AUZUG STUDIE DESINFORMATION

DESINFORMATION

RISIKEN, REGULIERUNGS-LÜCKEN UND ADÄQUATE GEGENMASSNAHMEN

Dreyer | Stanciu | Potthast | Schulz

LANDESANSTALT FÜR MEDIEN NRW
Der Meinungsfreiheit verpflichtet.

INHALT

3 ZUSAMMENFASSUNG

8 HANDLUNGSOPTIONEN FÜR DIE RELEVANTEN AKTEURE

9 Ansatzpunkte von Gegenmaßnahmen

10 Handlungsoptionen, ihre Ausgestaltungsanforderungen und aufgerufene Akteure:

10 – Handlungsbereich A

10 – Handlungsbereich B

11 – Handlungsbereich C

14 – Handlungsbereich D

15 – Handlungsbereich E

17 IMPRESSUM

ZUSAMMENFASSUNG

Bei den abgedruckten Abschnitten handelt es sich um Ausschnitte aus einem größeren rechtswissenschaftlichen Gutachten, das im Erscheinen ist. Es untersucht vor dem Hintergrund möglicher Risiken von Desinformation für geschützte Rechtspositionen und -güter systematisch, welche Möglichkeiten und Grenzen einer rechtlichen Intervention bestehen. Hier dokumentiert sind die zentralen Ergebnisse der Untersuchung und die überblicksartige Darstellung der identifizierten Handlungsoptionen.

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,

- deren Wahrheit mit guten Gründen angezweifelt werden kann,
- die niedrigschwellig (weiter-)verbreitbar sind,
- die durch die Person des Äußernden oder ihre Gestaltung aus Sicht eines objektiven Empfängers einen besonderen Wahrheitsgehalt beanspruchen und
- 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):

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

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 Rechtgüter 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 Sorgfaltsmaßstab 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 Löschungsverfügungen Formen der Kennzeichnung als milderes 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 Maßnah-

men 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 ihn 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 Platt-form 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.

HANDLUNGSOPTIONEN FÜR DIE RELEVANTEN AKTEURE

Die Studie zeigt eine Bandbreite möglicher Ansätze auf, mit denen den Risikodimensionen von Desinformation begegnet werden kann. Dabei lassen sich vier große Handlungsbereiche ausmachen: (a) Maßnahmen zur Verbesserung des Steuerungswissens, (b) äußerungsbezogene Maßnahmen bei objektiv falsifizierbaren Inhalten, (c) äußerungsbezogene Maßnahmen bei Zweifel an der Richtigkeit einer nicht falsifizierbaren Behauptung, (d) Maßnahmen, die auch unabhängig vom Inhalt an den technologischen Verbreitungsbesonderheiten ansetzen können sowie (e) Staatliches Informationshandeln. Der Überblick in Tabelle 1 fasst die möglichen Gegenmaßnahmen, die Anforderungen an ihre Ausgestaltung und die zur Etablierung aufgerufenen Akteure überblicksartig zusammen.

HANDLUNGSBEREICH A
Maßnahmen zur Verbesserung des Steuerungswissens

HANDLUNGSBEREICH B
Äußerungsbezogene Maßnahmen bei objektiv falsifizierbaren Inhalten

HANDLUNGSBEREICH C
Äußerungsbezogene Maßnahmen bei Zweifel an der Richtigkeit einer nicht falsifizierbaren Behauptung

HANDLUNGSBEREICH D
Maßnahmen, die auch unabhängig vom Inhalt an den technologischen Verbreitungsbesonderheiten ansetzen können

HANDLUNGSBEREICH E
Staatliches Informationshandeln

ANSATZPUNKTE VON GEGENMASSNAHMEN

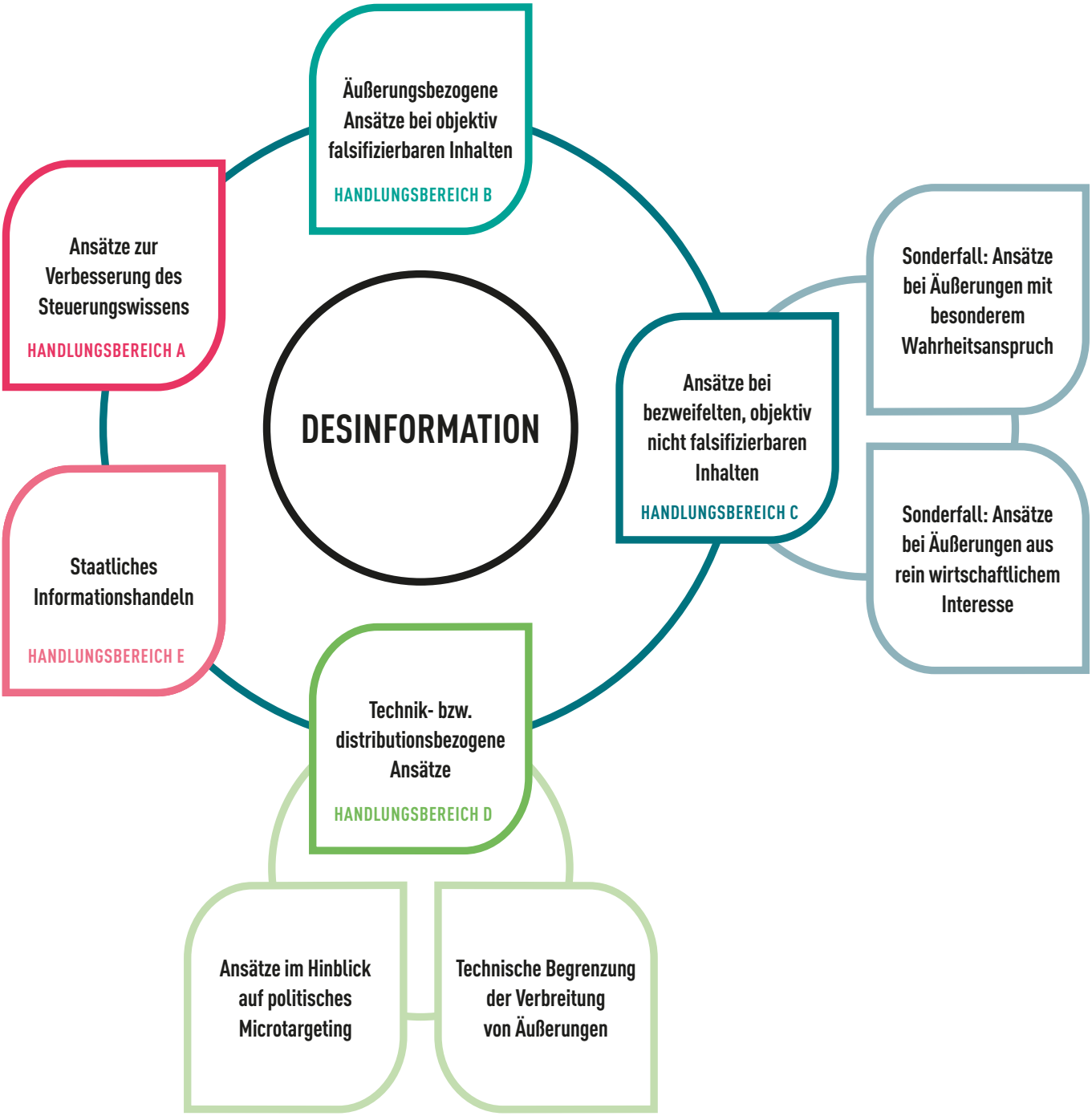

Tabelle 1: Handlungsoptionen, ihre Ausgestaltungsanforderungen und aufgerufene Akteure

HANDLUNGSBEREICH A

Maßnahme	Anforderungen und Risiken	Ausgestaltung	Akteur(e)
Offenlegungs- bzw. Veröffentlichungspflichten; Zugriffsrechte	▪ Richtigkeit der Daten nicht vollständig überprüfbar ▪ Zugangs-/Zugriffsrechte können Validierung ermöglichen	▪ Gleichlaufende Berichts-/ Datenstrukturen ▪ Bereitstellung länderbezogener Daten	
MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DES STEUERUNGSWISSENS			

HANDLUNGSBEREICH B

Maßnahme	Anforderungen und Risiken	Ausgestaltung	Akteur(e)
Gesetzliche Verbote	▪ Rechtliche Einzelentscheidung über Wahrheit erforderlich ▪ Gefährdung eines Rechtsguts erforderlich (Leib und Leben; öffentliche Sicherheit und Ordnung; freier Wahlakt)	▪ Gerichtsförmige Einzelfallverfahren	
Löschung- bzw. Sperrungsvorbehalt	▪ Akzessorisch zu gesetzlichem Verbot oder als freiwilliger Vorbehalt in Nutzungsbedingungen (dann auch ohne Rechtsgutsgefährdung)	▪ Gleichförmige Verfahrensausgestaltung inkl. Begründungspflicht ▪ Widerspruchsmöglichkeit Betroffener ▪ Transparente Verfahren	
Downranking bzw. Depriorisierung	▪ Gesetzliche Vorgabe nur bei Rechtsgutsgefährdung ▪ Freiwilliger Vorbehalt in Nutzungsbedingungen (dann ggf. auch ohne Rechtsgutsgefährdung) ▪ Potenzielle Gefährdung der Meinungsfreiheit durch übermäßiges Depriorisisieren ▪ Erkennbarkeit von Depriorisierungen für Betroffene erschwert	▪ Gleichförmige Verfahrensgestaltung inkl. Begründungspflicht ▪ Benachrichtigung von Betroffenen inkl. Widerspruchsmöglichkeit ▪ Transparente Verfahren	
ÄUSSERUNGSBEZOGENE MASSNAHMEN BEI OBJEKTIV FALSIFIZIERBAREN INHALTEN			

EU-Gesetzgeber*

Nationaler Gesetzgeber*

Medienintermediäre, Social-Media-Anbieter*

* mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren

HANDLUNGSBEREICH B

Maßnahme	Anforderungen und Risiken	Ausgestaltung	Akteur(e)
Kennzeichnung der Falsifizierung	▪ Inhalt steht dem Diskurs weiter zur Verfügung; keine „Zensur"-Vorwürfe ▪ Missbrauchsrisiko bei gemeinschaftsbasierten Ansätzen	▪ Gleichförmige Verfahrensgestaltung inkl. Begründungspflicht ▪ Widerspruchsmöglichkeit Betroffener ▪ Transparente Verfahren	

ÄUSSERUNGSBEZOGENE MASSNAHMEN BEI OBJEKTIV FALSIFIZIERBAREN INHALTEN

HANDLUNGSBEREICH C

Maßnahme	Anforderungen und Risiken	Ausgestaltung	Akteur(e)
Meldefunktionen/ Flagging	▪ Mögliche Voraussetzung für anschließende Fact-Checking-Verfahren ▪ Nutzerbasiertes Flagging ist voraussetzungsvoll und missbrauchsanfällig	▪ Gleichförmige Verfahrensgestaltung ▪ Trusted Flagger als Möglichkeit verlässlicherer Hinweise und Ausgangspunkt priorisierter Bearbeitung	
Fact Checking	▪ Starke Machtposition von Fact-Checking-Initiativen ▪ Hohe Kosten bei geringer Skalierbarkeit ▪ Voraussetzung für Folgemaßnahmen (insb. Kennzeichnung, Gegenrede	▪ Leicht zugängliche und verständliche Informationen zu Prüfkriterien/-verfahren sowie Folgemaßnahmen ▪ Durchführung durch unabhängige Institutionen ▪ Gleichförmige Verfahrensgestaltung; ggf. plattformübergreifende Stellen ▪ Widerspruchsmöglichkeit Betroffener bei (externer) Beschwerdestelle ▪ Transparente und überprüfbare Verfahren ▪ Ausnahmen für kleine und Non-Profit-Plattformen	

ANSÄTZE BEI BEZWEIFELTEN, OBJEKTIV NICHT FALSIFIZIERBAREN INHALTEN

EU-Gesetzgeber* | **Nationaler Gesetzgeber*** | **Medienintermediäre, Social-Media-Anbieter***

* mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren

HANDLUNGSBEREICH C

Maßnahme	Anforderungen und Risiken	Ausgestaltung	Akteur(e)
Kennzeichnung bzw. Tagging zweifelhafter Äußerungen	▪ Missbrauchsrisiko bei gemeinschaftsbasierten Ansätzen ▪ Gestaltungsoptionen zwischen Hinweis und Warnung und mit und ohne Verweis auf widerlegende Informationen ▪ Ggf. auch auf Account- oder Profilebene möglich (starker Eingriff) ▪ Wissen um Wirkungen von Kennzeichnungen ist noch begrenzt	▪ Gleichförmige Verfahrensgestaltung ▪ Widerspruchsmöglichkeit ▪ Transparente und überprüfbare Verfahren ▪ Begleitforschung zu Wirkung notwendig	
Ergänzung um widerlegende Informationen bzw. Debunking	▪ Missbrauchsrisiko bei gemeinschaftsbasierten Ansätzen	▪ Gleichförmige Verfahrensgestaltung ▪ Widerspruchsmöglichkeit ▪ Transparente und überprüfbare Verfahren ▪ Begleitforschung zu Wirkung notwendig	

ANSÄTZE BEI BEZWEIFELTEN, OBJEKTIV NICHT FALSIFIZIERBAREN INHALTEN

EU-Gesetzgeber* | **Nationaler Gesetzgeber*** | **Medienintermediäre, Social-Media-Anbieter***

* mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren

HANDLUNGSBEREICH C

SONDERFALL: ANSÄTZE BEI ÄUSSERUNGEN MIT BESONDEREM WAHRHEITSANSPRUCH

Maßnahme	Anforderungen und Risiken	Ausgestaltung	Akteur(e)
Verpflichtung auf Sorgfaltspflichten bei journalistisch-redaktioneller Gestaltung	▪ Hohe Konformität mit Erwartungen an journalistische Funktionen ▪ Staatliche Missbrauchsgefahr ▪ Mögliche Deutungshoheit der Plattform darüber, was als journalistisch-redaktionell gilt ▪ Gesetzliche Verpflichtung von Plattformen zur Kontrolle nicht möglich	▪ Ausschluss staatlicher Eingriffe, z. B. durch willkürliche oder politisch motivierte Auswahl ▪ Beachtung des Staatsfernegebots ▪ Leitlinien für die Abgrenzung journalistisch-redaktioneller Gestaltung nötig ▪ Erarbeitung von Kriterien zur Erbringung eines Nachweises erforderlich	
Verpflichtung auf Sorgfaltspflichten bei Accounts mit hoher Relevanz oder Reichweite	▪ Schwierigkeit der Bestimmung pflichtenbegründender Reichweite ▪ Notwendigkeit einzelfallbezogener Einschätzung	▪ Gestaltung eines flexiblen, einzelfallvariablen Sorgfaltsmaßstabs nötig	

SONDERFALL: ANSÄTZE BEI ÄUSSERUNGEN AUS REIN WIRTSCHAFTLICHEM INTERESSE

Kappung wirtschaftlicher Anreize bzw. Demonetarisierung	▪ Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sowie ggf. in das Recht des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs ▪ Demonetarisierung ganzer Angebote/Profile aufgrund im Einzelnen festgestellter Falschäußerungen unverhältnismäßig	▪ Kartellrechtliche Grenzen bei anbieterübergreifenden Absprachen ▪ Option der Kontextauswahl und -überprüfung durch Werbetreibende	

ANSÄTZE BEI BEZWEIFELTEN, OBJEKTIV NICHT FALSIFIZIERBAREN INHALTEN

Nationaler Gesetzgeber* | **Medienintermediäre, Social-Media-Anbieter*** | **Werbenetzwerke, Werbetreibende**

* mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren

HANDLUNGSBEREICH D

Maßnahme	Anforderungen und Risiken	Ausgestaltung	Akteur(e)
Verbot und Löschung von Social Bots	▪ Allgemeines gesetzliches Verbot unverhältnismäßig; Beschränkung auf krasse Fälle von Eingriffen in die kommunikative Chancengerechtigkeit ▪ Schwierige gesetzliche Anknüpfungspunkte, da Nachweis der Automatisierung erschwert ist; allg. Problematik der Frage der Beweislast ▪ Erlaubnis und Begrenzbarkeit durch Plattformen selbst möglich	▪ Gleichförmige Verfahrensgestaltung ▪ Widerspruchsmöglichkeit ▪ Transparente und überprüfbare Verfahren	
Kennzeichnung von Social Bots	▪ Offenlegung des Umstands automatisierter Kommunikation ist verhältnismäßig	Bei Kennzeichnung durch Plattform: ▪ Gleichförmige Verfahrensgestaltung ▪ Widerspruchsmöglichkeit ▪ Transparente und überprüfbare 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	
Positive Kennzeichnung von Akteuren mit erhöhtem Wahrheitsanspruch	▪ Gesetzliche Verpflichtung nur möglich, wo zuvor gesellschaftlich rückgebunden über Akteure befunden wurde, die eine positive Kennzeichnung erhalten ▪ Sonst: Machtstellung des Staates oder der Plattform bei Deutungshoheit über Kriterien und Verifizierung ▪ Mittelbares Missbrauchspotenzial (durch Positivkennzeichnung nur bestimmter Anbieter)	▪ Zusammenarbeit mit externen, unabhängigen Verifizierungsstellen ▪ Staatliche (unverbindliche) Leitkriterien möglich ▪ Externe Überprüfung der Konkretisierung durch Plattformen	

TECHNIK- BZW. DISTRIBUTIONSBEZOGENE ANSÄTZE

EU-Gesetzgeber*

Nationaler Gesetzgeber*

Medienintermediäre, Social-Media-Anbieter*

* mit gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an das Verfahren

HANDLUNGSBEREICH D

Maßnahme	Anforderungen und Risiken	Ausgestaltung	Akteur(e)
Transparenz- und Identifikationspflichten bei Schaltung politischer Werbung	▪ Gesetzliche Vorgaben denkbar, aber Eingriff in Kern parteipolitischer Funktionen ▪ Begriffsherausforderung: Definition politischer Werbung schwierig	▪ Fokus auf Sichtbarmachung und gesellschaftliche Diskussion geschalteter Anzeigen ▪ Alternativer Ansatzpunkt: Begrenzung der buchbaren Segmente bei politischer Werbung ▪ Selbstverpflichtungen von Parteien als milderes Mittel	
ANSÄTZE IM HINBLICK AUF POLITISCHES MICROTARGETING			
Beschränkungen der Sharing-Funktion	▪ Starker Eingriff in Äußerungsfreiheiten; gesetzliche Regelung verfassungsrechtlich bedenklich	▪ Regelung und Begrenzung durch Plattform denkbar ▪ Kontraproduktiv mit Blick auf gesellschaftliche Aushandlungsprozesse	
Verbot oder Kennzeichnung des Zukaufs künstlicher Reichweite	▪ Gesetzliche Regelung begegnet Bedenken ▪ Kennzeichnung durch Plattform grundsätzlich zulässig	▪ Gleichförmige Verfahrensgestaltung ▪ Widerspruchsmöglichkeit ▪ Transparente und überprüfbare Verfahren	
TECHNISCHE BEGRENZUNG DER VERBREITUNG VON ÄUSSERUNGEN			

HANDLUNGSBEREICH E

Maßnahme	Anforderungen und Risiken	Ausgestaltung	Akteur(e)
Amtliche Verlautbarungen	▪ Missbrauchspotenzial: Möglichkeit, bestimmte Personen und Meinungen öffentlichkeitswirksam zu diskreditieren oder eine bestimmte Regierungssicht zu propagieren	▪ Beschränkung auf absolute Ausnahmefälle unmittelbarer Gefahr durch Desinformation	
STAATLICHES INFORMATIONSHANDELN			

EU-Gesetzgeber*

Nationaler Gesetzgeber*

Medienintermediäre, Social-Media-Anbieter*

Parteien

* mit gesetzlichen (Mindest-) Anforderungen an das Verfahren

Die Auflistung in Tabelle 1 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 Handelnde 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 der in der Studie eingeschlagenen Denkrichtung. 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.

LANDESANSTALT FÜR MEDIEN NRW

IMPRESSUM

Herausgeberin:
Landesanstalt für Medien NRW
Zollhof 2
40221 Düsseldorf
T +49 211 77007-0
F +49 211 727170

info@medienanstalt-nrw.de
www.medienanstalt-nrw.de

Verantwortlich:
Sabrina Nennstiel (Leitung Kommunikation)
Dr. Meike Isenberg (Leitung Forschung)

Redaktion:
Dr. Meike Isenberg, Thomas Wierny

Autorinnen und Autoren:
Dr. Stephan Dreyer, Elena Stanciu, Keno Potthast, Prof. Dr. Wolfgang Schulz

Gestaltung:
Nadine Hawle (NH CORPORATE – Designstudio)

Diese Publikation wird November 2021 unter der
Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht (CC BY-SA 4.0).
→ https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de