

Florent Thouvenin / Stephanie Volz / Mark Eisenegger /  
Daniel Vogler / Mariela Jaffé

## **Governance von Desinformation in digitalisierten Öffentlichkeiten**

---

Desinformation wird zunehmend als Gefahr für die öffentliche Meinungsbildung wahrgenommen – auch in der Schweiz. Die vorliegende Publikation lotet den Bedarf und den Spielraum für die Governance von Desinformation in der Schweiz aus sozial- und rechtswissenschaftlicher Perspektive aus. Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse werden empirisch fundierte und rechtlich zulässige Governance-Massnahmen zur Bekämpfung von Desinformation vorgeschlagen.

---

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge  
Rechtsgebiete: Medienrecht, Informatik und Recht

Zitiervorschlag: Florent Thouvenin / Stephanie Volz / Mark Eisenegger / Daniel Vogler / Mariela Jaffé, Governance von Desinformation in digitalisierten Öffentlichkeiten, in: Jusletter 5. Februar 2024

## Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Sozialwissenschaftliche Befunde zur Desinformation
  - I. Verfasser:innen und Verbreiter:innen
  - II. Kanäle
  - III. Themen und Formen
  - IV. Nutzung
  - V. Wirkung
- C. Governance von Desinformation in der Schweiz
  - I. Rechtsnormen
    - 1. Grundsatz
    - 2. Materielles Recht
    - 3. Sonderfall: Wahlen und Abstimmungen
    - 4. Rechtsdurchsetzung
  - II. Selbstregulierung
  - III. Selbstorganisation
- D. Empfehlungen
  - I. Vorbemerkungen
    - 1. Handlungsbedarf
    - 2. Auswirkungen der Europäischen Regelungen
  - II. Transparenzvorgaben
    - 1. Trennungsgebot und Kennzeichnungspflichten
    - 2. Besondere Regeln für Personen mit grosser Reichweite
    - 3. Kennzeichnungspflicht für automatisierte Accounts
    - 4. Transparenz des Rankings
    - 5. Zugangsrechte zu Daten
  - III. Institutionelle Massnahmen
    - 1. Desinformations(schutz)beauftragter
    - 2. Desinformations-Monitoringstelle
    - 3. Digitalrat
  - IV. Prozedurale Massnahmen
    - 1. (Staatliche) Streitschlichtungsverfahren
    - 2. Prozedurale Vorgaben für Plattformen
  - V. Indirekte Massnahmen
    - 1. Teilnahme an Europäischen Gremien und Initiativen
    - 2. Steigerung der Medien- und Digitalkompetenz
      - a. Grundsatz
      - b. Jüngere Zielgruppen
      - c. Ältere Zielgruppen
      - d. Menschen mit Migrationshintergrund
    - 3. Stärkung des Informationsjournalismus
    - 4. Gründung einer (kostenlosen) Medienplattform

### A. Einleitung

[1] In vernetzten Gesellschaften werden digital vermittelte Inhalte zunehmend zur wichtigsten Grundlage für Meinungs- und Willensbildungsprozesse.<sup>1</sup> Vor allem für Jugendliche und junge Erwachsene sind die digitalen Kanäle zur zentralen Informationsquelle geworden. Dank der Mög-

---

<sup>1</sup> LINARDS UDRIS/MAUDE RIVIÈRE/DANIEL VOGLER/MARK EISENEGGER, Reuters Institute Digital News Report 2022 – Länderbericht Schweiz, abgerufen unter [https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:04d547fc-0fc3-42fc-bbf8-cee04a06ebcf/DNR\\_22\\_Schweiz.pdf](https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:04d547fc-0fc3-42fc-bbf8-cee04a06ebcf/DNR_22_Schweiz.pdf).

lichkeit zur Interaktion dienen diese Kanäle auch dem sozialen Kontakt, zeigen die Zugehörigkeit zu Gruppen und ermöglichen das Signalisieren der eigenen sozialen Identität.<sup>2</sup> Digitale Medien sind wegen der potenziellen Reichweite, des unbegrenzten Platzangebots, der weitgehend hürdenfreien Zugänglichkeit und der Anonymität gleichzeitig wichtige Kanäle und Katalysatoren für die Verbreitung von Desinformation.<sup>3</sup>

[2] In der EU wird Desinformation verstanden als «nachweislich falsche oder irreführende Informationen, die mit dem Ziel des wirtschaftlichen Gewinns oder der vorsätzlichen Täuschung der Öffentlichkeit konzipiert, vorgelegt und verbreitet werden und öffentlichen Schaden anrichten können».<sup>4</sup> Wir fassen den Begriff der Desinformation weiter und verstehen darunter jegliche in die Welt gesetzte oder verbreitete Falschinformation, die ein gesellschaftlich relevantes Thema oder Ereignis betrifft und geeignet ist, schädigende Wirkungen zu entfalten.<sup>5</sup> Ob die Erstellung und Verbreitung der Information absichtlich erfolgt, ist oft nicht nachweisbar, weshalb wir Intentionalität nicht als Voraussetzung für Desinformation betrachten.

[3] Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Menge an Desinformation in der Schweiz in den letzten Jahren zugenommen hat oder ob sie nur sichtbarer geworden ist, ist eine offene Frage. Aufgrund des direkt-demokratischen Systems kann Desinformation gerade auch in der Schweiz grossen Schaden anrichten. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Governance-Massnahmen aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Perspektive notwendig, umsetzbar und sinnvoll sind, um dem Problem der Desinformation zu begegnen.

[4] Für die Governance von Desinformation lassen sich drei konzeptionell verschiedene Strategien unterscheiden: Erstens kann der Staat durch die Anwendung bestehender und den Erlass neuer Rechtsnormen versuchen, das Verfassen und Verbreiten von Desinformation zu unterbinden. Zweitens können Private selbst tätig werden und Desinformation mit den Mitteln der Ko- und Selbstregulierung sowie durch Selbstorganisation, d.h. unternehmensinterne Regeln wie bspw. «Community Guidelines» begegnen. Die dritte Möglichkeit sind indirekte Massnahmen, die bei der Medienkompetenz der Nutzer:innen ansetzen; diese sollen die Bevölkerung befähigen, Desinformation zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren.

[5] Dieser Beitrag liefert erstmals eine systematische und interdisziplinäre Bestandsaufnahme der sozial- und rechtswissenschaftlichen Forschung und der bestehenden rechtlichen Regelung von Desinformation in der Schweiz. Die Erkenntnisse bilden die Grundlage für die Formulierung von Governance-Massnahmen, die Transparenzvorgaben, institutionelle, prozedurale und indirekte Massnahmen verbinden und einen Anstoss für politische und gesetzgeberische Massnahmen in der Schweiz geben sollen.

---

<sup>2</sup> JAY J. VAN BAVEL/ANDREA PEREIRA, The Partisan Brain: An Identity-Based Model of Political Belief, *Trends in Cognitive Sciences* (2018), 22(3), 213 ff.

<sup>3</sup> SOROUGH VOSOUGHI/DEB ROY/SINAN ARAL, The spread of true and false news online, *Science* 2018, 359(6380), 1146 ff.

<sup>4</sup> Siehe dazu <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/online-disinformation>.

<sup>5</sup> Siehe dazu EDDA HUMPRECHT, Where «fake news» flourishes: a comparison across four Western democracies, *Information, Communication & Society*, 2019/22(13), 1973 ff.

## B. Sozialwissenschaftliche Befunde zur Desinformation

[6] Kommunikationswissenschaftliche und sozialpsychologische Studien zum Phänomen der Desinformation bieten Erkenntnisse zu den Verfasser:innen, Verbreiter:innen, Kanälen und Inhalten sowie zur Nutzung und Wirkung von Desinformation.

### I. Verfasser:innen und Verbreiter:innen

[7] Bei der Untersuchung von Desinformation ist es wichtig, zwischen Verfasser:innen und Verbreiter:innen zu unterscheiden. Verfasser:innen erstellen und veröffentlichen Desinformation erstmals. Verbreiter:innen hingegen tragen durch Teilen, Kommentieren und Liken zur Verbreitung von Desinformation bei. Erst durch die Verbreitung erreicht Desinformation ein grosses Publikum. Das Verfassen von Desinformation ist in der Regel auf wenige Individual- und Kollektivakteur:innen zurückzuführen, die damit politische oder ökonomische Ziele verfolgen. Bei der Verbreitung von Desinformation können hingegen sehr viele Akteur:innen involviert sein.

[8] Die Verbreitung wird durch die Algorithmen der Social-Media-Plattformen gesteuert, die oft Nachrichten mit hohem Interaktionslevel bevorzugen und damit wiederum für eine erhöhte Sichtbarkeit sorgen.<sup>6</sup> Die für Desinformation typische Verwendung von emotionalen und negativen Begriffen führt zu hohem User-Engagement und damit zu einer starken Verbreitung von Desinformation auf Social Media.<sup>7</sup>

[9] Für das Verbreiten von Desinformation werden auch (teil)automatisierte Accounts wie bspw. Social Bots verantwortlich gemacht.<sup>8</sup> Social Bots haben im Zusammenhang mit der Verbreitung von Desinformation viel öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Obwohl Social Bots auch Inhalte erstellen können, wenn sie entsprechend programmiert sind, liegt ihre Rolle vor allem in der Verbreitung. Sie sollen in Debatten auf Social Media gezielt gewisse Frames oder Positionen verstärken oder abschwächen. Social-Bot-Aktivitäten konnten für verschiedene Länder nachgewiesen werden<sup>9</sup>, insbesondere in Konfliktsituationen, bspw. im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine.<sup>10</sup> Dem stehen Erkenntnisse entgegen, die zeigen, dass die Reichweiten von Social Bots vorsichtig zu bewerten sind.<sup>11</sup> Studien für die Schweiz fanden bislang keine bis sehr wenig Hinweise für problematische Social-Bot-Aktivitäten, auch nicht mit Bezug auf Desinformation während der Covid-19-Pandemie.<sup>12</sup> Zur Frage, inwieweit Anwendungen der Künstlichen Intelli-

---

<sup>6</sup> EDDA HUMPRECHT/FRANK ESSER/PETER VAN AELST/ANNA STAENDER/SOPHIE MOROSLI, The sharing of disinformation in cross-national comparison: analyzing patterns of resilience, *Information, Communication & Society* 2021, 1 ff.

<sup>7</sup> VOSOUGHI et al. (Fn. 3), 1146 ff.

<sup>8</sup> EMILIO FERRARA, Disinformation and social bot operations in the run up to the 2017 French presidential election, *First Monday* 2017, 22(8).

<sup>9</sup> TOBIAS KELLER/ULRIKE KLINGER, Social bots in election campaigns: Theoretical, empirical, and methodological implications, *Political Communication*, 2019/36(1), 171 ff.

<sup>10</sup> SIMON HEGELICH/DIETMAR JANETZKO, Are social bots on Twitter political actors? Empirical evidence from a Ukrainian social botnet, *Proceedings of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media 2016 (ICWSM 2016)*, 579 ff.

<sup>11</sup> ADRIAN RAUCHFLEISCH/JONAS KAISER, The false positive problem of automatic bot detection in social science research, *PLoS ONE* 2020/15(10).

<sup>12</sup> ADRIAN RAUCHFLEISCH/DANIEL VOGLER/MARK EISENEGGER, Wie das Coronavirus die Schweizer Twitter-Communitys infizierte, *Jahrbuch Qualität der Medien*, Zürich 2020, 61 ff.

genz (KI) zu einer Zunahme der Produktion und Verbreitung von Desinformation in der Schweiz führen, liegen noch keine gesicherten empirischen Befunde zur Schweiz vor.

## II. Kanäle

[10] Desinformation ist aufgrund der hohen Reichweite und der schnellen, teilautomatisierten und gegebenenfalls auch teilpersonalisierten Verbreitung von Inhalten vor allem ein Problem des digitalen Medien- und Informationskonsums. Dabei spielen Social Media, allen voran die grossen Plattformen wie Facebook, Instagram, TikTok und Twitter/X, Videoplattformen wie YouTube sowie Messengerdienste wie WhatsApp und Telegram, eine grosse Rolle.

[11] Vor allem Social Media werden mit der Verbreitung von Desinformation assoziiert. So gaben 62% der Schweizer:innen in einer repräsentativen Umfrage an, dass sie auf Social Media oft oder sehr oft auf Desinformation treffen.<sup>13</sup> Für Videoplattformen beträgt dieser Wert 36%. Zunehmend rücken auch Messengerdienste wie Telegram und WhatsApp als Verbreitungskanäle in den Vordergrund. Weil insbesondere bei Telegram (Selbst-)Regulierungsmassnahmen weitgehend fehlen, hat der Messengerdienst den Ruf erlangt, ein sicherer Ort für Personen zu sein, die auf anderen Plattformen gesperrt wurden.<sup>14</sup> So brachten 28% der Schweizer Bevölkerung Messengerdienste mit Desinformation in Verbindung.<sup>15</sup>

[12] Kommunikation über Messengerdienste ist weitgehend private Kommunikation. Gruppenmitglieder oder Organisatoren bestimmen selbst, wie öffentlich die Debatten und Inhalte sind. Sie können als semi-öffentliche oder komplett geschlossene Gruppe aufgesetzt werden. Es handelt sich also meistens um eine Kommunikation unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit, bei der Mechanismen der sozialen Kontrolle und zur Überprüfung des Wahrheitsgehaltes weniger gut greifen. Dies steht im Gegensatz zur Kommunikation in journalistischen Medien oder auf grossen Plattformen wie Facebook, Instagram und Twitter/X oder auf der Videoplattform YouTube, die weitestgehend öffentlich ist, und die einer stärkeren öffentlichen Kontrolle und Validierung unterliegt. Das macht Messengerdienste zu einer grossen Herausforderung für die Governance von Desinformation. Diese Privatisierung öffentlicher Debatten<sup>16</sup> ist ein Problem für den demokratischen Diskurs. Radikalität und Verbreitung von Desinformation verschiebt sich so in den privaten Bereich.<sup>17</sup> Allfällige problematische Entwicklungen sind weniger sichtbar, bleiben aber bestehen.

---

<sup>13</sup> DANIEL VOGLER/LISA SCHWAIGER/JÖRG SCHNEIDER/LINARDS UDRIS/DARIO SIEGEN/SARAH MARSCHLICH/ADRIAN RAUCHFLEISCH/MARK EISENEGGER, Falschinformationen, Alternativmedien und Verschwörungstheorien – Wie die Schweizer Bevölkerung mit Desinformation umgeht, Bericht für das Bundesamt für Kommunikation 2021.

<sup>14</sup> RICHARD ROGERS, Deplatforming: Following extreme Internet celebrities to Telegram and alternative social media, *European Journal of Communication* 2020, 35(3), 7662 ff.

<sup>15</sup> VOGLER et al. (Fn. 13).

<sup>16</sup> MARK EISENEGGER, Dritter, digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit als Folge der Plattformisierung, in: Mark Eisenegger/Marlis Anette Prinzing/Patrik Ettinger/Roger Blum (Hrsg.), *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit. Historische Verortung, Modelle und Konsequenzen*, Wiesbaden 2021, 17 ff.

<sup>17</sup> ROGERS (Fn. 14).

### III. Themen und Formen

[13] Die Themen von Desinformation spiegeln oftmals die gesellschaftliche Entwicklung, eine spezifische Ereignislage oder die politische Agenda wider.<sup>18</sup> Gerade während Krisen ist mit einer zunehmenden Verbreitung von Desinformation zu rechnen.<sup>19</sup> So zirkulierte bspw. 2020 und 2021 insbesondere Desinformation zum Thema der Corona-Pandemie. Aktuell ist mit einer starken Verbreitung von Desinformation zum Krieg in der Ukraine und zur Krise im Gaza-Streifen auszugehen. Desinformation ist damit auch einem zeitlichen Wandel ausgesetzt, zumindest was ihre Sichtbarkeit und die wahrgenommene, gesamtgesellschaftliche Bedeutung betrifft.

[14] Inhaltlich lässt sich Desinformation häufig den Themenschwerpunkten innere Sicherheit (Kriminalität und Justiz) sowie Migration und Flucht zuordnen, wobei die Themen oft kombiniert werden.<sup>20</sup> Damit spiegeln die Themen klassische Schwerpunkte populistischer und rechtskonservativer Akteur:innen.<sup>21</sup> Daneben kann Desinformation auch im Zusammenhang mit Gesundheitsthemen festgestellt werden.<sup>22</sup> Welches Themenspektrum jeweils adressiert wird, hängt – wie eine ländervergleichende Analyse zeigt<sup>23</sup> – massgeblich von den jeweils national diskutierten Themen ab.

[15] Desinformation zu unterschiedlichen Themen kann in verschiedenen Formen aufbereitet werden, klassischerweise als Text, der sich ohne grossen Aufwand produzieren und über verschiedene Kanäle einfach verbreiten lässt. Viele emotionsbezogene Worte und moralische Inhalte erhöhen dabei die Aufmerksamkeit für und die Interaktion mit den Inhalten.<sup>24</sup> Mit der technischen Entwicklung rücken immer stärker auch Bild-, Audio- und Videoinhalte in den Fokus.<sup>25</sup> Manipulierte oder aus dem Kontext gerissene Bilder und Videos werden verwendet, um Desinformation besonders echt und glaubwürdig wirken zu lassen. Aus der sozialpsychologischen Forschung zum sog. «Truthiness-Effekt» ist bekannt, dass Aussagen, die um nicht-informative Bilder ergänzt werden (also Bilder ohne weiteren Informationsgehalt), eher geglaubt werden als Aussagen ohne Bilder.<sup>26</sup> Jüngst werden sog. Deep Fakes prominent diskutiert.<sup>27</sup> Dabei handelt es sich um realistisch wirkende Bilder oder Videos, bspw. mit prominenten Personen, die mithilfe von Techniken der KI erstellt, abgeändert oder verfälscht werden.

---

<sup>18</sup> HUMPRECHT (Fn. 5).

<sup>19</sup> ANNA STAENDER/EDDA HUMPRECHT/FRANK ESSER/SOPHIE MOROSOLI/PETER VAN AELST, Is sensationalist disinformation more effective? Three facilitating factors at the national, individual, and situational level, *Digital Journalism* 2021, 1 ff.

<sup>20</sup> HUMPRECHT (Fn. 5).

<sup>21</sup> MARTIN STEINEBACH/KATHARINA BADER/LARS RINSORF/NICOLE KRÄMER/ALES ROSSNAGEL, Desinformation aufdecken und bekämpfen – Interdisziplinäre Ansätze gegen Desinformationskampagnen und für Meinungsp pluralität, Baden-Baden 2020.

<sup>22</sup> J. SCOTT BRENNEN/FELIX M. SIMON/RASMUS K. NIELSEN, Beyond (Mis)Representation: Visuals in COVID-19 Misinformation, *The International Journal of Press/Politics*, 2021/26(1), 277 ff.

<sup>23</sup> HUMPRECHT (Fn. 5).

<sup>24</sup> WILLIAM J. BRADY/ANA P. GANTMAN/JAY J. VAN BAVEL, Attentional capture helps explain why moral and emotional content go viral, *Journal of Experimental Psychology* 2021: General 149(4), 746 ff.

<sup>25</sup> BRENNEN et al. (Fn. 22).

<sup>26</sup> ERYN J. NEWMAN/LYNN ZHANG, Truthiness: How non-probative photos shape belief, in: Rainer Greifeneder/Mariela Jaffé/Eryn Newman/Norbert Schwarz (Hrsg.), *The psychology of fake news: Accepting, sharing, and correcting misinformation* 2020, 90 ff.

<sup>27</sup> CRISTIAN VACCARI/ANDREW CHADWICK, Deepfakes and disinformation: Exploring the impact of synthetic political video on deception, uncertainty, and trust in news, *Social Media + Society* 2020, 6(1).

## IV. Nutzung

[16] Von bekannten Beispielen abgesehen, ist oft schwer zu bewerten, wie intensiv Desinformation tatsächlich genutzt wird und ob Desinformation mit Verhalten in kausalem Zusammenhang steht. Je nach Methoden und analysiertem Land lassen sich zu diesen Fragen unterschiedliche Erkenntnisse gewinnen: In der Einschätzung der Teilnehmenden einer Schweizer Befragungsstudie<sup>28</sup> stiessen knapp ein Viertel (25%) der Befragten oft oder sehr oft auf Desinformation und rund ein Fünftel (21%) schätzte das Ausmass an Desinformation in der Schweiz als gross oder sehr gross ein. In einer Studie des Bundesamts für Statistik gaben 51% der Befragten im Herbst 2023 an, in den letzten drei Monaten im Netz auf falsche oder fragwürdige Inhalte oder Informationen gestossen zu sein.<sup>29</sup>

[17] Diese Studien, die die Reichweite von Desinformation messen, basieren in der Regel auf Befragungsdaten<sup>30</sup> oder auf der Analyse der Interaktionen (Likes, Shares, Comments) mit den Inhalten, die Desinformation enthalten.<sup>31</sup> Beide methodischen Herangehensweisen bieten nur Näherungswerte zur tatsächlichen Reichweite von Desinformation, die auf Basis dieser Ansätze über- oder unterschätzt werden kann.

## V. Wirkung

[18] Die Verbreitungsmuster und die potenzielle Wirkmacht von Desinformation variiert je nach Land und damit nach politischen, medialen und ökonomischen Rahmenbedingungen: So sind bspw. Länder mit starker politischer Polarisierung oder ausgeprägtem Populismus besonders anfällig für Desinformation. Ein heterogenes Mediennutzungsrepertoire und eine starke Nutzung von Service-Public-Medien stärken dagegen die Resilienz, also die Widerstandskraft, gegenüber Desinformation<sup>32</sup>. Die wenige Forschung zur Schweiz zeigt, dass die hiesige Bevölkerung vergleichsweise resilient gegen Desinformation ist.<sup>33</sup> Begründet wird dies mit der Kleinräumigkeit und der damit verbundenen höheren sozialen Kontrolle, der wenig polarisierten Gesellschaft, dem starken medialen Service public und dem nach wie vor qualitativ hochwertigen Informationsjournalismus.

[19] Insgesamt zeigt die Persuasionsforschung geringe und zielgruppenspezifische Effekte von Mediennutzung auf individuelle Einstellungen. Das gilt auch für den Bereich der Desinformation.<sup>34</sup> Generell geht die Forschung von eher geringen Effekten von Desinformation auf der Indivi-

---

<sup>28</sup> VOGLER et al. (Fn. 13).

<sup>29</sup> Siehe dazu <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.28465185.html>.

<sup>30</sup> VOGLER et al. (Fn. 13).

<sup>31</sup> ALEXANDER SÄNGERLAUB, Fakten versus Fakes: Was Fact Checking als Massnahme gegen Desinformation leisten kann und was nicht, in: Ralf Hohlfeld/Michael Harnischmacher/Elfi Heinke /Lea Lehner/Michael Sengl (Hrsg.), Fake News und Desinformation: Herausforderungen für die vernetzte Gesellschaft und die empirische Forschung, Baden-Baden 2020, 99 ff.

<sup>32</sup> HUMPRECHT et al. (Fn. 6).

<sup>33</sup> EDDA HUMPRECHT/FRANK ESSER/PETER VAN AELST, Resilience to online disinformation: A framework for cross-national comparative research, *The International Journal of Press/Politics* 2020, 25(3).

<sup>34</sup> HUNT ALLCOTT/MATTHEW GENTZKOW/CHUAN YU, Trends in the diffusion of misinformation on social media, *Research and Politics* 2019, 6(2), 211 ff.

dualebene aus.<sup>35</sup> Befragungsstudien im Experimentaldesign zeigen, dass Desinformation eher bei Menschen wirkt, die Social Media<sup>36</sup> oder alternative Medien<sup>37</sup> als Informationsquelle nutzen und journalistischen Medien nicht vertrauen. Weiter zeigt sich, dass Desinformation bei wiederholtem Kontakt eher geglaubt wird.<sup>38</sup> Desinformation erzeugt zudem eher eine Wirkung bei Menschen, deren Einstellung und Weltanschauung mit der verbreiteten Desinformation korrespondiert und die eine geringere Bildung aufweisen.<sup>39</sup> Auf Social Media kann die zielgruppen-spezifische Ausrichtung und Formulierung von Informationen (sog. Microtargeting) die Effekte von Desinformation zusätzlich verstärken.<sup>40</sup> Gerade die Kombination aus Microtargeting und KI hat grosses Potenzial, skaliert Zielgruppen mit spezifischer Desinformation zu erreichen.<sup>41</sup>

[20] Die Bedeutung von Desinformation für gesamtgesellschaftliche Prozesse ist aufgrund der meist multikausalen Zusammenhänge kaum empirisch überprüfbar.<sup>42</sup> Aussagen über potenzielle Folgen für die Gesamtbevölkerung basieren daher meist auf eher theoretisch-konzeptionellen Überlegungen: Häufig werden dabei die potenziellen Folgen von Desinformation auf Meinungs- und Willensbildungsprozesse in Demokratien thematisiert, insbesondere während Abstimmungen und Wahlen.<sup>43</sup>

### C. Governance von Desinformation in der Schweiz

[21] Das Schweizer Recht kennt keine Normen, die spezifisch für das Erfassen von Desinformation geschaffen wurden. Ko-Regulierung gibt es in diesem Bereich nicht. In der Selbstregulierung finden sich mit dem Presserat und der Lauterkeitskommission immerhin zwei Instrumente, mit denen sich Desinformation erfassen lässt. Im Wesentlichen hat man in der Schweiz bisher darauf vertraut, dass die Social-Media-Plattformen im Rahmen der Selbstorganisation geeignete Massnahmen erlassen und dass sie die Vorgaben des europäischen Rechts auch in der Schweiz beachten.

[22] Anders als die Schweiz hat die Europäische Union (EU) Normen erlassen und Initiativen ergriffen, die spezifisch das Problem der Desinformation erfassen. Namentlich der Digital Services Act (DSA)<sup>44</sup> enthält eine Reihe von Regelungen, die (auch) der Bekämpfung von Desinformation

---

<sup>35</sup> CHRISTOPH A. BAIL/BRIAN GUAY/EMILY MALONEY/AIDAN COMBS/D. SUNSHINE HILLYGUS/FRIEDOLIN MERHOUT/DEEN FREELON/ALEXANDER VOLFOVSKY, Assessing the Russian Internet Research Agency's impact on the political attitudes and behaviors of American Twitter users in late 2017, *Proceedings of the national academy of sciences* 2020, 117(1), 243 ff.

<sup>36</sup> HUNT ALLCOTT/MATTHEW GENTZKOW, Social media and fake news in the 2016 election, *Journal of Economic Perspectives* 2017, 31(2).

<sup>37</sup> STAENDER et al. (Fn. 19).

<sup>38</sup> GORDON PENNYCOOK/TYRONE D. CANNON/DAVID G. RAND, Prior exposure increases perceived accuracy of fake news, *Journal of Experimental Psychology: General* 2018, 147(12), 1865 ff.

<sup>39</sup> ALLCOTT/GENTZKOW (Fn. 36).

<sup>40</sup> CHRISTOPHER WALKER/STEPHAN O'NEILL/LEE DE-WIT, Evidence of Psychological Targeting but not Psychological Tailoring in Political Persuasion Around Brexit, *Experimental Results, Psychology and Psychiatry* 2020, 1 ff.

<sup>41</sup> STEFAN FEUERRIEGEL/JOCHEN HARTMANN/CHRISTIAN JANIESCH/PATRICK ZSCHECH, Generative AI, *Bus Inf Syst Eng* (2023).

<sup>42</sup> ZOE ADAMS/MAGDA OSMAN/CHRISTOS BECHLIVANIDIS/BJÖRN MEDER, (Why) Is Misinformation a Problem? *Perspectives on Psychological Science* 2023/18 (6) 2023, 1436 ff.

<sup>43</sup> VOGLER et al. (Fn. 13).

<sup>44</sup> Auch: Gesetz über digitale Dienste, Digital Services Act und zur Änderung RL 2000/31/EG, COM (2020) 825 final.



dienen. Das primäre Ziel des DSA besteht darin, die Verbreitung von rechtswidrigen Inhalten im Internet zu unterbinden. Dafür sind verschiedene prozedurale Massnahmen vorgesehen.<sup>45</sup> Unter anderem müssen Plattformen ein Meldeverfahren etablieren, über das Nutzer:innen rechtswidrige Inhalte melden können (Art. 16 DSA); dieses Verfahren wird durch einen Beschwerdemechanismus ergänzt (Art. 20 f. DSA). Zudem gelten Transparenzvorschriften für Werbung und Empfehlungssysteme (Algorithmen) auf bestimmten Plattformen (Art. 26 f. DSA). Für grosse Plattformen und Suchmaschinen gibt es auch Vorgaben zur Bekämpfung von rechtmässigen Inhalten von Desinformation (Art. 34 ff. DSA). Zusätzliche Massnahmen enthält der sog. «Verstärkte Verhaltenskodex für Desinformation»<sup>46</sup>, der zwischen den Plattformen vereinbart wurde. Dieser ergänzt die Bestimmungen des DSA und sieht gemeinsame Anstrengungen der Plattformen zur Bekämpfung von Desinformation vor.

## I. Rechtsnormen

### 1. Grundsatz

[23] Aus rechtlicher Sicht ist die Unterscheidung zwischen rechtswidrigen und rechtmässigen Inhalten von Desinformation zentral. In einem weiten Sinn als rechtswidrig bezeichnen lassen sich Inhalte, die gegen objektive Rechtsnormen verstossen und solche, die subjektive Rechte verletzen, bspw. Persönlichkeitsrechte. Rechtmässig sind Inhalte, die weder gegen objektive Rechtsnormen verstossen noch subjektive Rechte verletzen. Das Schweizer Recht kennt eine Reihe von Normen, nach denen bestimmte Inhalte als rechtswidrig zu qualifizieren sind. Diese zielen zwar nicht primär auf das Problem der Desinformation, können beim Vorliegen von rechtswidrigen Inhalten aber angewendet werden, um die Verbreitung von Desinformation zivil- oder strafrechtlich zu verhindern und zu sanktionieren.

[24] Die Normen, welche die Rechtswidrigkeit von Inhalten begründen, beruhen stets auf einer Abwägung von Grundrechten, namentlich zwischen der Meinungsfreiheit einerseits und dem Schutz der Menschenwürde und der persönlichen Freiheit andererseits. Dabei ist zu beachten, dass der Schutz der Meinungsfreiheit in der Schweiz sehr weit geht und auch unwahre Tatsachenbehauptungen umfasst.<sup>47</sup> Damit kann auch die absichtliche Verbreitung von Desinformation von der Meinungsfreiheit geschützt sein. Objektive Rechtsnormen (bspw. das Verbot von öffentlichen Aufrufen zu Hass oder Diskriminierung) und subjektive Rechte (bspw. Persönlichkeitsrechte), bestehen nur, wenn die Abwägung der Grundrechte zum Ergebnis geführt hat, dass die Meinungsfreiheit zum Schutz überwiegender Interessen eingeschränkt werden muss, bspw. zum Schutz des öffentlichen Friedens oder der Persönlichkeit der betroffenen Personen.

[25] Bei rechtmässigen Inhalten darf sich der Staat grundsätzlich nicht in die Kommunikation einmischen. Staatliche Massnahmen sind nur denkbar, wenn sie erforderlich sind, um das Funk-

---

<sup>45</sup> Ausführlich dazu Bericht C.II.

<sup>46</sup> Abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

<sup>47</sup> MARKUS SCHEFER, Kommunikationsgrundrechte N 8, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. II. Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zürich 2020; RAPHAELA CUENI, Falsche und irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz, ex ante 2019/1, 3 ff., 4 ff.; REGULA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, § 18 Rn. 17; BSK BV-HERTIG, Art. 16 N 9, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-VERFASSER:IN); JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, 393.

tionieren der (öffentlichen) Kommunikationsprozesse zu gewährleisten. Das bloss Bestehen und Verbreiten von falschen Informationen ist für die öffentliche Meinungsbildung auch nicht per se problematisch. Heikel wird es erst, wenn falsche Informationen ein grosses Publikum erreichen und schädliche Wirkungen entfalten, indem sie bspw. das Vertrauen in die demokratischen Institutionen untergraben oder Wahlen und Abstimmungen zu verfälschen drohen.

## 2. Materielles Recht

[26] Im materiellen Recht findet sich eine Reihe von Normen, die bestimmte Inhalte als rechtswidrig qualifizieren. Wenn sich Desinformation auf Individuen bezieht, kann sie unter Umständen als Persönlichkeits- oder Ehrverletzung i.S.v. Art. 28 ff. ZGB oder Art. 173 ff. StGB zu qualifizieren sein.<sup>48</sup> Desinformation kann zudem gegen das UWG verstossen, wenn sie zur Beeinflussung des Wettbewerbs geeignet ist.<sup>49</sup> Auch im Gesundheitsrecht finden sich Normen, welche die öffentliche Gesundheit vor Beeinflussung durch Desinformation schützen, bspw. im Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte («HMG») und im Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände («LMG»). So darf bspw. für verschreibungspflichtige Medikamente keine Publikumswerbung gemacht werden und für die übrigen Arzneimittel ist irreführende oder der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten widersprechende Werbung verboten (Art. 32 HMG). Auch für Lebensmittel (inkl. Bedarfsgegenstände und Kosmetika) besteht ein Verbot irreführender Angaben (Art. 18 LMG).

[27] Relevante Normen finden sich auch im Strafrecht, das nicht nur Individuen, sondern auch gewisse kollektive Rechtsgüter schützt, bspw. den öffentlichen Frieden.<sup>50</sup> So macht sich strafbar, wer der Bevölkerung wider besseres Wissen eine Gefahr für Leib, Leben oder Eigentum vorspiegelt (Art. 258 StGB). Strafbar macht sich auch, wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen eines geschützten Merkmals wie Rasse oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft (Art. 261<sup>bis</sup> Abs. 1 StGB), wer öffentlich auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung dieser Personen gerichtete Ideologien verbreitet (Art. 261<sup>bis</sup> Abs. 2 StGB) und wer Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, verharmlost oder rechtfertigt (Art. 261<sup>bis</sup> Abs. 4 StGB).<sup>51</sup> Strafbar ist auch das Verbreiten von Information, die auf die Störung der verfassungsmässigen Ordnung abzielt (Art. 275 StGB) oder die Beziehungen zum Ausland stört, etwa durch die Beleidigung eines fremden Staates (Art. 296 StGB) oder einer zwischenstaatlichen Organisation (Art. 297 StGB).

## 3. Sonderfall: Wahlen und Abstimmungen

[28] Ein besonderer Schutz besteht bei Wahlen und Abstimmungen. Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung der Stimmberechtigten und deren unverfälschte Willenskundgabe.<sup>52</sup> Kon-

---

<sup>48</sup> Siehe dazu ausführlich im Bericht C.IV.2.a.

<sup>49</sup> Siehe dazu im Bericht C.IV.2.b.

<sup>50</sup> PETER MÜLLER, Abstinenz und Engagement des Strafrechts im Kampf gegen Ausländerfeindlichkeit, AJP 1996, 659 ff., 664; BSK StGB-TRECHSEL/VEST, Art. 261<sup>bis</sup> N 6 in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Strafgesetzbuch/Jugendstrafgesetz, Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2019 (zit: BSK StGB-VERFASSER:IN), m.H. auf abweichende Ansichten.

<sup>51</sup> Grundlegend zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB: MÜLLER (Fn. 50), 665 ff.

<sup>52</sup> Siehe dazu ausführlich im Bericht C.III.4.3; C.IV.2.b.iv.

krete Vorgaben für Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene finden sich im Bundesgesetz über die politische Rechte («BPR»). Nach Art. 77 BPR kann Beschwerde geführt werden, wenn es bei Wahlen und Abstimmungen zu Unregelmässigkeiten kommt. Allfällige Unregelmässigkeiten sind nach Möglichkeit vor Abschluss des Wahl- und Abstimmungsverfahrens zu beheben (Art. 79 BPR). Das Gesetz regelt nicht, welche Massnahmen zu treffen sind, wenn Unregelmässigkeiten nach Abschluss des Verfahrens festgestellt werden. Das Bundesgericht hat aber in seiner Rechtsprechung festgehalten, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt werden kann, das den freien Willen der Stimmbürger:innen nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.<sup>53</sup> Wenn der freie Wille nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht wurde, muss die Wahl oder Abstimmung wiederholt werden.<sup>54</sup>

[29] Die Regeln sollen in erster Linie eine unzulässige Einflussnahme durch den Staat verhindern. Allerdings können auch Private Desinformation verbreiten und die freie Willensbildung bei Wahlen und Abstimmungen beeinflussen.<sup>55</sup> In schwerwiegenden Fällen von irreführender oder falscher privater Propaganda kommt dem Staat eine Pflicht zur Richtigstellung zu.<sup>56</sup> Nur wenn die private Einwirkung mit unwahren oder irreführenden Angaben zu einem derart späten Zeitpunkt erfolgt, dass es den Stimmberechtigten nicht mehr möglich ist, sich aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen und deren Auswirkung auf die Wahl oder Abstimmung «ausser Zweifel steht oder zumindest als sehr wahrscheinlich erscheint», ist die betroffene Wahl oder Abstimmung zu wiederholen.<sup>57</sup> Der Schutz der politischen Willensbildung wird durch die Bestimmungen über die Vergehen gegen den Volkswillen teilweise auch strafrechtlich abgesichert (Art. 279 ff. StGB). Diese Tatbestände schützen allerdings in erster Linie die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts, nicht die Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen.<sup>58</sup>

#### 4. Rechtsdurchsetzung

[30] Bei der Rechtsdurchsetzung stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen Plattformen für rechtswidrige Inhalte verantwortlich gemacht werden können, die

---

<sup>53</sup> BGE 124 I 55 E. 2.a); BGE 138 I 61 E. 6.2.

<sup>54</sup> BGE 112 Ia 129 E. 3.a); grundlegend m.w.H.; GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 34 N 8.

<sup>55</sup> BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N 32; MICHEL BESSON/VÉRONIQUE BOILLET, The guarantee of political rights in view of misinformation: Is new regulation needed for Swiss referenda?, in: Sandrine Baume/Véronique Boillet/Vincent Martenet, Misinformation in referenda, London 2021, 246.

<sup>56</sup> BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N 32.

<sup>57</sup> BGE 135 I 292 E. 4.1; BGE 119 Ia 271 E. 3.c); BGE 112 Ia 129 E. 3.a); BGer 1C\_472/2010 vom 20. Januar 2011, E. 4; SCHEFER (Fn. 47), N 96; BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N 38; BIAGGINI (Fn. 54), Art. 34 N 8, m.w.H.; siehe dazu auch BESSON/BOILLET (Fn. 55), 239; DENISE BUSER, Gibt es Grenzen der Einflussnahme Privater in Abstimmungskampagnen?, Jusletter 18. Mai 2015, Rz. 8 ff. Das Bundesgericht hat die Wiederholung einer Abstimmung aufgrund privater Einflussnahme in einem Fall bejaht, in dem die Stimmberechtigten keine Möglichkeit hatten, einen für die Abstimmung relevanten Vertrag einzusehen und zu prüfen; dieser Vertrag enthielt objektiv unzutreffende Tatsachenbehauptungen und wurde den Stimmberechtigten erst in einem äusserst späten Zeitpunkt (in der Gemeindeversammlung am Tag der Abstimmung) präsentiert; BGE 135 I 292 E. 4.1, E. 4.3.

<sup>58</sup> Siehe dazu auch PATRICIA EGLI/DAVID RECHSTEINER, Social Bots und Meinungsbildung in der Demokratie, AJP 2017, 249 ff., 253.

von ihren Nutzer:innen über ihre Dienste verbreitet werden. Diese Frage hat der Schweizer Gesetzgeber bisher nicht geklärt; in Lehre und Rechtsprechung ist sie umstritten.<sup>59</sup>

[31] Aus zivilrechtlicher Sicht geht man bei Social-Media-Plattformen davon aus, dass zumindest negatorische Ansprüche, bspw. der Anspruch auf Sperrung oder Löschung eines rechtswidrigen Beitrages, gegen die Anbieter von Social-Media-Diensten geltend gemacht werden können.<sup>60</sup> Das dürfte auch bei anderen Plattformen gelten, nicht aber bei Messengerdiensten. Da diese Dienste die über sie verbreiteten Inhalte nicht zur Kenntnis nehmen und einzelne Inhalte auch nicht löschen können, wirken sie an Rechtsverletzungen nicht in rechtlich relevanter Weise mit. Gegen Messengerdienste können deshalb bisher keine Ansprüche geltend gemacht werden.

[32] Aus strafrechtlicher Sicht steht eine mögliche Gehilfenschaft (Art. 25 StGB) von Social-Media-Plattformen im Vordergrund; die Voraussetzungen einer aktiven Gehilfenschaft werden allerdings in der Regel aufgrund des fehlenden Vorsatzes nicht erfüllt sein.<sup>61</sup> Ungeklärt ist bislang, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Gehilfenschaft durch Unterlassung vorliegen kann.<sup>62</sup>

## II. Selbstregulierung

[33] Das wichtigste Selbstregulierungsorgan im Bereich der Medien ist der Presserat. Dieser hat den sog. Journalistenkodex erlassen, der aus der «Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten» und den dazugehörigen Richtlinien besteht.<sup>63</sup> Mit Blick auf Desinformation ist insbesondere die «Richtlinie 1.1 Wahrheitssuche» relevant. Nach dieser stellt «die Wahrheitssuche (...) den Ausgangspunkt der Informationstätigkeit dar. Sie setzt die Beachtung verfügbarer und zugänglicher Daten, die Achtung der Integrität von Dokumenten (Text, Ton und Bild), die Überprüfung und die allfällige Berichtigung voraus».

[34] Auch im Bereich der Werbung besteht mit der schweizerischen Lauterkeitskommission («SLK») ein Organ der (branchenübergreifenden) Selbstregulierung. Die SLK wendet ihre eigenen Grundsätze und das UWG an. Ihr gehören alle bedeutenden Organisationen der Werbewirtschaft an. Sie beurteilt unlautere Sachverhalte im Bereich der kommerziellen Kommunikation; darunter kann auch Desinformation fallen.<sup>64</sup> So hält Grundsatz A.1. Abs. 2 fest, dass kommerzielle Kommunikation unter anderem wahrheitsgemäss sein muss.

---

<sup>59</sup> Die Verantwortlichkeit ist je nach Rechtsgebiet anders zu beurteilen; zum Zivilrecht siehe insb. BGer 5A\_792/2011 vom 14. Januar 2013; Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern, Bericht des Bundesrates vom 11. Dezember 2015; Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, Nachfolgebericht des Bundesrates zum Postulatsbericht Amherd 11.3912 «Rechtliche Basis für Social Media», 28 f.; zum Strafrecht siehe: PETER NOBEL/ROLF H. WEBER, 5. Kapitel N 23 ff.; CHRISTOF RIEDO/ROBIN BEGLINGER, Ehrverletzungen im Internet – insbesondere auf Facebook, AJP 2021, 1249 ff., 1261 f.; DAVID EQUEY, La responsabilité pénale des fournisseurs de services Internet, Diss. Lausanne 2016, 236 ff., 308 ff.; MARCEL ALEXANDER NIGGLI/Franz RIKLIN/GÜNTER STRATENWERTH, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Internet-Providern, medialex 1/2000, 1 ff.

<sup>60</sup> FLORENT THOUVENIN, Vergleichs- und Bewertungsdienste: eine Analyse aus Sicht des Wettbewerbsrechts (UWG), in: Florent Thouvenin/Rolf H. Weber (Hrsg.), Werbung – Online, Zürich/Basel/Genf 2017, 131 ff., 155 ff.; zur Problematik der Rechtsdurchsetzung siehe auch ANDREAS HEINEMANN/BEAT ALTHAUS, Posten, Liken, Sharen – Urheberrecht in sozialen Netzwerken, Jusletter 12. Oktober 2015, Rz. 15 ff.

<sup>61</sup> Weiteres dazu im Bericht C.IV.4.a.

<sup>62</sup> RIEDO/BEGLINGER (Fn. 59), 1261.

<sup>63</sup> Abrufbar unter <https://presserat.ch/category/aktuell/>.

<sup>64</sup> Abrufbar unter <https://www.faire-werbung.ch/de/ueberuns/>.

[35] Die Frage der Haftung von Plattformen wird im «Code of Conduct Hosting (CCH)»<sup>65</sup> geregelt, der vom Swico, dem Schweizer Wirtschaftsverband der IT- und Online-Branche, erlassen wurde. Als Hosting-Provider gelten Anbieter von Diensten, die es Dritten ermöglichen, Inhalte zu speichern, zu bearbeiten und Dritten zugänglich zu machen. Im CCH wird geregelt, wie Hosting-Anbieter vorgehen müssen, wenn rechtswidrige Inhalte auf ihren Plattformen gespeichert werden. Die Massnahmen orientieren sich dabei weitgehend an den Vorgaben des EU-Rechts.

### **III. Selbstorganisation**

[36] Bereits vor Erlass der einschlägigen Regelungen durch die EU haben Plattformen in ihren Nutzungsbedingungen Regeln zur Moderation von Inhalten festgelegt, die den Umgang mit Desinformation betreffen. Diese gelten auch für die Nutzer:innen in der Schweiz. Erlassen wurden sowohl inhaltsbezogene Regeln, die gewisse Leitplanken für zulässige und unzulässige Inhalte setzen, als auch prozedurale Regeln, die festlegen, was passiert, wenn eine Nutzer:in gegen die Inhaltsregeln verstösst.<sup>66</sup> Zu solchen Massnahmen gehören die Einschränkung der Möglichkeit, Inhalte und Nachrichten weiterzuleiten, das Sperren von Nutzer:innen sowie das Löschen und Sperren von Inhalten; gewisse Anbieter untersagen auch die Nutzung von Social Bots. Auch die Ergänzung durch korrigierende oder inhaltswiderlegende Informationen (Debunking) und Selbstbeschränkungen für Werbung zählen zu den von den Social-Media-Plattformen ergriffenen Massnahmen.

## **D. Empfehlungen**

### **I. Vorbemerkungen**

#### **1. Handlungsbedarf**

[37] Die sozialwissenschaftlichen Befunde legen nahe, dass Desinformation in der Schweiz bislang (noch) keine grösseren Probleme verursacht hat. Die jüngeren Entwicklungen zeigen aber, dass sich das jederzeit ändern kann. Eine Studie des Bundesamts für Statistik vom Herbst 2023 zeigt denn auch, dass das Bewusstsein für die Problematik der Desinformation in der Schweizer Bevölkerung in den letzten zwei Jahren zugenommen hat.<sup>67</sup> Auch wenn kein akuter Handlungsbedarf bestehen mag, sollte die Schweiz mit dem Ergreifen geeigneter Massnahmen nicht zuwarten, bis sich Desinformation in massgeblicher Weise auf die öffentliche Meinungsbildung auswirkt. In der Folge skizzieren wir deshalb eine Reihe von Massnahmen, mit denen die Verbreitung und Wirkung von Desinformation in der Schweiz erfasst und verringert werden können.

[38] Die Empfehlungen basieren auf dem Grundsatz, dass staatliche Massnahmen, welche die Inhalte von Kommunikation erfassen, grundsätzlich problematisch sind. Denn Massnahmen auf dieser Ebene greifen potenziell stark in Grundrechte ein, insbesondere ins Grundrecht auf freie

---

<sup>65</sup> Abrufbar unter <https://www.swico.ch/de/verband/oeffentlichkeitsarbeit/eigenverantwortung/code-conducts-hosting/>.

<sup>66</sup> Siehe dazu ausführlich im Bericht C.IV.4.b.

<sup>67</sup> Siehe dazu <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.28465185.html>.

Meinungsausserung, eines der höchsten Güter in demokratischen Gesellschaften. Wenn sich Massnahmen auf Inhalte beziehen, stellt sich zudem die Frage, wer über Richtigkeit bzw. Unrichtigkeit eines bestimmten Inhalts entscheiden kann und soll.

[39] Die öffentliche Meinungsbildung lässt sich durch Desinformation nur beeinflussen, wenn diese massenhaft verbreitet wird. Governance-Massnahmen sollten deshalb in erster Linie bei der massenhaften Verbreitung von Desinformation und bei den Verbreiter:innen ansetzen. Dieser Ansatz greift zudem weniger tief in die Meinungsfreiheit ein, weil sichergestellt wird, dass auch weiterhin beliebige Meinungen frei geäussert werden können und nur die (massenhafte) Verbreitung von Desinformation eingeschränkt wird.

## 2. Auswirkungen der Europäischen Regelungen

[40] Die Schweiz ist beim Ergreifen von Massnahmen gegen Desinformation nicht allein, ganz im Gegenteil. Namentlich die EU hat verschiedene Initiativen ergriffen und Vorgaben erlassen, um gegen Desinformation vorzugehen.<sup>68</sup> Aus heutiger Sicht spricht viel für die Annahme, dass die meisten Plattformen die Vorgaben des europäischen Rechts in gleicher oder ähnlicher Weise auch künftig in der Schweiz umsetzen werden, weil es für sie kaum Sinn macht, für die Schweiz ein eigenes Regime zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Schweiz überhaupt eigene Massnahmen vorsehen soll oder ob man (weiterhin) auf die Einhaltung der EU-Regeln vertrauen kann. Alternativ wäre eine inhaltliche Übernahme der EU-Regeln denkbar, um den Gleichlauf mit dem EU-Recht sicherzustellen.

[41] Auch wenn diese Optionen auf den ersten Blick naheliegend erscheinen, schlagen wir vor, dass die Schweiz weder auf eigene Massnahmen verzichtet noch die EU-Regeln übernimmt, sondern eigene, auf die schweizerischen Verhältnisse zugeschnittenen Massnahmen ergreift. Für ein blosses Abwarten oder Übernehmen ist der Prozess der öffentlichen Meinungsbildung in einer direkten Demokratie schlicht zu wichtig. Zudem unterscheidet sich die öffentliche Meinungsbildung in der Schweiz recht stark von den vergleichbaren Prozessen in den Mitgliedstaaten der EU. Ein spezifisch schweizerischer Ansatz erscheint deshalb sinnvoll.

[42] Zur Unterbindung der Verbreitung von Desinformation sollten verschiedene Massnahmen ergriffen werden. In der Folge werden diejenigen Massnahmen, die wir für die Governance von Desinformation empfehlen, näher ausgeführt.<sup>69</sup> Gleichzeitig diskutieren wir auch, ob sich die Übernahme gewisser Normen des EU-Rechts anbietet.

## II. Transparenzvorgaben

[43] Vorgaben, die direkt oder indirekt der Transparenz dienen, schränken die Verbreitung von Desinformation nicht ein. Transparenz kann aber dafür sorgen, dass die Rezipient:innen die Informationen besser bewerten und kontextualisieren können.

---

<sup>68</sup> Siehe dazu im Bericht C.II.

<sup>69</sup> Im Bericht werden weitere Massnahmen diskutiert, aber aus verschiedenen Gründen verworfen; siehe dazu ausführlich im Bericht Teil D. Auf diese Massnahmen gehen wir in diesem Beitrag nicht ein.

## 1. Trennungsgebot und Kennzeichnungspflichten

[44] In den klassischen Medien gilt das Trennungsgebot, wonach Werbung und redaktioneller Teil zu trennen sind.<sup>70</sup> Unter Werbung kann dabei jede Form bezahlter Inhalte verstanden werden. Ein Verstoss gegen das Trennungsgebot kann unter Umständen von Art. 2 UWG erfasst werden.<sup>71</sup> Bislang ist jedoch weitgehend ungeklärt, auf welche Kanäle und Inhalte das Trennungsgebot im Online-Bereich Anwendung findet. Eine mögliche gesetzgeberische Massnahme könnte deshalb darin bestehen, Rechtssicherheit zu schaffen und ein allgemeines Trennungsgebot einzuführen. Wenn durch die blossе Trennung der Inhalte nicht sichergestellt werden kann, dass Werbung erkannt wird, ist sie zusätzlich als solche zu kennzeichnen.

[45] Neben diesen allgemeinen Vorgaben könnte auch eine besondere Kennzeichnungspflicht für politische Werbung geschaffen werden<sup>72</sup>. Diese liesse sich mit einer Identifikationspflicht verbinden, also einer Pflicht zur Bezeichnung der für die politische Werbung verantwortlichen Person oder Organisation. Eine solche Kennzeichnungspflicht könnte nur für politische Parteien oder für alle politischen Akteure vorgesehen werden, also bspw. auch für Verbände und Nichtregierungsorganisationen (NGO).

## 2. Besondere Regeln für Personen mit grosser Reichweite

[46] Die heutigen Regelungen, insbesondere der DSA,<sup>73</sup> knüpfen an der Reichweite von Plattformen an. Denkbar wäre es, neben den Plattformen auch direkt Personen mit grosser Reichweite – also einer grossen Anzahl von Follower:innen – in die Pflicht zu nehmen. Inhaltlich wären Sorgfalts-, Klarheits- und Wahrheitspflichten in verschiedenen Abstufungen denkbar.

[47] Solche Massnahmen würden allerdings recht stark in die Meinungsfreiheit und gegebenenfalls auch in die Wirtschaftsfreiheit der Personen mit grosser Reichweite eingreifen. Sie müssten deshalb den Vorgaben für die Einschränkung von Grundrechten (Art. 36 BV) genügen. Dies erscheint durchaus möglich, zumal grössere Einschränkungen der Meinungsfreiheit für gewisse Personen (bspw. Beamte) schon heute zulässig sind.<sup>74</sup>

## 3. Kennzeichnungspflicht für automatisierte Accounts

[48] Denkbar wäre die Einführung einer Kennzeichnungspflicht für automatisierte Accounts. Die Kennzeichnung würde die Nutzer:innen darüber informieren, dass hinter einem Account kein Mensch steht. Eine Kennzeichnung von automatisierten Accounts und anderen algorithmisch

---

<sup>70</sup> Verankert ist das Trennungsgebot in Art. 9 RTVG i.V.m. Art. 12 RTVV und im Presserecht (Punkt 10 der Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten) sowie in den Grundsätzen der SLK (Grundsatz 3.12).

<sup>71</sup> LORENZA FERRARI HOFER, Art. 2 N 66, in: Reto Heizmann/Leander D. Loacker (Hrsg.), UWG, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Kommentar, Zürich/St. Gallen 2018; PETER JUNG, Art. 2 N 42, in: Peter Jung/Philippe Spitz (Hrsg.), Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), Stämpflis Handkommentar, 3. Aufl., Bern 2023; LUCAS DAVID/MARK A. REUTTER, Schweizerisches Werberecht, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2015, Rn. 296 f.; STEPHANIE VOLZ, Trennungsgebot und Internet: Ein medienrechtliches Prinzip in Zeiten der Medienkonvergenz, Zürich/Basel/Genf 2014, 67 f., m.w.H.

<sup>72</sup> Siehe dazu auch BESSON/BOILLET (Fn. 55), 251.

<sup>73</sup> Siehe dazu im Bericht C.II.

<sup>74</sup> Siehe dazu BSK BV-HERTIG, Art. 16 N 42; MÜLLER/SCHEFER (Fn. 47), 403 ff.

mischen Systemen wird auch in anderem Zusammenhang gefordert.<sup>75</sup> Denn unabhängig von der Verbreitung von Desinformation erscheint es wichtig, dass Personen erkennen können, ob sie mit einem Menschen oder einer Maschine interagieren. Der Einführung einer solchen Kennzeichnungspflicht stehen keine relevanten grundrechtlichen Bedenken entgegen. Sie wäre einem Verbot von automatisierten Accounts als mildere Massnahme klar vorzuziehen und wird teilweise schon freiwillig angewendet. Eine Kennzeichnungspflicht könnte nicht nur vom Gesetzgeber vorgesehen, sondern auch von den Anbietern selbst eingeführt werden, etwa im Rahmen einer Ko- und Selbstregulierung oder in der Selbstorganisation.

#### 4. **Transparenz des Rankings**

[49] Das Ranking von Inhalten in den Newsfeeds der Nutzer:innen entscheidet über die Sichtbarkeit und damit über die Wirkung der Meinungsäußerung der Nutzer:innen von Social-Media-Diensten und anderen Plattformen. Anbieter:innen von Plattformen, die dem DSA unterstehen, müssen deshalb bei der Verwendung von Empfehlungssystemen die wichtigsten Parameter bekannt geben, welche das Ranking der Inhalte bestimmen.

[50] Eine solche Transparenzpflicht könnte auch in der Schweiz vorgesehen und auf alle Rankings von Inhalten ausgedehnt werden. Dabei kann es allerdings nicht um die Offenlegung der Algorithmen gehen, die regelmässig als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren sind und die für die (allermeisten) Nutzer:innen ohnehin nicht verständlich wären. Erforderlich ist nur, aber immerhin, dass für die Nutzer:innen Transparenz bezüglich der «logic involved»<sup>76</sup> besteht, indem die für das Ranking von Inhalten relevanten Parameter offengelegt werden. Diese Transparenz sollte auch die Kriterien umfassen, die für das Schalten von Werbung relevant sind. Solche Transparenzpflichten könnten sich grundsätzlich an den datenschutzrechtlichen Vorgaben zu den automatisierten Einzelfallentscheidungen und den damit verbundenen Informationspflichten und Auskunftsrechten orientieren.<sup>77</sup>

[51] Bei den Transparenzvorgaben stellt sich das Problem der Abwägung zwischen dem Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Plattformen auf der einen und den Interessen der Nutzer:innen und der Gesellschaft an Transparenz auf der anderen Seite. Eine gesetzliche Verpflichtung müsste deshalb mit unbestimmten Rechtsbegriffen operieren und bspw. eine «angemessene» und «adressatengerechte» Information verlangen. Auch hier muss zudem der Zweck des Eingriffs – der Schutz der Betroffenen vor willkürlicher Behandlung durch die Plattformen – in einem vernünftigen Verhältnis zum Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Plattformen stehen. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit dürfte auch hier eine Begrenzung der Verpflichtung auf Plattformen mit einer grossen Anzahl von Nutzer:innen sinnvoll sein.

---

<sup>75</sup> Positionspapier «Ein Rechtsrahmen für künstliche Intelligenz» des DSI Strategy Lab 2021, abrufbar unter <https://www.itsl.uzh.ch/de/Wissenstransfer/Publikationen.html>; MARKUS SCHEFER/RAPHAELA CUENI, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, Studie zuhanden des BAKOM, Juli 2020, 71, abrufbar unter [https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische\\_medien/Zahlen%20und%20Fakten/Studien/studie-oeffentlichkeit-im-wandel-2020.pdf.download.pdf/Schefer\\_Cueni\\_%C3%96ffentlichkeit-im-Wandel\\_August.pdf](https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Zahlen%20und%20Fakten/Studien/studie-oeffentlichkeit-im-wandel-2020.pdf.download.pdf/Schefer_Cueni_%C3%96ffentlichkeit-im-Wandel_August.pdf).

<sup>76</sup> So die treffende Formulierung für die im Datenschutzrecht vorgesehene Informationspflicht und das Auskunftsrecht bei automatisierten Entscheidungen in (der englischen Version von) Art. 13 Abs. 2 Bst. f, Art. 14 Abs. 2 Bst. g und Art. 15 Abs. 1 Bst. h DSGVO; eine sinngemässe Vorgabe findet sich im schweizerischen DSG, wonach die betroffenen Personen bei Geltendmachung des Auskunftsrechts nach Art. 25 Abs. 2 lit. h DSG über «die Logik, auf der die Entscheidung beruht», informiert werden müssen.

<sup>77</sup> Siehe dazu im Bericht C.IV.4.



## 5. Zugangsrechte zu Daten

[52] Um die empirischen Grundlagen zur Erfassung des Phänomens der Desinformation zu stärken, wäre ein verbesserter Zugang zu (anonymisierten) Daten von Social-Media-Plattformen und Messengerdiensten zu Forschungszwecken äusserst wichtig. Initiativen der Selbstregulierung waren bislang wenig erfolgreich (siehe dazu etwa die Ereignisse bei Social Science One von Meta/Facebook<sup>78</sup>). Es ist kaum davon auszugehen, dass Plattformen künftig im erforderlichen Umfang freiwillig Zugang zu den relevanten Daten gewähren werden, zumal die Herausgabe von Daten mit Aufwand verbunden ist und Dritten einen Einblick in (allenfalls problematische) Praktiken der Plattformen vermittelt. Ohne konkrete Vorgaben des Gesetzgebers werden Plattformen (auch künftig) kaum bereit sein, Forschenden im erforderlichen Umfang Zugang zu ihren Daten zu gewähren. Es sollte deshalb geprüft werden, wie ein Recht auf Zugang von Forschenden im Rahmen einer Ko-Regulierung umgesetzt werden kann und ob ein solches Recht auch anderen Interessierten gewährt werden sollte, bspw. investigativen Journalist:innen und/oder Nichtregierungsorganisationen (NGO), deren Zweck in der Bekämpfung von Desinformation besteht.

## III. Institutionelle Massnahmen

### 1. Desinformations(schutz)beauftragter

[53] Eine mögliche Massnahme zur Bekämpfung von Desinformation ist die Schaffung eines:er «Desinformations(-schutz)beauftragten» («Beauftragte:r») nach dem Vorbild des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB). Die zentrale Aufgabe dieser Person oder Fachstelle würde darin bestehen, das Phänomen der Desinformation in der Schweiz zu beobachten, namentlich hinsichtlich Umfang, Verfasser:innen, Verbreiter:innen, Quellen, Kanäle, Relevanz und Wirkung. Die Beobachtung sollte dabei auch die Informationstätigkeit der öffentlichen Organe umfassen, um (ungewollte) Desinformation durch Behörden zu erkennen und falsche Aussagen gegebenenfalls durch aktive Kommunikation von richtiger Information zu korrigieren. Zudem müsste der:die Beauftragte auch allfällige Tätigkeiten des Geheimdienstes zur Abwehr von Desinformation durch ausländische Regierungen (Propaganda) beobachten und überwachen. Um diese anspruchsvolle Tätigkeit ausüben zu können, müsste der:die Beauftragte über hinreichende Fachkenntnisse und ein hohes Mass an Unabhängigkeit verfügen. Letzteres sollte, wie beim EDÖB, durch eine direkte Wahl durch das Parlament und weitere Bestimmungen zur Absicherung der Unabhängigkeit sichergestellt werden.

[54] Der:die Beauftragte könnte verschiedene weitere Aufgaben übernehmen. Namentlich könnte er:sie: (i) die Einhaltung der Vorgaben der Ko- und Selbstregulierung bzw. der Selbstorganisation durch die Anbieter:innen von Social Media und Messengerdiensten überwachen; (ii) als Beschwerdeinstanz eingesetzt werden, an die sich Nutzer:innen von (sehr grossen) Plattformen bei einem Ausschluss von einer Plattform oder beim Löschen oder Sperren (ev. auch beim sog. Down-ranking, also bei einem weniger häufigen oder weniger prominenten Anzeigen) von Inhalten wen-

---

<sup>78</sup> Die Forschungsk Kooperation *Social Science One* (<https://socialscience.one/>) zwischen Meta und externen Wissenschaftlern sollte den Forschenden ermöglichen, zu untersuchen, ob und gegebenenfalls wie Falschmeldungen und Desinformation Wählerverhalten beeinflussen. Aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken verzögerte sich das Vorhaben und den Forschenden wurden letztlich nicht sämtliche Daten zur Verfügung gestellt. Zur Kritik an der Kooperation siehe u.a. [https://www.cjr.org/the\\_media\\_today/facebooks-new-data-sharing-plans-raise-old-concerns.php](https://www.cjr.org/the_media_today/facebooks-new-data-sharing-plans-raise-old-concerns.php).

den könnten; und (iii) als Anlaufstelle für Wissenschaftler:innen, investigative Journalist:innen und weitere Interessierte wirken, die Zugang zu relevanten Daten der Plattformen verlangen. Diese Aufgaben könnte der:die Beauftragte als blosser Vermittler:in übernehmen, der:die nur Empfehlungen aussprechen und die Öffentlichkeit informieren kann. Denkbar wäre aber auch, dem:der Beauftragten die Kompetenz zum Erlass von Verfügungen einzuräumen. Zudem könnte er:sie als Akkreditierungsstelle für Fact-Checking-Organisationen bzw. Trusted Flagger, d.h. besonders vertrauenswürdige Hinweisgeber, dienen und als Meldestelle für Desinformation wirken.

## 2. Desinformations-Monitoringstelle

[55] Alternativ zur Schaffung eines:einer unabhängigen «Desinformations(schutz)beauftragten» könnte auch lediglich eine Desinformations-Monitoringstelle innerhalb einer Bundesbehörde geschaffen werden, naheliegenderweise beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). Diese Fachstelle könnte insbesondere als Beobachtungs-, Anlauf- und Koordinationsstelle tätig sein, an die sich Nutzer:innen, Wissenschaftler:innen, Journalist:innen und weitere interessierte Personen im Zusammenhang mit Desinformation wenden könnten, um Auskunft über die Rechtslage und die Möglichkeiten für ein Vorgehen gegen Desinformation zu erhalten. Die Stelle könnte zudem den laufenden Austausch mit den Anbieter:innen sicherstellen und als Schnittstelle zu den Behörden wirken. Schon allein das Erfüllen dieser Aufgaben wäre wertvoll, weil sich so sicherstellen liesse, dass das Phänomen der Desinformation in der Schweiz laufend beobachtet und dokumentiert würde und problematische Entwicklungen frühzeitig erkannt werden könnten. Sollte sich in Zukunft ein Bedarf nach weiteren (gesetzgeberischen) Massnahmen ergeben, könnte sich der Gesetzgeber auf fundierte empirische Grundlagen stützen.

## 3. Digitalrat

[56] Die Plattformen könnten zusammen mit weiteren Unternehmen ein Selbstregulierungsorgan schaffen, das analog zum Presserat<sup>79</sup> gewisse gemeinsame Richtlinien und Standards definiert und bei Bedarf auch durchsetzt.

[57] Da Desinformation oft über verschiedene Kanäle verbreitet wird, könnte ein Digitalrat der kanalübergreifenden Bekämpfung von Desinformation dienen. Hierzu könnten sich die Plattformen auf gemeinsame Grundsätze einigen, sinnvollerweise unter Einbezug der Nutzer:innen. Problematische Inhalte könnten so auf allen Plattformen gleich behandelt werden; durch ein Löschen oder Downranking auf allen Plattformen könnte sichergestellt werden, dass problematische Inhalte kaum noch zur Kenntnis genommen und nicht mehr in relevantem Mass weiterverbreitet würden. Ein Digitalrat könnte auch als Beschwerdeinstanz dienen, die Beschwerden gegen das Sperren oder Löschen von Inhalten oder Nutzer:innen behandelt. Im Gegensatz zu den internen Beschwerdeinstanzen der Plattformen könnte einem Digitalrat – bei angemessener Ausgestaltung – zumindest eine gewisse Unabhängigkeit zukommen. Umgekehrt würde sich ein plattformübergreifendes Sperren oder Löschen von Nutzer:innen oder Inhalten allerdings auch viel stärker auf die betroffenen Nutzer:innen auswirken.

---

<sup>79</sup> Siehe dazu [www.presserat.ch](http://www.presserat.ch).

[58] Wichtig wäre vor diesem Hintergrund neben dem Einhalten der grundrechtlichen auch die Beachtung der kartellrechtlichen Schranken, zumal bei einer brancheninternen Zusammenarbeit die Gefahr eines wettbewerbswidrigen Informationsaustausches besteht. In welcher Form und mit welchen Schranken die Schaffung eines Digitalrates im Rahmen des Kartellrechts möglich ist, wäre vertieft zu prüfen. Immerhin bestehen im europäischen und im schweizerischen Kartellrecht mit der Freistellung (Art. 101 Abs. 3 AEUV) bzw. der ausnahmsweisen Zulassung von Wettbewerbsabreden (Art. 8 KG) Möglichkeiten, um kartellrechtlich heikle Kooperationen im Einzelfall als zulässig erklären zu lassen.

## **IV. Prozedurale Massnahmen**

### **1. (Staatliche) Streitschlichtungsverfahren**

[59] Die heutige Ko-Regulierung und die Selbstorganisation führen zu einer Verschiebung von der staatlichen zu einer privaten Rechtsdurchsetzung. Damit ist ein (unfreiwilliger) Machtgewinn der Plattformen verbunden. Die Entscheidung über Recht und Unrecht sollte aus rechtsstaatlicher Sicht bei den Gerichten liegen. Aufgrund der immensen Anzahl potenzieller Fälle sind Entscheidungen von staatlichen Gerichten allerdings kaum realistisch. Denkbar wäre aber, dass der Staat ein unabhängiges und schnelles – auf erster Instanz auch automatisiertes – Verfahren anbieten würde, in dem streitige Fälle entschieden werden könnten. Ein solches Verfahren hätte den Vorteil, dass die heutige Personalunion zwischen Regelsetzer:innen und Regelanwender:innen aufgelöst und die Vorgaben des Schweizer Rechts im Rahmen eines solchen Verfahrens plattformübergreifend einheitlich angewendet werden könnten. Zudem würde die Möglichkeit geschaffen, wie in Gerichtsverfahren üblich, der unterliegenden Partei einen Teil der Verfahrenskosten aufzuerlegen, was die Hemmschwelle für die absichtliche Verbreitung von rechtswidrigen Inhalten erhöhen könnte.

### **2. Prozedurale Vorgaben für Plattformen**

[60] Der DSA verpflichtet Plattformen zur Einhaltung gewisser prozeduraler Vorgaben, etwa zur Einrichtung eines internen Beschwerdemanagements (Art. 20 DSA); zudem bestehen gewisse Begründungspflichten (Art. 16 DSA).<sup>80</sup> Die Plattformen sind auch verpflichtet, sich bei Streitfällen einer aussergerichtlichen Streitbeilegungsstelle zu unterwerfen, welche den internen Entscheid überprüfen kann (Art. 21 DSA). Plattformen müssen zudem gewisse Angaben zu den von ihnen entschiedenen Fällen veröffentlichen (Art. 24 DSA). Diese prozeduralen Vorgaben dienen nicht der Bekämpfung von Desinformation, sondern der Gewährleistung der Meinungsfreiheit der Nutzer:innen.

[61] Der zentrale Grund für die Auferlegung prozeduraler Vorgaben ist die Verlagerung der staatlichen auf eine private Rechtsdurchsetzung. Diese Verschiebung ist nicht unproblematisch. Deshalb sollten Private, wenn sie quasi-staatliche Aufgaben wahrnehmen, auch dieselben prozeduralen Vorgaben beachten müssen wie der Staat. Die Verpflichtung zur Gewährleistung eines Beschwerdeverfahrens verursacht allerdings hohe Kosten und stellt damit einen Eingriff in die

---

<sup>80</sup> Siehe dazu im Bericht C.II.

Wirtschaftsfreiheit der Plattformen dar. Die Massnahme muss deshalb den Anforderungen an die Beschränkung von Grundrechten (Art. 36 BV) genügen.

[62] Prozedurale Vorgaben können dazu beitragen, dass Nutzer:innen oder Inhalte nicht willkürlich von Plattformen entfernt werden. Da die Plattformen jedoch meist rein interne Beschwerdeverfahren vorsehen, ist die Unparteilichkeit der Beschwerdeinstanz nicht gewährleistet. Es wäre deshalb sinnvoll, die Plattformen einer externen Streitbeilegungsinstanz zu unterwerfen; dabei könnte es sich um eine (bestehende) gerichtliche oder um eine (neu zu schaffende) aussergerichtliche Instanz handeln. Je nach Art und Umfang der prozeduralen Vorgaben und dem damit verbundenen Aufwand stellt sich die Frage, ob solche Vorgaben dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn genügen würden. Diesem Aspekt könnte Rechnung getragen werden, indem die prozeduralen Vorgaben nur für Plattformen gelten, die eine grosse Anzahl von Nutzer:innen haben oder sonst über eine grosse Reichweite verfügen.

[63] Sinnvoll erscheint zudem, die Plattformen zur Veröffentlichung von Angaben über die von ihnen entschiedenen Fälle zu verpflichten. Damit liesse sich überprüfen, wie die Plattformen ihren gesetzlichen Pflichten nachkommen und ihre internen Regeln umsetzen.

## **V. Indirekte Massnahmen**

[64] Mindestens so wichtig wie direkte Massnahmen gegen das Verfassen und Verbreiten sind indirekte Massnahmen zur Reduktion der Wirkung von Desinformation. Bürger:innen müssen Desinformation erkennen und damit umgehen können. Die Analyse der Forschung zeigt, dass noch zu wenig wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse vorliegen, um die kausalen Auswirkungen von Desinformation hinreichend erfassen und beurteilen zu können. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf. Nach dem heutigen Stand der Erkenntnis können die folgenden indirekten Massnahmen die Wirkung von Desinformation reduzieren.

### **1. Teilnahme an Europäischen Gremien und Initiativen**

[65] In Europa bestehen zahlreiche Gremien und Initiativen, die sich mit Desinformation im weitesten Sinn befassen. In einigen dieser Gremien ist die Schweiz als Beobachterin dabei, in anderen wäre eine Mitarbeit oder Teilnahme hilfreich. Zu denken ist z.B. an eine Teilnahme am Kooperationsnetzwerk für Wahlen.<sup>81</sup> So könnten bei relevanten Stellen Kompetenzen im Umgang mit Desinformation und im Antizipieren von neuen Trends bzw. Problembereichen der Desinformation (z.B. Deepfakes) aufgebaut werden.

### **2. Steigerung der Medien- und Digitalkompetenz**

#### **a. Grundsatz**

[66] Der Medien- und Digitalkompetenz kommt eine zentrale Rolle bei der Steigerung der Resilienz der Nutzer:innen gegenüber Desinformation zu. Diese Kompetenzen sind Voraussetzung für das Erkennen und den kritischen Umgang mit Desinformation. Einige Organisationen, bspw.

---

<sup>81</sup> Siehe dazu [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship-and-democracy/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship-and-democracy/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en).

die Pro Juventute<sup>82</sup>, der Schweizerische Verlegerverband<sup>83</sup>, das Bundesamt für Sozialversicherung<sup>84</sup>, das Bundesamt für Bevölkerungsschutz<sup>85</sup> und wissenschaftliche Organisationen wie das fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich<sup>86</sup> haben bereits Initiativen zur Förderung der Medienkompetenz mit spezifischen Angeboten zu Desinformation umgesetzt. Weitere Massnahmen zur Steigerung des Wissens über und der Kompetenz im Umgang mit Desinformation können sich durch empirisch überprüfte Online-Spiele oder sog. «Desinformations-Impf-Videos» umsetzen lassen. Diese wirken präventiv und steigern nachweislich die individuelle Sensitivität und Kompetenzen der jeweiligen Person.<sup>87</sup>

## b. Jüngere Zielgruppen

[67] Bei den jüngeren Zielgruppen kann die Medien- und Digitalkompetenz in der Schule ausgebildet werden. Sinnvoll wäre die Etablierung der Desinformations-Thematik als Pflichtinhalt. Im Lehrplan 21 hat der Bereich «Medien und Informatik» mehr Gewicht erhalten; er wird nun bereits ab Stufe Kindergarten etabliert. Der übergeordnete Lehrplan enthält auch Massnahmen zum Aufbau von inhaltlicher Medienkompetenz, also bspw. dazu, wie Informationen gesucht, genutzt und überprüft werden können.<sup>88</sup> Bei den Kompetenzbereichen im Modul «Medien und Informatik» ist unter anderem vorgesehen, dass «Schülerinnen und Schüler Medien und Medienbeiträge entschlüsseln, reflektieren und nutzen können».

[68] Die inhaltliche Medienkompetenz konkurriert allerdings in der Umsetzung mit der Vermittlung von anderen Kompetenzen im Bereich der Informatik, unter anderem mit dem Programmieren, dem Verständnis für Algorithmen und dem Umgang mit Daten. In vielen Angeboten der öffentlichen Hand dominiert zudem die Vorbeugung von Verhaltenssucht, Cybermobbing und Übergriffen im Netz (u.a. Hate Speech) im Umgang mit digitalen Medien (z.B. im Kanton Zürich). Die Themen Desinformation oder «Fake News» werden nur punktuell aufgegriffen.

[69] Mit Blick auf jüngere Zielgruppen wird zudem diskutiert, dass viele Massnahmen im Bereich Desinformation zu spät ergriffen werden (i.d.R. Sekundarschule, Gymnasien), obwohl Kinder und Jugendliche schon viel früher mit digitalen Medien in Kontakt kommen. Die Einführung des Bereichs Medien und Informatik ab Stufe Kindergarten ist deshalb zu begrüssen. In der Ausgestaltung ist allerdings darauf zu achten, dass die inhaltliche Medienkompetenz und der Bereich der Desinformation genügend gewichtet werden.

## c. Ältere Zielgruppen

[70] Viele Initiativen zur digitalen Medienkompetenz richten sich an ein jüngeres Zielpublikum. Wichtig wären aber auch Angebote, welche die breite Bevölkerung und vor allem auch ältere

---

<sup>82</sup> Siehe dazu [www.projuventute.ch/de/eltern/medien-internet](http://www.projuventute.ch/de/eltern/medien-internet).

<sup>83</sup> Siehe dazu [www.schweizermedien.ch/politik/testimonial/fake-news](http://www.schweizermedien.ch/politik/testimonial/fake-news).

<sup>84</sup> Siehe dazu [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch).

<sup>85</sup> Siehe dazu <https://blog.alertswiss.ch/de/rubriken/ Gefahren/wie-sie-desinformation-erkennen>.

<sup>86</sup> Siehe dazu [www.iqesonline.net/bildung-digital/checknews/lernumgebungen](http://www.iqesonline.net/bildung-digital/checknews/lernumgebungen).

<sup>87</sup> SANDER VAN DER LINDEN, Foolproof. Why misinformation infects our minds and how to build immunity. HarperCollins Publishers 2023.

<sup>88</sup> Siehe dazu <https://v-fe.lehrplan.ch>.

Menschen ansprechen. Denn gerade ältere Menschen verfügen oftmals über weniger Digitalkompetenzen, was mit dazu beiträgt, dass sie in Studien als anfälliger für Desinformation identifiziert werden. Da diese Zielgruppe zunehmend auch Social Media und Messengerdienste nutzt, ist sie verstärkt dem Risiko ausgesetzt, auf Desinformation zu treffen. Für die öffentliche Meinungsbildung und das Funktionieren der demokratischen Prozesse, an denen gerade auch ältere Menschen aktiv mitwirken, wäre es deshalb wichtig, auch diese Zielgruppen für Desinformation zu sensibilisieren und im Umgang damit zu befähigen. Denkbar wäre etwa, verstärkt Organisationen einzubinden, die sich für ältere Zielgruppen engagieren, bspw. die Pro Senectute.

#### **d. Menschen mit Migrationshintergrund**

[71] Über die Bedeutung und Wirkung von Desinformation bei Menschen mit Migrationshintergrund weiss man bisher wenig, gerade auch in der Schweiz. Ein Grund liegt darin, dass diese Gruppen für die Forschung gar nicht oder nur schwer zu erreichen sind. Weitere Forschung wäre hier wichtig. Bei der Bekämpfung von Desinformation sind unter anderem Sprachbarrieren zu berücksichtigen. Wünschenswert wären deshalb Angebote, die sich der Problematik der Desinformation aus der Perspektive von Menschen mit Migrationshintergrund annehmen. Auch hier wäre die Einbindung von Organisationen, die sich im Bereich der Migration engagieren, zielführend.

### **3. Stärkung des Informationsjournalismus**

[72] Zur Bekämpfung von Desinformation sind Massnahmen wichtig, die den Informationsjournalismus in der Schweiz stärken. Namentlich muss der Zugang zu qualitativ hochwertiger Information für die Bevölkerung sichergestellt werden. Der öffentliche Rundfunk spielt dabei eine zentrale Rolle, weil er eine hohe Qualität liefert und viele Menschen erreicht. Dieser Service public sollte aufrechterhalten werden und mit Blick in die Zukunft auch online über Webseiten und Social-Media-Angebote zur Verfügung stehen. Zudem ist sicherzustellen, dass auch ein jüngeres Zielpublikum Zugang zu Qualitätsmedien hat, etwa durch (teilweise bereits bestehende) vergünstigte Abonnements für Schüler:innen und Studierende.

### **4. Gründung einer (kostenlosen) Medienplattform**

[73] Die strukturelle Krise des Journalismus macht Investitionen in neue Infrastrukturen riskant und wenig wahrscheinlich. Hier könnten Kräfte gebündelt werden, um eine (kostenlose) Medienplattform mit Inhalten verschiedener Anbieter zu betreiben. Denkbar wären verschiedene Ausgestaltungsformen. Der Staat oder ein Zusammenschluss von bestehenden Medien könnte eine Infrastruktur zur Verfügung stellen, die von Medien, Journalist:innen und anderen Kommunikator:innen mit Inhalten befüllt werden könnte. Mit Blick auf die Sicherstellung der Qualität könnte der Zugang auf diejenigen Medien, Journalist:innen und anderen Kommunikator:innen beschränkt werden, die sich zur Einhaltung journalistischer Grundsätze, namentlich der Grundsätze des Presserates,<sup>89</sup> verpflichten. Möglich wäre auch, dass die Plattform von den Medien selbst zur Verfügung gestellt wird. Der Zugang müsste für alle Personen kostenlos sein und es

---

<sup>89</sup> Siehe dazu <https://presserat.ch/journalistenkodex/richtlinien/>.

müssten auf einer Plattform Inhalte von verschiedenen Medien zur Verfügung stehen. Auf diese Weise könnte man der Bevölkerung einen besseren Zugang zu qualitativ hochwertigen Informationen ermöglichen. Die Plattform könnte allenfalls auch Fact-Checking-Angebote zur Prüfung von möglicher Desinformation enthalten.

---

Prof. Dr. FLORENT THOUVENIN, Lehrstuhl für Informations- und Kommunikationsrecht, Vorsitzender des Lenkungsausschusses des Center for Information Technology, Society, and Law (ITSL), Universität Zürich.

Prof. Dr. MARK EISENEGGER, Lehrstuhl für Öffentlichkeit und Gesellschaft am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung (IKMZ), Direktor des Forschungszentrums Öffentlichkeit und Gesellschaft – fög, Universität Zürich.

Dr. STEPHANIE VOLZ, Rechtsanwältin, Wissenschaftliche Geschäftsführerin des Center for Information Technology, Society, and Law (ITSL), Universität Zürich.

Dr. DANIEL VOGLER, Stellvertretender Direktor und Forschungsleiter des Forschungszentrums Öffentlichkeit und Gesellschaft – fög, Universität Zürich.

Dr. MARIELA JAFFÉ, Senior Adjunct Researcher, Fakultät für Psychologie und Sozialpsychologie, Universität Basel.

Die Publikation basiert auf einem Bericht, der im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojekts des Center for Information Technology, Society, and Law (ITSL) und des Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög) der Universität Zürich für das BAKOM erstellt wurde. Der Bericht ist abrufbar unter: <https://www.itsl.uzh.ch/de.html>.