



Medienimpulse  
ISSN 2307-3187  
Jg. 57, Nr. 3, 2019  
doi: 10.21243/mi-03-19-08  
Lizenz: CC-BY-NC-ND-3.0-AT

# ALLES ANDERE ALS HILFLOS

## Fake News, Manipulation und Propaganda – und was öffentlich-rechtliche Medien dagegen tun

Klaus Unterberger

*Der Beitrag diskutiert – nicht zuletzt aus der Perspektive der Generaldirektion des österreichischen Rundfunks (ORF) – angesichts von Fake News, Propaganda und Manipulation die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien. So wird unter die Lupe genommen wie in Folge neuer Technologien nicht nur neue Freiheiten und Optionen, sondern auch Fake News und Filterblasen entstanden sind. Insgesamt handelt es sich darum, die Integrität und Eigenständigkeit der Öffentlich-Rechtlichen sicherzustellen und eine notwendige „chinesische Mauer“ gegenüber externen Einflüssen zu schaffen, um valide und journalistische abgestützte Informationen veröffentlichen zu*

*können. So stellt sich gerade aus medienpädagogischer Sicht die Frage: „Wer“ ist Teil des Problems und wer ist Teil der Lösung?*

*The article discusses the role of the public media in view of fake news, propaganda and manipulation, not least from the perspective of the Directorate General of Austrian Broadcasting (ORF). So it's being scrutinized how new technology has not only created new freedoms and options, but also created fake news and filter bubbles. Overall, it is about ensuring the integrity and autonomy of public law and creating a necessary „Chinese wall“ against external influences in order to publish valid and journalistic supported information. From a media pedagogical point of view, the question arises: who is part of the problem and who is part of the solution?*

## 0. Einleitung

Wenn in den letzten Jahren eines im Umgang mit dem Internet zu lernen war, dann ist es wohl davor zurückzuschrecken. Denn nach der Welle der Euphorie, welche die unüberschaubaren neuen und faszinierenden Möglichkeiten globaler, digitaler Kommunikation vermitteln hat, sind es nun deren zahlreiche Negativeffekte, die heftig diskutiert werden. Aus der Ankündigung neuer, weltumspannender Freiheiten und demokratischer Mitwirkung haben sich zahlreiche, unwillkommene Phänomene geschält: *Fake News*, Manipulation und Propaganda beherrschen zur Zeit einen nicht nur abgeklärten, sondern alarmbereiten Diskurs zur individuellen und gesellschaftlichen Wirkung der Netzwelt. Tatsache ist: In Folge neuer Technologien und smarterer Startups entstehen nicht nur neue Freiheiten und Optionen, sondern auch *Fake News* und *Filterblasen*, werden nicht nur neue, bahnbrechende Perspektiven

geboren, sondern auch alte Ängste ausgelöst, die zu alarmierenden Szenarien von Überwachung und Manipulation führen.

Die Aufgeregtheit, mit der die beobachtbaren Negativeffekte des Internet diskutiert werden, verstellt aber den Blick auf die wesentlichen Fragen: Was kann dagegen getan werden? Sind wir den Datenbaronen der Internetwelt tatsächlich ausgeliefert? Wer, in der Kakophonie an Stimmen und Möglichkeiten, in der Flut an Angeboten, an Nachrichten und Bildern ist noch in der Lage vertrauenswürdige Information zu vermitteln? Welches Medium, welcher Intermediär, welche Institutionen und welche Journalistinnen und Journalisten, welche *Influencerinnen* und *Influencer* oder einfach nur Mediennutzerinnen und -nutzer, die mittlerweile zu individuellen Medienproduzentinnen und -produzenten geworden sind, können tatsächlich noch glaubwürdig behaupten, unabhängig, vertrauenswürdig, kompetent und objektiv zu sein? Diese Fragen betreffen alle, die in den Medien oder eben jenen Geschäftsfeldern unterwegs sind, die mit öffentlicher Kommunikation zu tun haben. Und es trifft erst recht auf jene zu, die aus guten Gründen behaupten, ein Rückgrat vertrauenswürdiger Medienarbeit zu sein – und das sind: die Öffentlich-Rechtlichen in Europa.

Was aber leisten Öffentlich-Rechtliche tatsächlich, um gegenüber *Fake News* und Propaganda standzuhalten? Erbringen Öffentlich-Rechtliche nachweisbar eine unterscheidbare Medienqualität? Ein *Reality-Check* in Sachen Objektivität und Vertrauenswürdigkeit muss die Frage nach konkreten Leistungskriterien stellen: Was macht Öffentlich-Rechtliche resistent gegenüber den Negativeff-

fekten der Netzwelt und nützlich für demokratische Gesellschaften? Antworten darauf sind durchaus möglich und nachvollziehbar:

## 1. Ein verbindlicher Auftrag

*Öffentlich-rechtliche Medien sind in ganz Europa gesetzlichen Funktionsaufträgen verpflichtet.* Sie sind, der europäischen Rechtsordnung folgend, ausdrücklich „mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft verknüpft“<sup>1</sup> und sollen nicht zum Zweck eines Geschäftsmodelles, sondern als „öffentliche Aufgabe“ reine Gewinnerorientierung ebenso ausschließen, wie die Steuerung durch individuelle Eigentümer und externen Einfluss von Politik und Wirtschaft.

Das ist eine wesentliche Voraussetzung für Vertrauenswürdigkeit, da dadurch klare und überprüfbare Zielvorgaben definiert werden, die sicherstellen sollen, dass die Medienproduktion nicht von kommerziellen, sondern von gesellschaftlichen Interessen geprägt wird. Für den ORF sind – durchaus vergleichbar mit allen anderen Öffentlich-Rechtlichen in Europa – konkrete gesetzlich verankerte Verpflichtungen verbindlich, wie etwa Vielfalt, Inklusion, Kultur- und Bildungsauftrag sowie Förderung des Verständnisses von Demokratie. Damit wird ein „Vertrag mit der Gesellschaft“ geschlossen, der den gesellschaftlichen Wert und Nutzen, einen originären *Public Value* als verbindliche Zielvorgabe festlegt und *Stakeholder Value* vorrangig gegenüber *Shareholder Value* bewertet.

Anders ausgedrückt: Ohne *Öffentlich-Rechtliche* wäre die Welt der Medien ausschließlich an der Profitabilität, der kommerziellen Verwertbarkeit von Information und Unterhaltung orientiert. Daher ist ein verbindlicher, gesellschaftlicher Funktionsauftrag für Medien zwar keine Garantie, aber ein erstes wesentliches Merkmal, Medienqualität als öffentliche Aufgabe zu verstehen.

## 2. Transparenz

Öffentlich-rechtliche Medien bieten eine weitgehende Transparenz hinsichtlich ihrer Eigentümer. Im Gegensatz zu kommerziellen Medien sind die Besitzverhältnisse der öffentlich-rechtlichen Medienhäuser *öffentlich* bekannt. Nicht verleugnet werden kann dabei: Die beobachtbare Realität der jeweiligen Staatsnähe öffentlich-rechtlicher Medien führt zu einer Reihe berechtigter Vorwürfe: Der Versuch von Regierungen und Parteien, Einfluss auf die Berichterstattung und oft genug auf die Ausrichtung der Medienanstalten zu gewinnen, ist ein offensichtlicher Verstoß gegen die Prinzipien der Öffentlich-Rechtlichen und beschädigt massiv deren Integrität und Glaubwürdigkeit. Tatsächlich aber ist allein der Umstand, dass ihre Eigentumsverhältnisse klar geregelt und offen einsehbar sind auch der Grund dafür, dass Unabhängigkeit und Äquidistanz einforderbar sind und Verstöße dagegen öffentlich gebrandmarkt werden können. So ist etwa „die Unabhängigkeit der journalistischen und programmgestaltenden ORF-Mitarbeiter als Recht und Pflicht“ im ORF-Gesetz verankert. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedeutet diese Verpflichtung kon-

kret, seine Unabhängigkeit gegenüber „Staats- und Parteeinfluss, gegenüber politischen und wirtschaftlichen Lobbys“ – ORF-G §4(6) –, auch entschlossen und nachhaltig zu verteidigen. Scheitern sie in diesem Punkt, begehen sie kein „Kavaliersdelikt“, sondern untergraben die Substanz ihrer Glaubwürdigkeit. Gelingt es aber, ihre Integrität und Eigenständigkeit sicherzustellen und errichten Öffentlich-Rechtliche eine notwendige „chinesische Mauer“ gegenüber externen Einflüssen, schaffen sie ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu kommerziellen Medien.

Der Vergleich macht dabei sicher: Was wissen Sie eigentlich über die aktuelle Eigentümerstruktur von *Facebook*, *Google* oder *Pro7/Sat1*? Über die Interessen ihrer Shareholder, die oft über die ganze Welt verteilt sind? Was wissen Sie darüber, wer und warum jemand Karriere in den Konzernen macht, wer wem berichtspflichtig ist, welchen Einfluss Investoren oder Werbekunden auf die Medieninhalte nehmen und noch wichtiger: Haben Sie Recht und Möglichkeit Information darüber einzufordern? Bei wem würden Sie sich beschweren, wenn Sie einen Verstoß eingeforderter Objektivität feststellen?

### 3. Externe Kontrolle

Vertrauenswürdigkeit entsteht nicht durch vollmundige Behauptung, sondern durch Nachweise und Kontrolle. Daher ist auch in der Frage der Vertrauenswürdigkeit die Überprüfbarkeit des Überprüfens entscheidend, d. h.: Können Mediennutzerinnen und -nutzer, kann die Öffentlichkeit die Medien tatsächlich kontrollie-

ren? Im Fall der Öffentlich-Rechtlichen ist die Antwort klipp und klar: Ja. Der ORF gehört zu den am Strengsten kontrollierten Unternehmen Österreichs: Ein eigenes Gesetz definiert Aufgaben und Pflichten, der ORF ist gegenüber dem Parlament rechen-schaftspflichtig, eine Medienbehörde überwacht den ORF, Gremien kontrollieren kaufmännische Gebarung und Programmpolitik und überwachen die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages. Auch wenn private, d. h. kommerzielle Medien gesetzlichen Verpflichtungen unterliegen, bei den Öffentlich-Rechtlichen sind sie unvergleichbar konkreter und strenger. Das wiederum ist nicht nur deren Bürde und Verpflichtung, sondern auch ein Alleinstellungsmerkmal, das sie als vertrauenswürdigen medialen Leistungsträger gegenüber Internetkonzernen ausweist, die dabei auf nicht öffentlich kontrollierbare Strukturen und definitiv unkontrollierbare Algorithmen verweisen.

#### 4. Interne Regulative

Unabhängige Kontrolle von außen ist in der Frage der Vertrauenswürdigkeit substanziell, aber sie braucht auch konkrete Verbindlichkeiten innerhalb der Medienorganisationen, um tatsächlich wirksam zu werden. Daher sind Maßnahmen, die Medien selbst setzen, um ihre Unabhängigkeit zu schützen und ggf. auch zu verteidigen, entscheidend. Im ORF gelten, ebenso wie in den meisten öffentlich-rechtlichen Medienanstalten, konkrete Selbstverpflichtungen, die die Wahrung der Objektivität nach innen tragen und wirksam machen. Beispiele aus der ORF-Medienpraxis sind dafür

ein unternehmensweiter Verhaltenskodex, der Fragen der Unvereinbarkeiten regelt, ein weisungsfreier Ethikrat, der diese Bestimmungen auch überprüft, ein starkes Redakteursstatut, das die Rechte und Pflichten der Journalistinnen und Journalisten festlegt, Programmrichtlinien, die konkrete Regeln der Medienproduktion definieren oder auch die *social media guidelines*, die Objektivität in der digitalen Nachrichtenproduktion nicht nur beschwören, sondern konkret fassbar machen. Nicht zuletzt weist der ORF seine Medienqualität in umfangreicher Weise in einem umfassenden Qualitätssicherungsprozess nach, der von einer Dokumentation seines *Public Values*, also der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages, eines Monitorings der Zufriedenheit des Publikums, von Qualitätsprofilen für alle Programmgenres, von Expertinnen-, Experten- und Publikumsevaluierung bis hin zu wissenschaftlichen Studien reicht. Auch auf europäischer Ebene ist die Verankerung der Kontrolle von Medienqualität wirksam: Den *Core Values* der *European Broadcasting Union*, dem internationalen Dachverband der Öffentlich-Rechtlichen folgend, wird in dem Prozess der *peer to peer -review* ihre Leistungserfüllung penibel geprüft.

Auch in dieser Hinsicht sind konkrete Vergleiche innerhalb der Medien bzw. der häufig strapazierten Intermediäre relevant: Überprüfen Sie doch selbst: Wo sind die Qualitätsregulative von *Facebook* und *Google*? Welche Medien, wenn nicht öffentlich-rechtliche, verfügen über Qualitätssicherungsprozesse?<sup>2</sup> Wer schult seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter? Wer etabliert interne Kontrollinstanzen, die wirksam werden, wenn Fehler passie-



ren oder behauptet werden? Die oft angerufene Objektivität ist eben *kein* Pudding, den man nicht an die Wand nageln kann, im Gegenteil: Vertrauenswürdige Medien, wie öffentlich-rechtliche, können ihre Kompetenz auch nachweisen und mehr noch: sie müssen es.

5. Fragt sich schließlich: Wem gilt diese Vertrauenswürdigkeit eigentlich? Wem soll sie nützen? An wen ist sie adressiert? Wer kann und soll von ihr profitieren?

Öffentlich-Rechtliche haben dafür eine demokratiepolitisch relevante Antwort: ALLE in der Gesellschaft, arm oder reich, Akademiker oder Hilfsarbeiter, egal welcher sozialen, regionalen oder ethnischen Abstammung, egal welcher Partei- oder Religionszugehörigkeit, unabhängig von Status und Bildungsgrad. Öffentlich-rechtliche Medien sind ein Fall für die gesamte Gesellschaft. Diese *Universalität* ist ein weiteres entscheidendes Merkmal, wenn es um Vertrauenswürdigkeit geht. Denn eine Nachricht ist NICHT objektiv, wenn sie nur an eine bestimmte Gruppe gerichtet ist und nur für sie allein gedacht und relevant ist. Aus dieser personalisierten Form der oftmals algorithmisch gesteuerten Kommunikation entstehen eben nicht nur Geschäftsmodelle, die an der Monetarisierung von Medieninhalten interessiert sind, sondern auch die oft zitierten Filterblasen, die eigene, oft eingeschränkte Weltansichten entwickeln, die jeweils an den eigenen Rändern aufhören und mit anderen Lebensentwürfen nicht mehr in Berührung geraten wollen. Die in der Medienforschung bestens dokumentierten

Trends der Personalisierung, Fragmentierung und insbesondere der Polarisierung der Gesellschaft sind alarmierende Zeichen dafür, dass konsensuale Orientierungen, die sich in einem breiten demokratischen Diskurs ergeben, von singulären Bekenntnissen, Glaubenssätzen, eben personalisierten, „alternativen Wahrheiten“ verdrängt werden.

Eine Welt aber, in der sich jeder seine eigene Wahrheit konstruiert, seine eigenen Wertmaßstäbe und Regeln macht und nur zur Kenntnis nimmt, was der eigenen Meinung entspricht, kennt keine Objektivität mehr. Daher ist es von grundsätzlicher Bedeutung, dass demokratiefördernde Medien nicht nur einzelne Zielgruppen adressieren, etwa um Werbeerlöse zu lukrieren, sondern darauf abzielen, Massenmedien im ursprünglichen Sinn des Wortes zu sein und versuchen alle Menschen zu erreichen, mehr noch: alle gesellschaftlichen Gruppen in ihrer oft widersprüchlichen Vielfalt zu Wort kommen zu lassen und Möglichkeiten zum kommunikativen Austausch zwischen Menschen zu bieten, die sich als Fremde begegnen, aber doch in *einer* Gesellschaft leben. Öffentlich-rechtliche Medien produzieren damit Sozialkapital, indem sie als „sozialer Kitt der Gesellschaft“ fungieren und Möglichkeiten zu Inklusion und Integration, zu Toleranz und sozialem Zusammenhalt schaffen. Sie stellen damit einen Beitrag zu gelingender Demokratie her, die davon abhängig ist, dass wir uns nicht in Filterblasen verstecken, sondern die Fähigkeit zu gemeinsamem, wenn auch oft widersprüchlichem gesellschaftlichem Denken und Handeln entwickeln.

## 6. Empirische Evidenz

Wer Argumenten, wie etwa den hier vorgebrachten, nicht traut, kann sich jedenfalls an Fakten halten. Denn auch Vertrauenswürdigkeit ist in vielfacher Hinsicht benennbar und messbar. Unabhängige, externe Expertise, die Wissenschaft und nicht zuletzt das Publikum, die Mediennutzerinnen und -nutzer selbst sind durchaus in der Lage, die Frage zu beantworten, wem und warum sie vertrauen oder eben nicht. Gerade in dieser Hinsicht haben öffentlich-rechtliche Medien eine überzeugende, überprüfbare Praxis und können auf empirische Evidenz verweisen:

- Öffentlich-Rechtliche liegen, allen relevanten Analysen der Medienforschung folgend, in der Bewertung von Faktentreue und Glaubwürdigkeit von Medien weit VOR ihren kommerziellen Konkurrenten.<sup>3</sup>
- Öffentlich-rechtliche Medien genießen ein erhebliches Vertrauenspotenzial bei ihrem Publikum, das sich insbesondere bei nationalen Wahlgängen ausdrückt.<sup>4</sup>
- Öffentlich-rechtliche Medien können auf einen direkten Zusammenhang zwischen ihrer Leistungsfähigkeit und dem Funktionieren von Demokratie verweisen<sup>5</sup>.

Können wir uns damit also zufriedengeben und die Antwort auf die Frage, welche Medien einen Beitrag gegen *Fake News* und Propaganda leisten, den Öffentlich-Rechtlichen überlassen? Die Antwort darauf ist eindeutig: Nein. Denn die beobachtbaren Entwicklungen in der globalen Medienwelt entsprechen dem oft verwendeten Begriff der DISRUPTION, also des zerstörerischen Umbruchs. So wie durch die neuen digitalen Technologien, alte Techniken obsolet werden, wird durch neue Internetgiganten die Macht traditioneller Medien zerstört. Wie groß die Herausforde-

rung für die Öffentlich-Rechtlichen dadurch ist, wird mit einem Blick auf die globale Medienwirtschaft deutlich: allein die Big 5 der US-Internetgiganten sind gemessen an ihrem Umsatz zwölf Mal so groß, wie ALLE Öffentlich-Rechtlichen zusammen.<sup>6</sup>

Der Disruption der Medienökonomie folgt die Disruption der Mediennutzung, deren traditionelle Wege sichtlich erodieren und durch neue Angebote und Möglichkeiten, durch Um- und Auswege ersetzt werden. Dazu kommt eine weitere (eben disruptive) Erschütterung: Die Tatsache, dass *eine*, ganz besondere Mediennutzerinnen und -nutzergruppe am schnellsten wächst: Jene der Informations-Deprivierten, also jener Menschen, die keinen Zugang zu redaktionellen Medien finden oder haben.<sup>7</sup> Das ist die eigentliche Abbruchstelle, vor der alle, egal ob Medienproduzentinnen und -produzenten oder Mediennutzerinnen und -nutzern stehen: Wenn sich die Menschen nicht mehr für redaktionelle, qualitätsorientierte, überprüfbare Medieninhalte interessieren, gerät nicht nur der Qualitätsjournalismus in eine Existenzkrise, sondern auch die aufgeklärte Öffentlichkeit und damit die Demokratie. Für die Öffentlich-Rechtlichen bedeutet diese Herausforderung journalistische Qualität, vertrauenswürdige Information und demokratieverträgliche Unterhaltung dorthin zu bringen, wo die Menschen sind: Ins Netz.

Dazu braucht es aber nicht nur entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen und finanzielle Ressourcen, sondern vor allem ein neues, digitales *Mindset*, eine kreative Perspektive und den Mut zu neuen Allianzen und Kooperationen.<sup>8</sup> Denn der Kampf ge-

gen *Fake News* und Manipulation ist kein Rückzugsgefecht, sondern im Gegenteil: das Gestalten einer neuen Medienwelt. Und die sollte nicht nur Aktienbesitzerinnen und -besitzern, jeweils Regierenden, den Konsumentinnen und Konsumenten von Medien, sondern vielmehr den Bürgerinnen und Bürgern, der Gesellschaft und der Demokratie in unseren Ländern nützen. Digitale Medien als öffentlich zugängliche, partizipative und öffentlich kontrollierbare Plattformen zu entwickeln, ist daher eine faszinierende Herausforderung. Im Kampf gegen *Fake News*, Manipulation und Propaganda sind wir also alles andere als hilflos. Man muss sich nur die Frage stellen: Wer ist Teil des Problems und wer ist Teil der Lösung<sup>9</sup>?

---

## Anmerkungen

- 1 Protokoll zum Vertrag von Amsterdam über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten; u.a.: <https://www.rtr.at/de/m/Europarecht> (letzter Zugriff: 20.09.2019).
- 2 Umfangreiche Informationen zum ORF-Qualitätssicherungssystem online unter: [https://zukunft.orf.at/show\\_content2.php?s2id=176](https://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176) (letzter Zugriff: 20.09.2019).
- 3 Vgl. etwa: Blöbaum, Bernd (2018): Bezugspunkte von Medienvertrauen, in: Media Perspektiven 12/2018, 601ff. sowie: Krüger, Udo Michael (2018): Institut für Europäische Medienforschung, Köln: „Profile deutscher Fernsehprogramme 2018“: „So betrug der Informationsanteil bei RTL nur 11 % und bei SAT 1 12 %, etwa ein Drittel des Umfangs im Ersten und im ZDF.“
- 4 Zuletzt: ORF-Reichweiten während der Regierungskrise im Mai 2019: ZIB: 1,9 Mio/MA 68 %; 9 von 10 gesehenen Sendeminuten über die „Regierungskrise“ entfielen auf den ORF.
- 5 „The overwhelming evidence shows that Public Service Media not only produce distinctive news with high editorial values, they are the best equipped media system to

inform people about the world. In other words, public policy making about media systems has profound effects for the health of any democracy.“ Vgl. Cushion, Stephen (2018): Cardiff University in: „News, editorial standards and informed citizenship“, in: „Der Auftrag Demokratie“, Wien, 2018, online unter: [https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/qualitaetssicherung/2018/orf\\_public\\_value\\_studie\\_demokratie\\_2018.pdf](https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/qualitaetssicherung/2018/orf_public_value_studie_demokratie_2018.pdf) (letzter Zugriff: 20.09.2019).

- 6 Quelle: EBU/Media Intelligence Service, Genf; [www.ebu.ch/media-intelligence](http://www.ebu.ch/media-intelligence) (letzter Zugriff: 20.09.2019).
- 7 Siehe: „Qualität der Medien“ – Jahrbuch 2018, Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft und Universität Zürich, Basel 2018: 11 und 15: Der Anteil der „News-Deprivierten“ liegt 2018 bei 36 % in der Gesamtbevölkerung und bei 53 % in der Bevölkerung bis 29 Jahren.
- 8 Siehe: <https://public-open-space.eu/> (letzter Zugriff: 20.09.2019).
- 9 Weiterführende Informationen unter: [www.zukunft.orf.at](http://www.zukunft.orf.at). Vgl. dabei insbesondere: Unterberger, Klaus/Mitschka, Konrad (Hg.) (2018): Public Open Space – Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien, Wien: facultas, online unter: [https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2018/public\\_open\\_space\\_copyright\\_facultas.pdf](https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2018/public_open_space_copyright_facultas.pdf) (letzter Zugriff: 20.09.2019)