

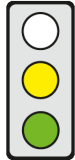
# COVID-19: BEKÄMPFUNG VON DESINFORMATION

cepAnalyse Nr. 13/2020

## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission stellt mehrere Maßnahmen und Instrumente vor, um die Desinformation über COVID-19 auf Online-Plattformen zu bekämpfen, ohne die Absicht zu haben, die Grundrechte zu verletzen.

**Betroffene:** Bürger, Online-Plattformen, Werbetreibende, Faktenprüfer.



**Pro:** (1) Ein gemeinsamer europäischer Ansatz zum Umgang mit Desinformation ist angesichts des grenzüberschreitenden Charakters von Online-Desinformation angemessen.

(2) Die Mitteilung schafft keine Verpflichtungen, die die Meinungsfreiheit einschränken, und auch keine Anforderungen für Unternehmen, die in deren unternehmerische Freiheit eingreifen.

**Contra:** (1) Die vorgeschlagenen monatlichen Berichte sollten auch Informationen darüber enthalten, in welchen Fällen Inhalte zu Unrecht entfernt wurden, einschließlich Einzelheiten darüber, wie schnell Abhilfe geschaffen wurde.

Die wichtigsten Textstellen sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Gemeinsame Mitteilung** des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission **JOIN(2020) 8** vom 10. Juni 2020: **Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion**

### Kurzdarstellung

#### ► Kontext und Herausforderungen der Informationen zu COVID-19

- Die COVID-19-Pandemie geht mit einem „beispiellosen“ Übermaß an oftmals falschen oder ungenauen Informationen über die Krankheit einher, die sich rasch über soziale Medien verbreiten (S. 1).
- Wissenslücken in Bezug auf das Virus sind ein idealer Nährboden für falsche oder irreführende Narrative (S. 1).
- Falsche und irreführende Inhalte können kategorisiert werden als (S. 3-4):
  - illegal im Sinne des Gesetzes, was unmittelbare Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden erfordert, oder
  - schädlich, wenn sie zwar nicht illegal sind, aber dennoch Leben gefährden oder die Bemühungen der Behörden zur Eindämmung der Pandemie untergraben können.
- Darüber hinaus können illegale oder schädliche Inhalte definiert werden als (S. 4):
  - Fehlinformation, wenn nicht die Absicht besteht, falsche Informationen zu verbreiten, oder
  - Desinformation, wenn die Absicht ist, die Öffentlichkeit zu täuschen oder zu schädigen oder Gewinn zu erzielen.
- Des- und Fehlinformation in Bezug auf COVID-19 bestehen in vielen Formen, u.a. in Form von (S. 3-4):
  - gefährlichen Falschmeldungen und irreführenden Behauptungen, wie "Händewaschen hilft nicht",
  - Verschwörungstheorien, die die menschliche Gesundheit gefährden und zu sozialen Unruhen und Gewalt führen könnten, z.B. Mythen über die Verbreitung von COVID-19 durch 5G-Anlagen,
  - illegalen Hassreden, z.B. über bestimmte Gruppen, die angeblich COVID-19 verbreiten, und
  - Verbraucherbetrug, z.B. durch den Verkauf von Wundermitteln mit unbelegten Gesundheitsangaben.
- Diese Formen der Des- und Fehlinformation können u.a. genutzt werden zur Durchführung von
  - Cyberkriminalität, wie die Verbreitung von Malware über COVID-19-bezogene Links, und
  - gezielten Desinformationskampagnen ausländischer Akteure und Drittstaaten, "insbesondere Russland und China", zur Verschärfung der sozialen Polarisierung in der EU und ihrer Nachbarschaft.

#### ► Notwendigkeit einer genau bemessenen Reaktion auf die individuellen Herausforderungen (S. 5)

- Um den Herausforderungen von Des- und Fehlinformation zu begegnen, ist eine genau bemessene Reaktion aus allen Teilen der Gesellschaft erforderlich, je nach Grad des Schadens, den beteiligten Akteuren sowie der Absicht und Form der Verbreitung.
- Alle Abhilfemaßnahmen sollten unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte umgesetzt werden.
- Der Hohe Vertreter und die Kommission schlagen folgende kurzfristigen Maßnahmen vor:
  - eine Stärkung der Handlungskompetenz der Bürger und
  - eine bessere Zusammenarbeit innerhalb der EU, d.h. zwischen den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und anderen relevanten Akteuren, sowie mit Partnern, etwa der WHO.

► **Innerhalb und außerhalb der EU: Ausbau der strategischen Kommunikation und Zusammenarbeit**

- Während der gesamten COVID-19-Pandemie hat der Zugang zu genauen Informationen über COVID-19 dazu beigetragen, die Gesundheit der Bürger zu schützen (S. 5).
- Die EU hat in den Mitgliedstaaten, in den Nachbarländern und darüber hinaus dazu beigetragen, genaue Informationen über COVID-19 bereitzustellen (S. 5).
  - Eine von der Kommission eingerichtete [Webseite](#) prüft COVID-19-Behauptungen.
  - Das [Schnellwarnsystem der EU](#), das durch den Aktionsplan gegen Desinformation (im Folgenden "Aktionsplan") [siehe [cepAnalyse Nr. 14/2019](#)] eingerichtet wurde, ermöglicht den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten den Austausch von Erkenntnissen über COVID-19-Desinformation.
  - Europol überwacht die Folgen der COVID-19-Pandemie für Cyberkriminalität und hat einen [Bericht](#) publiziert.
- Die Kommission und der Hohe Vertreter werden:
  - zum besseren Austausch von Informationen im Zusammenhang mit COVID-19 einen speziellen Abschnitt im Schnellwarnsystem einrichten (S. 6),
  - sich mit faktenbasierten Informationen aktiver in nationale Debatten einbringen (S. 6 f),
  - ihre strategischen Kommunikationsfähigkeiten ausbauen (S. 5) und
  - den Austausch bewährter Verfahren bei der Bekämpfung von Desinformationen und gezielter Desinformationskampagnen ausländischer Akteure weltweit intensivieren (S. 8).

► **Erhöhung der Transparenz von Online-Plattformen**

- Die Zusammenarbeit mit Online-Plattformen ist ein Schlüsselement sowohl für die Erstellung einer umfassenden Bewertung der Herausforderung als auch einer wirksamen Reaktion auf das Übermaß an oft falschen oder ungenauen Informationen.
- Online-Plattformen, insbesondere die Unterzeichner des selbstverpflichtenden Verhaltenskodex gegen Desinformation (im Folgenden "Verhaltenskodex"), der Teil des Aktionsplans der Kommission ist, haben ihre Regeln angepasst, um der Bedrohung durch Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 entgegenzuwirken (S. 9).
- Sie haben insbesondere
  - verlässliche Inhalte über COVID-19 von der WHO, nationalen Gesundheitsbehörden und Medien gefördert,
  - Inhalte herabgestuft, die nach einer Faktenprüfung als falsch oder irreführend eingestuft wurden,
  - Werbung für falsche Produkte und Dienstleistungen eingeschränkt, und
  - gemäß ihren "Gemeinschaftsstandards" Inhalte entfernt, die die Gesundheit der Bürger oder die öffentliche Sicherheit gefährden könnten.
- Online-Plattformen müssen die vollständige Umsetzung ihrer Pflichten aus dem Verhaltenskodex sicherstellen.
- Die Kommission plant, im Rahmen des Verhaltenskodex ein Überwachungs- und Berichterstattungsprogramm (im Folgenden "Programm") einzurichten. In monatlichen Berichten sollen Plattformen Daten bereitstellen über (S. 10 f)
  - Maßnahmen zur Begrenzung von Werbung, die Desinformation über COVID-19 benutzt (auch auf Websites Dritter gehostete Werbung), möglichst nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt,
  - Maßnahmen zur Verbreitung von Informationen nationaler und internationaler Gesundheitsbehörden, EU-Behörden sowie professioneller Medien,
  - die Umsetzung ihrer Richtlinien zur Information von Benutzern in Fällen von Desinformation und,
  - alle Fälle von Manipulation in sozialen Medien und böswilliger Einflussnahme.
- Das Programm soll auch Plattformen erfassen, die nicht Unterzeichner des Verhaltenskodex sind, z.B. WhatsApp.
- Die Kommission (S. 11 f)
  - fordert die Plattformen auf, ihre Zusammenarbeit mit Faktenprüfern auszuweiten und zu intensivieren und Organisationen in allen EU-Mitgliedstaaten aktiv Zugang zu ihren Faktenprüfungsprogrammen zu bieten, und
  - wird Faktenüberprüfungs- und Forschungsaktivitäten, z.B. über COVID-19 Falschinformationen in sozialen Netzwerken, unterstützen sowie erwägen, Faktenüberprüfern Instrumente zur Aufdeckung irreführender Narrative und unglaubwürdiger Online-Quellen zur Verfügung zu stellen.

► **Gewährleistung der Meinungsfreiheit und einer pluralistischen Debatte**

- Maßnahmen zur Bekämpfung des Übermaßes an oft falschen oder ungenauen Informationen können innerhalb und außerhalb der EU als Vorwand dienen, um Grundrechte und -freiheiten, wie die Meinungsfreiheit, zu untergraben (S. 12).
- Viele Mitgliedstaaten verfügen bereits über Gesetze – auch strafrechtlicher Art –, die sich auf Desinformation beziehen. Gesetze, die diese Verbrechen zu weit fassen oder mit unverhältnismäßig hohen Strafen belegen, können die Bereitschaft einschränken, mit Journalisten zu sprechen, und zu Selbstzensur führen (S. 13).
- Darüber hinaus hat die Krise die ohnehin schwierige wirtschaftliche Lage des Journalismus durch einen drastischen Rückgang der Werbeeinnahmen trotz gewachsenen Publikums noch verschärft (S. 13).
- Um unabhängige Medien und Journalisten in der EU und weltweit zu unterstützen, wird die Kommission:
  - weiterhin Projekte im Bereich des Journalismus, der Medienfreiheit und zur Gewährleistung einer pluralistischen Debatte kofinanzieren,

- Maßnahmen zur Stärkung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus als Teil des Aktionsplans für Europäische Demokratie vorschlagen,
- einen Aktionsplan für Medien und den audiovisuellen Sektor vorlegen, um den digitalen Wandel und die Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren weiter zu unterstützen und das Bewusstsein und kritische Denken verschiedener Gruppen, insbesondere junger Menschen, zu fördern.

► **Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Verbraucherrechte (S. 16 ff)**

- Manipulation, irreführende Verkaufspraktiken und Betrügereien sind illegal, wenn sie gegen das Verbraucherschutzrecht verstoßen und daher eine Reaktion der zuständigen Behörden erfordern. Dies gilt unabhängig davon, ob sie Desinformation enthalten oder nicht.
- Die Kommission hat die großen Plattformanbieter aufgefordert, mit den Verbraucherbehörden zusammenzuarbeiten und proaktive Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug zu ergreifen. Eine solche Zusammenarbeit muss im Rahmen des künftigen Gesetzes über digitale Dienste fortgesetzt werden.
- Die Plattformen sollten regelmäßig über die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen und über neue Trends berichten.

### Politischer Kontext

Die Mitteilung baut auf dem Aktionsplan gegen Desinformation [vgl. [cepAnalyse Nr. 14/2019](#)] auf und wird in den Europäischen Aktionsplan für Demokratie und den Digital Services Act [vgl. [cepStudie Haftung für illegale Online-Inhalte](#)] einfließen.

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Das Übermaß an oft falschen oder ungenauen Informationen im Zusammenhang mit COVID-19 ist besonders problematisch aufgrund der vielen Formen, die Des- und Fehlinformation angenommen haben, und aufgrund der Geschwindigkeit, mit der sie sich verbreiten, insbesondere über soziale Medien (s. [OECD PolicyBrief](#)). Da Informationen die Grundlage für Entscheidungen sind, kann die große Menge falscher und irreführender Informationen über COVID-19 Menschen zu suboptimalen oder sogar falschen Entscheidungen verleiten. Solche Fehlentscheidungen können die persönliche und öffentliche Gesundheit, die nationale Sicherheit und sogar den demokratischen Prozess gefährden. Daher ist es angemessen, dass die Kommission um eine genau bemessene Reaktion ersucht. Wie sie zu Recht feststellt, müssen dabei Abhilfemaßnahmen gegen die vielen oft falschen oder ungenauen Informationen sorgfältig konzipiert werden, damit Grundrechte, z.B. Meinungsfreiheit und die unternehmerische Freiheit, voll und ganz gewahrt bleiben.

Die Kommission begegnet dem Zielkonflikt zwischen Eindämmung von Des- und Fehlinformation einerseits und dem Eingriff in Grundrechte andererseits, indem sie einen "hands-off"-Ansatz verfolgt, der letztere schützt: Da die eingeführten Abhilfemaßnahmen nicht bindender Natur sind, können die betroffenen Akteure autonom entscheiden, ob sie umgesetzt werden sollen oder nicht. **Die Mitteilung schafft somit keine Verpflichtungen, die die Meinungsfreiheit einschränken, und auch keine Anforderungen für Unternehmen, die in ihre unternehmerische Freiheit eingreifen.**

Die Kommission erkennt zu Recht an, dass verschiedene lokale Agenturen, Faktenprüfer, Journalisten, nationale Regierungen und Online-Plattformen am besten in der Lage sind, dem Übermaß an oft falschen oder ungenauen Informationen in ihrem spezifischen Bereich entgegenzuwirken. Es wäre nicht machbar, die enorme Menge an Fachwissen zu zentralisieren, die erforderlich ist, um den zahlreichen Formen von Des- und Fehlinformation entgegenzuwirken.

Da Des- und Fehlinformation in ähnlicher Weise in der gesamten EU verbreitet werden, ist es effizient, dass der Hohe Vertreter und die Kommission die Zusammenarbeit zwischen den maßgeblichen Akteuren innerhalb der EU und weltweit fördern und die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, dem Übermaß an oft falschen oder ungenauen Informationen entgegenzuwirken. Angemessen ist daher die Schaffung eines spezifischen COVID-19-Abschnitts im Schnellwarnsystem, der den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden fördert. Die Wirksamkeit des Schnellwarnsystems hängt jedoch davon ab, wie die Mitgliedstaaten auf eine Warnung reagieren.

Die Absicht der Kommission, eine aktivere Rolle in den nationalen Debatten zu spielen, kann dazu beitragen, irreführende Narrative zu entlarven, zu deren Bekämpfung einige Mitgliedstaaten keinen Anreiz haben könnten, zum Beispiel "die Regierung tut ihr Bestes angesichts dessen, dass die Solidarität der EU mitten in der Pandemie verschwunden ist". Der Verhaltenskodex legt gemeinsame Regeln für die gesamte EU fest und verringert damit das Risiko einer rechtlichen Fragmentierung aufgrund unterschiedlicher nationaler Regelungen für Online-Plattformen. Da Plattformen wie WhatsApp und Telegram, die den Verhaltenskodex nicht unterzeichnet haben, wichtige Verbreiter von Des- und Fehlinformation sind, ist die Aufforderung der Kommission an sie, sich an den Kodex zu halten, angemessen.

Belasten kann Online-Plattformen die Aufforderung der Kommission, monatliche Berichte über Politiken und Maßnahmen zu veröffentlichen, die von Plattformen eingeführt wurden, um dem Übermaß an oft falschen oder ungenauen Informationen entgegenzuwirken. Dies ist jedoch keine Verpflichtung, da Plattformen selbst entscheiden, ob sie sich zur Einhaltung des Verhaltenskodex verpflichten. Diese Berichte würden es Nutzern, nationalen Regierungen, den Medien und Faktenprüfern gleichermaßen ermöglichen, zu beurteilen, wie Desinformation über das Internet verbreitet

wird und wie Nutzer mit solchen Informationen umgehen. Dadurch würden sich Umfang und Qualität der Informationen erhöhen, auf deren Grundlage Internetnutzer Entscheidungen treffen. Dies wird noch besser, wenn solche Daten nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt werden, auch wenn dadurch die Kosten für die Online-Plattformen steigen.

**Die vorgeschlagenen monatlichen Berichte sollten auch Informationen darüber enthalten, in welchen Fällen Inhalte zu Unrecht zurückgestuft oder entfernt wurden, einschließlich Einzelheiten darüber, wie schnell Abhilfe geschaffen wurde,** sofern dies geschah. So könnten die von Online-Plattformen eingeführten Maßnahmen zur Bekämpfung des Übermaßes an oft falschen oder ungenauen Informationen umfassend bewertet werden. Obwohl die Erstellung umfassender Berichte kostspielig sein kann, haben Online-Plattformen ein Interesse daran, transparent über die Maßnahmen zu informieren, die sie zur Bekämpfung des Übermaßes an oft falschen oder ungenauen Informationen durchgeführt haben. Denn solche Berichte können die Kommission davon überzeugen, dass legislative Maßnahmen gegen Des- und Fehlinformation auf Online-Plattformen, z.B. im Gesetz über digitale Dienste, nicht gerechtfertigt sind.

Durch die Unterstützung von Faktenprüfungs- und Forschungsaktivitäten, u.a. durch die Bereitstellung von Instrumenten, die von der Kommission entwickelt wurden, ermöglicht die Kommission den Faktenprüfern einen effizienteren Einsatz ihrer Ressourcen. Dies ist besonders wichtig, da Faktenprüfer nur einen Bruchteil der riesigen Menge an Informationen prüfen können, die online zirkulieren.

Durch die Kofinanzierung unabhängiger Projekte im Bereich Journalismus, z.B. die [Erleichterung des Zugangs zu Krediten](#) für Kreativunternehmen, begrenzt die Kommission die Verbreitung falscher und irreführender Informationen. Denn unabhängige Medien sind wichtig, um nationale Regierungen, Unternehmen und andere Medien zur Rechenschaft zu ziehen und so der Verbreitung falscher und irreführender Informationen entgegenzuwirken.

Da es dem Endbenutzer von Informationen obliegt, zu entscheiden, woran er glauben soll, ist es sehr wichtig, dessen Bewusstsein für das Phänomen falscher und irreführender Informationen zu schärfen.

Die Aufforderung der Kommission an Online-Plattformen, mit den Verbraucherbehörden zusammenzuarbeiten und proaktive Maßnahmen gegen Betrug zu ergreifen, kann dazu beitragen, die Verbraucher vor schädlichen Praktiken zu schützen, die ihrer Gesundheit schaden können. Da nicht alle Plattformanbieter über die technischen Möglichkeiten verfügen, die auf ihrer Plattform verkauften oder beworbenen Produkte zu überwachen, ist es angemessen, dass eine solche Zusammenarbeit freiwillig ist.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die in der Mitteilung angekündigten Maßnahmen haben keinen legislativen Charakter und werfen auch keine anderen Kompetenzprobleme auf.

### Subsidiarität

Unproblematisch. **Es ist insbesondere ein gemeinsamer europäischer Ansatz zum Umgang mit Desinformation angesichts des grenzüberschreitenden Charakters von Online-Desinformation angemessen.** Auch werden die Anliegen der gesamten EU von großen Technologieunternehmen eher ernst genommen als die Anliegen einzelner Mitgliedstaaten, selbst wenn sie in unverbindlicher Form geäußert werden.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch, weil keine rechtlichen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten geschaffen werden.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Aufforderung der Kommission an die Plattformen, Berichte über ihre Regeln und ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 vorzulegen und ihre Zusammenarbeit mit Faktenprüfern zu erweitern und zu intensivieren, fällt in den Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit [Art. 16 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)]. Es wird jedoch keine Verpflichtung geschaffen. Es gibt auch keine andere hinreichend direkte und bedeutsame Auswirkung auf die unternehmerische Freiheit. Daher liegt kein Eingriff in die unternehmerische Freiheit vor. Ebenso wenig greift die Mitteilung in die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 11 GRC) ein. Denn die Mitteilung ruft weder die Plattformen dazu auf, Inhalte zu sperren oder zu löschen, noch schafft sie andere hinreichend direkte und bedeutsame Auswirkungen auf die Meinungs- und Informationsfreiheit. Verglichen mit dem Aktionsplan ist zu begrüßen, dass in der Mitteilung auf die Androhung verzichtet wird, den Verhaltenskodex in ein Gesetz umzuwandeln [vgl. [cepAnalyse Nr. 14/2019](#)].

## Zusammenfassung und Bewertung

Die Mitteilung schafft keine Verpflichtungen, die die Meinungsfreiheit einschränken, und auch keine Anforderungen für Unternehmen, die in ihre unternehmerische Freiheit eingreifen. Ein gemeinsamer europäischer Ansatz zum Umgang mit Desinformation ist angesichts des grenzüberschreitenden Charakters von Online-Desinformation angemessen. Die vorgeschlagenen monatlichen Berichte sollten auch Informationen darüber enthalten, in welchen Fällen Inhalte zu Unrecht entfernt wurden, einschließlich Einzelheiten darüber, wie schnell Abhilfe geschaffen wurde.