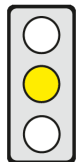


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die EU und die Mitgliedstaaten sollen in die Lage versetzt werden, insbesondere über das Internet verbreitete Desinformationen besser zu bekämpfen.

Betroffene: Werbetreibende, Online-Plattformen, Faktenprüfer, gesamte Bevölkerung.



Pro: (1) Der Aufbau eines digitalen Netzwerks zwischen den nationalen Behörden vereinfacht den Austausch von Erkenntnissen, wodurch Desinformationen besser begegnet werden kann.

(2) Indem der Verhaltenskodex für Online-Plattformbetreiber auf Selbstverpflichtung setzt, schafft er einen Ausgleich zwischen den Interessen der Kommission und den technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Plattformbetreiber.

Contra: Die Androhung der Kommission, den Verhaltenskodex gesetzlich zu normieren, verstößt gegen die Freiheit der Medien.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission **JOIN(2018) 36** vom 5. Dezember 2018: **Aktionsplan gegen Desinformation**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Für Demokratien ist der freie Austausch von Meinungen, Informationen und Ideen wesentlich (S. 1).
 - Er dient der Willensbildung und der Meinungsentfaltung der Bürger, was für die Teilnahme an politischen Prozessen – z.B. Wahlen und Demonstrationen – notwendig ist.
 - Er ist in den Mitgliedstaaten und in Art. 11 Charta der Grundrechte der EU (GRCh) als Grundrecht geschützt.
- Systematisch verbreitete Falschinformationen (im Folgenden „Desinformationen“) bedrohen die freie Willensbildung der Bürger und damit faire demokratische Prozesse.
- Desinformationen im Einzelnen (S. 1)
 - beinhalten zwar an sich nicht verbotene Aussagen (verboten ist in Deutschland die Leugnung des Holocausts),
 - sind aber nachweislich falsche oder irreführende Informationen und/oder Narrative zu unterschiedlichsten Themen – z.B. Gesundheit, Kriminalität, Außenpolitik, Ereignisse der Zeitgeschichte –,
 - werden von staatlichen und/oder nichtstaatlichen Akteuren mit dem Ziel des wirtschaftlichen Gewinns oder der Täuschung der Öffentlichkeit verfasst und
 - können dem öffentlichen Interesse schaden, etwa dem Schutz der Gesundheit, Sicherheit und Umwelt.
- Die Verbreitung von Desinformationen erfolgt zunehmend über soziale Medien – z.B. Twitter, Facebook (S. 2, 4).
 - Die Verbreiter von Desinformationen nutzen dafür oft im großen Umfang gefälschte Nutzerkonten (Scheinkonten), die teilweise von Computerprogrammen (Bots) gesteuert werden, um insbesondere
 - Bewertungen, Meinungen oder Trends in sozialen Medien zu manipulieren und/oder
 - Video- und Bildmanipulationen zu verbreiten, in denen mit Hilfe von Computertechnologie nie passierte, aber täuschend echt wirkende Geschehnisse wiedergegeben werden – z.B. angebliche Interviewaussagen von Politikern.
- Desinformationskampagnen aus dem EU-Ausland sind für die EU, ihre Mitgliedstaaten und Partnerländer – z.B. die Ukraine – überdies Teil von „hybriden Bedrohungen“ (S. 3-4). „Hybride Bedrohungen“
 - haben das Ziel, in einem anderen Land die öffentliche Meinung zu beeinflussen und/oder die Gesellschaft zu destabilisieren, ohne dabei die Schwelle eines offiziell erklärten Krieges zu überschreiten, und
 - sind gekennzeichnet durch den gleichzeitigen Einsatz verschiedener konventioneller und unkonventioneller Methoden – z.B. Wirtschaftssanktionen, Computerangriffe, Desinformationskampagnen.
- Vor diesem Hintergrund forderte der Europäische Rat die Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) auf, einen Aktionsplan gegen Desinformationen auszuarbeiten. Der Plan beruht auf vier Säulen.

► Säule 1: Ausbau des EAD

- Ausgebaut werden sollen folgende EU-Einheiten zur Abwehr von Desinformationen aus Drittstaaten und in Drittstaaten (S. 5-6):
 - die dem EAD unterstehenden Delegationen der EU, die die EU als „Botschaften“ in Drittstaaten vertreten,

- die zentrale „EU-Analyseeinheit für hybride Bedrohungen“ des EAD, die geheimdienstliche und öffentliche Informationen der Mitgliedstaaten auswertet und für deren Austausch sorgt [JOIN (2016) 18, S. 4],
 - die Arbeitsgruppe „East StratCom“ [Ref. Ares (2015) 2608242, S. 3] (S. 5) im „Referat für strategische Kommunikation“ des EAD, die in den osteuropäischen EU-Partnerländern Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Ukraine und Weißrussland,
 - Desinformationen aufzeigt und widerlegt,
 - die Unabhängigkeit der Medienlandschaft unterstützt sowie
 - gezielt Kirchen, Parteien und sonstige gesellschaftliche Akteure über die EU und ihre Politik informiert.
 - Zum Ausbau der Kapazitäten werden die EU-Gelder für diese drei Einheiten von 1,9 Mill. Euro auf 5 Mill. Euro erhöht. Im Einzelnen sollen damit finanziert werden (S. 6-7)
 - die Einstellung von zusätzlich 50 Spezialisten – z.B. Datenanalyseexperten – und
 - der Erwerb von Analyseinstrumenten – z.B. Software, Verträge mit Medienbeobachtungsdiensten.
 - Die beiden anderen Arbeitsgruppen im „Referat für strategische Kommunikation“ die „Task Force Westbalkan“ – für Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien – und die „Task Force South“ – für die Länder im Mittleren Osten, Nordafrika und der Golfregion – sollen ein Mandat zur Bekämpfung von Desinformationen erhalten.
- **Säule 2: Digitale Koordinierung und „Frühwarnsystem“ zwischen den Mitgliedstaaten**
- Mit Desinformationen befasste Stellen der Mitgliedstaaten sollen sich in einem digitalen Netzwerk koordinieren. Dieses digitale Netzwerk soll
 - ein „Frühwarnsystem“ erhalten, das den Austausch von Warnungen vor Desinformationskampagnen zwischen den nationalen Stellen in Echtzeit ermöglicht (S. 8),
 - den Austausch von Wissen und Methoden zwischen den Mitgliedstaaten und der EU erleichtern, etwa zu
 - beobachteten Trends, Desinformationsstrategien und Forschungsvorhaben (S. 9) sowie
 - Sensibilisierungsmöglichkeiten gegen Desinformationen und wirksame Kommunikationsstrategien (S. 9).
 - Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollen sich (S. 9)
 - zur Abwehr von Desinformationen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit abstimmen und
 - proaktiv die Werte und Politik der EU (etwa durch nationale Websites zu EU-Mythen) kommunizieren.
- **Säule 3: Verhaltenskodex für Werbetreibende und Online-Plattformen**
- Die Verbreitung von Desinformationen soll eingedämmt werden. Die Kommission hat dafür einen unverbindlichen [Verhaltenskodex](#) mit Werbetreibenden – z.B. Werbeagenturen – und Online-Plattformen (insbesondere Social Media Plattformen) vereinbart [COM(2018) 236, S. 8-10]. Dieser Verhaltenskodex sieht u.a. vor, dass
 - Werbetreibende die Platzierung von Werbung auf Internetseiten, die Desinformationen verbreiten, einschränken, um so die Einnahmen von Desinformationslieferanten zu verringern, sowie
 - Online-Plattformen
 - Technologien anwenden müssen, die relevante, authentische und glaubwürdige Informationen priorisieren,
 - Scheinkonten schließen müssen,
 - gesponsorte Inhalte – z.B. politische und themenbezogene Werbung – von redaktionellen Inhalten trennen und als solche kennzeichnen müssen und
 - „Bots“ als solche kennzeichnen müssen, damit Internetnutzer diese von Menschen unterscheiden können.
 - Die Kommission wird (S. 10)
 - die Umsetzung des Verhaltenskodex überwachen und darüber berichten und
 - nach einem Jahr zusammen mit den nationalen Medienaufsichtsbehörden den Verhaltenskodex beurteilen.
 - Sollten die „Bemühungen“ der Online-Plattformen bei der Umsetzung des Verhaltenskodex nicht ausreichen, wird die Kommission gesetzgeberisch tätig.
- **Säule 4: Besseres Verständnis von Desinformationen und Sensibilisierung der Gesellschaft**
- Desinformationen und ihre Wirkungsweise sollen besser verstanden werden. Dazu wird die Kommission (S. 12)
 - den Aufbau eines unabhängigen europäischen Netzwerkes von Faktenprüfern und Wissenschaftlern fördern, indem sie dessen technische Ausstattung und Infrastruktur mitfinanziert (Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis, [SOMA](#)), und
 - die Forschung und die Bekämpfung von Desinformationen u.a. mit dem Europäischen Forschungsförderprogramm „Horizont Europa“ fördern.
 - Die Gesellschaft soll für Desinformationen sensibilisiert werden. Dazu wird die Kommission (S. 11-12)
 - mit dem EAD eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit zu Desinformationen in den Nachbarländern unternehmen,
 - die Medienkompetenz der eigenen Bevölkerung fördern, indem sie
 - die Mitgliedstaaten dazu anhält, u.a. zusammen mit Mediendiensteanbietern wie Youtube, die Medienkompetenz in allen Bereichen der Gesellschaft und für jede Altersstufe zu steigern [s. Art. 33a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (EU) 2018/1808],
 - die Zusammenarbeit von Medienkompetenzexperten erleichtert (in einer [Medienkompetenzwoche](#)).

Politischer Kontext

Aufgrund russischer Desinformationskampagnen in den östlichen EU-Partnerländern bat der Europäische Rat bereits 2015 die Hohe Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik um konkrete Aktionen [Schlussfolgerungen vom 19. und 20. März 2015, EUCO 11/15], die zur Einsetzung der „East StratCom Task Force“ führten. Vor dem Hintergrund der Desinformationskampagnen während der Präsidentschaftswahlen in den USA von 2016 befasste sich die Kommission mit Vorhaben gegen Desinformationen [vgl. Mitteilung COM(2018) 236]. Der Europäische Rat forderte die Kommission und die Hohe Vertreterin 2018 auf, einen Aktionsplan zu entwickeln [Schlussfolgerungen vom 28. Juni 2018, EUCO 9/18].

Politische Einflussmöglichkeiten

Europ. Einrichtung:	EAD (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucher
Bundesministerien:	Auswärtiges Amt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Auswärtige Angelegenheiten (federführend), Inneres, EU, Wirtschaft, Recht

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Desinformationen können zu unsachgerechten, politischen Entscheidungen führen und Entwicklungen anheizen, die den sozialen Zusammenhalt gefährden. Desinformationen sind kein neues Phänomen. Neu ist jedoch, dass Desinformationen zunehmend über soziale Medien verbreitet werden. Solche Medien eignen sich dafür besonders, da Desinformationen so mit großer Reichweite, schnell und ohne inhaltliche Kontrolle verbreitet werden können. Besonders eignen sich hierfür gefälschte oder aus dem Zusammenhang gerissene Bilder, die bei den Betrachtern Wut auslösen. Zudem können durch soziale Medien Desinformationen zielgenau an Personen versendet werden, so dass Personen individualisierte Desinformationen erhalten, was deren Wirksamkeit nochmals erhöhen kann. Insbesondere während der Präsidentschaftswahlen in den USA wurden Desinformationen in sozialen Medien sehr erfolgreich verbreitet. Es wurde aber auch versucht, die französischen Präsidentschaftswahlen und das Brexit-Referendum durch Desinformationskampagnen in sozialen Medien zu beeinflussen. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, dass die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik und die EU-Kommission einen Aktionsplan gegen Desinformation vorlegen.

Die gewählte Definition von Desinformation spiegelt ein zentrales Problem wider: Desinformation kann nicht allein darüber definiert werden, ob eine – dem öffentlichen Interesse schadende – Information wahr oder falsch ist. Denn zum einen ist nicht jede falsche Information – etwa ein Zahlendreher – eine Desinformation. Zum anderen ist der Übergang von „nachweislich falschen“ zu ungenauen oder veralteten Informationen fließend. Es ist daher notwendig, Desinformationen auch über die Intention des Verfassers – wirtschaftlicher Gewinn oder Täuschung der Öffentlichkeit – zu definieren. Dass die Intention des Verfassers von Bedeutung ist, schützt zudem davor, dass Regierungen ihnen unliebe Informationen als Desinformationen einordnen. Dies muss unter allen Umständen verhindert werden. Dass das Mandat der Task Forces Westbalkan und South erweitert wird, ist sachgerecht. Denn Desinformationen werden auch in diesen Gebieten zu einem immer größeren Problem. So können Desinformationen in Nordafrika, Flüchtlingskrisen verstärken.

Der Aufbau eines digitalen Netzwerks zwischen den nationalen Behörden vereinfacht den Austausch von Erkenntnissen, wodurch Desinformationen besser begegnet werden kann. Das dafür vorgesehene Frühwarnsystem kann dazu beitragen, dass Mitgliedstaaten eine Desinformationskampagne bereits im Keim ersticken können. Inwieweit dies tatsächlich geschieht, hängt davon ab, wie die Mitgliedstaaten auf eine Frühwarnung reagieren.

Der Verhaltenskodex für Plattformbetreiber ist sachgerecht, da Online-Plattformen, insbesondere Social Media Plattformen, wichtige Verbreitungswege für Desinformationen sind. **Indem der Verhaltenskodex auf Selbstverpflichtung setzt, schafft er einen Ausgleich zwischen den Interessen der Kommission und den technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Plattformbetreiber.** Dass Online-Plattformen glaubwürdige Informationen priorisieren sollen, kann die Verbreitung von Desinformationen einschränken. So wird eine Desinformation auf Facebook – nachdem sie von einem Faktenprüfer als eine solche markiert wurde – Nutzern seltener angezeigt. Problematisch ist jedoch, dass auch Nachrichtenagenturen als Faktenprüfer für Plattformen arbeiten. Dies kann die Unabhängigkeit von Nachrichtenagenturen gefährden. Auch das Schließen von Scheinkonten ist sachgerecht, da solche Konten oft ausschließlich angelegt werden, um Desinformationen zu verbreiten.

Indem die Kommission den Aufbau eines europäischen Netzwerks von Faktenprüfern und Wissenschaftlern fördert, sorgt sie dafür, dass Faktenprüfer ihre Ressourcen effizienter einsetzen können. Dies ermöglicht es Desinformation, insbesondere in sozialen Medien, effizienter und effektiver zu bekämpfen, etwa indem Nutzern vor der Weiterleitung einer Information, z.B. eines Bildes, angezeigt wird, dass Faktenprüfer die Echtheit des Bildes anzweifeln. Allerdings können Faktenprüfer auch mit einer intensiven Vernetzung untereinander aufgrund der Vielzahl von Desinformationen nur einen Teil der Nachrichten prüfen.

Sehr wichtig ist zudem, die Gesellschaft für das Phänomen Desinformationen – insbesondere in sozialen Medien – zu sensibilisieren und so die Resilienz der Öffentlichkeit gegenüber Desinformationen zu erhöhen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Der Aktionsplan berührt verschiedene Kompetenzbereiche der EU, die gleichrangig nebeneinanderstehen: Säule 1 darf auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) gestützt werden. Diese erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik, einschließlich aller „Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit“ der EU [Art. 24 Abs. 1 EUV]. Damit ist der Ausbau von EU-Kapazitäten zur Abwehr und Erfassung von Desinformationen aus dem Ausland erfasst, weil Desinformationen etwa durch Meinungsmache die Integrität der EU gefährden können. Ferner verfolgt die EU eine Politik der „guten Nachbarschaft“ mit Drittstaaten und trägt zu deren Entwicklung bei [Art. 8 EUV; Art. 209, Art. 212 Abs. 1 AEUV]; die Bekämpfung von Desinformationen etwa durch die Unterstützung unabhängiger Medien leistet dazu einen Beitrag, da Diskurse und Entscheidungen verschärft werden.

Auch darf die EU in Säule 2 auf mehr Koordinierung bei der Bekämpfung von Desinformationen hinwirken. Denn sie ist gehalten, durch Öffentlichkeitsarbeit über ihre Tätigkeiten und Entscheidungen zu informieren [Art. 15 Abs. 1 AEUV] und öffentliche Diskurse auf Grundlage der Informations-, Presse- und Meinungsfreiheit zu gewährleisten [abgeleitet aus Art. 11 GRCh], was auch Richtigstellungen und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Desinformationen über die EU einschließt. Die diesbezügliche Koordinierung der EU mit den Mitgliedstaaten lässt sich hierbei auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit [Art. 4 Abs. 3 EUV] stützen. Soweit EU-Recht von Desinformationen betroffen ist, darf die EU die Mitgliedstaaten – etwa über ein „Frühwarnsystem“ – bei ihren Gegenmaßnahmen unterstützen, indem sie etwa den Austausch von Informationen erleichtert [Art. 197 Abs. 2 AEUV].

Auch kann die EU in Säule 3 mit Online-Plattformen Vereinbarungen treffen, mit denen gegen Desinformationen im Binnenmarkt vorgegangen wird [Art. 114 AEUV].

In Säule 4 darf die EU Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereitstellen [Art. 172 AEUV; vgl. Schröder in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage, Art. 170 Rn. 6] sowie Forschung zu Desinformationen ergänzend zu den Mitgliedstaaten fördern [Art. 4 Abs. 3, Art. 182 Abs. 3 AEUV].

Subsidiarität

Für die Säulen 1, 2 – da die mitgliedstaatliche Zusammenarbeit freiwillig sein soll – und 3 unproblematisch. Die Förderung von Forschungsvorhaben nach Säule 4 muss auch im Einzelfall dem Subsidiaritätsprinzip genügen [vgl. Ruffert in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage, Art. 180, Rn. 3].

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unbedenklich, da keine rechtlichen Pflichten geschaffen werden.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Der Aktionsplan ist an Art. 11 GRCh zu messen. Danach sind die Freiheit der Medien, die Meinungsäußerungsfreiheit sowie die Freiheit geschützt, „Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe [...] zu empfangen und weiterzugeben“ (Informationsfreiheit). Letzteres umfasst auch unrichtige Informationen [vgl. Augsberg in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage, Art. 11 GRCh Rn. 6]. Die Säulen 1, 2 und 4 sind im Ergebnis unproblematisch. Dies würde auch für einen strikt freiwilligen Verhaltenskodex in Säule 3 gelten. **Die Androhung der Kommission, den Verhaltenskodex gesetzlich zu normieren**, falls er nicht ausreichend befolgt wird, **verstößt gegen die Freiheit der Medien**, auf die sich auch Online-Plattformen berufen können, da sie u.a. Inhalte für eine unbestimmte Personenmehrheit aufbereiten [vgl. Jarass, Charta der GR, 3. Auflage, Art. 11 Rn. 17]. Denn sie übt – etwa bei der Aufbereitung und Priorisierung der angezeigten Informationen – Zwang zur Umsetzung aus, so dass die Freiwilligkeit letztlich nur formaler Natur ist.

Ferner erfolgt ein Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit dadurch, dass Meinungen, Ideen u.ä., die etwa über Bots effektiver verbreitet werden sollen, zu kennzeichnen sind und so nicht mehr in ihrer Gestaltung frei geäußert werden können. Im Ergebnis dienen zwar solche Eingriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und sind gerechtfertigt [vgl. Jarass, Charta der GR, 3. Auflage, Art. 11 Rn. 31]. Derartige Einschränkungen müssen jedoch gesetzlich vorgesehen sein [Art. 52 Abs. 1 GRCh]. Dem genügt der Verhaltenskodex, dessen Freiwilligkeit zweifelhaft ist, nicht.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Aufbau eines Netzwerks zwischen den nationalen Behörden vereinfacht den Austausch von Erkenntnissen, wodurch Desinformationen besser begegnet werden kann. Indem der Verhaltenskodex für Online-Plattformbetreiber auf Selbstverpflichtung setzt, schafft er einen Ausgleich zwischen den Interessen der Kommission und den technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Plattformbetreiber. Die Androhung der Kommission, den Verhaltenskodex gesetzlich zu normieren verstößt gegen die Freiheit der Medien.