

DESINFORMATION

WAS IST DESINFORMATION?

Betrachtungen aus sechs wissenschaftlichen
Perspektiven



LANDESANSTALT FÜR MEDIEN NRW
Der Meinungsfreiheit verpflichtet.

Impressum

Herausgeber:

Landesanstalt für Medien NRW

Zollhof 2

D-40221 Düsseldorf

T +49 211 77007-0

info@medienanstalt-nrw.de

www.medienanstalt-nrw.de

06.03.2020

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	04
1. DIFFERENT TYPES OF DISINFORMATION, ITS POLITICAL CONSEQUENCES AND TREATMENT RECOMMENDATIONS FOR MEDIA POLICY AND PRACTICE JUDITH MÖLLER AND MICHAEL HAMELEERS	06
2. AKTUELLE DESINFORMATION: DEFINITION – KONSEQUENZEN – GEGENMASSNAHMEN MATTHIAS KOHRING UND FABIAN ZIMMERMANN	15
3. DESINFORMATION: KONZEPTE, IDENTIFIKATION, REICHWEITE UND EFFEKTE ANDREAS JUNGHERR	23
4. DESINFORMATION ALS ARBEITSFELD DER MEDIENAUF SICHT JULIAN JAURSCH UND ALEXANDER SÄNGERLAUB	31
5. DISINFORMATION AND ITS CERTAIN REGULATORY APPROACHES JUDIT BAYER	40
6. DESINFORMATION ALS ARBEITSFELD DER MEDIENAUF SICHT – EINE EINSCHÄTZUNG AUS RECHTSWISSENSCHAFTLICHER PERSPEKTIVE FREDERIK FERREAU	51
LITERATURVERZEICHNISSE	58

VORWORT

Die Verbreitung von falschen oder irreführenden Informationen in digitalen, insbesondere sozialen Medien wird seit einiger Zeit gesamtgesellschaftlich verstärkt diskutiert. Häufig wird in diesem Zusammenhang ein demokratieschädigendes Potenzial unterstellt. Dessen Ausmaß und tatsächliche Bedrohungslage ist jedoch bislang sehr vage und kaum empirisch nachweisbar.

Im Zusammenhang mit der Europawahl 2019 wurden zwar verschiedene Untersuchungen zur gezielten und koordinierten Verbreitung und zu den möglichen Auswirkungen von Desinformation durchgeführt, diese führten jedoch teilweise zu gegensätzlichen Ergebnissen. So ist beispielsweise der Einfluss von gefälschten Accounts oder automatisierten Bots auf den Meinungsbildungsprozess umstritten. Einigkeit herrscht jedoch in der Feststellung, dass gerade politische Werbung und damit auch politische Entscheidungsprozesse wie Wahlen oder Referenden besonders anfällig für den gezielten Einsatz von Desinformation zu sein scheinen. Das Phänomen der massenhaften Individualkommunikation in der digitalen Welt, bei der jeder Einzelne die Möglichkeiten hat, um eine Botschaft in sehr kurzer Zeit an sehr viele Menschen zu verbreiten, kann in diesem Fall wie ein Brandbeschleuniger wirken.

Auch für die Medienaufsicht hat die Debatte um Desinformation an Bedeutung gewonnen. Als Landesmedienanstalt sind wir der Meinungsfreiheit verpflichtet. Diese sichern wir über die vier zentralen Schutzgüter: Menschenwürde, Jugendschutz, Schutz der Vielfalt und Schutz des Nutzers. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Verbreitung von Desinformation schon heute mit Auswirkungen auf die freie Meinungsbildung verbunden ist und medienpolitische Handlungsbedarfe nach sich zieht.

Die Landesanstalt für Medien NRW hat darum im Juli 2019 als eine erste Maßnahme einen Call for Paper mit dem Arbeitstitel „Desinformation als Arbeitsfeld der Medienaufsicht“ an sechs Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gestartet. Dieser Call for Paper sollte dem eigenen Wissensaufbau dienen und zunächst das Thema der Desinformation aus medien-, kommunikations-, politik- und rechtswissenschaftlicher Perspektive betrachten. Die Erkenntnisse aus den eingesandten Aufsätzen wurden in einem Workshop zwischen Wissenschaft und Medienaufsicht im September 2019 interdisziplinär diskutiert.

Im Rahmen des Workshops wurde deutlich, dass sich die wesentliche Herausforderung in einer medienpolitischen Debatte um Desinformation um die Frage dreht, ob und wie die potenziell schädliche Verbreitung von Desinformation unter Berücksichtigung der freien Meinungsäußerung eingedämmt werden kann. In diesem Spannungsfeld bewegen sich auch die nachfolgenden Handlungsempfehlungen der Expertinnen und Experten: Jedes zukünftige aufsichtsrechtliche Vorgehen wird sich daran messen lassen müssen, inwiefern der digitale Kommunikationsraum vor schädlichen Einflüssen geschützt werden kann, ohne dabei das Recht auf freie Meinungsäußerung einzuschränken.

Dies kann jedoch nur gelingen, wenn Politik, Aufsicht, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in einem kontinuierlichen Austausch miteinander stehen. Dazu möchten wir mit dieser Publikation einen ersten Beitrag leisten. Wir stellen Ihnen daher die eingesandten Aufsätze zur Verfügung, um die Diskussion über dieses für die Meinungsfreiheit zentrale Thema weiter voranzutreiben.

Dr. Petra Gerlach
Leiterin Medienpolitik und -ökonomie
Landesanstalt für Medien NRW

Anmerkungen/Hinweise:

Die jeweils eigenständigen Aufsätze in dieser Publikation spiegeln ausdrücklich nicht die Standpunkte oder die Meinungen der Landesanstalt für Medien NRW wider, sondern haben in ihrer Vielfalt und mit ihren unterschiedlichen Perspektiven dazu beigetragen, die Landesanstalt für Medien NRW bei dem Wissensaufbau zum Thema Desinformation zu unterstützen.

Da sich die zunehmende Verbreitung von Desinformation nicht nur auf nationale Perspektiven begrenzen lässt, sondern auch auf europäischer und globaler Ebene eine Rolle spielt, wurden auch Expertinnen und Experten außerhalb Deutschlands kontaktiert. Aus diesem Grund sind auch englischsprachige Beiträge in dieser Sammlung enthalten.

JUDITH MÖLLER AND MICHAEL HAMELEERS
AMSTERDAM SCHOOL OF COMMUNICATION RESEARCH (ASCOR)
UNIVERSITY OF AMSTERDAM

1. DIFFERENT TYPES OF DISINFORMATION, ITS POLITICAL CONSEQUENCES AND TREATMENT RECOMMENDATIONS FOR MEDIA POLICY AND PRACTICE

**“DISINFORMATION IS OFTEN PERCEIVED
AS CREDIBLE, ESPECIALLY IF IT WAS
TRANSMITTED THROUGH PEERS, BUT IT’S
NOT LIKELY TO CHANGE ATTITUDES AND
BELIEFS OF THE RECIPIENT.”**

1.1. CONCEPTUALIZING DISINFORMATION

Disinformation can generally be defined as the intentional spread of untrue information – for example to augment societal divides, raise political cynicism or attack political actors¹. When moving toward a more fine-grained conceptualization of disinformation, it is important that we move beyond the popular term ‘Fake News’. Although Fake News can be relevant when referring to the de-legitimization of journalism by (political) actors², it is less useful when describing the nature and consequences of communicative untruthfulness. Against this backdrop, recent literature has made an important distinction between two types of communicative untruthfulness: misinformation and disinformation³. Misinformation can be defined as the dissemination of untruthful or inaccurate information without the goal to mislead or manipulate the audience⁴. Another definition of misinformation describes it as any type of information that is not supported by empirical evidence and/or expert knowledge⁵. Although both definitions of misinformation are slightly different, they both assume that the communicator does not aim to mislead receivers.

As disinformation is actually disseminated with the intention to mislead and manipulate, it can be argued that disinformation has more severe political consequences than misinformation. Hence, misinformation is spread unsystematically, and may concern inaccurate information connected to different ideological lenses – which makes it less hard to correct⁶. Disinformation, in contrast, is typically *intentionally* designed or fabricated to affect citizens, and clings on to existing identities and ideologies in order to make an impact on public opinion and society. As such types of communicative untruthfulness are hard to correct⁷, they may have a larger impact on society. For this reason, we focus on different types of disinformation, its political consequences, and practical and policy treatment recommendations in the remainder of this report.

1.2 FORMS OF DISINFORMATION

1.2.1 Typology of disinformation

In distinguishing different types of disinformation, we identify two axes to categorize different formats of untrue information: the intentions of the communicator, and the nature and degree to which information is altered. The dimension of intentions has four general levels: **(1) political mobilization**, **(2) political demobilization**, **(3) financial rewards** and **(4) altering or disrupting society**.

- 1) Agents of disinformation that aim to **mobilize** may spread inaccurate information to engage voters in political behaviours, such as protesting (i.e. engage in revolt against the established political order, demonstrate against a certain policy) or voting in a certain way (i.e. cast vote on radical right-wing leaders, say ‘yes’ in referendum).
- 2) Sources of disinformation may also aim to **demobilize** (parts of) the electorate. To provide an example, climate change sceptics may aim to lower public attention and initiatives that stress the negative consequences of human-initiated climate change, or want to lower attention for (scientific) reports that counter the issue positions they aim to ventilate. Similar to mobilization, however, the overarching political aim is to confirm existing issue positions: reassuring or congruent information and actions should be amplified, whereas attacking views or actions should be silenced or counter-argued.

¹ Wardle, C. (2017). Fake news. It's complicated. *First Draft*. Retrieved January 22, 2019 from <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>

² Egelhofer, J. L., & Lecheler, S. (2019). Fake news as a two-dimensional phenomenon: a framework and research agenda. *Annals of the International Communication Association*, 43(2), 97-116. 2

³ Tandoc Jr., E. C., Lim, Z. W., & Ling, R. (2018). Defining “Fake News.” *Digital Journalism*, 6(2), 137-153. 3

⁴ cf. ¹

⁵ Nyhan, B., & Reifler, J. (2010). When corrections fail: The persistence of political misperceptions. *Political Behavior*, 32(2), 303-330.

⁶ Thorson, E. (2016). Belief echoes: The persistent effects of corrected misinformation. *Political Communication*, 33, 460-480.

⁷ cf. ⁵

- 3) Click-bait coverage and fact-free advertising can also contain disinformation to attain **financial gains**. In many digital (news) environments, people are confronted with (native) advertising all the time – oftentimes framed as part of the news environment to hide the real intentions of the sender (to sell more products). Such disinformation may, among other things, contain falsehoods about the health benefits of certain medicines or contain a manipulated, dramatized header referring to a scandal or event that guides people to another (commercial) environment – for which the sender receives a reward. Senders may take advantage of the media logic and wrap up stories in such a way to attract more attention. Measured in volume, this is the most common type of disinformation observed by fact-checkers.
- 4) Beyond financial rewards, the aim of disseminators of disinformation may be more **ideologically oriented**. Hence, agents of political disinformation may want to make a pre-defined impact on society or the political order. To provide a few examples, disinformation may be spread to increase disapproval of the current established political order among voters or to enhance support for radical right-wing issue positions that legitimize violence targeted at minorities. Disinformation may also be spread to reinforce polarization in society, which may create an opportunity structure for political challengers to mobilize voters and gain political power. This form of disinformation may be relatively close to the politics of propaganda in the sense that falsehoods are spread strategically with a longer-term political agenda in mind. Hence, disinformation is just not spread as a strategy to gain votes at election times, which is a short-term tactical goal, but rather founded on a planned and longer-term ideological scheme.

1.2.2 Practices of disinformation

To reach these different goals, agents of disinformation may engage in different practices to alter or manipulate content. Regarding the nature and degree of falsehoods in disinformation, we distinguish three main levels: **(1) fabrication**, **(2) manipulation** and **(3) decontextualization**.

- 1) **Fabrication** entails making up a fake story from scratch. Such stories are out of touch with an observable objective reality – and do not even start from observations or (segments) of an external reality. Hence, fabrication means that falsehoods are created to fit a pre-defined storyline and goal. For example, disinformation around the vaccine debate may be fabricated from scratch when the sender of falsehoods departs from the aim to create a story that illustrates how vaccinations cause autism in children. The interpretation comes first, and false evidence, opinions or anecdotes are attached to the storyline to construct the anti-vaccine frame. Fabrication does not only have to be based on text. Hence, as visual disinformation is perceived as slightly more credible and rated as less likely to be subject to manipulation than text (Hameleers et al., 2019), agents of disinformation may fabricate images or even videos. This latter development has caused much concern in recent years: the technological affordances of machine learning and AI have made it possible to create so-called ‘deep fake news’. Such forms of deep fake news are relatively easy to make, and quite cheap: anyone with a computer can use software that can be used to make existing actors express things they have never said.
- 2) Although **manipulation** also concerns a large deviation from reality, the order of using information/content and intent are reversed compared to fabrication. More specifically, agents of disinformation engage in manipulation work from an existing storyline, events or factual coverage and strategically manipulate this existing content to make it fit their storyline. To provide an example, existing statistics on climate change, the influx of refugees into Germany, or the crime rate developments can be used but manipulated by actors to make them in line with their political agenda. Hence, if numbers only point to an increase in violent crime rates in some regions of the countries, agents of disinformation can manipulate these numbers and the storyline and sell manipulated numbers as a story that indicates that all crimes are increasing in all regions. They may thus take one aspect of a reality (there is some indication of an increasing crime rate) and manipulate this story to exaggerate the problem to make it fit their agendas. Again, manipulation may involve (audio)visual disinformation: images may be cropped to completely change the framing of a story, or videos can be edited to scapegoat certain actors for negative developments.

3) The least extreme form of disinformation is **decontextualization**. When agents of disinformation decontextualize information, they may rely on authentic visuals, verified empirical facts and un-manipulated videos, but use these out of their context to make a different statement that fits the (ideological, strategic or commercial) lens of the sender. As a concrete example, in news coverage of the 2019 fires in the Amazon rainforest, real images of real fires may be used, but these images may not depict the actual fire in the Amazon region. To give another example: in decontextualized news stories on refugees that aim to convey a negative image of refugees as criminals, agents of disinformation may use real footage of refugees that are arrested for a certain crime in a different country ten years ago with the message that we have to be careful of refugees entering our country today. Decontextualization oftentimes consists of the inaccurate pairing of information from different modalities, such as pairing a real image from a different setting to a text that conveys a different story.

The combination of the levels of intent and untruthfulness on the two axes corresponds to at least twelve forms of disinformation. Not all of these forms may be equally common or effective, and more research is needed to actually identify their nature and frequency in real-life information settings. What can be noted here is that all these forms may be disseminated by different actors, using different modalities (i.e. images, videos, memes) and platforms (i.e. social media, fake news websites, blogs) to get their message across to the segments of the audience they aim to persuade. Disinformation may thus come in many different shapes and forms, and there is no single overarching goal behind the spread on communicative untruthfulness across society.

Related forms of public opinion manipulation not based on inaccurate information

Finally, there are two related forms of strategic and manipulative communication that neither qualify as misinformation nor disinformation but are often used in concerted efforts with both.

- **Amplifying true information among micro-targeted audiences.** One option is to use affordances of social media to target small audiences with true, yet limited information. For example, several Russian-run accounts actively spread true but dated information about Hillary Clinton among black communities that encouraged them to vote for the candidate of the Green party.
- **Framing:** Framing is a journalistic tool inherent to all coverage. Because news is socially constructed, journalists decide which bits of information to include and which to exclude⁸. However, choosing the frame from which an issue is covered also has significant consequences on how readers perceive it. If an increase in refugee numbers is associated with information about crime, it creates a different image than if the same information is associated with information about desperate conditions in refugee camps. Therefore, it can be useful to control the frame of an issue among specific audiences as part of a larger misinformation campaign.

Disinformation as a journalistic genre

Disinformation is not necessarily spread with a negative goal in mind. Hence, when journalistic content deviates from facticity, it may also make a positive impact – for example to illustrate tensions or shed light on political issues. Inaccurate information can thus also be a journalistic device, in particular in *satire* and *parody*. Both are journalistic genres that fulfil an essential role in democratic societies. For example, the New York Times published a series of articles on life on the moon, enabling a wider social discourse about outer space and religion, as early as 1835⁹. Using exaggeration or factually wrong information to make a point remains a key characteristic of many news parodies or satire shows, for example Neo Magazin Royal in Germany. These journalistic genres are especially important in totalitarian or authoritarian regimes as a way to challenge authorities without having to be in line with the version of the truth constructed by state communication.

⁸ Herman, Edward S., and Noam Chomsky. 2002. *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.

⁹ Russell, A. (2011). 3. *Spread of disinformation and societal consequences*

1.3 SPREAD OF DISINFORMATION AND SOCIETAL CONSEQUENCES

1.3.1 Spread of disinformation

There is still little reliable information available regarding the spread of disinformation as much of it takes place through private channels on social media. In principle, everyone who uses social media for news could receive disinformation online. According to recent surveys of the Reuters Institute, social media are used by Germans with remarkable moderation in international comparison (22% say they use Facebook for news, 19% YouTube, 16% WhatsApp, 6% Instagram, 5% Twitter, and 4% Facebook Messenger). Overall 34% claim they use social media for news, whereas 72% report they use TV news. Exact statistics are not available on how much of news read on social media is information. Facebook published a report that it has identified 1,048 offensive or illegal violating-content pieces, of which 369 were removed¹⁰. However, these content pieces also included violations against other standards of Facebook such as nudity or violence.

As far as we are aware, there are only three studies providing solid empirical evidence: Chadwick and colleagues¹¹ found in their survey that 8.9% of British users wilfully shared fabricated news and 17.1% shared exaggerated news. A study by Fletcher et al. from 2018¹² found that most disinformation sites in France and Italy had ten times to one hundred times lower audience reach compared to traditional news sites. Finally Guess and colleagues found that less than 10% of US Facebook users engaged in spreading disinformation online during the 2016 elections¹³.

We should also note that there is a growing understanding of the German population about the limitations of online news. While the overall trust in news is 47% in Germany according to the Reuters Digital news report, trust in news on social media is currently 16%, two percentage points less than last year. Having said that, an important source for disinformation is interestingly tabloid print media, at least in the UK¹⁴. In a large-scale study of the 2017 general election in the UK, scientists from Loughborough University found that sharing tabloid news on social media predicts democratically dysfunctional disinformation behaviours.

Disinformation takes different shapes across the globe. Many of the insights on disinformation stem from the US. However, it should be noted that recent research by Humprecht¹⁵ demonstrated that disinformation in Germany and Austria is a lot less political and partisan compared to disinformation in the UK and the USA. One reason for that is the strong public broadcasting system and trust in the news media, which makes it more difficult for political disinformation to get viral on social media, according to Humprecht.

1.3.2 Why do people spread disinformation?

Users share news on social media for various reasons. Two of the most important reasons are to inform their social circle about relevant current affairs and to construct their social identity. Communication scientific research¹⁶ has identified a number of factors that make it more likely for news to go viral. These include more emotional content, the

¹⁰ See <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2019/germany-2019/>

¹¹ *ibid*

¹² Fletcher, R., Cornia, A., Graves, L., & Nielsen, R. K. (2018). Measuring the reach of "fake news" and online disinformation in Europe. *Reuters institute factsheet*.

¹³ Guess, A., Nagler, J., & Tucker, J. (2019). Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook. *Science advances*, 5(1), eaau4586.

¹⁴ Chadwick, A., Vaccari, C., & O'Loughlin, B. (2018). Do tabloids poison the well of social media? Explaining democratically dysfunctional news sharing. *New Media & Society*, 20(11), 4255-4274.

¹⁵ Humprecht, E. (2018). Where 'fake news' flourishes: a comparison across four Western democracies. *Information, Communication & Society*, 1-16.

¹⁶ For an overview see Kümpel, A. S., Karnowski, V., & Keyling, T. (2015). News sharing in social media: A review of current research on news sharing users, content, and networks. *Social media+ society*, 1(2), 2056305115610141.

intensity of the ongoing events, and the prominence of the actors involved. Consequently, fabricating content that fits these criteria makes these items more likely to spread across social media. Once these items have reached a certain popularity threshold, they can spread exponentially quicker, as popularity cues are another very important reason why users decide to share a certain message.

In addition, there is a group of users that consciously spread information to provoke and upset others. This behaviour is often a result of the need to construct a (disruptive) online identity and the wish to impress others¹⁷. However, it should be noted that this group is rather small. Most users spread disinformation involuntarily.

1.3.3 Effects of disinformation

1.3.3.1. Effects on credibility

Disinformation may have effects on society. First of all, disinformation is rated as credible¹⁸. More specifically, when measured on a 7-point scale, different forms of true and false communication are rated as equally credible around the midpoint of the scale (4). When visuals are used in disinformation, disinformation is rated as slightly more credible than when such an image is absent. Hence, disinformation may not easily be separated from truthful information by ordinary citizens, who tend to find inaccurate and fabricated information just as credible as objective information. Especially when relying on different modalities, citizens can be convinced about the veracity of dishonest communication.

However, the credibility of disinformation may partially be reduced when people are confronted with corrective information¹⁹. Although some earlier research points to a backfire effect of corrections (which means that people who oppose the attack in the fact-checker respond in the opposite way by showing even higher levels of agreement with disinformation), later research indicates that most people at least find disinformation less credible when confronted with the inaccuracy of the message.

Disinformation on social media travels quickly if it is shared in social circles of high trust. If a peer that is regarded as an authority on current events shares a message, it is more likely to be accepted as true, even if the receiver has doubts. Members of focus groups conducted in Singapore in 2016 and 2017 described their experience of sharing disinformation "At that point in time, to be honest, I was like "Hah! I got this news first. Little show-off thing. Now I regret it, a big regret"²⁰. This quote already shows that being the person that shared disinformation can have serious social impact on the sender, ranging from being called out to being excluded from the group in which they shared.

Differences in credibility among segments of the population

While the level of media literacy and ability to identify disinformation is slowly rising, there are vast differences across segments of the population. When US scholars²¹ asked 454 high school students to evaluate a fabricated image of flowers affected by the Fukushima catastrophe, only 18% were able to give a mastery response that shows they were able to critically evaluate the picture and its source. Interestingly, senior citizens are the group that is most at risk of spreading disinformation on social media. Guess found in his study of the 2016 elections that users over 65 shared nearly seven times as many articles from fake news domains as the youngest age group.

¹⁷ Phillips, W. (2015). *This is why we can't have nice things: Mapping the relationship between online trolling and mainstream culture*. MIT Press.

¹⁸ Hamelaers, M., Powell, T. E., Van der Meer, G. L. A. (2019). A picture paints a thousand lies? The effects and mechanisms of multimodal disinformation and rebuttals disseminated via social media. *Political Communication*

¹⁹ Wood, T. & Porter, E. (2018). The elusive backfire effect: Mass attitudes' steadfast factual adherence. *Political Behavior*. doi: 10.1007/s11109-018-9443-y

²⁰ Duffy, A., Tandoc, E., & Ling, R. (2019). Too good to be true, too good not to share: the social utility of fake news. *Information, Communication & Society*, 1-15., p.8

²¹ McGrew, S., Breakstone, J., Ortega, T., Smith, M., & Wineburg, S. (2018). Can students evaluate online sources? Learning from assessments of civic online reasoning. *Theory & Research in Social Education*, 46(2), 165-193.

1.3.3.2 Effects on attitudes

Even though disinformation is perceived as relatively credible, this does not mean that it steers people's opinions and (political) behaviours. Just like the overall strong media effects thesis is abandoned in communication science, it has to be noted that disinformation does not have a strong impact on society²². It does not drastically change people's political evaluations or beliefs. Rather, disinformation has an effect on the beliefs of some individuals, whereas others are unaffected. And when disinformation has an impact on attitudes, the size of the effects is relatively modest. More specifically, to provide an example: when people are already aligned with anti-immigration viewpoints, exposing them to disinformation on this topic may not really alter their opinions on the issue at hand but rather activate or strengthens their existing opposition. We should thus abandon the understanding that agents of disinformation can fundamentally disrupt society by directly changing and influencing the ideas and attitudes people hold. But for which individuals may disinformation affect or steer attitudes and behaviour?

Disinformation that fabricates or manipulates content to provide a false depiction of reality may be successful as it aims to respond to the identities, emotions and attitudes of the intended receivers. Psychologically, this can be explained by theories of motivated reasoning and cognitive dissonance²³. More specifically, individuals have a tendency to prefer information that supports their existing beliefs and resonates with their in-group identification. This, for example, means that people that oppose the positions that refugees should be allowed to enter their country seek out information in line with this view, and are more likely to not select or accept information that is not in line with their views (although they do not always actively avoid conflicting views).

Agents of disinformation, for example (radical) right-wing populist politicians, may strategically tailor their information to the identities and beliefs of their followers. Hence, as they may envision that their followers are likely to uncritically accept counter-immigration views and interpretations, and blame attributions to the established political order, they may design disinformation in such a way that it taps into the anger and fear of their followers, who follow their confirmation biases rather than the desire to critically assess the veracity of information.

This is supported by experimental research on the effectiveness of corrective information^{24,25}. More specifically, people are less likely to accept corrections offered in fact-checkers when the statements made in disinformation are in line with their prior beliefs. This shows that even when people are confronted with the faulty lines of reasoning and (intended) manipulation in disinformation, they may reject empirical evidence and stick to their guns. When it is more important to hold consistent attitudes than to be accurate, disinformation targeted at people's prior beliefs, emotions and identities may be very influential.

Taken together, we thus have to be cautious when talking about the effects of disinformation on society. Although disinformation may be perceived as relatively credible, and not less credible than objective, verified information, research has shown that the impact of disinformation on political opinions and ideological identification is modest at best. However, when it does have an effect, it is likely to strengthen the beliefs people already hold – which could be a problematic consequence for democracy as it widens the gap between citizens with opposing viewpoints.

²² cf. ¹⁸

²³ Taber, C. S., & Lodge, M. (2006). Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs. *American Journal of Political Science*, 50(3), 755–769. doi:10.1111/j.1540- 5907.2006.00214.x

²⁴ cf. ⁵

²⁵ cf. ⁶

1.4 PRACTICAL PERSPECTIVES ON COMBATING DISINFORMATION

1.4.1 Combating the consequences of disinformation

Disinformation poses a challenge to deliberative democracy, and journalism as a profession. Hence, as citizens may not always be willing or able to distinguish accurate content from dishonest information, especially when such information resonates with their political ideologies or identities, journalism as a practice and institution and policy-makers should be concerned with mitigating the negative consequences of disinformation on two levels: (1) inducing higher levels of news media literacy among news consumers and (2) verifying or rebutting information in (online) news environments.

Here, we focus on the effectiveness of different types of interventions, which either prevent the negative consequences of disinformation by promoting more critical skills to navigate the media environment (i.e. news media literacy interventions) or tools that combat disinformation by verifying and classifying content as (mostly) true or false (i.e. fact-checkers).

First of all, most research has investigated whether corrections that follow mis- or disinformation after it has been disseminated can be successful²⁶. Fact-checking initiatives, such as *politifact.com* or *factcheck.org* in the US and *fullfact.org* in the UK, are becoming a central part of the daily digital news landscape. Such fact-checkers typically rely on empirical evidence to verify the claims made by political actors – or verify the authenticity of (audio)visual content that went viral online. They guide news consumers by arriving at a verdict of the truthfulness of communication – which for example ranges between ‘true’ and ‘pants-on-fire’ (*PolitiFact.com*).

Although these corrections may be successful at times²⁷, there are some key drawbacks to this approach. First of all, it is not possible to verify all (false) statements that reach news consumers in (personalized) digital settings. Fact-checkers only correct the information they can actually verify, and may only check the veracity of a small portion of all falsehoods out there. Second, fact-checkers typically do not directly follow falsehoods, and the harm may already be done when the fact-checker finally classifies viral content as untrue. Or even worse: people do not read the fact-checker at all as they distrust it, or perceive it as counter to their views and identities. Finally, fact-checkers may cause reactance as they attack people’s views and identities. They should target those people that actually hold misperceptions, and therefore have to tell people that they were wrong. Hence, people’s misperceptions may survive as they confirm what they already believe. If corrective information attacks their views, they may simply dismiss the correction as biased or untrue.

In that sense, it may be better to stimulate more critical skills among news consumers. This can for example be done by designing news media literacy interventions²⁸. Such interventions, for example, recommend citizens to be critical by (1) checking their own biases, (2) verifying the source of the message, and (3) considering the type of evidence provided in the message. Such news media literacy interventions may help citizens to recognize untrue communication, and may offer practical tips on how to resist persuasion by manipulated or fabricated content. Tully et al. show that such interventions may reduce (factual) misperceptions. Although much more research is needed, news media literacy interventions at least have the potential to successfully reduce the negative impact of disinformation on society.

²⁶ Hameleers, M., & Van der Meer, G. L. A. (2019). Misinformation and polarization in a high-choice media environment: How effective are Political fact-checkers? *Communication Research*. doi:10.1177/0093650218819671

²⁷ Nyhan, B., Porter, E., Reifler, J., & Wood, T. (2019). Taking fact-checks literally but not seriously? The effects of journalistic fact-checking on factual beliefs and candidate favorability. *Political Behavior*. doi: 10.1007/s11109-019-09528-x

²⁸ Tully, M., Vraga, E. K., & Bode, L. (2019). Designing and testing news literacy messages for social media. *Mass Communication and Society*. doi:10.1080/15205436.2019.1604970

As a practical recommendation, a combined approach of news media literacy interventions initiated from an early age in educational programmes and public service announcements and fact-checkers may be most successful: when fact-checkers maintain an independent status and become a more integrative part of news media environments, they may eventually also induce critical media skills among the audience. More specifically, they may not only work as a post-hoc debunker, but they also teach audiences about dishonest sources, and faulty lines of reasoning in disinformation. Hence, they offer practical examples of the recommendations forwarded in news media literacy interventions. Eventually, exposure to media literacy messages and fact-checkers that point to the sources of dishonesty can help citizens to more critically navigate their information settings – and to look beyond their own confirmation biases and personal preferences.

1.4.2 From combating disinformation towards ensuring information integrity

In addition, from a communication science perspective, there are three important aspects to keep in mind in the potential regulation of disinformation.

- 1) The free exchange of ideas and information in democratic societies is part and parcel of what democracy means, that is also expressed in the fundamental rights of freedom of expression and the right to receive information.²⁹
- 2) From a constructivist perspective there is no ultimate truth, hence the power to define what the truth is and which information is or is not allowed becomes very political.
- 3) The landscape of disinformation is ever-evolving. A static definition or method to identify disinformation will always be slightly outdated and therefore inadequate.

Therefore, in our opinion, it is important to shift the attention towards a positive policy goal of ensuring information integrity, rather than the negative one of banning disinformation. Three concrete measures come to mind

- 1) Ensuring accessibility of affordable content of high information integrity across all social strata (e.g. through public service broadcasting, supporting news providers of high journalistic value).
- 2) Monitoring the availability of content of high information integrity across the most frequently used information platforms.
- 3) Intervening when groups/segments of the population are excluded from content of high information integrity.

²⁹ see Eskens, S., Helberger, N., & Moeller, J. (2017). Challenged by news personalisation: five perspectives on the right to receive information. *Journal of Media Law*, 9(2), 259-284.

MATTHIAS KOHRING UND FABIAN ZIMMERMANN
INSTITUT FÜR MEDIEN- UND KOMMUNIKATIONSWISSENSCHAFT
UNIVERSITÄT MANNHEIM

2. AKTUELLE DESINFORMATION: DEFINITION – KONSEQUENZEN – GEGENMASSNAHMEN

**„VOR DEM HINTERGRUND DER DIGITALI-
SIERUNG ERWÄCHST ZUM ERSTEN MAL
EINE ERNSTHAFTE KONKURRENZ ZU DEN
ETABLIERTEN JOURNALISTISCHEN
NACHRICHTEN.“**

2.1 BESTIMMUNG, ABGRENZUNG UND EINORDNUNG VON „AKTUELLER DESINFORMATION“

Die folgenden Ausführungen behandeln einen speziellen Typus von Desinformation, den wir *aktuelle Desinformation* genannt haben (Disnews). Gemeint ist das Phänomen, das gemeinhin als *Fake News* tituliert wird. Allerdings wird dieser Begriff nicht nur inflationär und damit ungenau gebraucht; er wird auch strategisch missbraucht, um unliebsame Nachrichtenmedien und deren Berichterstattung zu diskreditieren. „Aktuelle Desinformation“ weist das Phänomen dagegen auch begrifflich als eine Subkategorie von Desinformation aus. Es handelt sich allerdings um eine sehr bedeutsame Kategorie: Vor dem Hintergrund der Digitalisierung erwächst zum ersten Mal eine ernsthafte Konkurrenz zu den etablierten journalistischen Nachrichten. Damit gerät eine bislang stillschweigende Annahme in Gefahr: dass sich gesellschaftliche Konflikte bei allem Streit um selektive Interpretationen und Meinungen doch zumindest prinzipiell auf eine gemeinsame faktuale Basis beziehen lassen.

Insgesamt sind die bisherigen Definitionen im Vergleich untereinander weder einheitlich – d. h., sie bemühen unterschiedliche und unterschiedlich viele Kriterien – noch sind sie widerspruchsfrei, d. h., sie benennen einander widersprechende Kriterien. Die Definitionen werden zudem mehr oder weniger nur gesetzt und nicht aus explizit benannten Kriterien abgeleitet. Das führt dazu, dass sich ihre Angemessenheit nicht beurteilen lässt. Auch ist es nicht möglich, anhand einer Diskussion der herangezogenen Kriterien alle Definitionen vergleichend zu bewerten. Damit ist ein Theoriedefizit benannt, das nicht nur Konsequenzen für das Verständnis des Phänomens und dessen Abgrenzung zu anderen Phänomenen der öffentlichen Kommunikation hat (wie z. B. Gerüchte, Satire, aggressive Meinungsmache, historische Lügen oder Verschwörungstheorien), sondern auch beeinflusst, was man *empirisch* überhaupt in den Blick nimmt (nehmen kann).

Definition und Abgrenzung aktueller Desinformation

Die folgende Begriffsexplikation benennt die Kriterien, die für eine Bestimmung von aktueller Desinformation *notwendig* sind (s. Abb. 1). Hierbei handelt es sich um die Kriterien (1) Kommunikation, (2) Aktualität, (3) Wahrheitsanspruch, (4) Unwahrheit und (5) Unwahrhaftigkeit. Das Kriterium (6) Täuschungsabsicht ist dagegen kein notwendiges Kriterium; mit seiner Hilfe lassen sich allerdings verschiedene Formen von aktueller Desinformation unterscheiden (Zimmermann & Kohring, 2018).

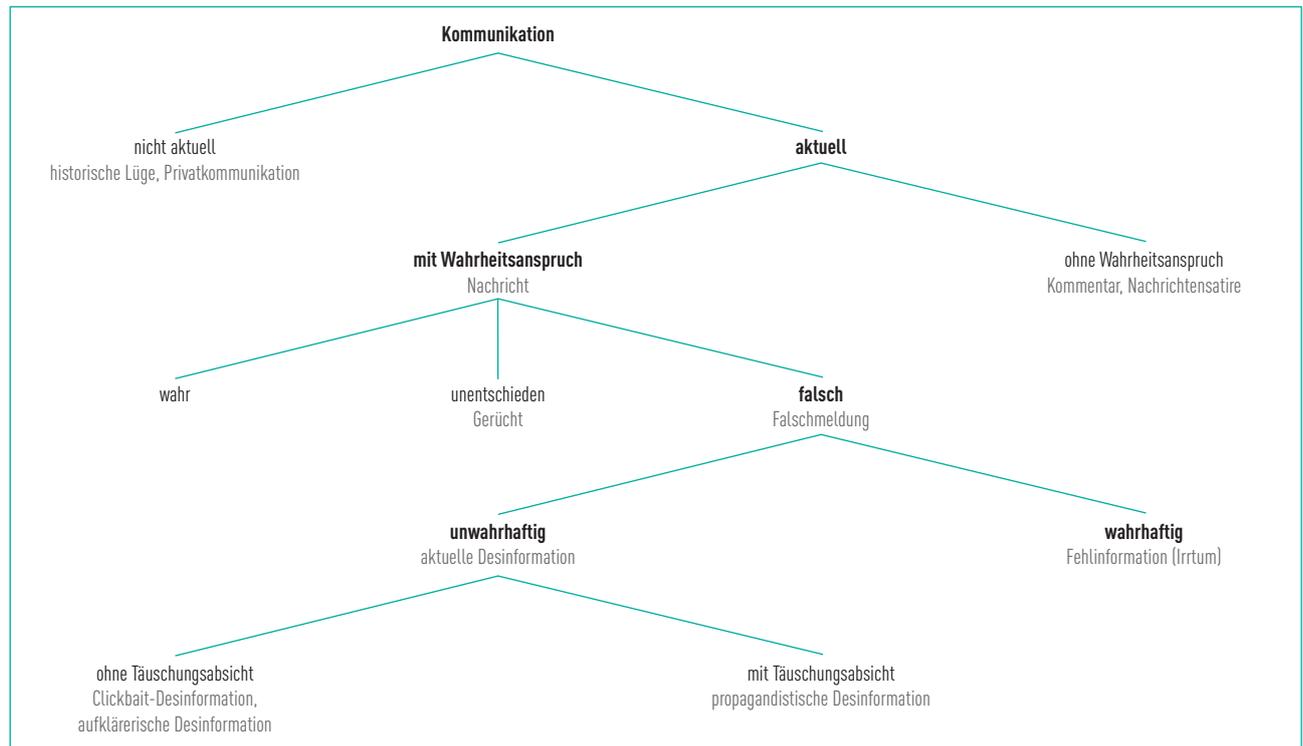
(1) Kommunikation

Desinformation richtet sich als (nicht nur sprachliche) Mitteilung an mindestens einen anderen sozialen Akteur und stellt mithin eine Form der Kommunikation dar. Nicht kommunikative Formen der versuchten Irreführung wie die Geheimhaltung fallen daher nicht unter diesen Begriff. Die Mitteilung ist von der durch sie vermittelten *Information*, also ihrem Bedeutungsinhalt, zu unterscheiden. Eine Desinformation ist allerdings erst dann abgeschlossen und Bestandteil der sozialen Realität, wenn ein Adressat die intendierte Information auch *als solche* nachvollzogen hat. Dies mag mit dafür verantwortlich sein, dass aktuelle Desinformation vor allem über Überschriften arbeitet (Horne & Adali, 2017). Das bedeutet allerdings nicht, dass eine Desinformation, um als solche bezeichnet werden zu können, auch erfolgreich sein, also geglaubt werden muss. Der Status einer Mitteilung *als* Desinformation hängt also nicht zusätzlich von einem bestimmten Effekt beim Adressaten ab. Eine Desinformation bleibt aus Sicht eines (z. B. wissenschaftlichen Beobachters) auch dann eine Desinformation, wenn Rezipienten die entsprechende Information *nicht* glauben.

(2) Aktualität

Die Spezifik der hier fokussierten Art der Desinformation liegt in ihrem Aktualitätsbezug. Aktualität umfasst neben dem Neuigkeitswert (zeitliche Komponente) von Informationen auch deren gesellschaftliche Relevanz (soziale Komponente). Die spezifische Qualität von journalistischen Medien – insbesondere im Gegensatz zu Public Relations – besteht mit Blick auf Aktualität zudem darin, aktuelle *Fremd-* statt Selbstbeschreibungen anzubieten. Nachrichtenmedien beobachten gesellschaftliche Ereignisse und die Wechselwirkungen gesellschaftlicher Teilbereiche wie z. B. Politik, Wirtschaft oder Recht je nach Zielgruppe von einer unbeteiligten Warte aus.

Abbildung 1: Definitionskriterien aktueller Desinformation



Auch *aktuelle* Desinformation orientiert sich an den genannten Aktualitätskriterien. Sie behandelt bevorzugt überraschende Themen mit (potenziell) großer Auswirkung auf die Gesellschaft. So ermöglicht sie ihrem Publikum die Ausbildung von (wenn auch empirisch unzutreffenden – s. u.) Erwartungen und dadurch die Orientierung in einer komplexen Welt. Bei aktueller Desinformation handelt es sich somit um eine – wenn auch pervertierte – Form journalistischer Kommunikation und nicht bloß um deren Nachahmung. Genau das macht sie potenziell so gefährlich.

Abzugrenzen ist diese besondere Form von Desinformation zum einen von nicht aktueller Desinformation. Dazu gehören beispielsweise historische Lügen wie die Leugnung des Holocausts, die keine neue Erkenntnis präsentieren, sondern bekannte Aussagen wiederholen. Zum anderen geht es bei *aktueller* Desinformation nicht um Kommunikation, die sich auf den Kommunikator selbst bezieht. So gehört die bewusstseinsbezogene Lüge, bei der „nur“ über die eigenen Vor- oder Einstellungen getäuscht werden soll, nicht zum Gegenstandsbereich der aktuellen Desinformation. Aktuelle Desinformation bezieht sich als dem Anschein nach journalistische Fremdbeobachtung stattdessen immer auf ein *Ereignis bzw. einen Sachverhalt in der gesellschaftlichen Umwelt des Urhebers* (X desinformiert Y über Z).

(3) Wahrheitsanspruch

Journalistische Medieninhalte werden erst dann zu sozial verbindlichen Wirklichkeitsbeschreibungen, wenn sie sich nicht nur an Neuigkeitswert und Relevanz, sondern auch an Faktizität ausrichten. Auch die aktuelle Desinformation beansprucht implizit oder explizit die Wahrheit bzw. Gültigkeit ihrer Informationen. Erst diese (vorgetäuschte – s. u.) Orientierung an Faktizität begründet ihren Status als (desinformierende) *Nachricht*.

Die Desinformation setzt also eine Situation voraus, in welcher der Sprecher die Wahrheit seiner Aussage gewährleistet. Da es sich um Kommunikation handelt, muss das Publikum diesen Wahrheitsanspruch als solchen akzeptieren. Dadurch lässt sich die aktuelle Desinformation von meinungsäußernden Darstellungsformen wie z. B. dem Leitartikel oder dem Kommentar abgrenzen. Stark tendenziöse und ideologisch gefärbte Berichterstattung (wie z. B. von *RT deutsch*) gehört demnach nicht zwangsläufig zum Spektrum der Desinformation, solange hier lediglich Meinungen geäußert werden (z. B. „Merkel muss weg!“). Meinungen gehören nämlich nicht zur Klasse der Tatsachenbehauptungen und sind insofern auch nicht wahrheitsfähig. Auch bei der Nachrichtensatire handelt es sich zwar um aktuelle Kommunikation, jedoch nicht um Desinformation. Die einschlägige Quelle (z. B. *Der Postillon*), bestimmte Stil- und Textmerkmale sowie Kontextinformationen kennzeichnen den (frei erfundenen) Inhalt als humoristische Kunstform und setzen den Wahrheitsanspruch als Kommunikationsnorm in der Rezeptionssituation außer Kraft.

(4) Unwahrheit

Im Gegensatz zu „wahren“ Nachrichten löst aktuelle Desinformation den zuvor beschriebenen Wahrheitsanspruch nicht ein. Sie birgt per definitionem die Gefahr, falsche Vorstellungen zu einem bestimmten Sachverhalt aufseiten des Adressaten hervorzurufen. Dieses irreführende Potenzial haben nur tatsächlich unzutreffende Behauptungen. Die (aktuelle) Desinformation ist also zwingend empirisch falsch. Das Wahrheitsurteil bezieht sich dabei wie gesagt nicht auf die Mitteilung selbst (Satz, Bild, Meme etc.), sondern immer auf deren Bedeutungsinhalt, die Information. Mithilfe dieser Differenzierung von Mitteilung und Information ist auch nachzuvollziehen, warum man mittels „Halbwahrheiten“, also *falscher Implikaturen*, desinformieren kann. In diesem Fall impliziert die Mitteilung (z. B. aufgrund des Kontexts) eine Bedeutung, die nur angedeutet, jedoch nicht direkt gesagt oder gezeigt wird. Wenn Y, der X im Nebenzimmer versteckt hat, beispielsweise auf die Frage: „Wo ist X?“, antwortet: „Er ist oft um diese Zeit in der Bar um die Ecke“ (was wahr ist), impliziert er, dass sich X *jetzt gerade* in der besagten Bar befindet (was falsch ist). Da ein Adressat durch solche „Halbwahrheiten“ sogar besonders geschickt in die Irre geführt werden kann, sollten auch sie der Desinformation zugerechnet werden („true disinformation“, Fallis, 2015).

Die aktuelle Desinformation ist also immer eine Falschmeldung. Diese ist für ihr Publikum potenziell irreführend, da die berichteten Informationen nicht einer überprüfbar sozialen Realität entsprechen. Anhand des Unwahrheitskriteriums unterscheidet sich aktuelle Desinformation vom *Gerücht*, das (noch) unentschieden gegenüber der Unterscheidung wahr/falsch ist. Die Geltung der mitgeteilten Information liegt hier allein im Bereich des Vorstellbaren. Zudem erweisen sich Gerüchte nicht selten als wahr.

(5) Unwahrhaftigkeit

Die notwendige Bedingung der Unwahrheit reicht allerdings noch nicht aus, um den Begriff der aktuellen Desinformation trennscharf zu erfassen. Die *Unwahrhaftigkeit* kommt als entscheidendes Definitionskriterium hinzu. Damit ist gemeint, dass der Urheber selbst *nicht* an die Gültigkeit seiner Tatsachenbehauptung glaubt. Desinformieren ist eine bewusste und damit unaufrichtige Handlung.¹ Die Unwahrhaftigkeit markiert die Trennlinie zwischen unwissentlicher *Fehlinformation (Misinformation)* und vorsätzlicher *Desinformation (Disinformation)*.

Die aktuelle Desinformation ist damit etwas grundlegend anderes als redaktionelle Fehler, die z. B. unbewusst aufgrund von Geldmangel oder Zeitdruck entstehen. Auch wenn beide Arten Falschmeldungen und damit als potenziell irreführend einzustufen sind, unterscheiden sie sich hinsichtlich der Qualität der Falschinformation und deren moralischer Bewertung. Während man Produzenten fehlerhafter Nachrichten höchstens Fahrlässigkeit vorwerfen könnte (Stichwort: Poor Journalism), handeln die Urheber von aktueller Desinformation vorsätzlich.

Dabei wird keineswegs vorausgesetzt, dass aktuelle Desinformation *direkt* von einem unwahrhaftigen Kommunikator bezogen wird. Wissentlich in die Welt gesetzte Falschmeldungen können also auch von Intermediären (Journalisten, Freunde etc.) weiterverbreitet werden, die irrtümlicherweise von der Wahrheit dieser Informationen ausgehen. Obwohl diese Intermediäre also lediglich unbewusst fehlinformieren, verlieren die Meldungen dennoch nicht ihren Status als Desinformation.

(6) Täuschungsabsicht

Zuletzt soll erörtert werden, ob aktuelle Desinformation notwendigerweise darauf abzielt, falsche Vorstellungen aufseiten des Rezipienten hervorzurufen, also mit einer *Täuschungsabsicht* verknüpft ist. Auch wenn im Kontext der Desinformation häufig auf eine Täuschungsabsicht seitens des Kommunikators verwiesen wird, scheint diese definitorische Bedingung den Geltungsbereich der Desinformation zu stark einzuschränken. Beispielsweise werden Falschinformationen zum Teil nur deshalb in Wikipedia-Artikel eingebaut, um zu testen, ob und wie schnell diese von den Verantwortlichen korrigiert werden. Die Irreführung des Lesers wird hier *nicht* beabsichtigt. Dennoch ist diese

¹ Spätestens hier wird deutlich, dass der Begriff der *Verschwörungstheorie* quer zu dem hier präsentierten Schema liegt. Zum einen können Verschwörungstheorien sowohl wahre als auch unwahre Behauptungen umfassen oder gar so abstrakt sein, dass sie im Modus des Spekultativen verbleiben (Kuhn, 2010, S. 107). Zum anderen werden Verschwörungstheorien häufig vom Urheber selbst aufrichtig geglaubt und sind daher nicht notwendig unwahrhaftig (Fallis, 2015, S. 411). Konstitutiv ist lediglich ihre inhaltliche Grundüberzeugung, „(wichtige) Ereignisse als Folge ... geheimer Absprachen und Aktionen zu erklären“ (Hepfer, 2015, S. 24). Verschwörungstheorien bzw. einzelne Elemente davon können zwar unter Umständen in den Bereich aktueller Desinformation fallen, die Begriffe sind allerdings keinesfalls gleichzusetzen.

„side effect disinformation“ genau wie die vorsätzlich täuschende Desinformation *intentionale* Irreführung, da die unwahren Informationen wissentlich zu einem bestimmten Zweck verbreitet werden (Fallis, 2014, S. 137–139). Eine mögliche Irreführung des Publikums geschieht damit nicht zufällig, sondern wird bewusst in Kauf genommen.

Unsere Begriffsbestimmung umfasst also einerseits die *propagandistische Desinformation*, also intentional täuschende Falschmeldungen, deren Urheber dezidiert politische Ziele verfolgen. Diese hegen die Absicht, die Vorstellungen der Rezipienten mittels unwahrer Behauptungen zu manipulieren, um deren Meinungen, Einstellungen und Handeln in eine bestimmte Richtung zu lenken. Andererseits gibt es aber auch wissentliche Falschmeldungen, die *keine* genuine Täuschungsabsicht verfolgen. Zum einen ist hier die *Clickbait-Desinformation* zu nennen, die sich falscher Informationen bedient, um Werbeeinnahmen im Internet zu generieren. Die reißerischen und teils absurden Überschriften solcher Artikel oder Videos sollen vor allem die Aufmerksamkeit der Nutzer binden. Ob diese Falschmeldungen geglaubt werden oder nicht, ist für die Produzenten allerdings unerheblich. Ihr Zweck liegt lediglich in der Generierung höherer Klickzahlen zur ökonomischen Gewinnmaximierung. Schließlich kann aktuelle Desinformation auch, wie schon am Beispiel der Wikipedia-Artikel illustriert, eine erzieherische oder investigative Funktion übernehmen. Durch die gezielte Verbreitung von *aufklärerischer Desinformation* im Netz sollen Nutzer, aber vor allem professionelle Journalisten auf ihre Pflicht zur gründlichen Recherche und Prüfung von Informationen aufmerksam gemacht werden.

Aktuelle Desinformation kann somit definiert werden als **Kommunikation wissentlich** und **empirisch falscher** Informationen zu **neuen und relevanten** Sachverhalten mit dem **Anspruch auf Wahrheit**. Eine Täuschungsabsicht ist keine notwendige Bedingung.

Aktuelle Desinformation und die Desinformationsordnung

Aktuelle Desinformation bloß als einzelne wissentliche Unwahrheiten zu betrachten, greift aus einer gesellschaftstheoretischen Perspektive zu kurz. Man sollte das Problem vielmehr als systematischen Versuch der Destabilisierung demokratischer Institutionen und Prozesse verstehen. Aktuelle Desinformationen müssen demnach in einen breiteren sozialen Rahmen eingebettet werden. Einige Autoren sprechen in diesem Zusammenhang gar von einem postfaktischen Zeitalter, in dem die vormals vertrauten Mechanismen der Wissensproduktion fundamental infrage gestellt werden (Gibson, 2018; Harsin, 2015). Ein namhafter Anteil sozialer Akteure hält sich nicht (mehr) an die konventionellen Kriterien der Faktizität wie Recherche, Beweisführung und Widerspruchsfreiheit und verlangt nach einer alternativen Weltsicht (Lewandowsky, Ecker & Cook, 2017, S. 360). Der Grund hierfür ist das zunehmende Misstrauen gegenüber den demokratischen Institutionen (Wissenschaft, Politik, klassische Nachrichtenmedien etc.) bei einem Teil der Bevölkerung.

Die Urheber aktueller Desinformation machen sich genau dieses Vertrauensdefizit zunutze und liefern einen Gegenentwurf zur gegenwärtigen demokratischen Ordnung. Sie wirken den Wirklichkeitsbeschreibungen der etablierten Institutionen entgegen und versorgen ihre Anhänger systematisch mit alternativen Fakten. Miteinander verknüpft ergeben sich daraus Narrative, also emotional und ideologisch aufgeladene Erzählungen, die eine bestimmte Sicht auf die Welt verkörpern und Orientierung stiften. Die Gesellschaft sieht sich also nicht bloß einzelnen Falschinformationen gegenüber, sondern einer umfassenden *Desinformationsordnung* (Bennett & Livingston, 2018). Dieses System von Desinformationen speist sich in den meisten Ländern aus rechtem Gedankengut. Es zeichnet in seiner Gesamtheit das Bild einer gescheiterten Demokratie mit korrupten Politikern, lügenden Journalisten und kriminellen Ausländern. In Deutschland steht dabei vor allem Letzteres, also die Ausgrenzung und Diffamierung (muslimischer) Migranten, im Vordergrund, da die Flüchtlingssituation seit 2015 lange die Schlagzeilen beherrschte (Humprecht, 2018).

2.2 VERBREITUNG UND KONSEQUENZEN AKTUELLER DESINFORMATION

Die Distribution aktueller Desinformation erfolgt vorrangig über digitale, insbesondere über soziale Medien wie Facebook oder Twitter. Diese ermöglichen prinzipiell jedem Akteur, Informationen zu aktuellen Themen und Ereignissen kostengünstig an potenziell unbegrenzte Publika zu verbreiten, was auch die massenhafte Veröffentlichung wissenschaftlich falscher Tatsachenbehauptungen erleichtert. So kommt der größte Anteil der Zugriffe auf Desinformationswebsites nicht durch einen direkten Browseraufruf, sondern durch Links von Social-Media-Seiten zustande (Allcott & Gentzkow, 2017, S. 222). Desinformationen verbreiten sich in sozialen Medien wesentlich schneller als wahre Nachrichten und tauchen in abgewandelter Form immer wieder auf. Dies ist mehr auf die Aktivität von Menschen als auf die von programmierten Social Bots zurückzuführen (Shin, Jian, Driscoll & Bar, 2018; Vosoughi, Roy & Aral, 2018).

Vor diesem Hintergrund könnte Online-Desinformation als ein Phänomen mit enormer Reichweite und umfassenden gesellschaftlichen Auswirkungen erscheinen. Dass diese Befürchtung, die nicht zuletzt durch die mediale Berichterstattung über „Fake News“ genährt wurde, wohl überzogen sein dürfte, zeigen mehrere Studien. So macht Desinformation im Durchschnitt mit etwa fünf Prozent nur einen geringen Teil des gesamten Medienkonsums eines Rezipienten aus (Allcott & Gentzkow, 2017; Grinberg, Joseph, Friedland, Swire-Thompson & Lazar, 2019). Man kann also zum jetzigen Zeitpunkt nur schwerlich davon ausgehen, dass aktuelle Desinformation in der Lage ist, die Masse an wahren Nachrichten aus der Medienlandschaft zu verdrängen und die Gesellschaft als Ganzes zu beeinflussen.

Allerdings täuscht diese Aggregation über alle Mediennutzer darüber hinweg, dass die Rezeption von Desinformationen im Netz extrem konzentriert ist und es sich somit um einen Nischenbereich handelt. Das Publikum aktueller Desinformation besteht aus einer relativ kleinen Bevölkerungsgruppe mit spezifischen Eigenschaften (Nelson & Taneja, 2018). Insbesondere Konservative und Ältere sind hierfür anfällig. Im Gegensatz zum Rest der Gesellschaft kommt dieser Teil sehr häufig mit Desinformationen in Kontakt (Grinberg et al., 2019; Hjorth & Adler-Nissen, 2019). Die Theorie des „selective exposure“ legt nahe, dass sich diese Personen bewusst alternativen Fakten zuwenden, da sie ihre (zumeist rechten) politischen Ansichten bekräftigen (Guess, Nyhan & Reifler, 2018). Mit Blick auf diese Gruppe zeigt sich also doch ein Einfallstor für Effekte aktueller Desinformation.

Die Forschungsliteratur weist auf mehrere mögliche Konsequenzen von Falschinformationen und Fehlwahrnehmungen hin. So führt die Verbreitung von Desinformationen über politische Akteure oder Sachthemen (z. B. Sozialhilfe, Arbeitslosigkeit, Umwelt) zu falschen Vorstellungen, die die Präferenz für bestimmte politische Kandidaten und Maßnahmen prägen können (Kuklinski, Quirk, Jerit, Schwieder & Rich, 2000; Kull, Ramsay & Lewis, 2003; Thorson, 2016). Auch tiefer liegende politische Einstellungen unterliegen der Beeinflussung durch Desinformation: Huang (2017) zeigt, dass negative Falschbehauptungen über die Regierung auf Social Media das politische Vertrauen und die politische Unterstützung der Bürger vermindern.

Außerdem gibt es empirische Belege für den Einfluss von politischer Desinformation auf das Herzstück der Demokratie – die Wahlentscheidung. Mehrere Untersuchungen deuten darauf hin, dass verzerrte Vorstellungen über politische Akteure und Sachverhalte das Abstimmungsverhalten der Bürger beeinflussen – zusätzlich zum Einfluss ihrer allgemeinen politischen Einstellungen (Reedy, Wells & Gastil, 2014; Wells, Reedy, Gastil & Lee, 2009; Weeks & Garrett, 2014). Auch das Ergebnis des britischen Referendums zum Verlassen der Europäischen Union (Brexit) ist wohl zum Teil auf falsche, islamophobe Verschwörungstheorien zurückzuführen (Swami, Barron, Weis & Furnham, 2018). Ähnliches gilt auch für die Präsidentschaftswahlen in Frankreich und in den USA. Barrera, Guriev, Henry und Zhuravskaya (2018) belegen, dass die Rezeption irreführender Behauptungen zur europäischen Flüchtlingssituation die Wahlchancen von Marine Le Pen erhöht haben. Ebenso trugen gegen Hillary Clinton gerichtete Desinformationen 2016 offenbar dazu bei, dass ehemalige Obama-Wähler zu Donald Trump überliefen oder ins Lager der Nichtwähler wechselten (Gunther, Beck & Nisbet, 2019).

Die gerade skizzierten Konsequenzen aktueller Desinformation ergeben sich nicht primär aus ihrem (fehlenden) Wahrheitsgehalt oder ihrer (fehlenden) Wahrhaftigkeit (die im Falle einer erfolgreichen Irreführung ja verkannt

werden). Sie hängen vielmehr von den implizierten Narrativen ab, die durch die ideologisch gefärbten Falschinformationen vermittelt werden. Wie bereits erwähnt, formiert sich die Desinformationsordnung in Deutschland zum Großteil um fremdenfeindliche Narrative. Diese werfen ein schlechtes Licht auf Migranten und forcieren die (angeblich) negativen Folgen der Flüchtlingssituation. Solche Deutungsmuster können bei Rezipienten negative Einstellungen gegenüber Flüchtlingen stärken und die Wahrnehmung von Migration als von der Politik vernachlässigtes Problem stärken (Igartua & Cheng, 2009).

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht unplausibel, dass die Verbreitung aktueller Desinformation im Netz auch den Ausgang von Wahlen in der Bundesrepublik beeinflusst. Insbesondere bei der konservativen Wählerschaft könnten ihre Botschaften die Wahl der rechtspopulistischen „Alternative für Deutschland“ (AfD) befördern, die Eliten- und Islamkritik zum politischen Programm erhebt.

2.3 MASSNAHMEN GEGEN AKTUELLE DESINFORMATION

Angesichts ihres demokratieschädigenden Potenzials, die Grundlagen politischer Willensbildung zu beeinflussen, erscheinen Maßnahmen gegen aktuelle Desinformation durchaus geboten. Diese können sich prinzipiell auf drei Aspekte des Kommunikationsprozesses richten: (a) die Produktion und Distribution, (b) den Inhalt und (c) die Nutzung und Rezeption.

(a) Produktion und Distribution aktueller Desinformation

In Deutschland gelten für die Produzenten von Internetangeboten, die nicht Rundfunk sind, noch nicht einmal die Mindeststandards an Ausgewogenheit und Pluralität, die im 4. Rundfunkurteil von 1986 des Bundesverfassungsgerichts für die privaten Rundfunkveranstalter festgelegt wurden. Urheber unwahrer Tatsachenbehauptungen sind daher nicht schon deshalb sanktionierbar, *weil* sie diese verbreiten. Als Tatsachenbehauptung ist in Deutschland nur die Holocaust-Leugnung verboten; ansonsten müssen Straftatbestände wie Volksverhetzung, Verletzung von Persönlichkeitsrechten oder Verbreitung von Propaganda einer verfassungswidrigen Organisation erfüllt sein. Zusätzliche Gesetze gegen die Produktion und Verbreitung aktueller Desinformation sind prinzipiell möglich; sie gibt es z. B. in einigen asiatischen Staaten und seit Ende Dezember 2018 auch in Frankreich. Hier sieht das Gesetz vor, dass in den drei Monaten vor einer landesweiten Wahl die Verbreitung von Falschinformationen durch richterliche Eilbeschlüsse unterbunden werden kann. Als Falschnachricht gilt die Behauptung eines unwahren *oder irreführenden* Fakts. Unter anderem aus diesem Grund sprechen Kritiker von einer potenziellen Einschränkung der Pressefreiheit. In Österreich gibt es ebenfalls einen entsprechenden Paragraphen, ein Gesetz gegen die Verbreitung unwahrer Gerüchte wurde dagegen 2016 abgeschafft. Das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz von 2017 verpflichtet die großen sozialen Netzwerke, rechtswidrige Inhalte nach Beschwerden innerhalb einer bestimmten Zeit zu entfernen oder zu sperren. Obwohl das Gesetz eigentlich nur den Umgang mit Beschwerden regelt (den Umgang mit rechtswidrigen Botschaften, über die der Anbieter Kenntnis hat, regelt schon das Telemediengesetz von 2007), lautet hier die Kritik, dass es vorschnellen und algorithmisch gesteuerten Löschungen auch rechtlich unbedenklicher Inhalte Vorschub leistet. Die sozialen Netzwerke sind allerdings gar nicht dazu verpflichtet, von sich aus nach rechtswidrigen Inhalten zu suchen.

Neben der grundsätzlichen Problematik, Unwahrheiten (schnell) zweifelsfrei festzustellen, um dann gegen den Urheber respektive das soziale Netzwerk vorgehen zu können, erschwert die eingeschränkte rechtliche Zuständigkeit (z. B. für Desinformationen aus einer russischen Trollfabrik) Maßnahmen auf der Produktions- und Distributionsebene zusätzlich. Maßnahmen auf der Produktions- und Distributionsseite, sofern sie technisch überhaupt möglich sind, sind mit rechtlichen und nicht zuletzt demokratietheoretischen Problemen behaftet. Professionelle, auf politische Destabilisierung abzielende Produzenten aktueller Desinformation lassen sich unter den Bedingungen eines demokratischen Rechtsstaats schwerlich ausschalten.

(b) Inhalt potenzieller Desinformationen

Auf der Inhaltsseite gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten, mit aktueller Desinformation umzugehen: (1) Fact-Checking: Eine Information wird überprüft und gegebenenfalls mit einem Hinweis versehen und einem Link zur Korrektur auf der Seite des Faktencheckers; (2) die Desinformation wird gesperrt oder gelöscht.

(1) Der Faktencheck konfrontiert unwahre Tatsachenbehauptungen mit einer eigens recherchierten Gegendarstellung. Da dies sehr aufwändig ist, werden auch automatisierte Prozeduren eingesetzt, die den menschlichen Faktenchecker aber (noch) nicht ersetzen können (Graves, 2017). Die Skepsis gegenüber der Wirksamkeit von Faktenchecks liegt aber auf einer anderen Ebene: Zum Ersten erreichen sie diejenigen Publika, die aktuelle Desinformation rezipieren und glauben, nur selten (Nyhan et al., 2019). Zum Zweiten werden sie selbst im Falle einer Rezeption von diesen Publika in der Regel eher abgelehnt: Faktenchecks kommen oft von Journalisten oder den Nachrichtenmedien selbst und werden von diesen überaus skeptischen Publika als nicht unparteiisch und daher nicht vertrauenswürdig erachtet. Zum Dritten ist selbst dann, wenn ein Rezipient eine *einzelne* Faktenkorrektur rezipiert *und* akzeptiert, die Wirkung auf politische Einstellungen gering (Nyhan et al., 2019; Barrera et al., 2018). Aktuelle Desinformationen sind in bestimmte Narrative eingebettet und von diesen nicht zu isolieren (Ecker & Ang, 2019). Die durch die Falschmeldung wachgerufene abstrakte Erzählung (z. B. über kriminelle Ausländer) wird durch die Korrektur konkreter Behauptungen nicht ernsthaft erschüttert. Aus diesem Grund müsste die Bekämpfung nicht nur den einzelnen Fakt korrigieren, sondern zugleich auch ein alternatives Narrativ anbieten (Barrera et al., 2018).

(2) Das möglichst schnelle Löschen aktueller Desinformation wäre daher effektiver, da es wenigstens den weiteren Kontakt mit der falschen Information verhindert. Eine automatisierte Erkennung und Löschung von aktueller Desinformation mithilfe von Machine Learning müsste aber nicht nur falsche Informationen einwandfrei identifizieren, sondern auch ihre Rechtswidrigkeit (s. o.) zweifelsfrei feststellen. In beiden Fällen würde es immer auch zu Fehleinschätzungen kommen, d. h., es würden auch unproblematische Informationen gelöscht werden. Die politischen Kosten einer solchen automatisierten Erkennung und Löschung würden mögliche Vorteile übersteigen: Die bloße Existenz einer solchen Zensur würde Zweifel über einen möglichen Missbrauch schüren und gesellschaftliches Vertrauen gegenüber staatlichen Institutionen befördern.

(c) Nutzung und Rezeption aktueller Desinformation

Eine Regulierung in den Bereichen „Produktion und Distribution“ und „Inhalt“ steht vor erheblichen rechtlichen, verfahrenstechnischen und demokratietheoretischen Problemen. Daher lohnt es sich, nach Maßnahmen im Bereich „Nutzung und Rezeption“ zu suchen. Als Erstes zeigt sich, dass die Nutzer bzw. Rezipienten keinesfalls als passive Opfer von Desinformationen anzusehen sind. (Die Diskussion trägt ja durchaus einen bewahrpädagogischen Charakter.) Die wesentlichen Gründe, warum Menschen aktuelle Desinformation nutzen und glauben, sind (rechte) Ideologie, (fehlendes) Vertrauen in die etablierten Nachrichtenmedien und die Politik und (fehlende) Medienkompetenz (Media Literacy) (Grinberg et al., 2019; Zimmermann & Kohring, 2020). Zudem sind die ideologischen Narrative, in die Desinformationen eingebettet sind, handlungsleitend und daher weitaus problematischer. Es geht vielmehr darum nachzuvollziehen, warum ein gewisser Teil der Bevölkerung vor allem Politik und Medien das Vertrauen weitgehend entzogen hat (in Deutschland sind das mindestens 20 Prozent der Bevölkerung; Bayerischer Rundfunk, 2016; Ziegele et al., 2018) und sich deshalb vermehrt alternativen Informationsquellen zuwendet – darunter eben auch aktueller Desinformation.

Wie in Abschnitt 2 gezeigt, ist es unzureichend, auf aktuelle Desinformation bloß mit Richtigstellungen zu reagieren. Auch Überlegungen zu einer automatisierten Erkennung und Löschung reagieren auf ein gesellschaftliches Problem nur mit technischen Lösungen. Maßnahmen, um den Einfluss von Desinformation zurückzudrängen, müssten aber vor allem das Soziale in den Blick nehmen. Dazu zählt die Vermittlung politischer Bildung und Programme gegen rechte Ideologie genauso wie die Förderung einer kritischen Medienkompetenz. Vor allem aber gilt es, das verlorene Institutionenvertrauen wiederzugewinnen. Dafür müssen sich vor allem Politik und Medien auch auf die Debatte einlassen, inwiefern die Gründe des Vertrauensverlusts von ihnen mitverantwortet sind und ob sie mehr als bisher tun müssten, um Vertrauen zurückzugewinnen.

ANDREAS JUNGHERR
DEPARTMENT OF POLITICS AND PUBLIC ADMINISTRATION
UNIVERSITÄT KONSTANZ

3. DESINFORMATION: KONZEPTE, IDENTIFIKATION, REICHWEITE UND EFFEKTE

**„VERANTWORTLICHE, FAKTENBASIERTE
REGULIERUNG SOLLTE NUR AUF BASIS
ENTSPRECHENDER EMPIRISCHER BEFUNDE
STATTFINDEN.“**

Der Begriff *Desinformation* beschreibt Falschinformationen, die von Akteuren bewusst und unter Verfolgung ihrer Interessen und Ziele in die Welt gesetzt und verbreitet werden. Ursprünglich geht der Bericht auf gezielte politische Störaktionen der Sowjetunion zurück (Singer and Brooking, 2018, S. 103 ff). Der Begriff *Desinformation* unterscheidet sich von dem Begriff *Missinformation*, der die ungewollte und versehentliche Veröffentlichung und Verbreitung von Falschinformationen bezeichnet (Lewandowsky et al., 2013). Beispiele für Ziele von *Desinformation* sind unter anderem:

- ökonomische Interessen, z. B. Websites, die über Aufsehen erregende oder absurde Falschinformationen Klicks anziehen und diese über neben den Informationsangeboten eingebundene Online-Anzeigen monetarisieren (Subramanian, 2017),
- die Erosion des Vertrauens von Bürgern in inländische Institutionen durch Aktionen von konkurrierenden Staaten (Bastos and Farkas, 2019) oder
- die Mobilisierung von Unterstützern und die Demobilisierung von Gegnern durch politische Akteure (Green, 2017, S. 50 ff).

Desinformation unterscheidet sich von dem verwandten Begriff *Propaganda*. Unter *Propaganda* versteht man gezielte und einseitige Kommunikation in Verfolgung eines Ziels von Kommunikatoren (McQuail, 2010, S. 567). Dies kann, muss aber nicht, unter bewusster Verwendung von Falschinformation geschehen. Alternativ kann *Propaganda* auch in dem gezielten Auslassen von Informationen bestehen, die den Zielen der Kommunikatoren widersprechen. Der Begriff *Propaganda* stammt ursprünglich aus der Beschreibung von Kommunikation durch Staaten. Der Begriff *Desinformation* bezeichnet im Kontrast kommunikative Taktiken, die von unterschiedlichen Akteuren genutzt werden können. Die beiden Begriffe teilen jedoch das Verständnis von dem bewussten Einsetzen von kommunikativen Mitteln in Verfolgung eines klaren Ziels.

Desinformation ist ein wichtiges Element in militärischen und geheimdienstlichen *Social-Influence-Operationen* (Lewandowsky et al., 2013). Ziel dieser Operationen ist die Beeinflussung öffentlicher Meinung in konkurrierenden Staaten, um in diesen die Unterstützung von Regierung und Institutionen durch die Bevölkerung zu schwächen (Arquilla and Ronfeldt, 1996, 2001; King, 2011). Entsprechende Aktivitäten finden zunehmend über digitale Kanäle und Social Media statt (Singer and Brooking, 2018).

Zurzeit wird der Begriff *Desinformation* hauptsächlich im Kontext von politischer Kommunikation und Wahlkämpfen diskutiert. Hier gilt es jedoch zu beachten, dass gerade in diesem Feld die Trennungslinie zwischen Fakt und Falschinformation schwer zu ziehen ist. Ein Kernelement politischer Kommunikation ist das Streiten darüber, welche Themen auf der politischen Agenda stehen (*Agenda Setting*) (McCombs, 2014) und welche Aspekte dieser Themen entscheidend sind (*Framing*) (Benford and Snow, 2000; Entman, 2004). Gerade in Wahlkämpfen ist die Frage, was eine Falschinformation und was eine zulässige Zuspitzung von komplizierten Sachverhalten darstellt, immer wieder Anlass kontroverser Diskussion. Hier wird die Bezeichnung *Desinformation* großzügig von unterschiedlichen Seiten gebraucht, um politische Mitbewerber moralisch zu diskreditieren. Beispiele dafür, wie schwierig diese Differenzierung ist, sind das *Clinton-Cash-Dossier* (Green, 2017, S. 176–89) und der *Vote-Leave-Bus* (Shipman, 2016, S. 315). Diese Beispiele zeigen, dass in politischer Kommunikation manche Phänomene, die zuerst als klarer Fall von gezielter *Desinformation* erscheinen, wohl besser als Ausdruck politischen Wettbewerbs zu interpretieren sind.

Desinformation ist also kein neues Thema, sondern ein in verschiedenen wissenschaftlichen Teilbereichen und gesellschaftlichen Feldern bekanntes Phänomen. Tatsächlich liegen die Wurzeln der modernen Kommunikationswissenschaft in der Angst der Alliierten vor den vermeintlichen Wunderwirkungen nationalsozialistischer *Propaganda* und *Desinformation* (Neuman, 2016, S. 20–51). Im Kontext der Digitalisierung hat das Thema *Desinformation* jüngst wieder an Prominenz gewonnen. Drei Elemente digitaler Kommunikation tragen zu dieser erneuten Angst bei:

- *Desinformation* kann ohne Qualitätskontrolle oder Faktencheck digital allgemein zugänglich veröffentlicht werden;
- *Desinformation* verbreitet sich durch digitale Kanäle schnell und breit, entsprechende Richtigstellungen erreichen jedoch in der Regel weder die gleiche Verbreitungsgeschwindigkeit noch die Breite;

- Desinformation erreicht gezielt besonders für Kommunikationseffekte empfängliche Bevölkerungsgruppen, sei es durch gezieltes Targeting auf Basis von Interessen oder psychologischen Merkmalen oder die Verbreitung in Gruppen, die normalerweise keine politischen Informationen konsumieren.

Während diese Argumente auf den ersten Blick überzeugend erscheinen, zeigt sich bei genauerer Untersuchung, dass es sich hier überwiegend um empirisch nicht belegte Annahmen handelt. Hier fehlt es an Untersuchungen, die die gesellschaftliche Bedeutung und die vermuteten Effekte empirisch testen. Dieser Test ist besonders wichtig, da sich auch alternative Erklärungsansätze für die plötzliche Angst vor Desinformation anbieten:

- Verschiedene überraschende politische Ereignisse, wie die Wahl Donald Trumps oder der Brexit scheinen das Bedürfnis nach ähnlich überraschenden Erklärungen auszulösen. Die Erklärung dieser Ereignisse durch Massenmanipulation der Wähler durch Social Media erfüllt diesen Überraschungsfaktor und suggeriert gleichzeitig, dass etablierte politische Kräfte und Institutionen nicht durch eigenes Handeln zu den Ergebnissen beigetragen haben. Die Konzentration auf Desinformation als mögliche Ursache dieser Ereignisse entbindet also von der Suche nach anderen, gesellschaftlich schmerzhafteren Ursachen und delegitimiert diese Ereignisse gleichzeitig.
- Digitale Medien haben grundsätzlich zu einer Schwächung des Journalismus als traditioneller Gatekeeper im politischen Informationsfluss geführt (Jungherr, Posegga, and An, 2019; Jungherr, Schroeder, and Stier, 2019; Jungherr, Rivero, and Gayo-Avello, 2020). Je schwerer die vermeintliche gesellschaftliche und demokratische Bedrohung durch Desinformation in politischen Informationsräumen online eingeschätzt wird, desto wichtiger ist traditioneller Journalismus und erscheint als legitimer Empfänger von Subventionen oder Begünstigter entsprechender Regulierungsbemühungen.
- Zusätzlich bietet die vermeintliche Rolle von digitalen Plattformen in der Verbreitung von Desinformationen politischen Akteuren einen lange ersehnten Hebel zur gesellschaftlich akzeptierten restriktiveren Regulierung von digitalen Plattformen. Dies lässt sich gleichzeitig als ein Element der wirtschaftlichen Förderung heimischer Medienanbieter sehen, denen durch härtere Regulierung der Konkurrenz im Silicon Valley vorübergehend Luft zum Atmen geschaffen wird.

Vor dem Hintergrund dieser Gemengelage gilt es für die Wissenschaft, umsichtig zu argumentieren, um sicherzugehen, nicht entweder selbst zur Destabilisierung demokratischer Institutionen beizutragen, indem sie das Narrativ der vermeintlichen Unzuverlässigkeit von Institutionen des politischen Informationsflusses verstärkt, oder sich bewusst oder unbewusst zum unkritischen Vertreter der Interessen gesellschaftlicher Akteure zu machen. Dies gilt doppelt, da das Thema Desinformation bei internationalen Drittmittelgebern Konjunktur hat, Nichtbefunde also nicht nur publikationstechnisch uninteressant sind, sondern auch ökonomisch unattraktiv. Vor diesem Hintergrund gilt es den Literaturstand doppelt aufmerksam aufzuarbeiten, um festzustellen, was uns über die Natur, Verbreitung und Wirkung von Desinformation tatsächlich bekannt ist.

3.1 IDENTIFIKATION VON DESINFORMATION

In der Untersuchung der Reichweite und gesellschaftlichen Bedeutung von Desinformation haben Autoren unterschiedliche Ansätze verfolgt. In der Literatur lassen sich vier Typen unterscheiden: die Identifikation von Desinformation anhand von

- klar identifizierten fehlleitenden Artikeln oder Beiträgen (Alcott and Gentzkow, 2017; Metaxas and Finn, 2017; Starbird et al., 2018; Stewart et al., 2017; Vosoughi, Roy, and Aral, 2018),
- Quellen von Desinformation, z. B. Websites, Facebook-Seiten oder Social-Media-Profilen (Arif, Stewart, and Starbird, 2018; Del Vicario et al., 2016; Farkas, Schou, and Neumayer, 2018; Fletcher et al., 2018; Grinberg et al., 2019; Guess, Nagler, and Tucker, 2019; Lazer et al., 2018; Smith and Graham, 2019),
- der Abfrage von Meinungen in der Bevölkerung, deren Ursache Des- oder Missinformation waren (Lewandowsky et al., 2013; Zimmermann and Kohring, 2020) und

- der Abfrage in der Bevölkerung, ob die Bürgerinnen und Bürger Des- oder Missinformation online oder in Medienberichterstattung begegnet sind bzw. für wie groß sie das Problem Desinformation in der Gesellschaft halten (Barthel, Mitchell, and Holcomb, 2016; Chadwick and Vaccari, 2019; Nielsen and Graves, 2017).

Diese Ansätze bringen jeweils unterschiedliche Stärken und Schwächen für die Untersuchung von Desinformation und der Einschätzung der Reichweite und der Schwere als gesellschaftliches Problem. Der Fokus auf Quellen von Desinformation bringt einerseits den Vorteil, ein mediales Ökosystem von Desinformation abzubilden und seine Nutzung in der Gesamtbevölkerung einzuschätzen. Andererseits ist die eindeutige Zuordnung einer Online-Publikation oder verschiedener Online-Profile schwierig. Dies zeigt sich eindrucksvoll bei der Frage nach der Klassifizierung von Online-Medien, die ausgewählte politische Lager oder Bewegungen unterstützen. Sind diese Medien Organe von Desinformation oder veröffentlichen sie Beiträge, die das politische Tagesgeschehen aus Sicht politischer Aktivist*innen aufarbeiten? Auch stellt sich die Frage, ob Online-Medien und Online-Profile tatsächlich ausschließlich oder überwiegend Desinformationen veröffentlichen. Das Publikum dieser Quellen zu zählen würde also bedeuten, das Publikum von Desinformation zu überschätzen. Desinformation wird jedoch häufig über eigens dafür geschaffene Quellen veröffentlicht. Durch die Verbreitung auf Social Media können diese Quellen große Publikumsgruppen erreichen, bleiben aber bei quellenbasierten Studien unberücksichtigt, da sie nur kurzfristig existieren. Ein quellenbasierter Ansatz würde in diesen Fällen also die Verbreitung von Desinformation unterschätzen.

Im Vergleich dazu verspricht die Untersuchung der Verbreitung tatsächlicher Desinformationsobjekte Einsichten in Verbreitungsmuster oder die Rolle von Desinformation im Diskurs zu bestimmten Themen. Entsprechende Studien können jedoch nur zu den von ihnen untersuchten Fällen sprechen und können nicht verallgemeinert werden, wenn es um die Rolle von Desinformation in Gesellschaften geht.

Die Untersuchung, ob Menschen tatsächlich an durch Desinformation verbreitete Fakten glauben, ist ein vielversprechender Versuch, die tatsächliche Wirkung von Desinformation zu ermitteln. Dies setzt allerdings voraus, dass sich abfragbare Meinungen und Informationen eindeutig an Desinformationskampagnen koppeln lassen. Dies gilt wahrscheinlich nur für einen Bruchteil von Desinformationskampagnen, deren Ziel nicht unbedingt die Vermittlung einzelner falscher Fakten ist, sondern vielmehr die Verursachung allgemeinen Zweifels an politischen und gesellschaftlichen Institutionen.

Die Abfrage der Selbsteinschätzung von Menschen nach der Stärke des durch Desinformation verursachten gesellschaftlichen Problems oder ihrer eigenen Wahrnehmung von Desinformation ist hilfreich, um die Wahrnehmung des Problems in der Bevölkerung einzuschätzen. Aufgrund der allgemein bekannten Unzuverlässigkeit der Abfrage von Mediennutzungsverhalten in Umfragen (Prior, 2009) sagen entsprechende Untersuchungen wenig über die tatsächliche Reichweite und Wirkung von Desinformation aus.

Die Literatur kann also kein eindeutig überlegenes Verfahren zur Identifikation und Untersuchung von Desinformation anbieten. Stattdessen finden wir eine Reihe von Ansätzen, die unterschiedliche Aspekte von Desinformation, ihrer Verbreitung und ihrer Wirkung beleuchten. In Isolation betrachtet, fällt es diesen Ansätzen schwer, die tatsächliche gesellschaftliche Bedeutung von Desinformation eindeutig einzuschätzen.

Zusätzlich gibt es Versuche der Erkennung von Desinformation auf Basis von automatisierten Verfahren (Conroy, Rubin, and Chen, 2016; Fletcher, Schifferes, and Thurman, 2017; Kumar and Geethakumari, 2014; Vosoughi, Mohseni, and Roy, 2017). Hierfür werden z. B. linguistische Muster von Desinformation oder typische Muster in der Verbreitung von Desinformation berücksichtigt. Aufgrund der grundsätzlichen Schwierigkeit, sich darauf zu einigen, ob eine Information nun eine Desinformation ist oder nicht, erscheinen diese Papiere jedoch eher als Fingerübung der automatisierten Klassifizierung von Textbeiträgen interessant. Für die Generierung von Befunden zur tatsächlichen Reichweite von Desinformation erscheinen diese Ansätze allerdings noch zu wenig verlässlich.

3.2 VERBREITUNG VON DESINFORMATION

Ein erster Schritt zur Einschätzung der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung von Desinformation ist die Untersuchung ihrer Reichweite. Wie bereits im vorigen Abschnitt beschrieben, ist dies leichter gesagt als getan, da es in der Literatur bisher noch keinen Konsens über den besten Ansatz zur Identifikation von Desinformation gibt. Dennoch gibt es einige Studien, die versuchen, die Reichweite von Desinformation in einzelnen Ländern zu identifizieren. Allerdings gilt dies fast ausschließlich für die USA (Alcott and Gentzkow, 2017; Barthel, Mitchell, and Holcomb, 2016; Grinberg et al., 2019; Guess, Nagler, and Tucker, 2019). Darüber hinaus finden wir vereinzelt Studien zur Reichweite von Desinformation in anderen Ländern, z. B. in Frankreich und Italien (Fletcher et al., 2018) und im Vereinigten Königreich (Chadwick and Vaccari, 2019). Für Deutschland sind mir keine empirischen Studien bekannt, die verlässliche Aussagen über die Reichweite von Desinformation im deutschen Mediensystem oder online zulassen.

Hier lohnt es sich, einen Moment innezuhalten und sich bewusst zu machen, dass die Debatte über die vermeintlichen gesellschaftlichen und demokratischen Gefahren von Desinformation zumindest in Europa fast vollständig ohne verlässliche empirische Informationen stattfindet. Eine zuverlässige Einschätzung der Breitenwirkung des Phänomens ist also bisher nicht möglich. Dies ist aufgrund der demonstrierten Überzeugung politischer Akteure von der vermeintlichen Schwere der Gefahr und des damit verbundenen Regulierungsenthusiasmus (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2018, 2019) überraschend und besorgniserregend. Diese Sorge wird durch einen genaueren Blick in die wenigen verfügbaren empirischen Studien nicht entkräftet, denn auch hier erscheint Desinformation nicht unbedingt als ein Phänomen mit gesamtgesellschaftlicher Breitenwirkung.

In einer Befragung im Dezember 2016 fanden Barthel, Mitchell, and Holcomb (2016), dass 64 Prozent der Befragten angaben, dass erfundene Nachrichten aus ihrer Sicht zu großer Verwirrung der amerikanischen Bevölkerung über tagesaktuelle Politik geführt hätten. In derselben Befragung gaben 32 Prozent der Befragten, die das Internet zur politischen Information nutzten, an, dass sie online oft auf komplett erfundene Informationen stoßen würden. 51 Prozent gaben an, dass sie auf nicht völlig korrekte Information stoßen würden. In einer vergleichbaren Studie im Vereinigten Königreich fanden Chadwick and Vaccari (2019), dass 57,7 Prozent der Nutzer von Social Media unter den Befragten oft oder manchmal in Social Media auf Informationen stießen, die sie für inkorrekt hielten.

Während diese Zahlen beeindruckend klingen, gilt es zu bedenken, dass es sich hier um Selbsteinschätzungen von Befragten und nicht um tatsächliche Beobachtungen handelt. Anstelle der Messung der tatsächlichen Reichweite von Desinformation kann es sich hier also auch um die Messung der subjektiven Bedeutung von Desinformation unter Befragten handeln. Diese Einschätzungen müssen nicht unbedingt durch direkte Erfahrung mit Desinformationen ausgelöst werden, sondern können auch durch die erhöhte mediale Berichterstattung über Desinformation verursacht worden sein.

Alcott and Gentzkow (2017) schätzen, dass im Jahr der US-Präsidentenwahl 2016 ein durchschnittlicher Wahlberechtigter in den USA einen oder einige wenige Artikel mit Desinformationen sah (Alcott and Gentzkow, 2017, S. 225–27). Wichtig ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich hier um eine Schätzung handelt, die von einer Gleichverteilung der Besuche von Seiten mit Desinformationen ausgeht. Der Realismus dieser Annahme darf bezweifelt werden.

Für eine konzentrierte anstelle einer weiten Verbreitung von Desinformation sprechen Ergebnisse von Grinberg et al. (2019). Die Autoren untersuchten Interaktionen von registrierten Wählern auf Twitter mit verifizierten Quellen von Desinformation. Hierbei zeigen die Autoren, dass nur ein Prozent aller berücksichtigten Nutzer für 80 Prozent der Sichtung von Quellen mit Desinformation sorgte, während nur 0,1 Prozent der Nutzer für 80 Prozent des Teilens dieser Quellen auf Twitter verantwortlich waren. Wenn ähnliche Verhältnisse auch für das Aufrufen von Websites mit Desinformation gelten, dann überschätzen Alcott and Gentzkow (2017) die Reichweite von Desinformation massiv. Interessant ist auch, dass Grinberg et al. (2019) davon ausgehen, dass die starken Nutzer von Informationsquellen mit Desinformation politisch den Republikanern nahestehen, eher älter und generell stark an Politik interessiert sind. Dies stellt die Überzeugungseffekte der von ihnen gesehenen Desinformation infrage. Statt um Überzeugung dürfte es sich bei der Nutzung von Desinformation in diesen Fällen eher um den Ausdruck der eigenen politischen Zugehörigkeit handeln.

Guess, Nagler, and Tucker (2019) präsentieren ähnliche Befunde. In einer Untersuchung von Links, die von Wahlberechtigten während des US-Präsidentenwahlkampfes 2016 auf Facebook geteilt wurden, zeigen die Autoren, dass nur 8,5 Prozent der von ihnen berücksichtigten Facebook-Nutzer Links zu bekannten Quellen von Desinformationen auf ihren Profilen teilten. Wie schon von Grinberg et al. (2019) für Twitter gezeigt hatten, waren Nutzer, die Falschinformationen auf Facebook teilten, eher konservativ und älter. Auch hier liegen die Effekte von Desinformationen also wohl nicht in der Überzeugung von politisch Unentschlossenen.

In einer der wenigen verlässlichen Studien zur Reichweite von Desinformationen in Europa zeigen Fletcher et al. (2018) für Frankreich und Italien, dass in beiden Ländern keine Desinformationsquelle eine Reichweite von über 3,5 Prozent der jeweiligen nationalen Online-Nutzer erreichte. Die überwiegende Mehrheit der identifizierten Quellen von Desinformation erreichte noch nicht einmal ein Prozent der Online-Nutzer in den jeweiligen Ländern. In Europa scheint Desinformation also über eine noch deutlich schwächere Reichweite zu verfügen als in den USA.

In Anbetracht von häufig fehlenden verlässlichen Informationen über die gesellschaftliche Reichweite von Desinformation nutzen Diskutanten häufig öffentlich verfügbare Nutzungsinformationen einzelner Artikel oder Beiträge. Dies kann z. B. durch auf Websites öffentlich angegebene Besucherzahlen, Social-Media-Interaktionszahlen (wie z. B. Facebook-Likes und -Shares oder Twitter-Favorites und -Retweets) oder Followerzahlen von Social-Media-Accounts oder Fanseiten geschehen. Während diese Zahlen auf den ersten Blick beeindruckend hoch erscheinen, ist ihre Verlässlichkeit zweifelhaft. So ist es ganz grundsätzlich unklar, welches Interesse Desinformationsanbieter haben sollten, tatsächliche Nutzungszahlen zu veröffentlichen und diese nicht bewusst zu übertreiben, um ihre gesellschaftliche Bedeutung zu betonen. Darüber hinaus ist unklar, was genau öffentlich sichtbare Interaktionszahlen dokumentieren und ob sie tatsächlich menschliche Leser dokumentieren oder aber maschinelle und automatisierte Interaktionen. Diese Zahlen eignen sich also nicht als verlässliche Basis zur Einschätzung von Reichweite und Bedeutung von Desinformation.

Die wenigen verfügbaren Studien zur Reichweite von Desinformation deuten darauf hin, dass sie nur einen sehr begrenzten Teil von Bevölkerungen erreichen. In den USA scheinen dies gleichzeitig Bevölkerungsgruppen zu sein, bei denen nicht davon auszugehen ist, dass Desinformation ihre Wahlentscheidung beeinflusst. Vor diesem Hintergrund sind die in konzeptionellen Artikeln (Bennett and Livingston, 2018), Meinungsbeiträgen (Lazer et al., 2018; Starbird, 2019; Wardle, 2019), Beiträgen im vorwissenschaftlichen Raum von Think-Tanks (Marwick and Lewis, 2017) oder von politischen Institutionen in Auftrag gegebenen Beiträgen (European Commission: Directorate-General for Communication Networks, Content and Technology, 2018; Wardle and Derakhshan, 2017) genannten Krisenszenarien für Gesellschaft und Demokratie zumindest überraschend. Vor allem da in diesen Beiträgen in der Regel Gefahren als gesetzt angesehen werden und empirische Belege für ihre Reichweite und die tatsächlichen Effekte nicht vorgelegt werden.

3.3 EFFEKTE VON DESINFORMATION

Die Effekte von Desinformation können sowohl auf individueller als auch auf gesellschaftlicher Ebene auftreten. Empirisch ist grundsätzlich die Untersuchung von Effekten auf individueller Ebene einfacher als die Untersuchung von Effekten auf der gesellschaftlichen Ebene.

Effekte auf Individuen

Die Basis der Debatte über den gesellschaftlichen Einfluss von Desinformation ist die Erwartung, dass Desinformationen einzelne Empfänger dazu bringen, falsche Informationen als korrekt wahrzunehmen und als Konsequenz über die Zeit ihr politisches Verhalten auf Basis dieser falschen Informationen anzupassen. Dies können Entscheidungen für politische Kandidaten oder Parteien sein oder Entscheidungen, zur Wahl zu gehen oder nicht. Um diese Erwartungen einzuschätzen, sind zwei Fragen relevant:

- Wie wahrscheinlich ist es, dass politische Desinformationen für diese Botschaften empfängliche Individuen erreichen?
- Kann Desinformation grundsätzlich Menschen überzeugen?

Die wenigen verfügbaren Studien, die dokumentieren, wen Desinformationen erreichen, deuten darauf hin, dass starke Nutzer von Desinformationen bereits der Überzeugung sind, die bei ihnen von Desinformationen erzielt werden soll. Zusätzlich scheint es sich um stark politisch interessierte Menschen zu handeln, die auch andere Informationsquellen nutzen (Grinberg et al., 2019; Guess, Nagler, and Tucker, 2019). Die empirisch dokumentierte Nutzergruppe von Desinformationen scheint diese Informationen hauptsächlich als Bestätigung bereits vorhandener politischer Einstellungen zu nutzen. Durch Desinformationen motivierte Meinungsänderungen sind folglich auch unwahrscheinlich.

Grundsätzlich zeigen verschiedene Studien, dass Menschen, die Desinformationen gezielt ausgesetzt werden, die darin vorgestellten Informationen als wahr akzeptieren. Durch gezielte Gegendarstellungen besteht allerdings die Möglichkeit, sie wieder vom Gegenteil zu überzeugen (Ecker et al., 2011, 2014; Ecker, Hogan, and Lewandowsky, 2017). Da politische Kommunikation in der Regel in Kommunikationsräumen mit widersprüchlichen und miteinander im Wettbewerb stehenden Botschaften stattfindet (Druckman and Lupia, 2016), deutet auch dieser Befund auf die begrenzte Wirkung von Desinformation.

Allerdings gibt es Anzeichen, dass gezielte Gegeninformationen nicht in der Lage sind, verlorenes Vertrauen in politische Institutionen wiederherzustellen (Huang, 2017). Dies deutet darauf hin, dass die eigentlichen Effekte von Desinformation nicht unbedingt in der Vermittlung einzelner Fakten oder Einstellungen liegen, sondern in der Senkung des Vertrauens in das politische System.

Jenseits der Beeinflussung öffentlicher Meinung ist es auch denkbar, dass Desinformationskampagnen gezielt versuchen, einzelne Menschen öffentlich zu diskreditieren (Pomerantsev, 2019). Dies kann für Personen öffentlichen Interesses wie Politiker, Journalisten oder Prominente gelten. Darüber hinaus können auch Teilnehmer in öffentlichen Online-Debatten von gezielten Desinformationskampagnen betroffen sein, um so zum Verstummen bestimmter Standpunkte in der öffentlichen Debatte beizutragen (Singer and Brooking, 2018).

Effekte auf politische Systeme

Über diese Wirkungen von Desinformationen hinaus besteht auch die Möglichkeit, dass sie Wirkungen auf der Ebene politischer Systeme entwickeln. Hierbei liegt eine Schlüsselwirkung auf der Diskreditierung politischer Institutionen, Parteien und traditioneller Medien durch das allgemeine Schüren von Misstrauen und Zweifel (Huang, 2017; Bennett and Livingston, 2018). Ein weiteres Ziel kann auch die Destabilisierung zwischenmenschlicher Beziehungen durch das Schüren politischer Konflikte und die stetige Betonung trennender politischer Dimensionen im Alltag sein (Asmolov, 2019). Während diese Erwartungen grundsätzlich schlüssig erscheinen, ist ihr empirischer Nachweis schwierig und unsicher.

Eine weniger dramatische gesellschaftliche Wirkung von Desinformation kann in der Beeinflussung der Medienberichterstattung liegen. So haben z. B. Vargo, Guo, and Amazeen (2018) gezeigt, dass in der Medienberichterstattung zur US-Präsidentschaftskampagne 2016 thematisch Desinformationskampagnen folgten. Dadurch ist es möglich, dass Desinformationskampagnen indirekt über die Berichterstattung traditioneller Medien ein großes Publikum erreichen.

3.4 WAS BLEIBT ZU TUN?

Vor dem Hintergrund der verfügbaren Literatur zu Desinformation erscheinen zwei Dinge gleichzeitig richtig zu sein:

- Desinformationskampagnen finden statt und haben vereinzelt Einfluss auf individuelle Politiker, Journalisten und Teilnehmer im öffentlichen Diskurs.
- Gleichzeitig ist es jedoch schwierig, den gesellschaftlichen Einfluss von Desinformation über anekdotische Erzählungen hinaus einzuschätzen. Jeder Versuch, diesen Einfluss empirisch systematisch einzuschätzen, deutet auf eine stark begrenzte Reichweite von Desinformation hin.

Für den Umgang mit Desinformation erscheint mir hieraus ein pragmatisches Vorgehen am besten geeignet. Einerseits gilt es, gezielte Desinformationskampagnen direkt zu kontern. Hierfür ist zu überprüfen, inwieweit eine bestehende Regulierung ausreichend erlaubt, Kampagnen zu identifizieren, ihre Reichweite und besonders ihren Einfluss auf betroffene Individuen zu begrenzen sowie Auftraggeber zu identifizieren und zu sanktionieren. Andererseits sollte aber auch vor dem Hintergrund der gesamtgesellschaftlich begrenzten Reichweite und Wirkung von Desinformation die Verhältnismäßigkeit von regulativen Eingriffen gewahrt werden. Vor allem die vorschnelle und umfassende Weitergabe der Aufgabe von Regulierung politischer Rede an internationale Plattformbetreiber statt an die von zuständigen staatlichen Institutionen erscheint hier problematisch. Während diese Lösung auf den ersten Blick effizient und kostengünstig erscheint, ist zu erwarten, dass sie gleichzeitig die freie politische Rede in digitalen Medien und auf Plattformen weitreichend negativ und intransparent beeinflusst.

In der Debatte um gesellschaftliche Wirkungen von Desinformation und entsprechende Gegenmaßnahmen kann die Wissenschaft nur helfen, wenn sie im internationalen Vergleich systematische empirische Untersuchungen zur tatsächlichen Reichweite und zu Effekten von Desinformation durchführt und nicht nur wie aktuell anekdotisch und spekulativ arbeitet. Wichtig ist hierbei auch immer, die zunehmende Abhängigkeit von Wissenschaftlern und Instituten von Drittmittelgebern zu berücksichtigen. Aktuell bietet diese Abhängigkeit wenig Anreize für die Relativierung gesellschaftlicher Bedrohungen durch Desinformation.

Abschließend scheint Desinformation als ein Phänomen, das eher am Rand als im Zentrum politischer Kommunikation und politischer Informationsräume zu verorten ist. Wenn man Desinformation dennoch für wichtig hält, wäre ein erster Schritt die verlässliche und internationale Messung ihrer Ausmaße. Verantwortliche, faktenbasierte Regulierung sollte nur auf Basis entsprechender empirischer Befunde stattfinden.

JULIAN JAURSCH¹ UND ALEXANDER SÄNGERLAUB²

STIFTUNG NEUE VERANTWORTUNG³

THINK-TANK FÜR DIE GESELLSCHAFT IM TECHNOLOGISCHEN WANDEL

4. DESINFORMATION ALS ARBEITSFELD DER MEDIEN- AUFSICHT

**„DESINFORMATION ALS AUSDRUCK EINER
GESCHWÄCHTEN ÖFFENTLICHKEIT IST EINE
GEFAHR FÜR DIE DEMOKRATIE.“**

¹ Kurzbiografie: <https://www.stiftung-nv.de/de/person/dr-julian-jaursch>

² Kurzbiografie: <https://www.stiftung-nv.de/de/person/alexander-saengerlaub>

³ Die Stiftung Neue Verantwortung (<https://www.stiftung-nv.de/>) ist ein unabhängiger Think-Tank, der konkrete Ideen entwickelt, wie die deutsche Politik den technologischen Wandel in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat gestalten kann.

4.1 KONKRETISIERUNG DES DESINFORMATIONSBEGRIFFS

Ganz klassisch kann man an einen Begriff definatorisch herangehen. Dann ist Desinformation, laut Duden, die „bewusst falsche Information zum Zwecke der Täuschung“. Ergänzen lässt sich, dass hierbei das Ziel ist, mit diesen falschen oder irreführenden Informationen die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Im Hintergrund stehen politische oder ökonomische Interessen.

Systemtheoretisch gedacht haben sich als Informationssysteme in demokratischen Gesellschaften zwei große Bereiche etabliert, die für die Frage nach Wahrheit und Unwahrheit in ihrer jeweils eigenen Logik Methoden, Prozesse, Formate und Gütekriterien entwickelt haben: der Journalismus und die Wissenschaft. Andere Gesellschaftssysteme wie Wirtschaft und Politik produzieren zwar auch Informationen (oder Desinformationen), diese basieren aber stärker auf Interessen als auf dem vorrangigen Güteanspruch von Wahrheit/Unwahrheit. Die Öffentlichkeit beschreibt dabei den Bereich der Gesellschaft, in dem alle Gruppen zusammenkommen, um Probleme zu besprechen, die in politischen Prozessen gelöst werden. Hier werben politische Parteien für ihre Überzeugungen (durchaus auch mit dem Anspruch auf Wahrheit), brandmarken Journalistinnen und Journalisten gesellschaftliche Zustände oder äußern Bürgerinnen und Bürger ihre Meinung.

Was sich nun durch den digitalen Strukturwandel der Öffentlichkeit verändert hat, ist, dass eine ganze Reihe von Bedingungen neue Parameter erfahren hat:

Öffentlichkeit

Die Frage, wer Teil dieser Öffentlichkeit ist, lässt sich von der Antike bis heute episodisch in ihrer Veränderung zeigen. War der Platz der Öffentlichkeit im antiken Griechenland noch die Willensäußerung auf der Agora, die sich auf die Äußerungen von freien, griechischen Männern beschränkte, war es im letzten Jahrhundert die Zeit dominierender Massenmedien, über die 1965 der Gründungsherausgeber der FAZ, Paul Sethe, schrieb: „Pressefreiheit ist die Freiheit von 200 reichen Leuten, ihre Meinung zu verbreiten.“⁴ Heute, so kann man es mit einem Zitat des österreichischen ORF-Nachrichtenmoderators Armin Wolf zusammenfassen, ist Öffentlichkeit „(...) die Freiheit von etwa drei Milliarden Menschen mit Internetanschluss ihre Meinung online zu verbreiten.“⁵

In diese Demokratisierung von Öffentlichkeit mischen sich allerlei technische Komponenten: soziale Netzwerke als Ort neuer Partizipations- und Kommunikationsformen, die algorithmisch aufbereitete Informationen personalisiert anbieten, bis hin zu Formen automatisch aufbereiteter Informationen in Redaktionen, aber auch sozialen Netzwerken durch Roboter (Bots), Suchmaschinen als neue „Informationsintermediäre“, die bestehende Quellen ordnen und hierarchisieren. Hinzu kommen zahlreiche weitere Veränderungsprozesse: 1) eine neue Geschwindigkeit, Unmittelbarkeit und Kurzatmigkeit der Information, 2) eine neue Quellenvielfalt, aber auch Fragmentierung von Öffentlichkeit, 3) die Aufhebung des journalistischen Trennungsgebots in digitalen Öffentlichkeiten zwischen Tatsachen und Meinungen, 4) der Rückzug alter Gatekeeper in diesen digitalen Öffentlichkeiten und die damit 5) einhergehende (ökonomische) Krise des Journalismus sowie 6) die neuen Möglichkeiten für jeden, unter diesen Rahmenbedingungen selbst zu senden, im Guten (soziale Bewegungen) wie im Schlechten (Populistinnen und Populisten, Extremistinnen und Extremisten, Terroristinnen und Terroristen).

Unter all diesen Veränderungen konstituiert sich für uns als demokratische Gesellschaft die Frage, wie Informationen und Desinformationen in einem neuen Verhältnis zueinander stehen, denn Desinformation an sich oder Fake News sind erst einmal keine neue gesellschaftliche Herausforderung. Neu sind die variantenreichen, ungesteuerten, zuweilen algorithmisch-hysterischen, gar chaotischen Öffentlichkeiten des Digitalen und die dort herrschenden Bedingungen,

⁴ Artikel im SPIEGEL von 1965: <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-46413915.html>

⁵ Post von 2016: <https://www.arminwolf.at/2016/10/26/wir-social-media-journalismus/>

unter denen sich das Konzept von Öffentlichkeit formt, und die dabei neu entstandenen Möglichkeiten, neben Informationen auch Desinformationen zu säen. Die bisherigen Informationssysteme – die Wissenschaft, aber vor allem auch der Journalismus – müssen darauf eine Antwort finden. Die systematische Krise beider Institutionen (Fake Science hat eine ähnliche Dimension im Wissenschaftsbetrieb wie Fake News im Öffentlichkeitssystem) kommt damit nicht von ungefähr. Der Journalismus hat mit der Institution des Fact-Checkings ein erstes Pflänzchen als Antwort auf die Praxis in den sozialen Netzwerken gesetzt, in denen – im Gegensatz zu den ehrfürchtigen Instanzen des Qualitätsjournalismus – publiziert und erst anschließend verifiziert wird. Doch es gibt weitere Herausforderungen: die Frage nach der Aufmerksamkeitsökonomie der datengetriebenen Plattformen, das Wegbrechen von lokaljournalistischen Strukturen und die mangelnde digitale Informations- und Nachrichtenkompetenz der Bürgerinnen und Bürger.

Des-, Mis- und Malinformation

Der Begriff der Desinformation ist unpassend für die gesamte Debatte, nicht nur, weil er kein logisches Begriffspaar mit Information bildet, sondern auch, weil er nur eine Facette der oben beschriebenen Auswirkungen umfasst.⁶ Ist Information das Wissen, das eine Senderin oder ein Sender zu einer Empfängerin oder einem Empfänger über einen Träger (etwa Schall, Zeitung, Twitter) sendet, so ist Desinformation per definitionem eng mit der Täuschungsabsicht der gezielt verbreiteten Falschinformation verbunden. Doch nicht alle Falschinformationen wurden in täuschender Absicht verbreitet. Aus dem Englischen kommen zwei Wörter, welche Desinformation daher um zwei weitere Begriffe, die Herausforderungen digitaler Öffentlichkeiten ergänzend beschreiben, erweitern: Misinformation und Malinformation⁷. Was ist damit gemeint?

- Misinformation meint Informationen, die zwar falsch sind, aber nicht aus der Intention heraus entstehen, jemandem zu schaden. Hier sind zahlreiche Beispiele zu nennen: Journalistische Fehler gehören hier genauso dazu (Falschmeldungen) wie falsch verstandene Satire. Der Schaden ist im Vergleich mit Desinformation unter Umständen nicht unbedingt geringer, zumal gerade journalistische Fehler eine große Reichweite haben können. Gründe für Misinformation können verschiedener Natur sein, etwa mangelndes Wissen (vor allem bei der Verbreitung in sozialen Netzwerken durch unwissende Bürgerinnen und Bürger) oder aber mangelnde Qualitätsprozesse und Fehler in Redaktionen.
- Malinformation meint Informationen, die zwar richtig sind, aber mit der Intention entstehen oder selektiert werden, jemandem zu schaden oder eine Gesellschaft zu spalten. Hierunter fallen alle Formen von Meinungs-mache und Propaganda, die aber falsche Realitäten zeigen, indem z. B. Informationen nur sehr einseitig, bruchstückhaft und unvollständig eingesetzt werden. Zu nennen wären hier das Agenda-Setting und das Framing rechtspopulistischer Parteien, die in ihrer Kommunikation Straftaten von Migranten als kommunikationsstrategisches Dauerfeuer (mal als Malinformation, mal als Desinformation) nutzen, um gesellschaftliche Diskurse zu vergiften. Das Problematische ist dabei die fehlende Kontextualisierung von richtigen Informationen oder auch die eingeeengte Themensetzung, die nicht angemessen die ganze Bandbreite gesellschaftlicher Probleme umschreibt. Hier zu ergänzen sind aber auch einseitige Berichterstattung, z. B. durch Boulevardmedien bzw. alle journalistischen und algorithmisch aufbereiteten Informationsangebote, die qualitätsjournalistischen Gütekriterien nicht genügen.

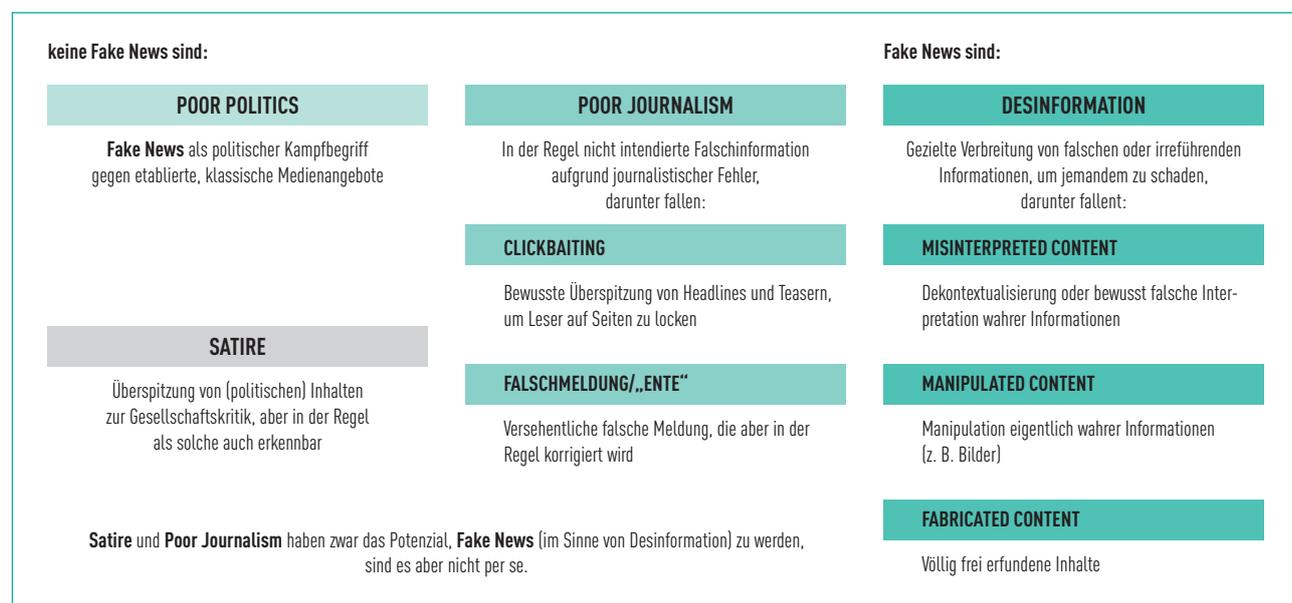
Neben der Erweiterung des Begriffs lohnt es sich aber auch, die Problematik nicht nur als rein defensive Aufgabe zu verstehen. Das heißt, nicht nur regulatorisch darüber nachzudenken, wie sich Des-, Mis- und Malinformation eindämmen lassen, sondern auch, wie sich die Verbreitung von qualitativ hochwertigen Informationen fördern lässt. Dabei spielt die Informations- und Nachrichtenkompetenz der Bürgerinnen und Bürger eine ebenso große Rolle wie die Förderung qualitätsjournalistischer Angebote.

⁶ Dies wird auch deutlich in der Studie zur Verbreitung von Desinformation, die wir zur Bundestagswahl 2017 durchgeführt haben. https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_fakten_statt_fakes.pdf

⁷ Siehe z. B. bei Claire Wardle, 2017 (<https://rm.coe.int/information-disorder-report-november-2017/1680764666>) und 2019 (<https://www.scientificamerican.com/article/misinformation-has-created-a-new-world-disorder/>).

4.2 BESTIMMUNG UND ABGRENZUNG VERSCHIEDENER FORMEN VON DESINFORMATION

Abbildung 1: Was Fake News (Desinformation) sind – und was nicht.



Definition von Fake News (= Desinformation) der Stiftung Neue Verantwortung 2017. Quelle: SNV.

Die erste definitorische Abgrenzung zwischen Fake News und anderen Phänomenen, wie Hate Speech, geschah in unserer Arbeit 2017. Hierbei galt es, vor allem auf die doppelte Bedeutung des Begriffs Fake News hinzuweisen, nämlich zum einen auf die Bedeutung als Kampfbegriff von Populistinnen und Populisten gegen etablierte Medien und zum anderen auf die Bedeutung als Desinformation, also bewusst verbreitete Falschinformation. Auch hier geschah bereits die Abgrenzung zwischen Mis- und Desinformation, indem nicht intendierte Formen von Falschinformation unter Poor Journalism bzw. (falsch verstandener) Satire subsummiert wurden. Unter dem Begriff Desinformation, der in der späteren politischen Debatte den Populistinnen und Populisten auch den Begriff Fake News „schenkte“, ließ sich zwischen drei verschiedenen Formen unterscheiden:

1. Fabricated Content (= frei erfundener Inhalt) – bei dem Nachrichten, wie beispielsweise im „Pizzagate-Skandal“ im US-Wahlkampf, völlig fiktiv sind
2. Manipulated Content (= manipulierter Inhalt) – bei dem wahre Informationen absichtlich verändert werden (z. B. Bildmanipulation oder die Angabe falscher Quellen). Hier sei auf das Beispiel des Schweizer Boulevard-Blattes „Blick“ verwiesen, welches in der Berichterstattung über den Anschlag in Luxor (1997) eine im Bild befindliche Wasserpfütze vor dem Hatschepsut-Tempel rot einfärbte.
3. Misinterpreted Content (= falsch kontextualisierter Inhalt) – bei dem korrekte Informationen bewusst falsch interpretiert werden. Hierunter fällt z. B. das Selfie des syrischen Geflüchteten Anas Modamani zusammen mit Angela Merkel, der beschuldigt wurde, einer der belgischen Attentäter der Anschläge auf den Brüsseler Flughafen zu sein.

Weiterhin unterschieden werden kann in der Frage, was die Intention der Verbreitung ist: So werden teilweise Des- und Malinformationen aus ökonomischen Gründen geteilt, weil sich dadurch Klicks über soziale Netzwerke generieren lassen, die wiederum Werbeschaltungen auf bestimmten Fake-News-Webseiten lukrativ machen, oder die Verbreitung erfolgt aus politischen Gründen, dann geht es vor allem darum, ein bestimmtes politisches Weltbild zu bedienen, um die eigene Anhängerschaft zu mobilisieren. Darüber hinaus dienen bestimmte Desinformationen aber auch dazu, Gesellschaften zu spalten oder eben genau entgegengesetzt denkende Anhängerinnen und Anhänger anderer Parteien zu demobilisieren.

4.3 VERBREITUNG UND GESELLSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN VON DES-, MAL- UND MISINFORMATION

Wie zuvor erläutert sind Des- und Malinformation kein neues und rein digitales Phänomen. Neu sind in der digitalen Öffentlichkeit deren Art und Ausmaß. Die Gründe hierfür werden in diesem Abschnitt erläutert. Mögliche Auswirkungen werden anschließend behandelt.

Was treibt die Verbreitung digitaler Des- und Malinformation an?

Die aktuelle Ausgestaltung der digitalen Öffentlichkeit trägt zu einer Verstärkung bestehender gesellschaftlicher Spannungen bei. Es ist im digitalen Raum einfacher und günstiger denn je, Des- und Malinformation sowohl zu produzieren und zu verbreiten als auch zu finden und zu konsumieren. Mit den Worten des Kommunikationswissenschaftlers Ben Scott: „[Die Technologien der digitalen Öffentlichkeit] machen hier den Unterschied. Sie machen den Unterschied, so wie es einen Unterschied macht, Benzin auf ein langsam brennendes Feuer zu gießen. Klar, das Feuer war auch schon vorher da, aber jetzt lodert es.“⁸

Empirische Beobachtungen unterstützen diese Sichtweise und zeigen Methoden und Hintergründe auf, wie digitale Technologien die Verbreitung von Desinformation verstärken:

- Im Vorfeld deutscher und europäischer Wahlen nutzten und missbrauchten diverse politische Gruppierungen soziale Netzwerke, um Falschnachrichten zu streuen⁹ und Massenmeinungen vorzutäuschen¹⁰. Trügerische Meinungsmache ist nicht neu und nicht nur im Internet zu finden, doch in der digitalen Öffentlichkeit ist sie schneller, reichweitenstärker und einfacher als zuvor, beispielsweise durch manipulatives Microtargeting, die Ausnutzung von Such- und Sortieralgorithmen und intransparente politische Online-Werbung.¹¹
- Wut klickt gut.¹² Emotionale Inhalte, gerade solche, die Ärger und Wut hervorrufen, führen online besonders zu politischen Debatten und zum Aufbau von Echokammern. Dieses Problem wird zusätzlich verstärkt, wenn journalistische Gatekeeper fehlen und stattdessen Algorithmen personalisierte Inhalte, die bestehende Sichtweisen bedienen, ausspielen.
- Soziale Netzwerke und Suchmaschinen werden bei Werbetreibenden immer beliebter¹³, einige wenige Anbieter dominieren den Online-Werbemarkt. Das ist eine Herausforderung für den klassischen werbefinanzierten Journalismus, der mit immer mehr Konkurrenz konfrontiert wird.

Anhand dieser Beobachtungen lässt sich eine sehr wichtige Unterscheidung treffen: Es muss klar getrennt werden zwischen Symptomen, z. B. Posts mit Desinformation oder auch Hetze, und strukturellen Herausforderungen der digitalen Öffentlichkeit. Diese liegen in der Logik der Aufmerksamkeitsmaximierung und der Vormachtstellung einiger Unternehmen, die auf einer umfangreichen Datensammlung und Profilbildung basiert. Hinzu kommen die Krise des Journalismus und eine noch mangelnde Nutzerkompetenz im Umgang mit dem digitalen Informations- und Nachrichtenumfeld.

⁸ Artikel von 2019: https://www.progressivecentre.uk/did_google_and_facebook_break_democracy; Ben Scott ist Vorstandsmitglied der Stiftung Neue Verantwortung.

⁹ Analyse der Stiftung Neue Verantwortung von 2018: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_fakten_statt_fakes.pdf

¹⁰ Analyse von Avaaz von 2019: <https://avaazimages.avaaz.org/Avaaz%20Report%20Network%20Deception%2020190522.pdf>

¹¹ Beispiele und Erklärungen für die technische Seite dieser Datensammlung finden sich z. B. ausführlich bei Wolfe Christl (<https://crackedlabs.org/en/corporate-surveillance>), mit Blick auf Online-Werbung im Bericht von Johnny Ryan (https://digitalegesellschaft.de/wp-content/uploads/2019/06/Report_verhaltensbasierte_Werbung_Dr_Ryan_DE.pdf).

¹² Wissenschaftliche Studie von 2019: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2056305119829859>

¹³ Artikel von 2019 aus W&V: https://www.wuv.de/marketing/google_und_facebook_bauen_ihre_dominanz_aus

Besondere Beachtung muss der Aufmerksamkeitslogik der digitalen Öffentlichkeit geschenkt werden: Die meisten weit verbreiteten sozialen Netzwerke und Suchmaschinen verdienen ihr Geld als Marketingplattformen, die personalisierte Werbeplätze verkaufen. Es gibt weder einen Informationsauftrag noch eine journalistische Berufsethik, die Aufmerksamkeit der Nutzenden ist der alleinige Treiber dieses Systems. Und in diesem System der Aufmerksamkeitsmaximierung funktionieren Desinformation und Wut besser als Fakten und Güte. Die Aufmerksamkeitslogik mit dem Angebot für stark personalisierte Werbeplätze bedingt auch, dass die meisten Plattformen eine Fülle persönlicher Daten sammeln, indem sie das Verhalten von Internetnutzenden, auch über die eigene Plattform hinaus, verfolgen. So kann ein sehr genaues Profil der Bürgerinnen und Bürger entstehen, das eine hochgradige Personalisierung von Suchergebnissen, Nachrichten-Feeds und politischer Kommunikation erlaubt.¹⁴ Dies erleichtert den Aufbau von Echokammern, gerade in der Abwesenheit journalistischer Gatekeeper. Es ermöglicht zudem Microtargeting, das nicht nur kommerzielle Anbieter auszunutzen wissen, sondern auch politische Organisationen und Einzelakteurinnen und -akteure. Hinzu kommt zuletzt: Aufgrund von Netzwerk- und Lock-in-Effekten bilden sich dominierende Anbieter in der digitalen Öffentlichkeit, sodass Nutzende de facto wenig Wahlfreiheit haben.

Zusammengenommen hat diese aktuelle Struktur der digitalen Öffentlichkeit solch große Schwachstellen, dass sich starke negative Auswirkungen für die Gesellschaft ergeben.

Welche Auswirkungen haben Des- und Malinformation im digitalen Raum für die Gesellschaft?

Desinformation als Ausdruck einer geschwächten digitalen Öffentlichkeit ist eine Gefahr für die Demokratie.¹⁵ Grundsätzlich sollen Des- und Malinformation gezielt dafür sorgen, dass gesellschaftliche Spaltungen betont werden und die Zersplitterung in einzelne, stark polarisierte Gruppen verstärkt wird. In einer strukturell geschwächten digitalen Öffentlichkeit lassen sich solche Inhalte sehr gut verbreiten. Auf individueller Ebene behindert dies die selbstbestimmte, freie politische Willensbildung.¹⁶ Auf gesellschaftlicher Ebene geht eine gemeinsame Faktengrundlage für den demokratischen Diskurs verloren. Letztlich besteht die Gefahr, dass das Vertrauen in demokratische Institutionen und Prozesse abhandenkommt.

In Deutschland mag es so scheinen, als seien diese negativen Auswirkungen noch nicht so stark ausgeprägt wie beispielsweise in den USA. Hierzulande vertrauen noch verhältnismäßig viele Menschen traditionellen Formaten und Marken in TV- und Printmedien.¹⁷ Auf der anderen Seite des Atlantiks hingegen hat das Nachrichten- und Medienumfeld, gerade im Fernsehen, im Talkradio und in sozialen Netzwerken, zu einer hyperpolarisierten Gesellschaft beigetragen.¹⁸ Doch auch in Deutschland zeigen nicht nur die empirischen Fälle in diesem Abschnitt, wie gefährlich

¹⁴ Die Philosophin und Wirtschaftswissenschaftlerin Shoshana Zuboff hat hierfür – ohne einen speziellen Fokus auf Desinformation – das theoretische Konzept des Überwachungskapitalismus entwickelt. Sehr detailliert ist es in „Zeitalter des Überwachungskapitalismus“ beschrieben, in kurzer Version auf Deutsch bei der Bundeszentrale für politische Bildung abrufbar (<https://www.bpb.de/apuz/292337/surveillance-capitalism-ueberwachungskapitalismus>) und auf Englisch bei The Guardian (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/jul/02/facebook-google-data-change-our-behaviour-democracy>).

¹⁵ Bürgerinnen und Bürger sehen dies ähnlich, wie eine Umfrage der Landesanstalt für Medien NRW aus dem Jahr 2019 zeigt, in der 62 Prozent der Befragten der Aussage zustimmten, dass Fake News die Demokratie gefährden. https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Service/Pressemitteilungen/Dokumente/2019/forsa_LFMNRW_Fake-News2019_Ergebnispraesentation.pdf

¹⁶ Auf individueller Ebene lässt sich Desinformation möglicherweise als Verstoß gegen internationales Recht ansehen, da der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>) in Artikel 19 und Artikel 25 freie Meinungsäußerung formuliert und im dazugehörigen Kommentar (https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en) explizit auf eine politische Willensbildung ohne äußere Einflussnahme hingewiesen wird. Vgl. hierzu auch Matthias Kettmann (https://www.sef-bonn.org/fileadmin/SEF-Dateiliste/04_Publikationen/GG-Spotlight/2019/ggs_2019-02_de.pdf) und Democracy Reporting International (https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2019/06/BP_Threats-to-digital-democracy.pdf).

¹⁷ Reuters Institute Digital News Report 2019: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_0.pdf

¹⁸ Als Beispiel für eine Studie hierzu sei das Buch „Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics“ von Yochai Benkler, Robert Faris und Hal Roberts erwähnt.

Desinformation für den demokratischen Diskurs sein kann. Die lauten „Lügenpresse!“-Schreie, die sich online wie offline bei Rechtspopulistinnen und Rechtspopulisten so großer Beliebtheit erfreuen, sind ein markantes Anzeichen dafür, dass Desinformation und Echokammern auf den dominierenden digitalen Plattformen zur Ablehnung einer gemeinschaftlichen Fakten- und Diskussionsbasis führen können. Das verschiebt die Inhalte und die Richtung der politischen Debatte im privaten Umfeld und auch bei politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern.

Vor diesem Hintergrund sind Unternehmen, Politik und Gesellschaft gefragt, sich ihrer jeweiligen Verantwortung bewusst zu werden. Für Gesetzgebende schließt das auch Überlegungen zu möglichen regulatorischen Maßnahmen ein.

4.4 EINSCHÄTZUNG ZUR REGULIERUNGSBEDÜRFTIGKEIT EINZELNER ASPEKTE DES THEMAS

Die Gefahren einer geschwächten digitalen Öffentlichkeit für die Demokratie sind ein gesamtgesellschaftliches, komplexes Problem. Wir stehen dieser Herausforderung aber keinesfalls machtlos gegenüber: Es gibt Möglichkeiten, die digitale Öffentlichkeit zu stärken, unter anderem mit Selbstregulierung, verbesserter Nachrichtenkompetenz und regulatorischen Maßnahmen. In diesem Abschnitt werden insbesondere Fragen zur Regulierung in den Blick genommen.

Gibt es eine Regulierungsbedürftigkeit? Und wenn ja, was kann Regulierung leisten?

Der Bedarf für Regulierung ist klar vorhanden. In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass eigene Aktivitäten der Unternehmen und von Regierungen angestoßene Maßnahmen zur Selbstregulierung nicht ausreichend waren. Beispielhaft sei hier auf den „Code of Practice“ der Europäischen Union zu Desinformation¹⁹ sowie auf ihren „Code of Conduct“ gegen Hassrede²⁰ verwiesen. Diese haben ein Problem- und Verantwortungsbewusstsein bei den Unternehmen und eine verbesserte Transparenz in ihrer Berichterstattung erzielt, aber keine Eindämmung von Hetze und Desinformation im Internet erreicht.

Statt sich auf freiwillige Selbstregulierung zu verlassen, sollten daher Politik und Behörden aktiver werden. Dabei dürfen politische und regulatorische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger aber nicht den Anschein erwecken, mit *einer* Maßnahme die Beseitigung von Desinformation erreichen zu können, denn Regulierung kann nie alle Probleme der strukturell geschwächten digitalen Öffentlichkeit lösen und ist auch nicht die alleinige Lösung hierfür.²¹ Sie kann allerdings dazu beitragen, einen Rahmen zu schaffen, der die politische Willensbildung im digitalen Raum nicht behindert und idealerweise sogar unterstützt.

Wo kann Regulierung sinnvoll eingreifen?

Bei Fragen der Regulierung zur Stärkung der digitalen Öffentlichkeit ist es sehr wichtig, zwei Punkte zu beachten. Zum einen muss zwischen Symptomen der geschwächten digitalen Öffentlichkeit und deren strukturellen Herausforderungen unterschieden werden. Bisher beziehen sich Maßnahmen in Deutschland fast ausschließlich auf Symptome:

¹⁹ Webseite der Europäischen Kommission:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

²⁰ Webseite der Europäischen Kommission:

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en

²¹ Neben der Regulierung ist die Ausweitung und Verbesserung der Nachrichtenkompetenz der Bürgerinnen und Bürger ein zentraler Baustein zur Stärkung digitaler Öffentlichkeit. Da diese Erkenntnis von allen Beteiligten geteilt wird, verzichten wir hier auf detaillierte Ausführungen zu diesem Bereich. Die Stiftung Neue Verantwortung wird ab Herbst in diesem Bereich aktiver werden.

Auf gesetzgeberischer Ebene ist hierfür das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) exemplarisch, auf zivilgesellschaftlicher Ebene ist es der Fokus auf Faktenchecks²². Zum anderen muss erkannt werden, dass es sich bei Herausforderungen der digitalen Öffentlichkeit um ein komplexes Querschnittsthema handelt. Es umfasst mehrere Politikfelder und dementsprechend viele und diverse Akteurinnen und Akteure auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene.

Soll der Kern der strukturellen Herausforderungen angegangen werden, müssen regulatorische Maßnahmen in mehreren Bereichen ineinandergreifen. Folgende Punkte sind mindestens zu beachten.

Aufsicht:

Lösungen, die sich vornehmlich auf die Moderation und Löschung von *Inhalten* beschränken (wie das NetzDG), können nur Symptome behandeln und laufen darüber hinaus immer Gefahr, den Balanceakt zwischen Schutz der Meinungsfreiheit und Zensur nicht zu schaffen.²³ Stattdessen muss Regulierung sich um die Kontrolle von *Prozessen* bei sozialen Netzwerken und anderen digitalen Technologien kümmern. Was verboten ist und was nicht, regeln Gesetze. Was private Unternehmen im Rahmen dieser Gesetze erlauben und was nicht, regeln sie selbst. Welche Standards zur Einhaltung dieser Regeln es gibt, muss allerdings von unabhängiger Stelle kontrolliert werden. In Frankreich und Großbritannien werden hierfür Erweiterungen von Behördenbefugnissen oder die Gründung neuer Aufsichtsbehörden bereits diskutiert.²⁴ Auch in Deutschland zeigt der Entwurf des Medienstaatsvertrags in diese Richtung, beispielsweise bei Fragen zur Transparenz von Algorithmen. Eine Aufsicht sollte sich darüber hinaus mit weiteren Fragen befassen, gerade mit Blick auf Desinformation: Welche Entscheidungsprozesse für die Moderation von Inhalten haben Unternehmen? Wer übernimmt die Moderation? Welche Auskunfts- und Einspruchsrechte haben Nutzende? Was genau muss in Berichten zum Umgang mit gelöschten Inhalten stehen? Welche Offenheit in Bezug auf Datenbestände und Algorithmen muss eingefordert werden, um unabhängige Forschung (und auch wirtschaftlichen Wettbewerb) zu ermöglichen?

Förderung von qualitätsjournalistischen Formaten und Angeboten:

Die Finanzierung und die Struktur von Journalismus müssen in der digitalen Öffentlichkeit überdacht werden. Besonders, da tragfähige Geschäftsmodelle im digitalen Journalismus bisher weitgehend fehlen und die Werbeströme zu den Plattformen fließen. Nachzudenken ist über Konzepte für gemeinwohlorientierten, werbefreien Journalismus und auch eine Stärkung öffentlich-rechtlicher Medien im digitalen Raum. Dies ist aufgrund der historischen Gegebenheiten des deutschen Mediensystems nicht leicht. Dennoch wird dies in Deutschland seit Jahren diskutiert, Ideen speziell mit Blick auf das Internet gibt es.²⁵ In Kanada wird hingegen schon jetzt von Regierungsseite ein staatliches Programm zur Förderung von Qualitätsjournalismus aufgelegt.²⁶

Transparenz und Rechenschaftspflicht, gerade bei politischer Online-Werbung:

Auch wenn in Deutschland politische Online-Werbung (sowohl für Kandidierende/Parteien als auch zu bestimmten Themen) noch nicht weit verbreitet ist, ist dies ein mögliches Feld für Regulierung. Denn bislang gibt es im digitalen Raum keinerlei Regeln hierfür.²⁷ Wichtigste Themen in diesem Bereich sind Transparenz für Nutzende, vor allem darüber, wer wie viel ausgegeben hat, um wen zu erreichen, Berichts-, Zertifizierungs- und Kennzeichnungspflichten sowie umfassenden Datenbanken.²⁸

²² Faktenchecks sind sehr wichtig für die Offenlegung von Desinformation und als journalistisches Werkzeug, leider reichen sie aber nicht aus, um die negativen Auswirkungen von Desinformation zu beschränken. Vgl. hierzu die Analyse der Stiftung Neue Verantwortung von 2018: <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/feuerwehr-ohne-wasser-moeglichkeiten-und-grenzen-des-fact-checkings-als-mittel-gegen>

²³ Auf die schwerwiegenden Schwächen des NetzDG geht der UN-Sonderbeauftragte für Meinungsfreiheit, David Kaye, in seinem Buch „Speech Police“ ein.

²⁴ In Frankreich in einem Bericht für die Regierung (https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=AE5B7ED5-2385-47499CE8-E4E1B36873E4&filename=Mission%20Re%CC%81gulation%20des%20re%CC%81seaux%20sociaux%20-ENG.pdf), in Großbritannien in einer öffentlichen Konsultation zum „Online harms white paper“ (<https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper>), beides aus dem Jahr 2019.

²⁵ Zum Beispiel von Christoph Bieber, Leonhard Dobusch und Jörg Müller-Lietzkow zur „Internetintendanz“: <https://www.medienkorrespondenz.de/leitartikel/artikel/die-internetintendanz.html>

²⁶ Siehe Abschnitt „Supporting Canadian Journalism“ im Fall Economic Statement von 2018: <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2018/docs/statement-enonce/fes-eea-2018-eng.pdf>

²⁷ Siehe hierzu unter anderem diese Analyse, herausgegeben von der Medienanstalt Berlin-Brandenburg 2019: <https://mediapolicylab.de/forschung/microtargeting-bei-der-europawahl-2019.html>

²⁸ Detaillierte Vorschläge finden sich unter anderem bei Dipayan Ghosh und Ben Scott (<https://www.newamerica.org/public-interest-technology/reports/digital-deceit-ii/>). In gekürzter Version in oben genannter Publikation der Medienanstalt Berlin-Brandenburg.

Förderung der digitalen Informations- und Nachrichtenkompetenz:

In der digitalen Öffentlichkeit sind Nutzende mit neuen Arten des Medienkonsums und der Medienproduktion und -verbreitung konfrontiert. Oftmals fehlt ein Verständnis der Funktionslogik digitaler Unternehmen und der Auswirkungen fehlender journalistischer Gatekeeper. Aus diesem Grund müssen Nachrichten- und Informationskompetenz gestärkt werden. Wichtig ist hierbei, nicht allein technische Fähigkeiten in den Blick zu nehmen, sondern insbesondere kritisches Denken und Analysevermögen. Eine Beschränkung auf jüngere Menschen, also einzig die Schulbildung, ist nicht angebracht, da gerade auch ältere Menschen Gefahr laufen, Des- und Malinformation nicht einschätzen zu können, und bei ihrer Verbreitung helfen.

Bessere Rechtsdurchsetzung:

Besonders im Datenschutz müssen europäische Regeln durchgesetzt werden, um die Aufmerksamkeitslogik zu durchbrechen. Zum Beispiel können die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung (etwa Zweckbindung, Einwilligung, Datenminimierung und Privacy by Default) die Datensammlung und Profilbildung, die so essenziell für viele Unternehmen der digitalen Öffentlichkeit sind, eindämmen. Auch bei der Strafverfolgung illegaler Inhalte im Internet bedarf es keiner neuen Gesetze, sondern der Expertise und der Ressourcen für die Umsetzung bestehender Regeln.²⁹

Modernisierung des Wettbewerbsrechts:

Der Versuch des Bundeskartellamts, in seinem Verfahren³⁰ gegen Facebook Datenschutz- und Wettbewerbsrecht zusammenzuführen, ist vorerst gescheitert. Das Oberlandesgericht teile nicht die Einschätzung, dass ein Marktmissbrauch Facebooks aufgrund von Datenschutzverstößen vorliege³¹. Eine solche moderne Auslegung des Wettbewerbsrechts wäre allerdings sinnvoll, um einige der strukturellen Herausforderungen der digitalen Öffentlichkeit anzuerkennen. Dazu zählt auch eine schärfere Fusionskontrolle.

Insgesamt ist ein ganzheitlicher Ansatz im Umgang mit Des-, Mal- und Misinformation notwendig, der die Besonderheiten der digitalen Öffentlichkeit berücksichtigt und sich nicht in überholten Politikstrukturen verliert.

²⁹ Ein Beispiel für eine solche Umsetzung ist die Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime (ZAC NRW):

<https://www.justiz.nrw.de/JM/schwerpunkte/zac/index.php>

³⁰ Pressemitteilung des Bundeskartellamts von 2019:

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html

³¹ Pressemitteilung des Oberlandesgerichts Düsseldorf von 2019:

https://www.justiz.nrw.de/JM/Presse/presse_weitere/PresseOLGs/archiv/2019_02_Archiv/26_08_2019_/index.php

JUDIT BAYER

DEPARTMENT FOR SOCIAL COMMUNICATION AND MEDIA STUDIES

BUDAPEST BUSINESS SCHOOL

5. DISINFORMATION AND ITS CERTAIN REGULATORY APPROACHES

“POLITICAL CONTENT IS AN EASY WAY TO EARN MORE CLICKS, ESPECIALLY IF THE CONTENT IS EMOTIONAL AND DIVISIVE.”

5.1. DEFINING DISINFORMATION

The usage of the word 'disinformation' developed gradually, promoted by researchers and policy bodies, as the first buzzword, 'fake news', which helped to bring attention to a sweeping new phenomenon in the information sphere, became overused and even abused by journalists and politicians, and lost its precision. After using the word 'disinformation' widely spread in academic publications, the European Commission's High-Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation (HLEG) also gave an authoritative recommendation on the adequacy of the term, defining it as "all forms of false, inaccurate, or misleading information designed, presented and promoted to intentionally cause public harm or for profit".

This paper relies to a large extent on a comprehensive study which was prepared for the European Parliament Research Service on disinformation and propaganda and its impact on the European Member States¹ by a multinational team of distinguished researchers led by the author of this paper. This study also provided a comprehensive historical overview of the evolving of the various definitions. In sum, those definitions which have been used by scholars, journalists, human rights organisations and legislative bodies, reflected four recurring dimensions²:

- type of information (news or other)
- relation to truth (falsity)
- intention of the author
- consequences of dissemination of information.

In its narrower sense, the term 'disinformation' is applied to news items which are verifiably false. In the broader sense, the meaning also encompasses manipulative information including opinions, misleading information or partly false (distorted) information³.

The study 'Information disorder' prepared for the Council of Europe delivered a handy delineation for the terms misinformation/disinformation/malinformation based on the factors of intention of the author, and falsity of information (see Table 1).

Table 1: Types of information disorders

	Definition	Example
Misinformation	When false information is shared, but no harm is meant	During the 2016 US presidential elections, a tweet about a 'rigged' voting machine in Philadelphia was shared more than 11 000 times. It was later established that the original tweet was a mistake made by a voter who had failed to follow the instructions exhibited on the voting machine ⁴ .
Disinformation	When false information is knowingly shared to cause harm	During the 2017 French presidential elections, a duplicate version of the Belgian newspaper Le Soir was created, with a false article claiming that Emmanuel Macron was being funded by Saudi Arabia ⁵ .
Mal-information	When genuine information is shared to cause harm	Examples include intentional leakage of a politician's private emails, as happened during the presidential elections in France ⁶ .

Source: Wardle, C. and Derakhshan H. in Information disorder: Toward an interdisciplinary framework (2017).

¹ Bayer J., Bitukova, N., Bárd, P., Alemanno, A., Szakács, J., Uszkiewicz, E. (2019). *Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU...* Brussels: European Union 52-60.

² Martens, B. et al., The digital transformation of news media and the rise of disinformation and fake news. JRC Digital Economy Working Paper 2018-02, pp. 10-11

³ Gelfert A., Fake news: a definition. *Informal Logic* 38 (1):84-117, 2018, p. 100. See also a typology suggested by Wardle, C. and Derakhshan H. in Information disorder: Toward an interdisciplinary framework, Council of Europe, 2017, p. 17, <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c>

⁴ Electionland, Viral 'Rigged' Voting Machine Video Actually User Error, 8 November 2016, <https://projects.propublica.org/electionland/pennsylvania/viral-rigged-voting-machine-actually-user-error/>; <https://www.nytimes.com/2016/11/09/us/politics/debunk-fake-news-election-day.html>

⁵ Wardle, C. and Derakhshan H. in Information disorder: Toward an interdisciplinary framework, Council of Europe, 2017, p. 21.

⁶ Ibid.

As shown by the examples, the intention of the actors is not necessarily deceiving people regarding the truth, but strategically to cause division or unrest, see Table 2⁷. Table 3 shows types of false information differing in the intention of the actor. It shows that both intent and effect must be given in order to consider an untrue content as 'disinformation'.

Table 2: Examples of manipulative practices

Hypothetical scenario	Nature of claims	Objective	Manipulative practice
Domestic political actors present voters with false information about same-sex relationships in order to convince them to vote against same-sex partnerships in a national referendum.	False facts	Influence opinion and voting behaviour	Disinformation
A foreign state actor micro-targets local voters with two series of posts on social media. National minorities are exposed to the messages calling on them to 'assert their power', while the rest see posts emphasising the importance of 'a dominant nation'.	Not susceptible to proof	Sow distrust and polarise society	Manipulating through aggressive informational practice

Source: Natalija Bitiukova in Bayer J. et al. (2019). *Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU...* Brussels: European Union 52-60.

Table 3: Types of false information, categorised by intention and subject

Subject matter	Intended strategic effect: to mislead population	No evidence of intended strategic effect
Political/matters of public interest	Disinformation and propaganda	Rumours, flat-Earth, vaccination theories – harmful to society
Private interest	E.g. misleading advertisement	Gossip, celebrity rumours

Source: Author, see also in: Bayer J. et al. (2019). *Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU...* Brussels: European Union 52-60.

Table 3 attempts to provide a summary of the factors: content, strategic intention, subject matter and dissemination technique, where the first two factors can be identified on the side of the actor, the second two on the side of the receiver, largely influencing the effect (subject matter of public interest, and aggressive dissemination technique). These factors can also be regarded as anchors in assessing the potential of legal regulation. While the content factor is the most conspicuous at first sight, it is the hardest to grasp and to regulate because of the constitutional protection of free speech – especially that of political speech. The factor 'intent' is an elusive circumstance, legal procedures would have a hard time finding evidence. The element of 'public interest' will make the difference between ordinary gossip or misleading advertising on the one hand, and misleading political content on the other. The authors suggest an interpretation of 'disinformation' where only public issue content is understood under disinformation.

Figure 1: Common elements in definitions of disinformation and propaganda

Manipulative in nature	Content designed to be false or manipulated or misleading
Intention	Aims at influencing societal processes and gaining geopolitical advantage
Subject matter	Matters of public interest (politics, health, environment)
Dissemination	Concerted strategy, AI, micro-targeting, chatbots

Source: Author, see also in: Bayer J. et al. (2019). *Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU...* Brussels: European Union 52-60.

⁷ Vilmer, J-B. et al., Information Manipulation: A Challenge for Our Democracies, p. 20, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf. Also see Atlantic Council's Digital Forensic Research Lab, #TrollTracker: Facebook Uncovers Iranian Influence Operation, 26 October 2018, <https://medium.com/dfrlab/trolltracker-facebook-uncovers-iranian-influence-operation-d21c73cd71be>

5.2. DEFINITION AND DEMARCATION OF VARIOUS FORMS OF DISINFORMATION

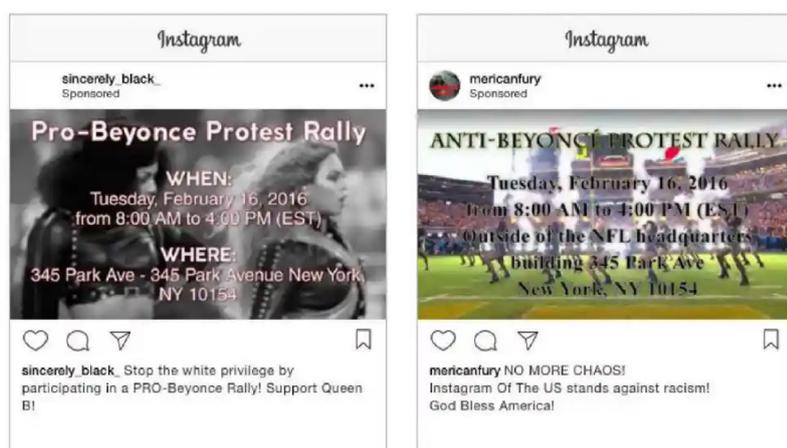
Various forms of disinformation can be divided into the following categories: (1) source (actor), (2) intention, (3) dissemination technique, (4) type of content, (5) impact.

Observed disinformation events often could not be attributed to concrete actors. Even if concrete IP addresses could be identified, a denial of the action from state officials and rejection of (state) responsibility creates a deadlock. In theory, the actors can be either **states or non-state actors**, like political parties or movements. When the suspected actor is a state the evaluation of the disinformation may differ depending on whether the targeted population is the domestic population or foreign population. Governmental actors targeting domestic population with disinformation (or manipulation) is a clear sign of not respecting the values of democracy, the rule of law, and the rights and freedoms of humanity, and it is practiced only in authoritarian and illiberal regimes, such as Myanmar, Turkey, Russia or Hungary (through mainstream media, social media, or direct mail). Foreign population has been targeted in the most prominent disinformation events (US presidential elections 2016, Brexit), although the attribution has not legally been clarified⁸.

The direct **intention** of the disinformation action can be to deceive the audience concerning verifiable facts, or simply to cause division within society. The indirect strategic intent is mainly to gain political influence: either geopolitical influence, or domestic political influence (the latter also has repercussions in foreign or EU policy, for example shaking the mutual trust between EU member states). It is important to understand the strategic intention behind the action, because it reveals that deception regarding facts is not the ultimate goal. On the contrary: the harmful impact of these aggressive manipulation techniques is even bigger in the case of opinion pieces, which address citizens' emotions, and raise hostility and unrest in societies. Escaping legal liability is a secondary side-effect of avoiding the statement of verifiably untrue facts.

For example, before the US presidential election, a Facebook event called for an anti-Beyoncé protest rally and a pro-Beyoncé protest rally to the same time, same place (345 Park Avenue New York, Feb. 16, 2016, 8-16h⁹). See Figure 2.

Figure 2: Two opposite events organised at same place, same time



Source: The Guardian, see fn. 9.

⁸ The Muller report has established that Russian interference did indeed occur (March 2019). No conclusive official report on the Brexit case has been delivered yet, as of Sept. 2019.

⁹ "people who had studied to become a police officer or whose job title matched a list of law enforcement or military titles [...]". See: #BlueLivesMatter and Beyoncé: Russian Facebook ads hit hot-button US issues, 10 May 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/may/10/russia-facebook-ads-us-elections-congress>.

These ads were precisely targeted at a micro-selected audience so that only potential supporters would see them: the pro-Beyoncé ad was targeted at users designated as having 'African American behaviors' (sic!), while the anti-Beyoncé ad targeted at people who studied to become, or were professionally engaged to police or military service. In this case, the seemingly benign content – a call for a peaceful demonstration – was transformed into a potentially dangerous weapon, in which the main factors were its dissemination technique (micro-targeted ad) and its strategic motivation. The ad was one of the 3,500 Facebook ads that the US Congress published in May 2018 pointing at Russia's Internet Research Agency. However, lacking both the tools and the intention to pursue international investigation on the matter, no legal attribution is possible¹⁰.

In some cases, simple financial motivation played a role in disseminating disinformation, risking interference with the democratic processes. The famous case of the 'Macedonian teenagers' became famous for its absurdity: despite apparently lacking political involvement, untrue information interfered with democratic process in the US, and yielded a good profit to cynical youngsters beyond the peripheries of the EU¹¹. But such cases are not rare: Facebook removed 559 pages and 251 accounts that it said used "sensational political content ... to drive traffic to their websites, earning money for every visitor¹²". Political content is an easy way to earn more clicks, especially if the content is emotional and divisive i.e. extreme.

Aggressive dissemination technique can be a distinctive factor in defining disinformation. However, traditional media is also used to disseminate, such as television, websites (e.g. Russia Today). In the ocean of social media messages, sponsored ads and the application of artificial intelligence (AI) can make a real difference. More on the dissemination techniques below, in chapter 5.3.

Table 4: Types of disinformation and propaganda with their assessed impact on democratic values, rule of law and fundamental rights

Disinformation and propaganda	Targeted at domestic population	Targeted at foreign population
A. Source is a non-state actor, e.g. political party, or unidentified person	A1. Unethical political campaign, misleads society; if the political party is successful in the elections, B1 may follow	A2. Citizens' actions, as well as disguised or unattributed attacks: similar to election hacking by 'patriotic citizens'; states may be responsible under international law for the aggressive actions of non-state actors acting on their territory against another state
B. Source is a state (governmental) actor	B1. Governmental political propaganda; clear transgression of democratic values, rule of law and human rights; captured state tries to strangle democracy; within the EU, a cause for the Article 7 mechanism	B2. Information warfare, interference with sovereignty; global threat against democracy – threatens geopolitical stability

Note: A1 = harmful; A2 and B1 = very harmful; B2 = critical threat.

Source: Petra Bárd, in: Bayer J. et al. (2019). *Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU...* Brussels: European Union 52-60.

¹⁰ See more on international legal aspects in Bayer J. et al. (2019). *Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU...* Brussels: European Union, Chapter 5.2 p. 127.

¹¹ Certain inconclusive signs show that the teenagers were in fact part of Russian-organised fake news machinery. See: *The Secret Players Behind Macedonia's Fake News Sites*. 2018 July. OCCPR.

<https://www.occrp.org/en/spooksandspin/the-secret-players-behind-macedonias-fake-news-sites>

¹² Gleicher, Nathaniel, and Oscar Rodriguez. "Removing Additional Inauthentic Activity from Facebook". Facebook Newsroom (blog), October 11, 2018. <https://newsroom.fb.com/news/2018/10/removing-inauthentic-activity/>.

5.3. DISTRIBUTION OF DISINFORMATION AND ITS SOCIAL IMPACT

Disinformation uses both traditional and new digital channels for dissemination. The most pressing legal questions emerge relating to micro-targeting techniques, which are used mainly through social media platforms. Organic content posted by users on a social media network reaches only those users who follow the feed of the disinformation provider or see the posts in feeds of friends, groups and communities that engage with this information. Even in this case, exceptionally sensational or engaging content has the chance to get viral and reach larger parts of the population. If this happens, the users who amplify the messages with their likes and shares can be seen as becoming *instruments* in strategic dissemination. Some commentators note that they are not victims of, but indeed accomplices in using the aggressive dissemination techniques.

Nevertheless, “boosting” an organic post, i.e. sponsoring it with a few euro per day, already helps to reach even more users. The possibility to apply the integrated advertising tools, including the targeting database of the social media platform, is available also for ordinary users (for example, SMEs greatly benefit from this feature). Micro-targeting can further be improved with the help of different actors of the digital advertising industry, including advertising platforms and data analytics services.

Instant messaging services, like WhatsApp, similarly spread the information through the social networks of users. These message chains also have the potential to reach thousands of people, and they are even less transparent¹³. Its usage has already been related to incitement to violence, and interfering with elections¹⁴.

Social media messages can be amplified with bots – automated or semi-automated accounts created to interact like humans on social networks, but which are able to¹⁵ send out thousands of messages daily. Some of these have properly filled-out biographies, profile photos taken from the internet, and are connected to other users¹⁶. Bot traffic made up over 60% of all traffic in 2016¹⁷. Oxford University found that bots reached “positions of measurable influence during the 2016 US elections¹⁸”, and although their prevalence during French and German 2017 elections was not substantial, in Germany they were particularly active in the context of the refugee debate¹⁹. The radical right-wing party AfD was reported to have also used bots (and trolls) before the German elections²⁰. Facebook considers these now as fake accounts and removes such profiles.

¹³ Goel et al. (2018) How WhatsApp Leads Mobs to Murder in India. New York Times.

<https://www.nytimes.com/interactive/2018/07/18/technology/whatsapp-india-killings.html>

¹⁴ Magenta et al (2018). How WhatsApp is being abused in Brazil's elections. BBC News 24 October 2018.

<https://www.bbc.com/news/technology-45956557>

¹⁵ For more information see: Gorwa R. and Guibeault D., *Unpacking the Social Media Bot: A Typology to Guide Research and Policy*. Policy and Internet, 2018.

¹⁶ Fuchs, M. (2017) Why Social Bots Threaten Our Democracy “Das Netz – English Edition: Digitalization and Society”, pp. 89-91,

<https://irights-media.de/publikationen/das-netz-english-edition/>

¹⁷ Howard, P. and Kollanyi, B., *Bots, #StrongerIn, and #Brexit: Computational Propaganda during the UK-EU Referendum*. COMPROP Research note 2016.1: Oxford University, p. 5, <https://arxiv.org/abs/1606.06356>

¹⁸ *Ibid.*, p. 3

¹⁹ Howard, P., *Junk News and Bots during the French Presidential Election: What Are French Voters Sharing Over Twitter?* COMPROP data memo: Oxford University, 22 April 2017; Neudert L-M. et al., *Junk News and Bots during the German Parliamentary Election: What are German Voters Sharing over Twitter?* COMPROP data memo: Oxford University, 19 September 2017. A recent study by the Swedish Defense Research Institute found that 2,618 automated Twitter accounts were sending 6% of the content bearing the hashtags #svpol and #val2018 gathered since March 2018, see: *Sweden Democrats – anti-immigration, anti-EU party set to win more votes than ever*, 6 September 2018.

<https://theconversation.com/sweden-democrats-anti-immigration-anti-eu-party-set-to-win-more-votes-than-ever-102675>

²⁰ See also: *Die betrügerischen Fake-Accounts, die dich wütend machen sollen*. 21. Januar 2019. <https://krautreporter.de/2762-die-betruegerischen-fake-accounts-die-dich-wuetend-machen-sollen>. See also: *Wie Trolle im Wahlkampf manipulierten*. 01.03.2018.

<https://faktenfinder.tagesschau.de/inland/manipulation-wahlkampf-101.html>

These distribution methods have been enabled by digital communication technology. In a fragmented public sphere, echo chambers foster extremisation of views, and filter bubbles minimise the chances that users encounter different views from what they hold. The ubiquitous media content also contributed to the developing culture of relativism: among the large amount of untrustworthy, untrue information, everything – even scientific truths – became questionable, and at the same time, absurd theories claim authority (e.g. flat-Earth theory). Thus, even if disinformation is present also in the traditional channels, its flourishing became possible only in the new media age, because the more rigid system of traditional media would not have tolerated such content and ideas. Other commentators argue that disinformation is as old as the hills, but under the traditional media world the audience had no chance to recognise it. Examples include hoax films such as the Czech ‘Oil Gobblers’ or the Hungarian ‘The Real Mao’, documentaries from 1988 and 1994 respectively²¹, or the Soviet-type media system itself.

Social impact: a missing link

Scientific evidence to prove the cause-and-effect relationship between disinformation and election results has not yet been produced. However, the effect of micro-targeting on individual voters – albeit not with disinformation but another kind of persuasion – has already been proven²². A further assumption is that public awareness of the phenomenon, like before the elections in France and Germany, increases social resilience to disinformation. In these countries, the phenomenon, its effects and actors of disinformation have widely been in the public eye, and legislative bodies discussed or issued laws. Whether the low effect is due to factors relating to political power relations is yet to be examined. One thing appears to be pretty obvious: a binary party system is more exposed to the effects of voter manipulation than a multi-party political system, where political power – and hence campaign publicity – is more distributed and the parties mutually control each other²³.

The correlation between the status of media freedom and pluralism on the one hand, and the effect of disinformation and propaganda on the other, have not been scientifically examined. It is at the level of hypothesis that the impact level of disinformation and propaganda also depends – among others – on the level of pluralism of the media, and of ideas within the particular media landscape. A strong and lively public discourse can confront disinformation with rational argumentation and opposing views. Where several sources of high-quality professional media can serve as proof of credibility, the audience can get armoured against disinformation and propaganda actions. Therefore, those countries where media freedom and pluralism are endangered, typically where public service broadcasting or even a large part of the media is captured, are more vulnerable to experiencing the negative effects.

Another important factor is on the side of the actors: the more organised, strategic and well-sponsored a campaign is, the more effect it can exercise. As demonstrated by the movie ‘The Real Mao’, with the appropriate tools, an audience can be made to believe even the most absurd story.

Election campaigns, referenda and crisis situations are particularly vulnerable periods in a society. These are periods of transition when power relations may get re-ordered. Stability, or “pillars of truth” are shaking and the future becomes temporarily unforeseeable. Opinions about the future – or the right path towards it – are divided. These events also attract the widest social attention. In addition, political speech enjoys wider freedom compared to other content, as does political advertising compared to commercial advertising. All these factors make elections, referenda and crisis situations the most attractive targets to disinformation campaigns – even if the primary motivation would be solely financial gain.

²¹ The “mockumentary” film ‘The Real Mao’ deceived practically all television viewers in 1994. Using the clichés of BBC and Spektrum television investigative genre, its purpose was to prove that even the most absurd story can be made believable with appropriate instruments. The last slides of the film show a notification which reveals the forged nature of the story and that the viewers were participants in an experiment. <https://www.imdb.com/title/tt0109184/>, https://www.imdb.com/title/tt0096010/?ref_=fn_al_tt_1

²² Spenkuch, J.L. & Toniatti, D (2018) Political Advertising and Election Results. In *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 133, Issue 4. 1981-2036. and Madsen, J.K. & Pilditch, T.D (2018) A method for evaluating cognitively informed micro-targeted campaign strategies. In *PlosOne. April 10*, 2018.

²³ Kruschinski, S and Haller, A (2017) Restrictions on data-driven political micro-targeting in Germany. *Internet Policy Review*, Volume 6, Issue 4. Borgesius et al., (2018). Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. *Utrecht Law Review*, 14(1), pp.82-96. <https://policyreview.info/articles/analysis/restrictions-data-driven-political-micro-targeting-germany>

5.4 ASSESSMENT OF THE REGULATORY NECESSITY FROM VARIOUS PERSPECTIVES

It should be noted that besides the falsity of information, the divisive impact of otherwise non-factual information can also cause fractures in society. Therefore, policy action should be oriented to prevent aggressive informational practices meant to purposefully cause social harm, rather than untrue information in itself.

5.4.1. Identifying gaps in the existing regulation

5.4.1.1. Platforms

Platform providers have become dominant actors in the media distribution sector in the past years. Even home movie entertainment has wandered online from cable networks (Netflix, etc). Dominant social media networks, like Facebook and Twitter, play a leading role in aggregating and amplifying the content created by traditional industry branches (newspapers, tv producers), facilitating the participatory communicative process between established media and individual users, and channelling into this communicative space other social actors, like political parties, NGOs and the new branch of “influencers”. Influencers are the product of social network platforms, but they ought to be recognised as having a specific role in the media industry: without formal registration, regulation, editorial team and sponsors, some of them become able to reach large segments of the population and exercise significant commercial or political influence²⁴.

Regulation of platform responsibility calls for EU-level regulation because of the strong transborder impact of the communication. Social media platform providers have no standardised definition within the European Union – an obstacle in clarifying their rights and responsibilities²⁵. A balance needs to be found between full liberalisation and expectations of responsibility which may stifle free communication.

5.4.1.2. Political speech

Another perceived gap is the regulation of the new **digital forms of political campaigning**. Most countries have regulations on political advertising, with the UK even prohibiting this on TV. Social media advertising appears to have evaded legal supervision because the new dissemination methods are not covered by regulation in several states²⁶. In any case, the content rules on political advertising are significantly more liberal compared to commercial advertising, because of the high level of constitutional protection on political speech. But the new, behavioural advertising methods raise the issue of fair competition also in the political sphere – comparably to the unethical persuasion methods of commercial advertising²⁷. In sum, the loopholes in political advertising regulation need to be covered, particularly with regard to the fairness of new digital dissemination methods (1), the blurring boundaries between individuals and political actors (influencers, virally spreading individual messages, paid trolls) (2), and the public issues which are politically loaded and have the potential to divide society, e.g. climate crisis, migration (3). We see examples of symbolic political speech which escape the supervision of electoral authorities, e.g. when a pop singer like Beyoncé is identified with a cause and social unrest is stirred through abuse of her name, without her personal involvement.

Micro-targeting political advertisements deserves particular attention: freedom of political expression on the one hand collides with the protection of privacy and freedom of information on the other. It threatens with a violation of

²⁴ German Youtuber shakes up mainstream politics... DPA/The Local. 23 May 2019.

<https://www.thelocal.de/20190523/how-a-youtuber-is-shaking-up-german-politics-with-controversial-video>

²⁵ Even though recently a Regulation was passed to govern the relationship between businesses and commercial platforms, see Reg. (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1150&from=EN>

²⁶ This is problematic also because of the calculation of campaign expenditures.

²⁷ Bayer, J (2019) Separate performances to each member of the jury? *Data-driven elections and democratic public discourse. Internet Policy Review* – publication expected.

dignity and the right to the protection of personal data in relation to the targeted Users. But even more importantly, it threatens the right to information of those not targeted, and thereby the transparency of the whole public discourse. For example, the marketing of extremist views can be targeted to a receptive minority who can influence election results, without the whole society getting a chance to reflect on the extremist views.

Although political campaigning takes place among national boundaries, it would be recommended to at least harmonise the rules on political advertising in EU member states, in order to uphold mutual trust between the European member states, and to address the lurking problems with democratic deficiency within the EU.

5.4.2. Recommendations on media policy

The trending of disinformation is a system-level dysfunction of the new media landscape. It needs to be addressed with a comprehensive set of policy measurements, rather than concentrating large resources on catching and eliminating falsity.

5.4.2.1. Media literacy

When reviewing national rules and policies in search of factors that may be relevant in the fight against disinformation, three main factors could be identified: (1) regulation of political advertising (e.g. Poland); (2) strict supervision of campaign finances (e.g. Portugal); and (3) increasing awareness and media literacy (e.g. Sweden, Netherlands, France, Germany).

Media literacy education includes understanding and awareness of disinformation. Perhaps less obviously, it should also include the skills of **responsible participation**. Given that all internet users are potential journalists, ethical publishing, liking and sharing skills also need to be addressed.

Media literacy should be advanced by fact-checking services and credibility indices which may help navigate the conscious users through new information. With focused awareness-raising, their usage could become habitual especially in the young generation²⁸. The technique of micro-targeting could become helpful in targeting the most vulnerable users with the necessary education: if someone regularly shares manipulative, suspicious information, why couldn't they be notified of the existence of fact-checking sites²⁹?

To address the systemic relativisation in the public sphere, pillars of trust must be created or reinforced, which may be consulted during critical periods (e.g. elections, crises), and about critical issues. Public service media, academia, high-quality journalism have traditionally served as such pillars, and new tools can be invented: fact-checking sites, knowledge-depositories, etc. Digital technology and social strategy can be applied also for the good cause, in the protection of our democratic values: create networks of trusted knowledge, use cross-referencing, publicise simply accessible information sites and use other innovative methods to educate all social segments.

5.4.3. Recommendations on regulating social media

In recent years, there is an emerging consensus that social media platforms should not bear responsibility directly for third-party content. But defining their well-circumscribed obligations is still to be done.

It is recommended that all actors are responsible for those functions that they can best actually control. Social media do

- a) facilitate communication between various social actors
- b) aggregate and organise information
- c) possess incredible amounts of personal data.

²⁸ According to a recent study, a significant generational divide can be observed: people over 65 share seven times more fake news than young users.

²⁹ Whether such 'nudging' is accepted by users, see more in Sunstein, Cass R (2014) *The ethics of influence*. Cambridge University Press.

The recommended obligations are anchored to these activities.

- 1) Their first duty should be to respect human rights and consumer protection rules. For example, the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework declared already in 2011 that they should avoid infringing human rights and address the adverse human rights impacts with which they are involved³⁰.
- 2) To responsibly facilitate communication, social media platforms should expediently administer their facilities. They should not tolerate fake accounts, for example. They should demand that advertisers identify their ads clearly as sponsored content, and separate them from organic content. This implies that influencers should be identified as such.
- 3) Algorithms were meant to increase user satisfaction, but in reality they are optimised to increase user addiction and maximise profit for advertisers. However, it would be possible to change algorithms so that they actually increase diversity³¹.
- 4) Monetisation of personal data has become the ultimately most lucrative business which drives this industry. Why do lawyers and doctors not do the same, sell the valuable personal data of their clients³²? They are under the legal obligation of confidentiality. The same should be enforced against social media companies. Considering the future technologies of virtual reality and the internet of things, any other route would be devastating to personal freedoms.
- 5) Users regularly reaching large audiences with public issue content (for example, political parties, politicians, NGOs, communication agencies and other influencers) should be subject to closer scrutiny (e.g. verification of identity) and their ‘influencer status’ should be signalled on their profile.
- 6) Political micro-targeting should be equipped with adequate safeguards to protect the dignity, privacy and informational rights of users. Firstly, user opt-in must be required with regard to Article 22 of the GDPR.

5.4.5. Soft regulation or self-regulation for a fair and ethical political campaign

Media service providers, as well as political parties and movements should be urged to lay down codes of conduct for an ethical and fair campaign, and to inform the wider public about these rules.

To respect freedom of expression, the rules must not touch upon political content of advertisements, but they may address the instruments of persuasion that they apply. The free marketplace of ideas is there to ensure fair competition between ideas, therefore the political advertisements especially before elections or referenda should

- a) be based on true information and real social needs;
- b) avoid instrumentalisation of fear, social tensions or instincts;
- c) avoid inciting hatred or hostility;
- d) avoid ad hominem arguments (character assassination); and
- e) be easily accessible to the whole society, rather than targeted.

³⁰ Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. New York and Geneva, 2011. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

³¹ Möller, J., Trilling, D., Helberger, N., & van Es, B. (2018). Do not blame it on the algorithm: An empirical assessment of multiple recommender systems and their impact on content diversity. *Information Communication and Society*, 21(7), 959-977.

³² Zittrain, Jonathan, Engineering an Election (June 20, 2014). Harvard Law Review Forum, Vol. 127, p. 335, 2014; Harvard Public Law Working Paper No. 14-28. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2457502>, at 340

5.4.6. Recommendation on legislative action relating to disinformation

Criminal legislation must be thoroughly assessed, particularly when it relates to speech. It should be the 'ultima ratio' of the state control and sparingly applied, to avoid chilling effect. As noted above, the core element of those concerted campaigns which caused the substantial damage to democratic processes was not necessarily the false content, but rather the aggressive dissemination techniques, misuse of personal data, the questionable method of financing in election campaigns and other anchors, if several of those are realised. Thus, it could be illegal to publish and disseminate political or public issue content if several of the following circumstances apply:

- a) use of bots, or artificial dissemination techniques; or behavioural micro-targeting;
- b) advertising from disguised sources or identities;
- c) potential to have a negative impact on social cohesion, public order or peace;
- d) the direct or indirect purpose of gaining political or geopolitical power, or financial gains;

with the aggravating circumstances of:

- e) organised perpetration of the same; and
- f) if an impact has been realised.

It should be remembered that NGOs, human rights movements or any new opposition party could also benefit from using micro-targeting, and boosting the visibility of their posts through artificial dissemination techniques. Anonymous political speech has been historically regarded as an important democratic value in the United States, but advertisements may be subject to stricter requirements.

Conclusion

In conclusion, finding an effective solution calls for an observation of the larger picture of our democracies which would normally be based on free, deliberative public discourse. The laws of the public sphere (*Öffentlichkeit*³³) have been re-organised by the new, participatory media environment, which – contrary to expectations – does not realise equality and openness. Instead, a process similar to the primitive (original) accumulation has been going on, where technological solutions were designed to serve financial interests. Coding can change the laws of online social interaction, but programmers do code what is ordered from them, and the orders were given by business enterprises, not by politicians who represented citizens' interests.

In this transformation of our social and political relations, the citizens' interests and rights have been left out of sight, and while the traditional collective voice which was heard by political power (media) is lacking, respect for the legitimacy of those in power is also shaken³⁴. Next to the transformation of the public sphere, a data-explosion occurred which also re-organised the power relationship between citizens, business and government. Personal data became the currency of the new economy, and mass psychological experiments are taking place with whole societies, without any planning or ethical supervision. The phenomenon of disinformation is just one symptom which can be easily recognised with our conventional sensors. Despite the supercharged communication landscape, a disruption between those in political power and the citizens can be suspected, and the remedy may be finding this connection again.

³³ Habermas, Jürgen: *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. MIT Press, 1991 (Sixth edition).

³⁴ Moore, Martin (2019) *Democracy Hacked*. London: Oneworld Publishing.

FREDERIK FERREAU
INSTITUT FÜR MEDIENRECHT UND KOMMUNIKATIONSRECHT
UNIVERSITÄT ZU KÖLN

6. DESINFORMATION ALS ARBEITSFELD DER MEDIENAUF SICHT – EINE EINSCHÄTZUNG AUS RECHTSWISSENSCHAFTLICHER PERSPEKTIVE

**„DAS GRUNDRECHT AUF MEINUNGSFREIHEIT
VERMITTELT KEIN RECHT AUF LÜGE.“**

6.1 DESINFORMATION ALS BEGRIFF DES RECHTS

Das deutsche Recht kennt den Begriff Desinformation nicht. Versteht man aber mit dem *Duden* darunter die Verbreitung bewusst falscher Informationen zu Täuschungszwecken, so finden sich hierzu eine Reihe punktueller Regelungen, die das Verbreiten solcher Informationen regeln und sanktionieren (s. dazu 6.3). Dagegen ist der geradezu **inflationäre Gebrauch des Begriffs Fake News** aus rechtlicher Sicht problematisch: Was wahr und was falsch ist, hängt – gerade in kontroversen politischen oder gesellschaftlichen Debatten – nicht selten vom Standpunkt des Rezipienten ab. Soll die Verbreitung von Desinformation rechtlich sanktioniert werden, gebietet vor allem das verfassungsrechtliche Gebot der Bestimmtheit solcher Normen, die den Staat zu Grundrechtseingriffen ermächtigen, eine möglichst präzise Definition des Begriffs. Andernfalls drohen rechtlich zulässige Äußerungen sanktioniert zu werden, was für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess ebenso schädlich wäre wie die Verbreitung von unzulässigen Desinformationen selbst.

6.2 DESINFORMATION UND DIE MEINUNGSFREIHEIT DES GRUNDGESETZES

Für die Möglichkeit einer Sanktionierung der Verbreitung von Desinformation ist die Frage relevant, ob Desinformation vom Grundrecht der Meinungsfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 GG) geschützt ist: Denn in diesem Fall müsste sich jede gesetzliche Regelung daran messen lassen, ob sie die Meinungsfreiheit unverhältnismäßig beeinträchtigt und deshalb verfassungswidrig ist.

Das Bundesverfassungsgericht unterteilt Äußerungen in Tatsachen und Meinungen: Tatsachen sind dem Wahrheitsbeweis zugänglich, während Meinungen ein Werturteil ausdrücken und folglich nicht wahr oder unwahr sein können. Das Bundesverfassungsgericht vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, bewusst oder erwiesen unwahre Tatsachenbehauptungen zählen bereits nicht mehr zum Schutzbereich der Meinungsfreiheit. Es gibt mithin **kein Grundrecht auf Lüge**. Das bedeutet zwar nicht, dass die Verbreitung von Desinformation stets verboten ist; es erlaubt dem Gesetzgeber aber, bestimmte Formen von Desinformation zu sanktionieren und beispielsweise als Straftat zu werten. Allerdings dürfen an den Wahrheitsgehalt einer Äußerung auch keine überzogenen Anforderungen gestellt werden, andernfalls wäre bereits jede Äußerung von Mutmaßungen oder Verdächtigungen von vornherein ungeschützt. Ob eine Äußerung unter den Schutz der Meinungsfreiheit fällt oder nicht, lässt sich daher abschließend nur im Einzelfall klären.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene gewinnt im Zusammenhang mit dem Phänomen der Desinformation ein weiterer Aspekt zunehmend an Bedeutung: In sozialen Netzwerken können durch den Einsatz algorithmisch gesteuerter Computerprogramme sowohl wahre als auch unwahre Informationen massenhaft verbreitet werden. Getäuscht wird hier über die Identität des Urhebers: Denn solche Programme erstellen automatisch Nutzeraccounts und geben sich als echte Nutzer aus (**Social Bots**). Sie agieren inzwischen so geschickt, dass sie kaum von den Accounts natürlicher Personen zu unterscheiden sind. In der Rechtswissenschaft wird seit dem Aufkommen von Social Bots darüber diskutiert, ob deren Einsatz von der Meinungsfreiheit geschützt ist: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fallen jedenfalls anonym oder unter einem Pseudonym getätigte Aussagen unter den Schutz des Artikels 5 Absatz 1 GG. Die bloße Täuschung über die Identität des Äußernden darf folglich nicht ohne weiteres vom Gesetzgeber sanktioniert werden. Und auch die Wahl eines (effektiven) Verbreitungsmittels ist vom Grundrecht geschützt. Das eigentlich Neue am Phänomen der Social Bots ist jedoch, dass dadurch eine natürliche oder juristische Person vorspielt, hinter ihrer Äußerung stünde eine Vielzahl von echten Nutzern sozialer Netzwerke: In diesem Fall wird eine deutlich höhere Relevanz einer Äußerung suggeriert. Indem Bots den Äußerungen einzelner Personen oder Organisationen mehr Aufmerksamkeit verschaffen, als ihnen normalerweise zuteilwerden würde, kann der (politische) Meinungsbildungsprozess von wenigen Akteuren verzerrt werden. Selbst wenn der Einsatz von Social Bots grundsätzlich geschützt ist, darf der Gesetzgeber ihn durch Erlass allgemeiner Gesetze (vgl. Artikel 5 Absatz 2 GG) regulieren, sofern dadurch das Recht auf Meinungsfreiheit nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt wird.

6.3 REGELUNGEN ZUR UNTERBINDUNG VON DESINFORMATION

Im Folgenden werden die wichtigsten Regelungen bezüglich der Verbreitung von Desinformation im Strafrecht (6.3.1), öffentlichen Recht (6.3.2) und Zivilrecht (6.3.3) vorgestellt.

6.3.1 Strafrecht

Die meisten Phänomene geregelter Desinformationsverbreitung finden sich im Strafrecht: Verschiedene Vorschriften des Strafgesetzbuches sanktionieren die Verbreitung falscher Tatsachen. Prominente Beispiele sind die **landesverräterische Fälschung** gemäß § 100a StGB (Verbreitung unwahrer Tatsachen und Herbeiführung eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit oder die Beziehungen der Bundesrepublik zu einer fremden Macht), die **Holocaust-Leugnung** gemäß § 130 Absatz 3 StGB (öffentliches Leugnen von unter nationalsozialistischer Herrschaft begangenen Handlungen im Sinne des Völkerstrafrechts in einer Weise, die zur Störung des öffentlichen Friedens geeignet ist), die **üble Nachrede** gemäß § 186 StGB (Behauptung oder Verbreitung von Tatsachen über jemand anderen, welche diesen verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen geeignet sind, sofern die Tatsachen nicht erweislich wahr sind), **Verleumdung** gemäß § 187 StGB (Verbreitung unwahrer Tatsachenbehauptungen wider besseres Wissen über jemand anderen, welche diesen verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen geeignet sind), **Betrug** gemäß § 263 StGB (Täuschung durch unwahre Tatsachenbehauptungen, um eine Vermögensverfügung eines anderen zu bewirken) und die **Fälschung beweisheblicher Daten** gemäß § 269 StGB (Speicherung oder Änderung von Daten zur Erstellung einer unechten oder verfälschten Urkunde).

Berichte in Medien und auf Websites sowie Postings in sozialen Netzwerken sind **öffentliche Begehungen** dieser Taten. Das ist von erheblicher Bedeutung für die Strafbarkeit und die Festlegung des Strafmaßes: So ist beispielsweise die Holocaust-Leugnung überhaupt nur strafbar, wenn die Äußerung in der Öffentlichkeit erfolgt. Und für üble Nachrede und Verleumdung drohen jeweils härtere Strafen bei öffentlicher Äußerung sowie bei Taten, die sich gegen Personen des politischen Lebens richten und deren öffentliches Wirken zu erschweren geeignet sind.

6.3.2 Öffentliches Recht

Im öffentlichen Medienrecht findet sich vor allem die Vorgabe zur **Einhaltung journalistischer Sorgfaltspflichten**. Sie enthält unter anderem die Pflicht, Informationen vor Veröffentlichung sorgfältig auf ihren Wahrheitsgehalt zu überprüfen. Damit die Medien aber ihre Aufgabe als „Wachhund der Demokratie“ erfüllen können, dürfen an die Sorgfaltspflicht – auch eingedenk des Aktualitätsdrucks, unter dem die Presse arbeitet – keine überzogenen Anforderungen gestellt werden. Ausreichend für eine zulässige (Verdachts-)Berichterstattung ist das Vorliegen eines Mindestmaßes an Beweistatsachen und regelmäßig das Einholen einer Stellungnahme des Betroffenen bzw. die Einräumung der Möglichkeit zur Stellungnahme. Gesteigerte Sorgfaltspflichten gelten insbesondere bei Berichterstattungen über Themen aus der Privat- oder Intimsphäre. Die Pflicht gilt für Presse (§ 6 Pressegesetz NRW), Rundfunk (§ 10 Absatz 1 RStV) und journalistisch-redaktionelle Telemedien (§ 54 Absatz 2 Satz 2 RStV) gleichermaßen.

6.3.3 Zivilrecht

Über das Zivilrecht können die von einer unwahren Tatsachenbehauptung Betroffenen **Unterlassung** und im Falle eines dadurch entstandenen Schadens auch **Schadensersatz** verlangen. Zudem haben die Betroffenen einen **Berichtigungsanspruch** sowie gegebenenfalls ein Recht auf **Gegendarstellung**. Die Ansprüche sind vom Betroffenen gegen den Verbreiter der Behauptung auf dem Zivilrechtsweg einzuklagen. Gegenüber strafrechtlichen und öffent-

lich-rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten hat dies den Nachteil, dass die Betroffenen zunächst die Gerichtskosten vorstrecken und sich bei Fällen vor dem Landgericht (d. h. ab einem Streitwert von mehr als 5.000 €) von einem Rechtsanwalt vertreten lassen müssen.

6.4 REGULIERUNGSBEDÜRFTIGKEIT UND MÖGLICHE REGULIERUNGSANSÄTZE

Strafrecht und Zivilrecht bieten Betroffenen und Strafverfolgungsbehörden lediglich die Möglichkeit einer nachträglichen, repressiven Sanktionierung von Desinformationsverbreitung. Sie bieten keinen präventiven Schutz und können somit auch nur bedingt zur Abwehr von Gefahren für den Meinungsbildungsprozess durch die Verbreitung von Desinformation eingesetzt werden. Zu diesem Zweck bedarf es zusätzlich einer Beaufsichtigung durch die Verwaltung mit entsprechenden Handlungsbefugnissen. Die Aufsicht über die Medien und die Sanktionsmöglichkeiten im Falle der Verbreitung von Desinformationen durch Medien variieren beträchtlich. Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich auf relativ neue Phänomene im Online-Bereich: Dazu wird zunächst die bestehende Regulierung von Telemedien im Vergleich zu Presse und Rundfunk (1) dargestellt und bewertet. Anschließend werden Vorschläge zur Regulierung sozialer Netzwerke zum Zwecke der Verhinderung von Desinformationsverbreitung (2) sowie die angedachte Regulierung von Social Bots (3) im Entwurf eines Medienstaatsvertrags (MStV-E) diskutiert.

6.4.1 Desinformation in Telemedien

Zur Einordnung der bestehenden Aufsichtsregelungen bezüglich Telemedien lohnt ein Vergleich mit der Aufsicht über Presse und Rundfunk, treffen doch diese beiden – völlig unterschiedlich regulierten – Mediengattungen nunmehr „im Netz“ aufeinander und verschmelzen mitunter im Rechtsbegriff der Telemedien:

a) Derzeitige Rechtslage für Presse, Rundfunk und Telemedien

Für die **Presse** existieren keine staatlichen Aufsichtsbehörden; stattdessen haben sich viele (nicht alle) Presseverlage einer freiwilligen Selbstkontrolle durch den Deutschen Presserat unterworfen, welcher auf Basis des „Pressekodex“ Verstöße gegen journalistische Sorgfaltspflichten rügen kann. Der Verzicht auf eine staatliche Aufsicht im Pressebereich ist historisch gewachsen: Die Gründung des Presserates war eine Reaktion auf Pläne aus den 1950er Jahren für den Erlass eines Bundespressegesetzes, das auch die Errichtung von „Landespresseausschüssen“ vorsah. Gerechtfertigt wurde der Verzicht unter anderem mit der großen Anbieter- und Inhaltsvielfalt im Pressesektor; es ist indes zweifelhaft, ob dieses Argument heutzutage noch tragfähig ist. Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht für den (privaten) **Rundfunk** stets die Errichtung einer (staatsfern ausgestalteten) Aufsicht verlangt: Rundfunk sei aufgrund seiner Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität besonders regulierungsbedürftig. Der Gesetzgeber ist dem durch Errichtung der Landesmedienanstalten nachgekommen: Sie können bei Verbreitung von Desinformationen durch private Rundfunkveranstalter einen Verstoß gegen anerkannte journalistische Sorgfaltspflichten (§ 10 Absatz 1 RStV) oder die allgemeinen Gesetze (§ 41 Absatz 1 RStV) feststellen und Aufsichtsmaßnahmen gemäß § 38 Absatz 2 RStV ergreifen.

Im Bereich der **Telemedien** überwachen zwar Landesbehörden (d. h. in aller Regel die Landesmedienanstalten) die Einhaltung der allgemeinen Gesetze (§ 59 Absatz 2 RStV) und können somit beispielsweise auch in Fällen strafbarer Verbreitung von Desinformationen die zur Beseitigung erforderlichen Maßnahmen treffen (§ 59 Absatz 3 Satz 1 RStV); allerdings dürfen sie gegenüber den Anbietern von journalistisch-redaktionellen Telemedien keine Maßnahmen bei Verstößen gegen journalistische Sorgfaltspflichten oder zur Durchsetzung eines Gegendarstellungsanspruchs ergreifen. Der inzwischen überarbeitete Entwurf eines neuen Medienstaatsvertrags hält an dieser Regelung unverändert fest.

b) Bewertung

Der Begriff Telemedien erstreckt sich über eine Vielzahl von Angeboten – vom Blog einer Einzelperson über das Online-Portal einer Tageszeitung bis hin zur VoD-Plattform. Die Frage nach der Regulierungsbedürftigkeit von Telemedien im Hinblick auf die Verbreitung von Desinformationen ist daher nicht einheitlich zu beantworten, sondern bedarf weiterer Differenzierung: So hat der Gesetzgeber bereits in § 58 Absatz 3 RStV die Kategorie **fernsehähnliche Telemedien** (audiovisuelle Mediendienste auf Abruf) geschaffen. Diesen Ansatz sollte der Gesetzgeber auch für die Verhinderung von Desinformationsverbreitung fruchtbar machen: Er sollte dem Umstand Rechnung tragen, dass fernsehähnliche Telemedien im verfassungsrechtlichen Sinne als Rundfunk einzustufen sind. Entsprechend sollte auch die Regulierung solcher Telemedien partiell an die Rundfunkregulierung angeglichen werden; andernfalls droht der Gesetzgeber nämlich, die umfangreichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG) zu verfehlen.

Der Begriff der fernsehähnlichen Telemedien sollte daher weiter präzisiert werden und beispielsweise journalistisch-redaktionell gestaltete audiovisuelle Mediendienste auf Abruf mit einer gewissen Reichweite erfassen; damit fielen insbesondere reichweitenstarke Influencer auf YouTube in diese Kategorie. Sodann sollten fernsehähnliche Telemedien in den Anwendungsbereich des § 59 Absatz 3 RStV aufgenommen werden; dadurch wären die Landesmedienanstalten berechtigt, Verstöße gegen journalistische Sorgfaltspflichten in Form der Desinformationsverbreitung zu beanstanden, zu untersagen oder als *Ultima Ratio* die Sperrung des Inhalts anzuordnen. Freilich müsste die Medienaufsicht dabei stets die Grundrechte der betroffenen Anbieter wahren und dürfte deshalb regelmäßig nur gegen evidente Falschmeldungen vorgehen.

Sonstige nicht fernsehähnliche, jedoch journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien sind bislang keiner Regulierung bezüglich der Einhaltung journalistischer Grundsätze unterworfen, sofern ihre Anbieter nicht bereits Mitglied im Presserat sind. Da es sich hierbei um **presseähnliche Telemedien** handelt, ist eine staatliche Aufsicht auch nicht zwingend geboten. Allerdings könnte der Gesetzgeber Anreize zur Selbstregulierung setzen, indem er solche Telemedien von der Aufsicht durch die Landesmedienanstalten ausnimmt, sofern sie Mitglied in einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle zur Einhaltung journalistischer Standards sind. Nach dem Vorbild der regulierten Selbstregulierung im Bereich des Jugendmedienschutzes (vgl. § 19 JMStV) könnte der künftige Medienstaatsvertrag für solche Einrichtungen ein Anerkennungsverfahren durch die Landesmedienanstalten vorsehen.

6.4.2 Desinformation in sozialen Netzwerken

Da die Urheber von Desinformation in sozialen Netzwerken selbst nicht immer ohne weiteres identifizierbar sind, geraten die Netzwerkbetreiber in den Fokus von Gesetzgebung und Regulierung: Sie haften gemäß § 10 TMG unter Umständen für die von den Nutzern eingestellten rechtswidrigen Inhalte. Im Folgenden werden einige Ansätze diskutiert, um die Verbreitung von Desinformationen in sozialen Netzwerken durch die Netzwerkbetreiber zu unterbinden:

a) Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)

Das NetzDG verpflichtet die Betreiber von sozialen Netzwerken mit mehr als zwei Millionen registrierten inländischen Nutzern – ausgenommen sind „Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten“ – zur Errichtung eines Beschwerdeverfahrens und zur Berichterstattung über die Löschung/Sperrung von „rechtswidrigen Inhalten“. § 1 Absatz 3 NetzDG enthält einen abschließenden Katalog von rechtswidrigen Inhalten. Darunter befinden sich auch Inhalte, die eine strafbare Verbreitung von Desinformation darstellen, nämlich

- landesverräterische Fälschungen (§ 100a StGB),
- Holocaust-Leugnungen (§ 130 Absatz 3 StGB),
- üble Nachreden (§ 186 StGB),
- Verleumdungen (§ 187 StGB) und
- Fälschungen beweisheblicher Daten (§ 269 StGB).

Das Beschwerdeverfahren der Anbieter muss gewährleisten, dass rechtswidrige Inhalte in der Regel innerhalb von sieben Tagen nach Beschwerdeeingang und sogenannte „offensichtlich rechtswidrige Inhalte“ innerhalb von 24 Stunden nach Beschwerdeeingang gelöscht oder gesperrt werden.

Das NetzDG leidet als Bundesgesetz zunächst unter den formalen Mängeln, dass der Bund für den Erlass und den Vollzug der Regelungen weder über die Gesetzgebungs- noch die Verwaltungskompetenz verfügt: Regelungen zum Schutz der Debattenkultur fallen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Und der Vollzug der Regelungen darf nicht durch eine Bundesbehörde (wie derzeit das Bundesamt für Justiz) erfolgen, sondern ist Aufgabe der Länder (Artikel 83 GG), die hierfür ihre staatsfern organisierten Landesmedienanstalten einsetzen sollten. Aus diesen Gründen ist das NetzDG bereits **formell verfassungswidrig**.

Inhaltlich ist zunächst der Ansatz des NetzDG positiv hervorzuheben, Lösch- und Sperrpflichten nicht an unklare Begriffe wie Falschnachrichten, sondern an die Erfüllung konkreter Straftatbestände anzuknüpfen: Dadurch gewinnt der Begriff der Desinformation deutlich an Kontur und wird zu Regulierungszwecken operationalisiert. Problematisch ist jedoch, dass das Gesetz die Prüfung der Inhalte auf (offensichtliche) Rechtswidrigkeit den Betreibern auferlegt und ihnen bei Verstoß gegen ihre Berichtspflichten beträchtliche Bußgelder androht: Dadurch droht die Gefahr eines **Overblockings**, also eines Zuviel-Löschens zur sicheren Vermeidung von Bußgeldverhängungen. Im Übrigen erfordern gerade relativ wertungsoffene Straftatbestände wie die üblen Nachrede oder die Verleumdung eine sorgfältige juristische Prüfung im Einzelfall, welche die Betreiber – zumal unter dem Zeitdruck der Fristen des Gesetzes – nur schwer gewährleisten (können).

b) Das französische Gesetz gegen Informationsmanipulation

Seit Ende 2018 ist in Frankreich das Gesetz gegen Informationsmanipulation („loi à la lutte contre la manipulation de l'information“) in Kraft. Es beschränkt sich auf die Bekämpfung von Desinformation in Wahlkampfzeiten und führt dazu ein **gerichtliches Eilverfahren** ein, in dem Staatsanwälte, Kandidaten, Parteien sowie Personen mit berechtigtem Interesse antragsbefugt sind. Sie können sich darin gegen „jede Behauptung oder ungenaue oder irreführende Zuschreibung über eine Tatsache, die die Wahrhaftigkeit der bevorstehenden Wahlen beeinträchtigen könnte, die absichtlich, künstlich oder automatisch in großem Umfang über einen öffentlichen Online-Kommunikationsdienst verbreitet wird“, zur Wehr setzen. Über den Antrag entscheidet ein Richter innerhalb von 48 Stunden und ordnet gegebenenfalls gegenüber dem Kommunikationsdienst alle notwendigen Maßnahmen an.

Gegenüber dem NetzDG ist der Ansatz, die Entscheidung über Löschung oder Sperrung von Inhalten einem staatlichen Gericht anzuvertrauen, vorzuzugewandt; auf diese Weise lässt sich die Gefahr des Overblockings effektiv(er) eindämmen. Allerdings enthält das französische Gesetz eine **äußerst unbestimmte Definition von Desinformation**. Zudem ist es zeitlich auf die Wahlkampfzeit und inhaltlich auf politische Desinformation beschränkt.

c) Bewertung

Da beide genannten Ansätze keine vollständig überzeugende Behandlung von Desinformationsverbreitung in sozialen Netzwerken liefern, ist eine neue Form der Regulierung durch die hierfür zuständigen Länder anzuraten. Für die Ausarbeitung entsprechender Regelungen können aus der kritischen Bewertung der genannten Ansätze folgende Leitplanken gewonnen werden:

Auf der **Ebene des Tatbestands** ist die Regulierung an eine möglichst präzise Definition von Desinformation zu knüpfen. Dazu kann auf die im NetzDG gewählte Regelungstechnik zurückgegriffen werden und als Desinformation lediglich die strafbare Verbreitung von bestimmten unwahren Tatsachen definiert werden.

Hinsichtlich des **Verfahrens** ist als Alternative zur Löschung/Sperrung durch den Netzwerkbetreiber ein gerichtliches Eilverfahren nach französischem Vorbild überlegenswert. Soll jedoch der Ansatz des NetzDG übernommen und an der Entscheidungszuständigkeit der Betreiber festgehalten werden, sollte zusätzlich eine behördliche oder gerichtliche Nachprüfung in einem (kostengünstigen) Eilverfahren eröffnet werden. Auf diese Weise bliebe Betroffenen die Beschreitung des zeit- und kostenintensiven Zivilrechtswegs erspart.

Zusätzlich könnte überlegt werden, jedenfalls besonders meinungsbildungsrelevanten sozialen Netzwerken gesetzlich zu untersagen, auf der Grundlage eigener Nutzungsbedingungen **rechtlich zulässige Desinformation** – beispielsweise bestimmte parteipolitische Propaganda in Wahlkampfzeiten – zu löschen oder zu sperren. Dadurch würde verhindert, dass sich Netzwerkbetreiber in die Rolle der „Schiedsrichter im Meinungskampf“ drängen. Zwar stellt ein solches (von der Medienaufsicht zu vollziehendes) Gebot einen Eingriff in die Grundrechte der Netzwerkbetreiber dar. Dieser Eingriff dürfte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, da der Staat insoweit seine grundrechtliche

Schutzpflicht für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess erfüllt. Eine vergleichbare Pflicht zur Wiedereinstellung rechtmäßiger Inhalte wird derzeit unter dem Stichwort **Put-back-Verfahren** im Rahmen des NetzDG diskutiert; in einer von den Ländern erlassenen und von den Landesmedienanstalten ausgeübten Regulierung könnten die Medienanstalten ermächtigt werden, solche Put-back-Anordnungen gegenüber den Netzbetreibern zu treffen.

6.4.3 Desinformation durch Social Bots

Der überarbeitete Entwurf des Medienstaatsvertrags sieht in § 55 Absatz 3 für „Anbieter von Telemedien in sozialen Netzwerken“ die Pflicht vor, bei mittels eines Computerprogramms automatisiert erstellten Inhalten oder Mitteilungen den Umstand der Automatisierung kenntlich zu machen, sofern das hierfür verwendete Nutzerkonto seinem äußeren Erscheinungsbild nach für die Nutzung durch natürliche Personen bereitgestellt wurde. Adressaten der Regelung sind damit nicht die Netzbetreiber, sondern sowohl professionelle als auch private Betreiber von Profilen in Netzwerken. Da die Kennzeichnungspflicht einen relativ geringen Eingriff in die Meinungsfreiheit darstellt, begegnet die Vorschrift *prima facie* keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Und dass Social Bots nur schwer als solche zu erkennen sind, spricht nicht gegen die Normierung von Transparenzpflichten: Denn gesetzliche Pflichten können gerade auf professionelle Anbieter, die aus Image- und Compliancegründen den Vorwurf von Rechtsverstößen scheuen werden, disziplinierend wirken.

Allerdings dürfte die **Norm in ihrer aktuellen Fassung wenig geeignet** sein, den Nutzern eine eigene Einordnung automatisiert erstellter Inhalte zu ermöglichen: Denn sie verpflichtet ihrem Wortlaut nach nur zur Offenlegung des Umstands der automatisierten Erstellung, nicht hingegen zur Offenlegung des hinter der Äußerung stehenden Urhebers. Die Pflichten des Verwenders von Bots sollten entsprechend ergänzt werden. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum § 59 Absatz 3 MStV-E nun auch die Vorschrift des § 55 Absatz 3 MStV-E von der **Beaufsichtigung durch die zuständigen Landesbehörden** ausnimmt. Zur Effektuierung der Transparenzregelung sollte die Medienaufsicht dazu ermächtigt werden, Verstöße zu sanktionieren. Die Medienanstalten könnten daraufhin gezielt Know-how zur Identifizierung von Bots aufbauen.

LITERATURVERZEICHNISSE

Literaturverzeichnis 1

Aufsatz „Aktuelle Desinformation: Definition – Konsequenzen – Gegenmaßnahmen“

Prof. Dr. Matthias Kohring und Fabian Zimmermann
Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft
Universität Mannheim

- Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, 31, 211–235. <https://doi.org/10.1257/jep.31.2.211>
- Barrera, O., Guriev, S. M., Henry, E., & Zhuravskaya, E. (2018). Facts, alternative facts, and fact checking in times of post-truth politics. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3004631>
- Bayerischer Rundfunk (2016). Informationen fürs Leben: BR-Studie zum Vertrauen in die Medien. München.
- Bennett, W. L., & Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication*, 33, 122–139. <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>
- Ecker, U. K. H., & Ang, L. C. (2019). Political attitudes and the processing of misinformation corrections. *Political Psychology*, 241–260. <https://doi.org/10.1111/pops.12494>
- Fallis, D. (2014). The varieties of disinformation. In L. Floridi, & P. Illari (Hg.), *The philosophy of information quality* (S. 135–161). Cham; Heidelberg; New York, NY; Dordrecht; London: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-07121-3_8
- Fallis, D. (2015). What is disinformation? *Library Trends*, 63, 401–426. <https://doi.org/10.1353/lib.2015.0014>
- Graves, L. (2018). Understanding the promise and limits of automated fact-checking. Factsheet. Oxford, UK: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Gibson, T. A. (2018). The post-truth double helix: Reflexivity and mistrust in local politics. *International Journal of Communication*, 12, 3167–3185.
- Grinberg, N.; Joseph, K.; Friedland, L.; Swire-Thompson, B.; Lazar, D. (2019). Fake news on Twitter during the 2016 U.S. presidential election. *Science*, 363, 374–378.
- Guess, A., Nyhan, B., & Reifler, J. (2018). Selective exposure to misinformation: Evidence from the consumption of fake news during the 2016 U.S. presidential campaign. European Research Council.
- Gunther, R., Beck, P. A., & Nisbet, E. C. (2019). “Fake news” and the defection of 2012 Obama voters in the 2016 presidential election. *Electoral Studies*, 42. Advance online publication. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2019.03.006>
- Harsin, J. (2015). Regimes of posttruth, postpolitics, and attention economies. *Communication, Culture & Critique*, 8, 327–333. <https://doi.org/10.1111/cccr.12097>
- Hepfer, K. (2015). *Verschörungstheorien: Eine philosophische Kritik der Unvernunft*. Bielefeld: transcript.
- Hjorth, F., & Adler-Nissen, R. (2019). Ideological asymmetry in the reach of pro-Russian digital disinformation to United States audiences. *Journal of Communication*, 69, 168–192. <https://doi.org/10.1093/joc/jqz006>

- Horne, B. D., & Adali, S. (2017). This just in: Fake news packs a lot in title, uses simpler, repetitive content in text body, more similar to satire than real news. Retrieved from Association for the Advancement of Artificial Intelligence website: <https://arxiv.org/abs/1703.09398>
- Huang, H. (2017). A war of (mis)information: The political effects of rumors and rumor rebuttals in an authoritarian country. *British Journal of Political Science*, 47, 283–311. <https://doi.org/10.1017/S0007123415000253>
- Humprecht, E. (2018). Where 'fake news' flourishes: A comparison across four Western democracies. *Information, Communication & Society*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2018.1474241>
- Igartua, J. J., & Cheng, L. (2009). Moderating effect of group cue while processing news on immigration: Is the framing effect a heuristic process? *Journal of Communication*, 59, 726–749. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2009.01454.x>
- Kuklinski, J. H., Quirk, P. J., Jerit, J., Schwieder, D., & Rich, R. F. (2000). Misinformation and the currency of democratic citizenship. *The Journal of Politics*, 62, 790–816. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/2647960>
- Kuhn, O. (2010). Spekulative Kommunikation und ihre Stigmatisierung – am Beispiel der Verschwörungstheorien: Ein Beitrag zur Soziologie des Nichtwissens. *Zeitschrift für Soziologie* 39, S. 106–123. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2010-0202>
- Kull, S., Ramsay, C., & Lewis, E. (2003). Misperceptions, the media, and the Iraq war. *Political Science Quarterly*, 118, 569–598. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/30035697>
- Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H., & Cook, J. (2017). Beyond misinformation: Understanding and coping with the “post-truth” era. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6, 353–369. <https://doi.org/10.1016/j.jarmac.2017.07.008>
- Nelson, J. L., & Taneja, H. (2018). The small, disloyal fake news audience: The role of audience availability in fake news consumption. *New Media & Society*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/1461444818758715>
- Nyhan, B., Porter, E., Reifler, J., & Wood, T. J. (2019). Taking corrections literally but not seriously? The effects of information on factual beliefs and candidate favorability. *Political Behavior*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09528-x>
- Reedy, J., Wells, C., & Gastil, J. (2014). How voters become misinformed: An investigation of the emergence and consequences of false factual beliefs. *Social Science Quarterly*, 95, 1399–1418. <https://doi.org/10.1111/ssqu.12102>
- Shin, J., Jian, L., Driscoll, K., & Bar, F. (2018). The diffusion of misinformation on social media: Temporal pattern, message, and source. *Computers in Human Behavior*, 83, 278–287. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2018.02.008>
- Swami, V., Barron, D., Weis, L., & Furnham, A. (2018). To Brexit or not to Brexit: The roles of Islamophobia, conspiracist beliefs, and integrated threat in voting intentions for the United Kingdom European Union membership referendum. *British Journal of Psychology*, 109, 156–179. <https://doi.org/10.1111/bjop.12252>
- Thorson, E. (2016). Belief echoes: The persistent effects of corrected misinformation. *Political Communication*, 33, 460–480. <https://doi.org/10.1080/10584609.2015.1102187>
- Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359, S. 1146–1151. <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>
- Weeks, B. E., & Garrett, R. K. (2014). Electoral consequences of political rumors: Motivated reasoning, candidate rumors, and vote choice during the 2008 U.S. presidential election. *International Journal of Public Opinion Research*, 26, 401–422. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edu005>

- Wells, C., Reedy, J., Gastil, J., & Lee, C. (2009). Information distortion and voting choices: The origins and effects of factual beliefs in initiative elections. *Political Psychology*, 30, 953–969. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2009.00735.x>
- Ziegele, M.; Schultz, T.; Jakob, N.; Granow, V.; Quiring, O.; Schemer, C. (2018). Lügenpresse-Hysterie ebbt ab: Mainzer Langzeitstudie „Medienvertrauen“. *Media Perspektiven*, 2018(4), S. 150–162.
- Zimmermann, F. & Kohring, M. (2018 a / Mai). Fake news and vote choice: A panel survey on the antecedents and consequences of fake news believability in the German parliamentary elections. 68. Jahrestagung der International Communication Association, Prag.
- Zimmermann, F. & Kohring, M. (2018 b). „Fake News“ als aktuelle Desinformation. Systematische Bestimmung eines heterogenen Begriffs. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 66, S. 526–541. <https://doi.org/10.5771/1615-634X-2018-4-526>

Literaturverzeichnis 2

Aufsatz „Desinformation: Konzepte, Identifikation, Reichweite und Effekte“
Prof. Dr. Andreas Jungherr
Department of Politics and Public Communication
Universität Koblenz

- Alcott, Hunt, and Matthew Gentzkow. 2017. "Social Media and Fake News in the 2016 Election." *Journal of Economic Perspectives* 31 (2): 211–36. <https://doi.org/10.1257/jep.31.2.211>
- Arif, Ahmer, Leo Graiden Stewart, and Kate Starbird. 2018. "Acting the Part: Examining Information Operations Within #Blacklivesmatter Discourse." In *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction - CSCW*, 2:1–27. 20. New York: ACM. <https://doi.org/10.1145/3274289>
- Arquilla, John, and David Ronfeldt. 1996. *The Advent of Netwar*. Santa Monica: RAND Corporation.
- . 2001. *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Asmolv, Gregory. 2019. "The Effects of Participatory Propaganda: From Socialization to Internalization of Conflicts." *Journal of Design and Science*, no. 6. <https://doi.org/10.21428/7808da6b.833c9940>
- Barthel, Michael, Amy Mitchell, and Jesse Holcomb. 2016. *Many Americans Believe Fake News Is Sowing Confusion*. Washington, DC: Pew Research Center.
- Bastos, Marco, and Johan Farkas. 2019. "'Donald Trump Is My President!': The Internet Research Agency Propaganda Machine." *Social Media + Society* 5 (3): 1–13. <https://doi.org/10.1177/2056305119865466>
- Benford, Robert D., and David A. Snow. 2000. "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment." *Annual Review of Sociology* 26: 611–39. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Bennett, W. Lance, and Steven Livingston. 2018. "The Disinformation Order: Disruptive Communication and the Decline of Democratic Institutions." *European Journal of Communication* 33 (2): 122–39. <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>
- Chadwick, Andrew, and Cristian Vaccari. 2019. *News Sharing on UK Social Media: Misinformation, Disinformation, and Correction*. Loughborough Univeristy: Online Civic Culture Centre.

- Conroy, Niall J., Victoria L. Rubin, and Yimin Chen. 2016. "Automatic Deception Detection: Methods for Finding Fake News." *Proceedings of the Association for Information Science and Technology* 52 (1): 1–4. <https://doi.org/10.1002/pr2.2015.145052010082>
- Del Vicario, Michela, Alessandro Bessi, Fabiana Zollo, Fabio Petroni, Antonio Scala, Guido Caldarelli, H. Eugene Stanley, and Walter Quattrociocchi. 2016. "The Spreading of Misinformation Online." *PNAS: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 113 (3): 554–59. <https://doi.org/10.1073/pnas.1517441113>
- Druckman, James N., and Arthur Lupia. 2016. "Preference Change in Competitive Political Environments." *Annual Review of Political Science* 19: 13–31. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-020614-095051>
- Ecker, Ullrich K. H., Joshua L. Hogan, and Stephan Lewandowsky. 2017. "Reminders and Repetition of Misinformation: Helping or Hindering Its Retraction?" *Journal of Applied Research in Memory and Cognition* 6: 185–92.
- Ecker, Ullrich K. H., Stephan Lewandowsky, Olivia Fenton, and Kelsey Martin. 2014. "Do People Keep Believing Because They Want to? Preexisting Attitudes and the Continued Influence of Misinformation." *Memory & Cognition* 42 (2): 292–304. <https://doi.org/10.3758/s13421-013-0358-x>
- Ecker, Ullrich K. H., Stephan Lewandowsky, Briony Swire, and Darren Chang. 2011. "Correcting False Information in Memory: Manipulating the Strength of Misinformation Encoding and Its Retraction." *Psychonomic Bulletin & Review* 18 (3): 570–78. <https://doi.org/10.3758/s13423-011-0065-1>
- Entman, Robert M. 2004. *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- European Commission: Directorate-General for Communication Networks, Content and Technology. 2018. *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation: Report of the Independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Farkas, Johan, Jannick Schou, and Christina Neumayer. 2018. "Cloaked Facebook Pages: Exploring Fake Islamist Propaganda in Social Media." *New Media & Society* 20 (5): 1850–67. <https://doi.org/10.1177/1461444817707759>
- Fletcher, Richard, Alessio Cornia, Lucas Graves, and Rasmus Kleis Nielsen. 2018. *Measuring the Reach of "Fake News" and Online Disinformation in Europe*. Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-02/Measuring%20the%20reach%20of%20fake%20news%20and%20online%20distribution%20in%20Europe%20CORRECT%20FLAG.pdf>
- Fletcher, Richard, Steve Schifferes, and Neil Thurman. 2017. "Building the 'Truthmeter': Training Algorithms to Help Journalists Assess the Credibility of Social Media Sources." *Convergence*. <https://doi.org/10.1177/1354856517714955>
- Green, Joshua. 2017. *Devil's Bargain: Steve Bannon, Donald Trump, and the Storming of the Presidency*. New York: Penguin Press.
- Grinberg, Nir, Kenneth Joseph, Lisa Friedland, Briony Swire-Thompson, and David Lazer. 2019. "Fake News on Twitter During the 2016 U.S. Presidential Election." *Science* 363 (6425): 374–78. <https://doi.org/10.1126/science.aau2706>
- Guess, Andrew, Jonathan Nagler, and Joshua A. Tucker. 2019. "Less Than You Think: Prevalence and Predictors of Fake News Dissemination on Facebook." *Science Advances* 5 (1): eaau4586. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aau4586>

- High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 2018. Action Plan Against Disinformation. Brussels: European Commission.
- . 2019. Report on the Implementation of the Action Plan Against Disinformation. Brussels: European Commission.
- Huang, Haifeng. 2017. "A War of (Mis)Information: The Political Effects of Rumors and Rumor Rebuttals in an Authoritarian Country." *British Journal of Political Science* 47 (2): 283–311.
<https://doi.org/10.1017/S0007123415000253>
- Jungherr, Andreas, Oliver Posegga, and Jisun An. 2019. "Discursive Power in Contemporary Media Systems: A Comparative Framework." *The International Journal of Press/Politics* 24 (4): 404–25.
<https://doi.org/10.1177/1940161219841543>
- Jungherr, Andreas, Gonzalo Rivero, and Daniel Gayo-Avello. 2020. *Retooling Politics: How Digital Media Are Shaping Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Jungherr, Andreas, Ralph Schroeder, and Sebastian Stier. 2019. "Digital Media and the Surge of Political Outsiders: Explaining the Success of Political Challengers in the United States, Germany, and China." *Social Media + Society* 5 (3): 1–12. <https://doi.org/10.1177/2056305119875439>
- King, Sara B. 2011. "Military Social Influence in the Global Information Environment: A Civilian Primer." *Analyses of Social Issues and Public Policy* 11 (1): 1–26. <https://doi.org/10.1111/j.1530-2415.2010.01214.x>.
- Kumar, K. P. Krishna, and G. Geethakumari. 2014. "Detecting Misinformation in Online Social Networks Using Cognitive Psychology." *Human-Centric Computing and Information Sciences* 4 (14): 1–22.
<https://doi.org/10.1186/s13673-014-0014-x>
- Lazer, David, Matthew A. Baum, Yochai Benkler, Adam J. Berinsky, Kelly M. Greenhill, Filippo Menczer, Miriam J. Metzger, et al. 2018. "The Science of Fake News." *Science* 359 (6380): 1094–6.
<https://doi.org/10.1126/science.aao2998>
- Lewandowsky, Stephan, Werner G. K. Stritzke, Alexandra M. Freund, Klaus Oberauer, and Joachim I. Krueger. 2013. "Misinformation, Disinformation, and Violent Conflict: From Iraq and the 'War on Terror' to Future Threats to Peace." *American Psychologist* 68 (7): 487–501. <https://doi.org/10.1037/a0034515>
- Marwick, Alice, and Rebecca Lewis. 2017. *Media Manipulation and Disinformation Online*. New York, NY: Data & Society. https://datasociety.net/pubs/oh/DataAndSociety_MediaManipulationAndDisinformationOnline.pdf
- McCombs, Maxwell E. 2014. *Setting the Agenda: Mass Media and Public Opinion*. 2nd ed. Cambridge, UK: Policy Press.
- McQuail, Denis. 2010. *McQuail's Mass Communication Theory*. 6th ed. London, UK: SAGE Publications.
- Metaxas, Panagiotis Takis, and Samantha Finn. 2017. "The Infamous #Pizzagate Conspiracy Theory: Insight from a Twittertrails Investigation." *Wellesley College Faculty Research and Scholarship* 188: 1–5.
<https://repository.wellesley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1189&context=scholarship>
- Neuman, W. Russell. 2016. *The Digital Difference: Media Technology and the Theory of Communication Effects*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nielsen, Rasmus Kleis, and Lucas Graves. 2017. "News You Don't Believe": Audience Perspectives on Fake News. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Pomerantsev, Peter. 2019. *This Is Not Propaganda: Adventures in the War Against Reality*. New York: Hachette Group.

- Prior, Markus. 2009. "The Immensely Inflated News Audience: Assessing Bias in Self-Reported News Exposure." *Public Opinion Quarterly* 73 (1): 130–43. <https://doi.org/10.1093/poq/nfp002>
- Shipman, Tim. 2016. *All Out War: The Full Story of Brexit*. London: William Collins.
- Singer, Peter W., and Emerson T. Brooking. 2018. *LikeWar: The Weaponization of Social Media*. Boston: Eamon Dolan.
- Smith, Naomi, and Tim Graham. 2019. "Mapping the Anti-Vaccination Movement on Facebook." *Information Communication & Society* 22 (9): 1310–27. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1418406>
- Starbird, Kate. 2019. "Disinformation's Spread: Bots, Trolls and All of Us." *Nature* 571: 449. <https://doi.org/10.1038/d41586-019-02235-x>
- Starbird, Kate, Ahmer Arif, Tom Wilson, Katherine Van Koevering, Katya Yefimova, and Daniel Scarnecchia. 2018. "Ecosystem or Echo-System? Exploring Content Sharing Across Alternative Media Domains." In *ICWSM 2018: Proceedings of the Twelfth International AAAI Conference on Web and Social Media*, 365–74. Menlo Park: Association for the Advancement of Artificial Intelligence (AAAI).
- Stewart, Leo Graiden, Ahmer Arif, A. Conrad Nied, Emma S. Spiro, and Kate Starbird. 2017. "Drawing the Lines of Contention: Networked Frame Contests Within #Blacklivesmatter Discourse." In *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 1:1–23. 96. New York: ACM. <https://doi.org/10.1145/3134920>
- Subramanian, Samanth. 2017. "Inside the Macedonian Fake-News Complex." *Wired*. <https://www.wired.com/2017/02/veles-macedonia-fake-news/>
- Vargo, Chris J., Lei Guo, and Michelle A. Amazeen. 2018. "The Agenda-Setting Power of Fake News: A Big Data Analysis of the Online Media Landscape from 2014 to 2016." *New Media & Society* 20 (5): 2028–49. <https://doi.org/10.1177/1461444817712086>
- Vosoughi, Soroush, Mostafa 'Neo' Mohsenvand, and Deb Roy. 2017. "Rumor Gauge: Predicting the Veracity of Rumors on Twitter." *ACM Transactions on Knowledge Discovery from Data (TKDD)* 11 (4): 1–36. <https://doi.org/10.1145/3070644>
- Vosoughi, Soroush, Deb Roy, and Sinan Aral. 2018. "The Spread of True and False News Online." *Science* 359 (6380): 1146–51. <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>
- Wardle, Claire. 2019. "Misinformation Has Created a New World Disorder." *Scientific American*, no. 321: 88–93. <https://doi.org/10.1038/scientificamerican0919-88>
- Wardle, Claire, and Hossein Derakhshan. 2017. *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policymaking*. Strasbourg: Council of Europe.
- Zimmermann, Fabian, and Matthias Kohring. 2020. "Mistrust, Disinforming News, and Vote Choice: A Panel Survey on the Origins and Consequences of Believing Disinformation in the 2017 German Parliamentary Election." *Political Communication*. <https://doi.org/10.1080/10584609.2019.1686095>

Literaturverzeichnis 3

Aufsatz „Desinformation als Arbeitsfeld der Medienaufsicht – eine Einschätzung aus rechtswissenschaftlicher Perspektive“

Dr. Frederik Ferreau

Institut für Medienrecht und Kommunikationsrecht

Universität zu Köln

Brings-Wiesen, Tobias: Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, JuWissBlog v. 30.11.2016, abrufbar unter <https://www.juwiss.de/93-2016/>

Ferreau, Frederik: Die Vermessung des Neulands, JuWissBlog v. 29.3.2017, abrufbar unter <https://www.juwiss.de/36-2017/>

Hain, Karl-Eberhard/Ferreau, Frederik/Brings-Wiesen, Tobias: Regulierung sozialer Netzwerke revisited, Kommunikation und Recht (K&R), 2017, S. 433–438.

Heldt, Amélie: Von der Schwierigkeit „fake news“ zu regulieren, JuWissBlog v. 26.7.2018, abrufbar unter <https://www.juwiss.de/71-2018/>

Holznagel, Bernd: Phänomen „Fake News“ – Was ist zu tun? Ausmaß und Durchschlagskraft von Desinformationskampagnen, Multimedia und Recht (MMR), 2018, S. 18–22.

Hoven, Elisabeth/Krause, Melena: Die Strafbarkeit der Verbreitung von „Fake News“, Juristische Schulung (JuS), 2017, S. 1.167–1.170.

Löber, Lena Isabell/Roßnagel, Alexander: Kennzeichnung von Social Bots – Transparenzpflichten zum Schutz integrierer Kommunikation, Multimedia und Recht (MMR) 2019, S. 493–498.

Milker, Jens: „Social-Bots“ im Meinungskampf, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 2017, S. 216–222.

Peukert, Alexander: Gewährleistung der Meinungs- und Informationsfreiheit in sozialen Netzwerken, Multimedia und Recht (MMR), 2018, S. 572–578.