlen“). Das dahinterliegende Problem wird durch die Wahrheitsprüfung der Aussage nicht adressiert. Folgende Pfade könnten auf der Basis dieses Gutachtens weiterverfolgt werden, bestenfalls in Kombination:
- An die Unwahrheit anknüpfende Maßnahmen kommen in Betracht, wenn **mit hoher Wahrscheinlichkeit unmittelbare Gefahren für höchste individuelle Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit drohen**. Hier ist an Äußerungen zu denken, die möglicherweise einen Lynchmob mobilisieren oder an Tatsachenbehauptungen, die das Potenzial aufweisen, unmittelbar Selbstschädigungen auszulösen. In diesen Fällen können Äußerungen nach Abwägung ausnahmsweise erst gelöscht und dann im Rechtsschutzverfahren auf ihre Unwahrheit überprüft werden. In diesen Fällen würde der öffentliche Diskurs seine Funktion nicht erfüllen, da er zu spät käme.

- Ein weiterer Bereich gesetzlicher Rahmung kann sich auf unwahre Äußerungen beziehen, die **in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit dem Wahlakt** getätigt werden. Auch in diesen Fällen ist der Gesellschaft die Möglichkeit entzogen, die Wahrheit der Behauptung auszuhandeln. Soweit dadurch Wählerinnen und Wähler manipuliert werden können, überwiegt das gesellschaftliche Interesse an der Wahlfreiheit die Rechte des Äußernden.
  - Maßnahmen, die **Zweifel an bestimmten Behauptungen sichtbar machen und überprüfen** (Tagging- bzw. Kennzeichnungsformen, Fact-Checking-Verfahren, Hinweise und Warnungen sowie Kombinationen daraus), können für legale Inhalte gesetzlich nicht verpflichtend eingeführt werden, sondern sind der **Freiwilligkeit der Plattformen unterstellt**. Durch Kooperationen von Staat und Anbietenden sowie letzteren untereinander können hier aber Erwartungen und Ideen ausgetauscht werden. Soweit Plattformanbieter entsprechende Maßnahmen und Verfahren einführen, sollte der (EU- oder nationale) Gesetzgeber einen grundrechtssichernden Rechtsrahmen dafür vorgeben. Dazu kann die Pflicht gehören, Informationen zu der Existenz entsprechender Verfahren und ihrer Entscheidungsherstellung, zu möglichen Sanktionen und zu Betroffenenrechten in den Nutzungsbedingungen oder AGB transparent vorzuhalten.
  - Der bestehende Rechtsrahmen zur kontrafaktischen Stabilisierung des Vertrauens in journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte durch **Einhaltungsforderungen von Sorgfaltspflichten ist eine Möglichkeit, Äußerungen mit erhöhtem Wahrheitsanspruch an damit einhergehende erhöhte Pflichten zur Wahrheitsfindung zu koppeln**. Wird ein gleitender Sorgfalthmaßstab angelegt, können von entsprechenden Pflichten **auch nichtjournalistische Akteure mit hoher Meinungsbildungsrelevanz** – wie etwa Influencerinnen und Influencer oder Aktivistinnen und Aktivisten – umfasst sein. Derartige Maßnahmen haben auch den Vorteil, dass sie dazu beitragen, Erwartungen an bestimmte Typen von Angeboten zu stabilisieren. Angesichts der Vielgestaltigkeit von Angeboten auf Plattformen ist dies sowohl für Nutzende als auch Anbietende bedeutsam. Angesichts des Missbrauchspotenzials dieses Instruments müssen die Aspekte der Auswahl, des Nachweises und der Maßnahmen besonders sensibel, transparent und nachvollziehbar ausgestaltet sein, um sich nicht dem Verdacht einer meinungsbezogenen Aufsicht aussetzen. Als erforderliche Sanktionen bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten bieten sich statt Unterlassungs- oder Lösungsverfügungen Formen der Kennzeichnung als milderer Mittel an.
  - Die oftmals eher pauschale Forderung nach Herausgabe von Daten durch Plattformen hat im Bereich möglicher Desinformation einen spezifischen Sinn: Nur so kann die Gesellschaft lernen, welche der diskursorientierten Maßnahmen des Sichtbarmachens von Zweifeln, etwa durch Kennzeichnungen oder Erweiterungen mit Gegenrede, entsprechende Folgen haben. Regulierung könnte darauf hinwirken – und zwar im Idealfall so, dass durch ein etabliertes Verfahren oder einen „Datenbroker“ nicht jedes Mal im Einzelfall die Bedingungen der Datenherausgabe verhandelt werden müssen.
- (10) Die **Regulierung nichtauthentischen Verhaltens auf Plattformen** kann daneben ein Weg sein, die virale Verbreitung von Desinformation zu verlangsamen. Sie verweist aber auf ein generelles Problem der Plattformregulierung, das nur angerissen werden kann: Es besteht ein legitimes **Interesse einer Plattform, zu definieren, was nach ihrer eigenen Vorstellung als authentische Kommunikation** der Nutzerinnen und Nutzern gilt. Auch in diesem Bereich hybrider öffentlich/privater Governance sind neue Formen des Zusammenwirkens von staatlichem und privatem Normsetzen sinnvoll. In diesem Fall könnte dies darin bestehen, dass etwa staatlich eingesetzte Regulierende Anforderungen an Authentizität aus Sicht der gesellschaftlichen Interessen formulieren. Es würde dann aber den Plattformen überlassen bleiben, wie sie dies konkret in ihren Nutzungs- oder Geschäftsbedingungen umsetzen und diese Umsetzung dann kontrollieren. Dieses Instrument ist auch nur scheinbar inhaltsneutral, da bestimmte Akteure über spezifische Muster bspw. des Teilens oder Likens erkannt werden können.
- (11) Eine zentrale zukünftige Herausforderung beim Umgang mit Desinformation ist die Suche nach **Möglichkeiten der plattformübergreifenden Verwendbarkeit von Verfahren zur Sichtbarmachung von Zweifeln** und durchgeführten Fact-Checking-Ergebnissen. Wenn der Geltungsanspruch einer Behauptung mit guten Belegen und Argumenten auf einer Plattform bestritten wird, können interoperable Formen des Sichtbarmachens dieses Zweifels dagegen helfen, dass die gleiche Äußerung auf anderen Plattformen unhinterfragt bleibt.

- (12) Nicht spezifisch desinformationsbezogene, aber kompensierende Maßnahmen können darin bestehen, die Informationskompetenz von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen systematisch zu verbessern, die den Anforderungen an journalistische Sorgfalt verpflichtete Anbieter positiv zu kennzeichnen und mit journalistischen Angeboten auch Formen desinformationssensibler(er) Berichterstattung zu diskutieren.
- (13) Governance-Maßnahmen, die die Risikopotenziale von Desinformation verringern sollen, dürfen nicht davon ablenken, dass das vermehrte Aufkommen von Falschinformationen tieferliegende gesellschaftliche Ursachen haben kann. Wenn Desinformation ein Symptom ist, können Staaten und Gesellschaften das Problem nur nachhaltig lösen, wenn sie parallel auch diese Ursachen angehen.



# ABKÜRZUNGS- UND AKRONYMVERZEICHNIS

|         |   |
|---------|---|
| AGB     | Allgemeine Geschäftsbedingungen                                   |
| AGG     | Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz                               |
| BDSG    | Bundesdatenschutzgesetz   |
| BGB     | Bürgerliches Gesetzbuch   |
| BVerfG  | Bundesverfassungsgericht  |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts                      |
| BVerwG  | Bundesverwaltungsgericht  |
| BWahlG  | Bundeswahlgesetz  |
| DSA(-E) | Digital Service Act (-Entwurf)                                    |
| DSGVO   | Datenschutzgrundverordnung  |
| EC-RL   | Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr („eCommerce“) |
| ECNE    | European Cooperation Network on Elections                         |
| EDAP    | European Democracy Action Plan                                    |
| EDMO    | European Digital Media Observatory                                |
| EGMR    | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte                       |
| EMRK    | Europäische Menschenrechtskonvention                              |
| GG      | Grundgesetz   |
| GRCh    | Charta der Grundrechte der Europäischen Union                     |
| GVK     | Gremienvorsitzendenkonferenz der Landesmedienanstalten            |
| JMStV   | Jugendmedienschutz-Staatsvertrag                                  |
| JuSchG  | Jugendschutzgesetz  |
| KJM     | Kommission für Jugendmedienschutz                                 |
| KUG     | Kunsturhebergesetz  |
| MStV    | Medienstaatsvertrag   |
| NetzDG  | Netzwerkdurchsuchungsgesetz                                       |
| NGO     | Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organisation)       |

|       |  |
|-------|--|
| RAS   | Rapid Alert System                     |
| StGB  | Strafgesetzbuch                        |
| TMG   | Telemediengesetz                       |
| UKlaG | Unterlassungsklagegesetz               |
| UWG   | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb |
| VG    | Verwaltungsgericht                     |

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| Abb. 1: Schematische Darstellung des Untersuchungsverlaufs                   | 5  |
| Abb. 2: Teilmengen der Begriffsverständnisse „problematischer Informationen“ | 9  |
| Abb. 3: Veränderungen von Intentionen und Motiven in der Akteurskette        | 12 |
| Abb. 4: Äußerungstypen und Fokusbereiche für Gegenmaßnahmen                  | 47 |

## TABELLENVERZEICHNIS

|   |    |
|---|----|
| Tab. 1: Typen von Medienwirkungen auf Nutzerinnen und Nutzer                        | 18 |
| Tab. 2: Rechtlich relevante Dimensionen von Desinformation                          | 29 |
| Tab. 3: Matrix potenziell betroffener Rechtsgüter                                   | 30 |
| Tab. 4: Handlungsoptionen, ihre Ausgestaltungsanforderungen und aufgerufene Akteure | 71 |

## LITERATURVERZEICHNIS

Agrawal, Neelesh, *The Digital Challenges to Democracy: Social Media and New Information Paradigms*, 2020.

Allcott, Hunt / Gentzkow, Matthew, Social Media and Fake News in the 2016 Election, *Journal of Economic Perspectives* 2017, 211–236.

Armbrüster, Christian, § 134, in: Säcker, Franz-Jürgen / Rixecker, Roland / Oetker, Hartmut / Limperg, Bettina (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, 8. Auflage, München 2018.

Ash, Timothy Garton / Gorwa, Robert / Metaxa, Danaë, GLASNOST! Nine ways Facebook can make itself a better forum for free speech and democracy, *An Oxford Standard Report* 2018, 1–28.

Bader, Katarina, Einleitung, in: Steinebach, Martin / Bader, Katarina / Rinsdorf, Lars / Krämer, Nicole / Roßnagel, Alexander (Hrsg.), *Desinformation aufdecken und bekämpfen. Interdisziplinäre Ansätze gegen Desinformationskampagnen und für Meinungsppluralität*, Einleitung, Baden-Baden 2020.

Bader, Katarina / Jansen, Carolin / Rinsdorf, Lars, *Jenseits der Fakten: Deutschsprachige Fake News aus Sicht der Journalistik*, in: Steinebach, Martin / Bader, Katarina / Rinsdorf, Lars / Krämer, Nicole / Roßnagel, Alexander (Hrsg.), *Desinformation aufdecken und bekämpfen Interdisziplinäre Ansätze gegen Desinformationskampagnen und für Meinungsppluralität*, *Jenseits der Fakten: Deutschsprachige Fake News aus Sicht der Journalistik*, Baden-Baden 2020.

Bail, Christopher A. / Guay, Brian / Maloney, Emily / Combs, Aidan / Hillygus, D. Sunshine / Merhout, Friedolin / Freelon, Deen / Volfovsky, Alexander, Assessing the Russian Internet Research Agency's impact on the political attitudes and behaviors of American Twitter users in late 2017, *Proc Natl Acad Sci USA* 2020, 243–250.

Bakir, Vian / McStay, Andrew, Fake News and The Economy of Emotions: Problems, causes, solutions, *Digital Journalism* 2018, 154–175.

Barbu, Oana, Advertising, Microtargeting and Social Media, *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 2014, 44–49.

Barua, Zapan / Barua, Sajib / Aktar, Salma / Kabir, Najma / Li, Mingze, Effects of misinformation on COVID-19 individual responses and recommendations for resilience of disastrous consequences of misinformation, *Progress in Disaster Science* 2020, 1–9.

Bateman, Jon / Thompson, Natalie / Smith, Victoria, *How Social Media Platforms' Community Standards Address Influence Operations*, 2021.

Bayer, Judit, Double harm to voters: data-driven micro-targeting and democratic public discourse, *Internet Policy Review* 2020, 1–17.

Bayer, Judit / Bitiukova, Natalija / Bárd, Petra / Szakács, Judit / Alemanno, Alberto / Uszkiewicz, Erik / Carrera, Sergio / Vosyliute, Lina / Guérin, Julia, *Desinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU and its Member States*, Brüssel 2019.

Bechmann, Anja, Tackling Disinformation and Infodemics Demands Media Policy Changes, *Digital Journalism* 2020, 1–9.

Bechmann, Anja / O'Loughlin, Ben, Democracy & Disinformation: A Turn in the Debate, *KVAB Thinkers' Report* 2020, 1–37.

Bentele, Günter, Der Wahrheits- und Wahrhaftigkeitsanspruch in einer Ethik der öffentlichen Kommunikation, in: Schicha, Christian / Stapf, Ingrid / Sell, Saskia (Hrsg.), *Medien und Wahrheit: Medienethische Perspektiven auf Desinformation, Lügen und „Fake News“*, Der Wahrheits- und Wahrhaftigkeitsanspruch in einer Ethik der öffentlichen Kommunikation, Baden-Baden 2021.

Berger, Peter L. / Luckmann, Thomas, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: eine Theorie der Wissenssoziologie*, 26. Auflage, Frankfurt am Main 2016.

Blake-Turner, Christopher, Fake news, relevant alternatives, and the degradation of our epistemic environment, *Inquiry* 2020, 1–21.

Bliss, Nadya / Bradley, Elizabeth / Garland, Joshua / Menczer, Filippo / Ruston, Scott W. / Starbird, Kate / Wiggins, Chris, An Agenda for Disinformation Research, 2020, 5.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Recht, Staat, Freiheit: Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt am Main 1991.

Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1992.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, § 24 Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, § 24 Demokratie als Verfassungsprinzip, 3., völlig neubearbeitete und erw. Aufl., Heidelberg 2003.

Brashier, Nadia M. / Pennycook, Gordon / Berinsky, Adam J. / Rand, David G., Timing matters when correcting fake news, *Proc Natl Acad Sci USA* 2021, 1–3.

Braun, Joshua A. / Eklund, Jessica L., Fake News, Real Money: Ad Tech Platforms, Profit-Driven Hoaxes, and the Business of Journalism, *Digital Journalism* 2019, 1–21.

Britt, M. Anne / Rouet, Jean-François / Blaum, Dylan / Millis, Keith, A Reasoned Approach to Dealing with Fake News, *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences* 2019, 94–101.

Brown, Étienne, Propaganda, Misinformation, and the Epistemic Value of Democracy, *Critical Review* 2018, 194–218.

Buchheim, Johannes, Rechtlicher Richtigkeitsschutz, *Der Staat* 2020, 159–194.

Cambridge Consultants, *Use of AI in Online Content Moderation*, 2019, 1–82.

Caplan, Robyn / Hanson, Lauren / Donovan, Joan, Dead Reckoning. Navigating Content Moderation After “Fake News”, 2018, 1–38.

Caspar, Johannes, Klarnamenpflicht versus Recht auf pseudonyme Nutzung, *ZRP* 2015, 233–236.

Castillo, Carlos, Big Crisis Data: Social Media in Disasters and Time-Critical Situations, 2016.

Chambers, Simone, Truth, Deliberative Democracy, and the Virtues of Accuracy: Is Fake News Destroying the Public Sphere?, Political Studies 2021, 147–163.

Chu, Zi / Gianvecchio, Steven / Wang, Haining / Jajodia, Sushil, Detecting Automation of Twitter Accounts: Are You a Human, Bot, or Cyborg?, IEEE Trans. Dependable and Secure Comput. 2012, 811–824.

Claussen, Victor, Fighting hate speech and fake news. The Network Enforcement Act (NetzDG) in Germany in the context of European legislation, Medialaws 2018, 110–136.

Colliver, Chloe, Cracking the Code: An Evaluation of the EU Code of Practice on Disinformation, 2020.

Cornils, Matthias, Art. 10 EMRK & Art.11 GRCh in: Gersdorf, Hubertus / Paal, Boris P. / Paal, Boris P. (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 31. Auflage, München.

Cottee, Simon, Can Facebook Really Drive Violence?, The Atlantic 2018.

Craufurd Smith, Rachael, Fake news, French Law and democratic legitimacy: lessons for the United Kingdom?, Journal of Media Law 2019, 52–81.

Creech, Brian, Fake news and the discursive construction of technology companies' social power, Media, Culture & Society 2020, 1–17.

Dankert, Kevin / Dreyer, Stephan, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess? Eine verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Einordnung, K&R 2017, 73–78.

De keersmaecker, Jonas / Roets, Arne, 'Fake news': Incorrect, but hard to correct. The role of cognitive ability on the impact of false information on social impressions, Intelligence 2017, 107–110.

Dereje, Laura, Sorgfaltspflichten auch für Laien im Netz!, <https://verfassungsblog.de/sorgfaltspflichten-auch-fuer-laien-im-netz/>.

Di Fabio, Udo, Art.2 Abs.1, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, München 2020.

Douek, Evelyn, Self-regulation of content moderation as an answer to the special problems of speech regulation, Aegis Paper Series 2019, 1–28.

Dreyer, Stephan / Heldt, Amélié, Algorithmische Selektion und Privatheit. Aufmerksamkeitssteuerung durch Social-Media-Plattformen als Autonomieeingriff?, in: Berger, Franz X. / Deremetz, Anne / Henning, Martin / Mitchell, Alix (Hrsg.): Verantwortung in digitalen Kulturen. Privatheit im Geflecht von Medien, Recht und Gesellschaft, Baden-Baden 2021.

Duffy, Andrew / Ling, Rich, The Gift of News: Phatic News Sharing on Social Media for Social Cohesion, Journalism Studies 2020, 72–87.

Egelhofer, Jana Laura / Lecheler, Sophie, Fake news as a two-dimensional phenomenon: a framework and research agenda, *Annals of the International Communication Association* 2019, 97–116.

Elias, Norbert, *Symboltheorie*, Frankfurt am Main 2001.

Elsaß, Lennart / Labusga, Jan-Hendrik / Tichy, Rolf, Löschungen und Sperrungen von Beiträgen und Nutzerprofilen durch die Betreiber sozialer Netzwerke, *CR* 2017, 234–241.

Engeler, Malte, Meinungsfreiheit: Warum Facebook (zu Recht) nicht an Grundrechte gebunden ist, in: Krone, Jan (Hrsg.), *Medienwandel kompakt 2017-2019, Meinungsfreiheit: Warum Facebook (zu Recht) nicht an Grundrechte gebunden ist*, Wiesbaden 2019.

Eser, Albin, § 108a, in: Schönke, Adolf / Schröder, Horst (Hrsg.), *Strafgesetzbuch: Kommentar*, 30., neu bearbeitete Auflage, München 2019.

European Parliamentary Research Service (EPRS) (Hrsg.), *Automated tackling of disinformation*, Brüssel 2019.

Fallis, Don, The varieties of disinformation, in: Floridi, Luciano / Illari, Phyllis (Hrsg.), *The philosophy of information quality, The varieties of disinformation*, Cham 2014.

Fallis, Don, What Is Disinformation?, *Library Trends* 2015, 401–426.

Fertmann, Martin / Potthast, Keno C., Digitale timeouts für Trump: Der Anfang vom Ende der privilegierten Behandlung von Amtsinhaber\*innen durch soziale Netzwerke?, <https://www.juwiss.de/05-2021/>.

Fiedler, Christoph, § 109 MStV, in: Gersdorf, Hubertus / Paal, Boris P. (Hrsg.), *BeckOK Informations- und Medienrecht*, 31. Edition, München 2021.

Gaozhao, Dongfang, Flagging Fake News on Social Media: An Experimental Study of Media Consumers' Identification of Fake News, *Government Information Quarterly* 2021, 1–24.

Gelfert, Axel, Fake News: A Definition, *Informal Logic* 2018, 84–117.

Gorwa, Robert / Ash, Timothy Garton, Democratic Transparency in the Platform Society, in: Persily, Nathaniel / Tucker, Joshua A. (Hrsg.), *Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform, Democratic Transparency in the Platform Society*, 1, 2020.

Gostomzyk, Tobias, Grundrechtsträgerschaft für soziale Netzwerke? Der Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 3 GG, in: Eifert, Martin / Gostomzyk, Tobias (Hrsg.), *Netzwerkrecht, Grundrechtsträgerschaft für soziale Netzwerke? Der Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 3 GG*, Baden-Baden 2018.

Grabenwarter, Christoph, Art. 5 Abs. 1 Abs. 2, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman (Hrsg.), *Grundgesetz: Kommentar*, München 2020.

Grinberg, Nir / Joseph, Kenneth / Friedland, Lisa / Swire-Thompson, Briony / Lazer, David, Fake news on Twitter during the 2016 U.S. presidential election, *Science* 2019, 374–378.



Guess, Andrew / Nagler, Jonathan / Tucker, Joshua, Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook, *Sci. Adv.* 2019, 1–8.

Habermas, Jürgen, Wahrheitstheorien, in: Fahrenbach, Helmut / Schulz, Walter (Hrsg.), *Wirklichkeit und Reflexion: Walter Schulz zum 60. Geburtstag*, Wahrheitstheorien, Pfullingen 1973.

Habermas, Jürgen, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1990.

Haller, André / Kruschinski, Simon, Politisches Microtargeting. Eine normative Analyse von datenbasierten Strategien gezielter Wähler\_innenansprache, *ComSoc* 2020, 519–530.

Halvani, Oren / Heereman von Zuydtwyck, Wendy / Herfert, Michael / Kreutzer, Michael / Kreutzer / Liu, Huajian / Simo Fhom, Hervais-Clemence / Steinebach, Martin / Vogel, Inna / Wolf, Ruben / Yannikos, York / Zmudzinski, Sascha, Automatisierte Erkennung von Desinformationen, in: Steinebach, Martin / Bader, Katarina / Rinsdorf, Lars / Krämer, Nicole / Roßnagel, Alexander (Hrsg.), *Desinformation aufdecken und bekämpfen. Interdisziplinäre Ansätze gegen Desinformationskampagnen und für Meinungsppluralität*, Automatisierte Erkennung von Desinformationen, Baden-Baden 2020.

Hameleers, Michael, Separating truth from lies: comparing the effects of news media literacy interventions and fact-checkers in response to political misinformation in the US and Netherlands, *Information, Communication & Society* 2020, 1–17.

Hameleers, Michael / Powell, Thomas E. / Van Der Meer, Toni G.L.A. / Bos, Lieke, A Picture Paints a Thousand Lies? The Effects and Mechanisms of Multimodal Disinformation and Rebuttals Disseminated via Social Media, *Political Communication* 2020, 281–301.

Hartl, Korbinian, *Suchmaschinen, Algorithmen und Meinungsmacht*, Wiesbaden 2017.

Hasebrink, Uwe / Schulz, Wolfgang / Sprenger, Regina / Rzadkowski, Nora, *Macht als Wirkungspotenzial. Zur Bedeutung der Medienwirkungsforschung für die Bestimmung vorherrschender Meinungsmacht*, Berlin 2009.

Heidtke, Aron, *Meinungsbildung und Medienintermediäre*, Baden-Baden 2020.

Heins, Markus / Lefeldt, Stefanie, *Medienstaatsvertrag: Journalistische Sorgfaltspflichten für Influencer\*innen*, *MMR* 2021, 126–130.

Heldt, Amélie / Dreyer, Stephan, Competent Third Parties and Content Moderation on Platforms: Potentials of Independent Decision-Making Bodies From A Governance Structure Perspective, *Journal of Information Policy* 2021, 266–300.

Heldt, Amélie / Dreyer, Stephan / Schulz, Wolfgang / Seipp, Theresa Josephine, Normative Leitbilder der Europäischen Medienordnung: Leitvorstellungen und rechtliche Anforderungen an die Governance für eine demokratische Öffentlichkeit, 2021, 1–31.

Helm, Rebecca K / Nasu, Hitoshi, Regulatory Responses to 'Fake News' and Freedom of Expression: Normative and Empirical Evaluation, *Human Rights Law Review* 2021, 302–328.

Hey, C. / Jacob, K./ Volkery, A., REACH als Beispiel für hybride Formen von Steuerung und Governance, in: Schuppert, G.F./Zürn M. (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

Hindelang, Steffen, Freiheit und Kommunikation: Zur verfassungsrechtlichen Sicherung kommunikativer Selbstbestimmung in einer vernetzten Gesellschaft, Berlin, Heidelberg 2019.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Art. 5, in: Denninger, Erhard / Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schneider, Hans Peter (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK-GG), Art. 5, 3, Neuwied 2001.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Medienregulierung als objektiv-rechtlicher Grundrechtsauftrag, M&K 2002, 175–194.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Regulierungswissen in der Regulierung, in: Bora, Alfons / Henkel, Anna / Reinhardt, Carsten (Hrsg.), Wissensregulierung und Regulierungswissen, Regulierungswissen in der Regulierung, Weilerswist 2014.

Högden, Birte / Krämer, Nicole / Meinert, Judith / Schaewitz, Leonie, Wirkung und Bekämpfung von Desinformation aus medienpsychologischer Sicht, in: Steinebach, Martin / Bader, Katarina / Rinsdorf, Lars / Krämer, Nicole / Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Desinformation aufdecken und bekämpfen. Interdisziplinäre Ansätze gegen Desinformationskampagnen und für Meinungspluralität, Wirkung und Bekämpfung von Desinformation aus medienpsychologischer Sicht, Baden-Baden 2020.

Holzer, Stefanie / Sengl, Michael, Quelle gut, alles gut? Glaubwürdigkeitsbeurteilung im digitalen Raum, in: Hohlfeld, Ralf / Harnischmacher, Michael / Heinke, Elfi / Lehner, Lea / Sengl, Michael (Hrsg.), Fake News und Desinformation: Herausforderungen für die vernetzte Gesellschaft und die empirische Forschung, Quelle gut, alles gut? Glaubwürdigkeitsbeurteilung im digitalen Raum, Baden-Baden 2020.

Humprecht, Edda, Where 'fake news' flourishes: a comparison across four Western democracies, Information, Communication & Society 2019, 1973–1988.

Humprecht, Edda / Esser, Frank / Van Aelst, Peter, Resilience to Online Disinformation: A Framework for Cross-National Comparative Research, The International Journal of Press/Politics 2020, 493–516.

Jack, Caroline, Lexicon of Lies: Terms for Problematic Information, 2017, 1–20.

Jankowicz, Nina / Pierson, Shannon, Freedom and Fakes: A Comparative Exploration of Countering Disinformation and Protecting Free Expression, 2020, 1–33.

Jansen, Carolin / Johannes, Paul Christopher / Krämer, Nicole / Kreutzer, Michael Kreutzer / Löber, Lena Isabell / Rinsdorf, Lars / Roßnagel, Alexander / Schaewitz, Leonie / Wolf, Ruben / Yannikos, York / Zmudzinski, Sascha, Handlungsempfehlungen, in: Steinebach, Martin / Bader, Katarina / Rinsdorf, Lars / Krämer, Nicole / Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Desinformation aufdecken und bekämpfen. Interdisziplinäre Ansätze gegen Desinformationskampagnen und für Meinungspluralität, Handlungsempfehlungen, Baden-Baden 2020.

Jestaedt, Matthias, § 102 Meinungsfreiheit, in: Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, § 102 Meinungsfreiheit, 2011.

Jie, Woo Jun, Between Surveillance and Security: The Protection from Online Falsehoods and Manipulation Bill (POFMA), 2020.

Jung, Heike, Über die Wahrheit und ihre institutionellen Garanten, JZ 2009, 1129.

Jungherr, Andreas / Schroeder, Ralph, Disinformation and the Structural Transformations of the Public Arena: Addressing the Actual Challenges to Democracy, Social Media + Society 2021, 1–13.

Kalla, Joshua L. / Broockman, David E., The Minimal Persuasive Effects of Campaign Contact in General Elections: Evidence from 49 Field Experiments, Am Polit Sci Rev 2018, 148–166.

Kapantai, Eleni / Christopoulou, Androniki / Berberidis, Christos / Peristeras, Vasilios, A systematic literature review on disinformation: Toward a unified taxonomical framework, New Media & Society 2021, 1301–1326.

Katsirea, Irini, "Fake news": reconsidering the value of untruthful expression in the face of regulatory uncertainty, Journal of Media Law 2018, 159–188.

Keller, Daphne / Leersen, Paddy, Facts and Where to Find Them: Empirical Research on Internet Platforms and Content Moderation, in: Persily, Nathaniel / Tucker, Joshua A. (Hrsg.), Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform, Facts and Where to Find Them: Empirical Research on Internet Platforms and Content Moderation, 1, 2020.

Kettemann, Matthias C. / Fertmann, Martin, Die Demokratie plattformfest machen, 2021.

Kettemann, Matthias C. / Schulz, Wolfgang, Setting Rules for 2.7 Billion: a (First) Look into Facebook's Norm-Making System; Results of a Pilot Study, Working Papers of the Hans-Bredow-Institut | Works in Progress 2020.

Kind, Sonja / Jetzke, Tobias / Weide, Sebastian / Ehrenberg-Silies, Simone / Bovenshulte, Marc, Social Bots - Die potenziellen Meinungsmacher, 2017, 1–80.

Kischel, Uwe, in: Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 3. Auflage, München 2020.

KJM, Schwerpunktanalyse 2020: „Alternative Medien und Influencer als Multiplikatoren von Hass, Desinformation und Verschwörungstheorien“, 2020.

Klein, Friedrich, Art. 41, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, München 2020.

Kluge, Steffen, Klarnamenspflicht bei Facebook – Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten, K&R 2017, 230–236.

Köhler, Helmut, Zur Neuvermessung der Tatbestände der unzumutbaren Belästigung, WRP 2017, 253–262.

Kušen, Ema / Strembeck, Mark, Politics, sentiments, and misinformation: An analysis of the Twitter discussion on the 2016 Austrian Presidential Elections, Online Social Networks and Media 2018, 37–50.

Kühling, Jürgen, Art. 5 GG, in: Gersdorf, Hubertus / Paal, Boris P. / Paal, Boris P. (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 31. Auflage, München 2018.

Kyza, Eleni A / Varda, Christiana / Panos, Dionysis / Karageorgiou, Melina / Komentantova, Nadejda / Perfumi, Serena Coppolino / Shah, Syed Iftikhar Husain / Hosseini, Akram Sadat, Combating misinformation online: re-imagining social media for policy-making, IPR 2020, 1-24.

Landesanstalt für Medien NRW (Hrsg.), Was ist Desinformation? Betrachtungen aus sechs wissenschaftlichen Perspektiven, Düsseldorf 2020.

Lazer, David M. J. / Baum, Matthew A. / Benkler, Yochai / Berinsky, Adam J. / Greenhill, Kelly M. / Menczer, Filippo / Metzger, Miriam J. / Nyhan, Brendan / Pennycook, Gordon / Rothschild, David / Schudson, Michael / Sloman, Steven A. / Sunstein, Cass R. / Thorson, Emily A. / Watts, Duncan J. / Zittrain, Jonathan L., The science of fake news, Science 2018, 1094-1096.

Leerssen, Paddy / Ausloos, Jef / Zarouali, Brahim / Helberger, Natali / Vreese, Claes H. de, Platform ad archives: promises and pitfalls, Internet Policy Review 2019.

Lent, Wolfgang, Paradigmenwechsel bei den publizistischen Sorgfaltspflichten im Online-Journalismus – Zur Neuregelung des § 19 Medienstaatsvertrag, ZUM 2020, 593-600.

Lewandowsky, Stephan / Ecker, Ullrich K.H. / Cook, John, Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the "Post-Truth" Era, Journal of Applied Research in Memory and Cognition 2017, 353-369.

Löber, Lena Isabell / Roßnagel, Alexander, Kennzeichnung von Social Bots. Transparenzpflichten zum Schutz integrier Kommunikation, MMR 2019, 493-498.

Löber, Lena Isabell / Roßnagel, Alexander, Desinformation aus der Perspektive des Rechts, in: Steinebach, Martin / Bader, Katarina / Rinsdorf, Lars / Krämer, Nicole / Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Desinformation aufdecken und bekämpfen Interdisziplinäre Ansätze gegen Desinformationskampagnen und für Meinungspluralität, Desinformation aus der Perspektive des Rechts, Baden-Baden 2020.

Luhmann, Niklas, Erkenntnis als Konstruktion, Bern 1988.

Luhmann, Niklas, Die Realität der Massenmedien, 1996.

Luhmann, Niklas, Das Recht der Gesellschaft, 1. Auflage, [Nachdr.], Frankfurt am Main 2002.

Luhmann, Niklas, Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie, 17. Auflage, Frankfurt am Main 2018.

Madiega, Tambiama, Reform of the EU liability regime for online intermediaries: background on the forthcoming digital services act: in depth analysis., Luxemburg 2020.

Mafi-Gudarzi, Nima, Desinformation: Herausforderung für die wehrhafte Demokratie, ZRP 2019, 65-68.

- Maier, Johanna / Richter, Tobias, Text Belief Consistency Effects in the Comprehension of Multiple Texts With Conflicting Information, *Cognition and Instruction* 2013, 151–175.
- Majhi, Surjya Prasad / Swain, Santosh Kumar / Pattnaik, Prasant Kumar, Issues of Bot Network Detection and Protection, in: Mallick, Pradeep Kumar / Balas, Valentina Emilia / Bhoi, Akash Kumar / Chae, Gyoo-Soo (Hrsg.), *Cognitive Informatics and Soft Computing, Issues of Bot Network Detection and Protection*, Singapore 2020.
- Marret, Christophe, The impact of social media on elections, NUPRI Working Paper Nr. 4 2020, 1–19.
- Marsch, Nikolaus, *Das europäische Datenschutzgrundrecht: Grundlagen, Dimensionen, Verflechtungen*, Tübingen 2018.
- Martel, Cameron / Mosleh, Mohsen / Rand, David G, 6 You're Definitely Wrong, Maybe: Correction Style Has Minimal Effect on 7 Corrections of Misinformation Online, 17.
- Marwick, Alice / Lewis, Rebecca, *Media Manipulation and Disinformation Online*, 2017.
- Masing, Johannes, *Meinungsfreiheit und Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung*, JZ 2012, 585.
- Mast, Tobias, *Staatsinformationsqualität: De- und Rekonstruktion des verfassungsgerichtlichen Leitbilds öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit und der entsprechenden Gebote*, Berlin 2020.
- Mayen, Thomas, Über die mittelbare Grundrechtsbindung Privater in Zeiten des Einflusses sozialer Netzwerke auf die öffentliche Kommunikation, ZHR 2018, 1–7.
- McKay, Spencer / Tenove, Chris, Disinformation as a Threat to Deliberative Democracy, *Political Research Quarterly* 2020, 1–15.
- Möller, Judith / Hameleers, Michael / Ferreau, Frederik, Typen von Desinformation und Misinformation. Verschiedene Formen von Desinformation und ihre Verbreitung aus kommunikationswissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Perspektive. Gutachten im Auftrag der Gremienvorsitzendenkonferenz der Landesmedienanstalten (GVK)., Berlin 2020.
- Monsees, Linda, 'A war against truth' - understanding the fake news controversy, *Critical Studies on Security* 2020, 1–14.
- Morgan, Susan, Fake news, disinformation, manipulation and online tactics to undermine democracy, *Journal of Cyber Policy* 2018, 39–43.
- Müller, Karsten / Schwarz, Carlo, Fanning the Flames of Hate: Social Media and Hate Crime, *SSRN Journal* 2017, 1–46.
- Müller, Karsten / Schwarz, Carlo, Making America Hate Again? Twitter and Hate Crime Under Trump, *SSRN Journal* 2018, 1–51.
- Mustafaraj, Eni / Metaxas, Panagiotis Takis, The Fake News Spreading Plague: Was it Preventable?, arXiv:1703.06988 [cs] 2017, <http://arxiv.org/abs/1703.06988>.

Nickerson, Raymond S., Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises, *Review of General Psychology* 1998, 175–220.

Oreskes, Naomi, *Why trust science?*, Princeton, NJ 2019.

Pearson, George, Sources on social media: Information context collapse and volume of content as predictors of source blindness, *New Media & Society* 2021, 1181–1199.

Pennycook, Gordon / Epstein, Ziv / Mosleh, Mohsen / Arechar, Antonio A. / Eckles, Dean / Rand, David G., Shifting attention to accuracy can reduce misinformation online, *Nature* 2021, 590–595.

Pennycook, Gordon / Rand, David G., Assessing the Effect of “Disputed” Warnings and Source Salience on Perceptions of Fake News Accuracy, *SSRN Journal* 2017, 1–33.

Pennycook, Gordon / Rand, David G., The Psychology of Fake News, *Trends in Cognitive Sciences* 2021, 388–402.

Pörksen, Bernhard, Die Deregulierung des Wahrheitsmarktes. Von der Macht der Desinformation im digitalen Zeitalter, in: Blumberger, Günter / Freimuth, Axel / Strohschneider, Peter / Weduwen, Karena (Hrsg.), *Vom Umgang mit Fakten: Antworten aus Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften, Die Deregulierung des Wahrheitsmarktes. Von der Macht der Desinformation im digitalen Zeitalter*, Paderborn 2018.

Pöttker, Horst, Wahrheit und Wahrhaftigkeit, *Communicatio Socialis* 2017, 85–89.

Puschmann, Cornelius, Technische Faktoren bei der Verbreitung propagandistischer Inhalte im Internet und den sozialen Medien, in: Schmitt, Josephine B. / Ernst, Julian / Rieger, Diana / Roth, Hans-Joachim (Hrsg.), *Propaganda und Prävention, Technische Faktoren bei der Verbreitung propagandistischer Inhalte im Internet und den sozialen Medien*, Wiesbaden 2020.

Rader, Emilee / Gray, Rebecca, Understanding User Beliefs About Algorithmic Curation in the Facebook News Feed, *Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems* 2015, 173–182.

Rauchfleisch, Adrian / Kaiser, Jonas, The False positive problem of automatic bot detection in social science research, *PLoS ONE* 2020, 1–20.

Reinhardt, Jörn, *Letzter Vorhang für @realdonaldtrump.*, *VerfBlog* 2021.

Reuter, Christian / Hartwig, Katrin / Kirchner, Jan / Schlegel, Noah, Fake News Perception in Germany: A Representative Study of People's Attitudes and Approaches to Counteract Disinformation, 2019.

Rini, Regina, Fake News and Partisan Epistemology, *Kennedy Institute of Ethics Journal* 2017, E-43-E-64.

Roozenbeek, Jon / van der Linden, Sander, The fake news game: actively inoculating against the risk of misinformation, *Journal of Risk Research* 2019, 570–580.

Ross, Björn / Pilz, Laura / Cabrera, Benjamin / Brachten, Florian / Neubaum, German / Stieglitz, Stefan, Are social bots a real threat? An agent-based model of the spiral of silence to analyse the impact of manipulative actors in social networks, *European Journal of Information Systems* 2019, 394–412.

Saliger, Frank, Kann und soll das Recht die Lüge verbieten?, in: Depenheuer, Otto (Hrsg.), *Recht und Lüge, Kann und soll das Recht die Lüge verbieten?*, Münster 2002.

Samuel-Azran, Tal / Hayat, Tsahi, Online news recommendations credibility: The tie is mightier than the source, *Comunicar* 2019, 71–80.

Sängerlaub, Alexander, *Feuerwehr ohne Wasser? Möglichkeiten und Grenzen des Fact-Checkings als Mittel gegen Desinformation*, 2018.

Sängerlaub, Alexander / Meier, Miriam / Rühl, Wolf-Dieter, *Fakten statt Fakes: Das Phänomen „Fake News“. Verursacher, Verbreitungswege und Wirkungen von Fake News im Bundestagswahlkampf 2017*, Berlin 2018.

Schaal, Gary S., Hybride Diskurs-Beeinflussung. Angriffe auf die demokratische Öffentlichkeit durch ausländische Propaganda, in: Russ-Mohl (Hrsg.), *Streitlust und Streitkunst: Diskurs als Essenz der Demokratie, Hybride Diskurs-Beeinflussung. Angriffe auf die demokratische Öffentlichkeit durch ausländische Propaganda*, Köln 2020.

Schäfer, Jürgen, § 130, in: Joecks, Wolfgang / Miebach, Klaus / Germany (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, 3. Auflage, München 2017.

Schemmer, Franz, in: Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.), *BeckOK Grundgesetz*, 46. Edition Auflage, München.

Scherer, Helmut, *Massenmedien, Meinungsklima und Einstellung: eine Untersuchung zur Theorie der Schweigespirale*, Opladen 1990.

Scherer, Inge, *Das Chamäleon der Belästigung - Unterschiedliche Bedeutungen eines Zentralbegriffs des UWG*, WRP 2017, 891–896.

Schierbaum, Laura, *Sorgfaltspflichten von professionellen Journalisten und Laienjournalisten im Internet: zugleich ein Beitrag zur rechtlichen Einordnung einer neuen Publikationskultur*, Baden-Baden 2016.

Schink, Alan, *Verschwörungstheorie und Konspiration: Ethnographische Untersuchungen zur Konspirationskultur*, Wiesbaden 2020.

Schulz, Wolfgang, *Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung*, 1. Auflage, Baden-Baden 1998.

Schulz, Wolfgang / Dreyer, Stephan, *Governance von Informations-Intermediären - Herausforderungen und Lösungsansätze*, 2020.

Seifert, Josef, *De Veritate - Über die Wahrheit: 1: Wahrheit und Person. 2: Der Streit um die Wahrheit*, Berlin/Boston 2013.

Shenkman, Carey / Thakur, Dhanaraj / Llansó, Emma, *Do You See What I See? Capabilities and Limits of Automated Multimedia Content Analysis*, 2021, 1–62.



Shu, Kai / Bhattacharjee, Amrita / Alatawi, Faisal / Nazer, Tahora / Ding, Kaize / Karami, Mansoor / Liu, Huan, Combating Disinformation in a Social Media Age, arXiv:2007.07388 [cs] 2020, <http://arxiv.org/abs/2007.07388>.

Sindermann, Cornelia / Cooper, Andrew / Montag, Christian, A short review on susceptibility to falling for fake political news, *Current Opinion in Psychology* 2020, 44–48.

Skirbekk, Gunnar (Hrsg.), *Wahrheitstheorien: eine Auswahl aus den Diskussionen über Wahrheit im 20. Jahrhundert*, 12. Auflage, Frankfurt am Main 2016.

Spindler, Gerald / Schmitz, Peter / Liesching, Marc (Hrsg.), *Telemediengesetz: mit Netzwerkdurchsetzungsgesetz : Kommentar*, 2. Auflage, München 2018.

Stapf, Ingrid, Wahrheit als moralische Grundlage der Zivilgesellschaft, in: Filipovic, Andreas (Hrsg.), *Medien- und Zivilgesellschaft, Wahrheit als moralische Grundlage der Zivilgesellschaft*, Weinheim 2012.

Stapf, Ingrid, „Fake News“ als eine (mögliche) Frage der Wahrheit? Medienethische Perspektiven auf Wahrheit im Kontext der Digitalisierung, in: Schicha, Christian / Stapf, Ingrid / Sell, Saskia (Hrsg.), *Medien und Wahrheit: Medienethische Perspektiven auf Desinformation, Lügen und „Fake News“*, „Fake News“ als eine (mögliche) Frage der Wahrheit? Medienethische Perspektiven auf Wahrheit im Kontext der Digitalisierung, Baden-Baden 2021.

Stark, Birgit / Stegmann, Daniel / Magin, Melanie / Jürgens, Pascal, Are Algorithms a Threat to Democracy? The Rise of Intermediaries: A Challenge for Public Discourse, 2020, 1–69.

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

Steinebach, Martin / Bader, Katarina / Rinsdorf, Lars / Krämer, Nicole / Roßnagel, Alexander (Hrsg.), *Desinformation aufdecken und bekämpfen. Interdisziplinäre Ansätze gegen Desinformationskampagnen und für Meinungspluralität*, Baden-Baden 2020.

Susser, Daniel / Roessler, Beate / Nissenbaum, Helen, Technology, autonomy, and manipulation, *Internet Policy Review* 2019.

Tandoc, Edson C. / Lim, Zheng Wei / Ling, Richard, Defining “Fake News”: A typology of scholarly definitions, *Digital Journalism* 2018, 137–153.

Thieltges, Andree / Hegelich, Simon, Manipulation in sozialen Netzwerken, *ZfP* 2017, 493–512.

Thorson, Emily, Belief Echoes: The Persistent Effects of Corrected Misinformation, *Political Communication* 2016, 460–480.

Turcilo, Lejla / Obrenovic, Mladen, Misinformation, Disinformation, Malinformation: Causes, Trends, and Their Influence on Democracy, 2020, 1–38.

Ungern-Sternberg, Antje, Demokratische Meinungsbildung und künstliche Intelligenz, in: Unger, Sebastian / Ungern-Sternberg, Antje von (Hrsg.), *Demokratie und künstliche Intelligenz, Demokratische Meinungsbildung und künstliche Intelligenz*, 2019.

Uscinski, Joseph E. / Butler, Ryden W., The Epistemology of Fact Checking, *Critical Review* 2013, 162–180.

Vargo, Chris J / Guo, Lei / Amazeen, Michelle A, The agenda-setting power of fake news: A big data analysis of the online media landscape from 2014 to 2016, *New Media & Society* 2018, 2028–2049.

Varol, Onur / Ferrara, Emilio / Davis, Clayton A / Menczer, Filippo / Flammini, Alessandro, Online Human-Bot Interactions: Detection, Estimation, and Characterization, *Proceedings of the Eleventh International AAAI Conference on Web and Social Media (ICWSM 2017)* 2017, 280–289.

Vosoughi, Soroush / Roy, Deb / Aral, Sinan, The spread of true and false news online, *Science* 2018, 1146–1151.

Walter, Nathan / Cohen, Jonathan / Holbert, R. Lance / Morag, Yasmin, Fact-Checking: A Meta-Analysis of What Works and for Whom, *Political Communication* 2020, 1–26.

Walter, Nathan / Murphy, Sheila T., How to unring the bell: A meta-analytic approach to correction of misinformation, *Communication Monographs* 2018, 423–441.

Wank, Rolf, *Gewaltenteilung - Theorie und Praxis in der Bundesrepublik*, Jura 1991, 622–628.

Wardle, Claire, The Need for Smarter Definitions and Practical, Timely Empirical Research on Information Disorder, *Digital Journalism* 2018, 951–963.

Wardle, Claire / Derakhshan, Hossein, *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, 2017.

Wilson, Richard Ashby / Land, Molly K, Hate Speech on Social Media: Towards a Context-Specific Content Moderation Policy, *Connecticut Law Review* 2020, 1–47.

Wolfe, Christopher R. / Britt, M. Anne, The locus of the myside bias in written argumentation, *Thinking & Reasoning* 2008, 1–27.

Zerback, Thomas / Töpfl, Florian / Knöpfle, Maria, The disconcerting potential of online disinformation: Persuasive effects of astroturfing comments and three strategies for inoculation against them, *New Media & Society* 2021, 1080–1098.

Zhang, Jerry / Carpenter, Darrell / Ko, Myung, Online astroturfing: A theoretical perspective, *Proceedings of the Nineteenth Americas Conference on Information Systems* 2013, 1–7.

Zimmermann, Fabian / Kohring, Matthias, „Fake News“ als aktuelle Desinformation. Systematische Bestimmung eines heterogenen Begriffs, *M&K* 2018, 526–541.

Zipperle, Florian, Überblick über Botnetz-Erkennungsmethoden, *Seminar Network Architectures and Services*, 2014, 17–23.

Zollo, Fabiana, Dealing with digital misinformation: a polarised context of narratives and tribes, *EFS2* 2019, 1–15.

Zuiderveen Borgesius, Frederik J. / Möller, Judith / Kruikemeier, Sanne / Ó Fathaigh, Ronan / Irion, Kristina / Dobber, Tom / Bodo, Balazs / De Vreese, Claes, Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy, ULR 2018, 82-96.

# IMPRESSUM

**Herausgeberin:**

Landesanstalt für Medien NRW  
Zollhof 2  
D-40221 Düsseldorf

info@medienanstalt-nrw.de  
www.medienanstalt-nrw.de

**Verantwortlich:**

Sabrina Nennstiel (Leiterin Kommunikation)  
Dr. Meike Isenberg (Leiterin Forschung)

**Redaktion:**

Dr. Meike Isenberg, Thomas Wierny

**Autorinnen und Autoren:**

Dr. Stephan Dreyer, Elena Stanciu, Keno Potthast, Prof. Dr. Wolfgang Schulz  
(Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut)

**Gestaltung:**

Merten Durth (disegno kommunikation GbR)

Diese Publikation wird im November 2021 unter der  
Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht (CC BY-SA 4.0).  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>