



Empowerment der Nutzer gegen Desinformation im Internet

IRIS Plus

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

30
Jahre

Europäische
Audiovisuelle
Informationsstelle

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

IRIS Plus 2022-3

Empowerment der Nutzer gegen Desinformation im Internet

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2022

ISSN 2079-1089

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Redaktionelles Team – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Julio Talavera Milla, Sophie Valais

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser (in alphabetischer Reihenfolge)

Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Julio Talavera Milla, Sophie Valais

Korrektur

Barbara Grokenberger, Aurélie Courtinat, Anthony Mills

Übersetzung

Stefan Pooth, Marco Polo Sarl

Verlagsassistentz – Sabine Bouajaja

Presse und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich

Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00

Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Titellayout – ALTRAN, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., *Empowerment der Nutzer gegen Desinformation im Internet*, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2022

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2022

Die in diesem Bericht enthaltenen Aussagen geben die Meinung der Verfasser wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats dar.

Empowerment der Nutzer gegen Desinformation im Internet

Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Julio Talavera Milla,
Sophie Valais



Vorwort

„Was die Massen überzeugt, sind keine Fakten, noch nicht einmal erfundene Fakten, sondern die Konsistenz der Illusion.“

Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*

Desinformation ist eines der komplexesten Probleme unserer Zeit. Wir sind uns wohl alle einig, dass von ihr schwerwiegende Gefahren für die Gesellschaft ausgehen. Doch der Umgang mit Desinformation ist nicht einfach, zumal sie, so schädlich sie sein mag, nicht unbedingt illegal ist. Lügen ist nicht grundsätzlich rechtswidrig, und Meinungen sind naturgemäß subjektiv. Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist ein Grundpfeiler moderner demokratischer Systeme, und jeder regulatorische Eingriff in diesem Bereich muss gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein. Dieses Prinzip ist in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention erläutert und wurde durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte weiterentwickelt.

Angesichts dieser Sachlage dürfte eine der möglichen Erfolgsstrategien darin liegen, den Nutzern das Rüstzeug zu vermitteln, um sich gegen schädliche, aber juristisch zulässige Desinformation zu wehren. Dieses Empowerment der Nutzer lässt sich mit verschiedensten Instrumenten erreichen, etwa durch Kampagnen zur Medienkompetenz, die Kennzeichnung von Inhalten durch Onlineplattformen, die Möglichkeit für Nutzer, Desinformation zu melden, die Bewerbung zuverlässiger Informationen, sichere Gestaltungsverfahren und transparente Einspruchsverfahren.

Diese Publikation beschreibt die zahlreichen Möglichkeiten, die Behörden und Privatunternehmen für das Empowerment der Nutzer im Kampf gegen Desinformation im Internet haben. Das erste Kapitel gibt mit der Erörterung relevanter Begriffe wie Fehl-, Des- und Malinformation, Empowerment und Medienkompetenz den Rahmen vor. Hier geht es außerdem darum, wie sich Desinformation auf Nutzerinnen und Nutzer auswirkt, warum sie zu einem solchen Problem geworden ist und wie sie sich messen lässt. In Kapitel 2 wird der Rechts- und Politikrahmen auf internationaler und EU-Ebene vorgestellt, wobei ein besonderes Augenmerk den verschiedenen Maßnahmen gilt, die die Europäische Union zur Bekämpfung von Desinformation eingeführt hat. Kapitel 3 behandelt Reaktionen auf nationaler Ebene, weist auf einige Beispiele für legislative und nicht-legislative Maßnahmen gegen Online-Desinformation in Europa hin und zeigt, wie Staaten das Empowerment der Nutzer in den Mittelpunkt ihres Umgangs mit dem Problem stellen. Kapitel 4 befasst sich mit Selbst- und Koregulierung, gibt einen Überblick über den verschärften EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, geht auf die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden ein und beleuchtet die praktische Umsetzung von Maßnahmen durch die Plattformen großer Technologieunternehmen. In Kapitel 5 werden einschlägige Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorgestellt,

in denen diese über Fälle zu entscheiden hatten, die direkt oder indirekt mit dem Thema Desinformation zusammenhängen. Zum Abschluss der Publikation beschreibt Kapitel 6 Reaktionen von Interessenträgern auf den Kodex von 2022 und die jüngsten Entwicklungen auf EU-Ebene.

Straßburg, Dezember 2022

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund	1
1.1. Definitionen	1
1.1.1. Desinformation und Fake News	1
1.1.2. Empowerment und Medienkompetenz.....	3
1.2. Anwendungsbereich.....	4
1.2.1. Zentrale Themen.....	4
1.2.2. Messung der Wahrnehmung von Desinformation	5
1.2.3. Mögliche Maßnahmen	6
1.2.4. Infodemie im Kontext von COVID-19 und der russischen Invasion in der Ukraine	7
2. Rechts- und Politikrahmen auf internationaler und EU-Ebene	10
2.1. Internationaler Rahmen.....	10
2.1.1. UNESCO.....	10
2.1.2. OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit.....	11
2.1.3. Europarat	12
2.2. Rechts- und Politikrahmen der EU	15
2.2.1. Der Aktionsplan gegen Desinformation	15
2.2.2. Der Europäische Aktionsplan für Demokratie und der Digital Services Act.....	17
2.2.3. Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und der Aktionsplan Medien	20
2.2.4. Unterstützung von Empowerment und Medienkompetenz im Rahmen von EU- Programmen und -Initiativen.....	21
2.2.5. Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien.....	23
3. National.....	27
3.1. Vielfalt nationaler Maßnahmen zum Empowerment der Nutzer in Bezug auf Online-Desinformation.....	27
3.2. Beispiele für legislative Maßnahmen.....	29
3.2.1. Deutschlands Gesetz gegen rechtswidrige Inhalte in sozialen Netzwerken	29
3.2.2. Französisches Gesetz zur Bekämpfung der Manipulation von Informationen bei Wahlen	32
3.2.3. Italienische Gesetzesentwürfe gegen massive Desinformation im Internet	34
3.2.4. Britisches Gesetz sieht Empowerment der Nutzer für sichere Entscheidungen im Internet vor.....	36
3.3. Beispiele für nicht-legislative Maßnahmen zum Empowerment der Nutzer in Bezug auf Desinformation	39
3.3.1. Kampagnen von Medienregulierern und/oder Regierungen	39
3.3.2. Initiativen von Organisationen für Faktenprüfung und/oder Medienkompetenz	42

3.3.3. Weitere Beispiele für Initiativen von Verbänden und NGOs mit nationaler und/oder privater Unterstützung.....	42
---	----

4. Selbst- und Koregulierung 44

4.1. Der verschärfte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2022	44
4.1.1. Vom Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2018 zur Fassung von 2022	44
4.1.2. Überblick über den Kodex von 2022	45
4.1.3. Empowerment der Nutzer im Kodex von 2022	46
4.2. Die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden.....	53
4.2.1. ERGA.....	54
4.2.2. EPRA	55
4.3. Empowerment der Nutzer in der (bisherigen) Praxis.....	56
4.3.1. Empowerment der Verbraucher im Kodex von 2018	56
4.3.2. Medienkompetenzkampagnen.....	57

5. Rechtsprechung..... 59

5.1. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	59
5.1.1. Geltungsbereich von Artikel 10 EMRK	59
5.1.2. Anwendung von Artikel 17 EMRK.....	61
5.1.3. Arten von Äußerungen.....	62
5.2. Gerichtshof der EU.....	65
5.2.1. EUGH und EGMR	65

6. Aktueller Stand 67

6.1. Kampf gegen ein bewegliches Ziel.....	67
6.1.1. Reaktionen der Interessenträger auf den Kodex von 2022	68
6.1.2. Aktuelle Entwicklungen	71
6.2. Schlussbemerkungen.....	73

Abbildungen

Abbildung 1	Unterzeichner, die sich zum Empowerment der Nutzer verpflichtet haben	52
Abbildung 2.	Verpflichtung großer Technologieunternehmen zu den einzelnen Maßnahmen des Kodex von 2022	53

1. Hintergrund

1.1. Definitionen

Da die Begriffe Empowerment, Fake News und Desinformation mehr oder weniger regelmäßig in Mainstream- wie auch in sozialen Medien auftauchen, mag der Durchschnittsmensch eine allgemeine Vorstellung davon haben, was sie bedeuten. Es handelt sich zwar nicht um neue Konzepte, aber ihre Verwendung und die Befürchtungen, die sie hervorrufen, haben seit dem US-Präsidentenwahlkampf 2016, der COVID-19-Infodemie¹ und der jüngsten Invasion in der Ukraine stark zugenommen. Die Definitionen dieser Begriffe sind jedoch recht uneinheitlich und mitunter auch vage, vereinfachend und sogar widersprüchlich. Daher soll hier zunächst einmal für begriffliche Klarheit gesorgt werden.

1.1.1. Desinformation und Fake News

Für die Begriffe „Desinformation“ und „Fake News“ gibt es keine einheitliche Definition, aber oft werden sie synonym verwendet. Der Duden definiert „Fake News“ als „in den Medien und im Internet, besonders in sozialen Netzwerken, in manipulativer Absicht verbreitete Falschmeldungen“² und „Desinformation“ als „bewusst falsche Information zum Zwecke der Täuschung“.³ Nach diesen Definitionen besteht der Unterschied zwischen den beiden Begriffen darin, dass Fake News zwar in manipulativer Absicht verbreitet werden, aber nicht unbedingt zum Zwecke der Täuschung. In diesem Sinne sind einige Autorinnen und Autoren der Ansicht, dass „Fake News“ als Oberbegriff „Fehlinformationen (falsche oder irreführende Informationen) und Desinformationen (falsche Informationen, die in bewusster Täuschungsabsicht verbreitet werden)“ umfasst.⁴

¹ Der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zufolge ist eine Infodemie ein Übermaß an Informationen, darunter auch falsche oder irreführende Informationen, in digitalen und physischen Umgebungen während eines Krankheitsausbruchs, https://www.who.int/health-topics/infodemic/the-covid-19-infodemic#tab=tab_1

² Duden, https://www.duden.de/rechtschreibung/Fake_News.

³ Duden, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Desinformation>.

⁴ Lazer D. M. J. et al., 2018, „The Science of Fake News“, *Science*, 359 (6380), S. 1094-1096.



Einen wesentlich pragmatischeren Ansatz verfolgen Wardle und Derakhshan (2017) in ihrer Typologie der Informationsstörungen,⁵ in der sie den Begriff „Fake News“ meiden – zum einen, weil er zu simpel erscheint, um „die komplexen Phänomene der Informationsverschmutzung“ zu erklären, zum anderen aber auch, weil er teilweise in der Politik verwendet wird, um Nachrichtenanbieter mit unliebsamer Berichterstattung herauszugreifen. Eine von der Europäischen Kommission eingesetzte hochrangige Expertengruppe für Fake News und Online-Desinformation hat diesen Ansatz unterstützt und vorgeschlagen, den Begriff „Desinformation“ anstelle des möglicherweise irreführenden Begriffs „Fake News“ zu verwenden.⁶

Bei den von Wardle und Derakhshan (2017) beschriebenen Informationsstörungen handelt es sich um Fehlinformation, Desinformation und „Malinformation“, wobei es in den beiden ersten Fällen um falsche Informationen geht, während die beiden letzten einem schädlichen Zweck dienen. Mit anderen Worten: Desinformation liegt als einziger der drei Begriffe in der Schnittmenge zwischen „falscher Information“ und „schädlichem Zweck“. Kurz gesagt:

- **Fehlinformation** ist eine „Information, die zwar falsch ist, aber nicht in der Absicht erstellt wurde, Schaden anzurichten“ – etwa eine falsche Verbindung (Schlagzeile, die nicht zum Inhalt des Artikels passt) und ein irreführender Inhalt;
- **Desinformation** besteht aus Informationen, die „falsch sind und bewusst erstellt wurden, um einer Person, einer sozialen Gruppe, einer Organisation oder einem Land zu schaden“ – z. B. falscher Kontext sowie betrügerische, manipulierte und erfundene Inhalte; und
- **Malinformation** ist eine „Information, die auf der Realität beruht und dazu verwendet wird, einer Person, einer Organisation oder einem Land Schaden zuzufügen“ – etwa Indiskretionen, Belästigungen und Hassreden.⁷

Tandoc et al. (2018) identifizierten sechs Arten von Fake News, die üblicherweise in der Forschungsliteratur beschrieben werden: Nachrichtensatire und Nachrichtenparodie – wo die unmittelbare Täuschungsabsicht gering ist – sowie Erfindung, Fotomanipulation, Werbung bzw. Öffentlichkeitsarbeit (in Form von Native Advertising)⁸ und Propaganda – alle mit starker unmittelbarer Täuschungsabsicht.⁹ Darüber hinaus ließen sich die vier letztgenannten wie folgt nach Faktizität ordnen (in absteigender Reihenfolge): Native

⁵ Wardle C. & H. Derakhshan, 2017, Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy-making, *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>.

⁶ European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, 2018, „A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent high-level group on fake news and online disinformation“, Publications Office, S. 10, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/739290>.

⁷ Wardle C. & H. Derakhshan, 2017, „Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making, *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>.

⁸ Native Advertising sind Nachrichtenartikel, die von einem Sponsor bezahlt werden.

⁹ Tandoc E. C., Z.W. Lim, & R. Ling, 2018, „Defining ‘fake news’, *Digital Journalism*, 6(2), S. 137–153, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21670811.2017.1360143>.

Advertising, Propaganda, Manipulation und Erfindung; ebenso wäre die Faktizität einer Nachrichtenparodie im Vergleich zu einer Nachrichtensatire niedrig.

Manche Autoren unterscheiden bei Desinformation und Fake News folgende Zwecke:

- **finanzielle** – Veröffentlichung reißerischer Inhalte in der Tradition des Boulevardjournalismus, um den Leserkreis zu vergrößern und Klicks oder Werbeeinnahmen zu generieren,
- **politische** – Diskreditierung politischer Gegner oder Beeinflussung der öffentlichen Meinung mit in- oder ausländischer Propaganda, und
- **soziale und psychologische** – Verbindungsaufnahme online oder offline mit einer bestimmten Gruppe, Erlangung eines Status, Erregung von Aufmerksamkeit oder Aufbau einer Identität – dies kann ein breites Spektrum von Personen betreffen, von Kunstschaffenden bis zu Social-Media-Nutzern (darunter Influencer, Trolle usw.)¹⁰.

1.1.2. Empowerment und Medienkompetenz

Laut Wikipedia bezeichnet man mit Empowerment „Strategien und Maßnahmen, die den Grad an Autonomie und Selbstbestimmung im Leben von Menschen oder Gemeinschaften erhöhen sollen und es ihnen ermöglichen, ihre Interessen (wieder) eigenmächtig, selbstverantwortlich und selbstbestimmt zu vertreten“.¹¹ Im Zusammenhang mit Desinformation und Fake News wird der Begriff oft als Synonym für Medienkompetenz verwendet, doch dieser Ansatz wäre viel zu simpel, weil er den Unterbegriff (Medienkompetenz) an die Stelle des Oberbegriffs (Empowerment) setzt.

Zur Bestimmung des Begriffs Medienkompetenz heißt es in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL): „Medienkompetenz‘ bezieht sich auf die Fähigkeiten, Kenntnisse und das Verständnis, die es Bürgern ermöglichen, Medien wirksam und sicher zu nutzen. Damit die Bürger auf verantwortungsvolle und sichere Weise auf Informationen zugreifen und Medieninhalte verwenden, kritisch beurteilen und erstellen können, müssen sie über fortgeschrittene Medienkompetenzen verfügen.“¹²

Einer anderen Definition zufolge ist Medien- und Informationskompetenz „die Fähigkeit zu kritischem Denken in Bezug auf die Produktionen, Darstellungen, Sprachen (Bilder, Texte, Töne), Zielgruppen und Gemeinschaften, die für Mainstream-Medien und

¹⁰ Wardle C. & H. Derakhshan, 2017, „Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making“, *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>.

¹¹ Wikipedia, <https://de.wikipedia.org/wiki/Empowerment>.

¹² Erwägungsgrund 59, Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>. Für weitere Details zur AVMD-RL siehe Kapitel 2 dieser Publikation.



soziale Medien charakteristisch sind“.¹³ In Anbetracht dieser Definitionen umfasst Medienkompetenz im Vergleich zum Empowerment der Mediennutzenden nur einen Teilbereich, weil sie ihnen Wissen und Fähigkeiten für eine effektive Mediennutzung an die Hand gibt. Es gehört aber mehr dazu als Wissen. Beim Empowerment geht es auch darum, den Nutzerinnen und Nutzern die Kontrolle darüber zu geben, welche Inhalte ihnen zugänglich gemacht und empfohlen werden, und ihnen die Überprüfung von Quellen und deren Zuverlässigkeit zu ermöglichen.

Die unabhängige hochrangige Expertengruppe für Fake News und Online-Desinformation, die im Januar 2018 von der Europäischen Kommission eingesetzt wurde, hat die Kommission zum Thema Fake News beraten und Empfehlungen formuliert. In ihrem Abschlussbericht stellt sie fest: „Das Empowerment der Nutzer von Diensten der Plattformen, sowohl der Bürger als auch der Medienschaffenden, ist ein Schlüsselement, um die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft gegenüber verschiedenen Formen von Desinformation zu erhöhen.“¹⁴ Zu diesem Zweck hält sie es für notwendig, eine Reihe von Instrumenten wie Identitätskennzeichnungen, Indikatoren für Quellentransparenz und Kennzeichnungen für geprüfte Inhalte zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen sowie die Kontrolle der Nutzer über gesuchte Inhalte und über die Empfehlungen, die sie über personalisierte Filtersysteme erhalten, zu verbessern.¹⁵

1.2. Anwendungsbereich

Wer weiß, was Desinformation ist, in welchen Formen sie auftritt und welche Absichten dahinter stecken, muss dann logischerweise auch fragen, wie sie sich auf die Empfänger auswirkt, warum sie zu einem solchen Problem geworden ist und wie sie sich messen lässt.

1.2.1. Zentrale Themen

Dem Europarat zufolge ist Online-Desinformation ein Problem, weil sie verschiedene Rechte beeinträchtigt, etwa das Recht auf freie und faire Wahlen, denn Desinformation kann das Wahlverhalten der Bürger beeinflussen. Auch für das Recht auf Privatsphäre und den guten Ruf spielt Desinformation eine Rolle, weil sie oft auf Personen und deren Ruf abzielt. Ebenso kann sie gesellschaftliche Gruppen wie ethnische Minderheiten, Flüchtlinge oder Migranten ins Visier nehmen, zu Gewalt, Diskriminierung oder

¹³ Frau-Meigs D. und B. Blondeau, 2018, „YALLA EMI, Un guide d'éducation aux medias et à l'information, IREX et Savoir*Devenir“, <http://savoirdevenir.net/wp-content/uploads/2016/07/GuideYalla-FR.pdf>.

¹⁴ European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, 2018, „A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent High-level Group on fake news and online disinformation“, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/739290>.

¹⁵ Obwohl Empowerment sowohl die Bürger bzw. Nutzer als auch die Medienschaffenden betrifft, befasst sich die vorliegende Analyse nur mit ersteren.



Feindseligkeit gegen sie anstiften und damit das Recht auf Nichtdiskriminierung verletzen. Darüber hinaus kann Desinformation eine Bedrohung für das Recht auf Gesundheit darstellen, weil falsche Informationen zum Thema Gesundheit und Krankheitsprävention Menschen gefährden können. Schließlich ist der Europarat der Ansicht, dass Desinformation das Recht auf freie Meinungsäußerung bedroht, weil „unangemessene, vorschnelle oder zu restriktive Maßnahmen gegen Desinformation eine Gefahr für die Meinungs- und Medienfreiheit darstellen“.¹⁶

Im selben Bericht nennt der Europarat verschiedene Elemente, die zur Verbreitung von Desinformation beigetragen haben, darunter technologische Fortschritte, die Verlagerung von Kommunikation und Information ins Internet, die Existenz neuer Gatekeeper für Informationen und eine höhere Konzentration innerhalb der Medien, die die öffentliche Debatte lenken und die öffentliche Meinung beeinflussen, sowie der Erfolg von Onlineplattformen, der für die Medien zu einem Wegfall von Werbeeinnahmen geführt hat. All diese Faktoren gemeinsam haben dazu geführt, dass das Vertrauen in Informationen und Medien schwindet und die Verwirrung zunimmt, wenn Menschen sowohl etablierten als auch unzuverlässigen Nachrichtenquellen ausgesetzt sind.

1.2.2. Messung der Wahrnehmung von Desinformation

Im März 2018 erschien im Rahmen der Eurobarometer-Umfragen¹⁷ der Europäischen Union eine Blitzumfrage („Flash Eurobarometer“) zum Thema Fake News und Desinformation im Internet.¹⁸ Die Initiative geht auf ein Ersuchen des Europäischen Parlaments zurück, das im Juni 2017 eine Entschließung annahm, in der die Europäische Kommission aufgefordert wurde, die Situation und den Rechtsrahmen in Bezug auf Fake News eingehend zu analysieren und zu prüfen, ob legislative Maßnahmen ergriffen werden können, um deren Verbreitung und Weitergabe zu begrenzen.

Bei der Umfrage ging es nicht um Desinformation an sich, sondern um das Problembewusstsein und die Wahrnehmung des Themas in der europäischen Bevölkerung insgesamt und in den einzelnen Ländern, und zwar zu folgenden Punkten:

- Grad des Vertrauens in Nachrichten und Informationen, auf die über verschiedene Kanäle zugegriffen wird
- Die Wahrnehmung der Menschen, wie oft sie auf Nachrichten oder Informationen stoßen, die irreführend oder falsch sind
- Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Erkennung von Nachrichten oder Informationen, die irreführend oder falsch sind

¹⁶ Umek U., 2021, Council of Europe's responses to disinformation, Council of Europe, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/487525.pdf>.

¹⁷ <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>.

¹⁸ Flash Eurobarometer zu Fake News und Desinformation online, https://data.europa.eu/data/datasets/s2183_464_eng?locale=de.



- Die Ansichten der Menschen über das Ausmaß des Problems, sowohl im eigenen Land als auch für die Demokratie im Allgemeinen
- Ansichten darüber, welche Institutionen und Medienakteure handeln sollten, um die Verbreitung von Fake News zu stoppen.

Laut der Umfrage unter mehr als 25 000 Personen in der gesamten EU28 besteht in den Mitgliedstaaten grundsätzlich Vertrauen in traditionelle Medien (Hörfunk 70 %, Fernsehen 66 % und Printmedien 63 %). Anders sieht es bei Online-Zeitungen und -Zeitschriften (47 %) aus, und wenig Vertrauen besteht in Video-Hosting-Websites und Podcasts (27 %) sowie soziale Netzwerke im Internet und Messaging-Apps (26 %). Darüber hinaus halten die meisten Befragten Fake News für ein Problem im eigenen Land (83 %) und für die Demokratie im Allgemeinen (85 %). Außerdem stießen die meisten Befragten sehr häufig auf Fake News – mindestens einmal pro Woche (31 %) oder sogar täglich oder fast täglich (37 %). Allerdings waren nur 71 % von ihnen völlig oder einigermaßen zuversichtlich, dass sie in der Lage sind, Fake News zu erkennen, wobei diese Zuversicht aber von Land zu Land stark variierte und außerdem bei Personen, die regelmäßig soziale Netzwerke im Internet nutzen, höher war, weil sie häufiger auf Fake News stießen. Darüber hinaus sind nach Ansicht der Befragten Journalistinnen und Journalisten am besten in der Lage, die Verbreitung von Fake News zu stoppen (45 %), gefolgt von nationalen Behörden (39 %), dem Management von Presse und Rundfunk (36 %), den Bürgern selbst (32 %), sozialen Netzwerken im Internet (26 %), EU-Institutionen (21 %) und Nichtregierungsorganisationen (15 %).¹⁹

1.2.3. Mögliche Maßnahmen

Die Europäische Kommission führte von Juni bis September 2020 im Rahmen der Aufstellung des Aktionsplans für digitale Bildung 2021–2027 eine offene öffentliche Konsultation²⁰ durch. Diese Konsultation richtete sich an alle interessierten Bürgerinnen, Bürger und Organisationen, insbesondere aber an Lernende, Erzieherinnen und Erzieher, Lehrkräfte, Eltern/Betreuer/Familienangehörige von Lernenden sowie Vertreter von Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung. Sie ergab, dass die zweitwichtigste digitale Fähigkeit und Kompetenz des 21. Jahrhunderts um die Informations- und Wissensflut zu bewältigen, die Fähigkeit ist, Fakten von gefälschten Online-Inhalten zu unterscheiden. Lernende bezeichneten letztere sogar als die nützlichste digitale Kompetenz.

Der daraus resultierende Aktionsplan für digitale Bildung,²¹ der Ende 2020 angenommen wurde, sieht 13 Maßnahmen vor, die in zwei Schwerpunktbereiche

¹⁹ Idem.

²⁰ Offene öffentliche Konsultation, Aktionsplan für digitale Bildung (Aktualisierung), Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12453-Digital-Education-Action-Plan/public-consultation_de.

²¹ Aktionsplan für digitale Bildung (2021–2027), Europäische Kommission,



unterteilt sind, von denen einer im Ausbau digitaler Kompetenzen und Fertigkeiten für den digitalen Wandel besteht. Konkret geht es bei Maßnahme 7 um die Erstellung gemeinsamer Leitlinien für Lehrkräfte und Bildungspersonal zur Förderung digitaler Kompetenzen und zur Bekämpfung von Desinformation im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung. Hintergrund dieser Maßnahme ist, dass der allgemeinen und beruflichen Bildung eine entscheidende Rolle zukommt, wenn es darum geht, „sich in der Online-Welt unter Berücksichtigung ihrer besonderen Phänomene im Zusammenhang mit Algorithmen, ‚Informationsblasen‘ und ‚Echokammern‘ ein Urteil bilden zu können“.²² Daher sollten Lehrkräfte und Bildungspersonal durch Leitlinien und praktische Beispiele unterstützt werden, um Desinformation während des gesamten Bildungsprozesses zu bekämpfen. Die Kommission wird zu diesem Zweck Ressourcen entwickeln. Ebenso wurde eine informelle Expertengruppe der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation und zur Förderung digitaler Kompetenzen durch allgemeine und berufliche Bildung eingesetzt.²³ In jedem Fall geht es um Sensibilisierung für und Aufklärung über Desinformation, ein breiteres Verständnis von digitalen Kompetenzen sowie den verantwortungsvollen und sicheren Umgang mit digitalen Technologien.

1.2.4. Infodemie im Kontext von COVID-19 und der russischen Invasion in der Ukraine

Zwei Ereignisse haben die Welt in den letzten Jahren tiefgreifend verändert: die COVID-19-Pandemie und die russische Invasion in der Ukraine. Beide hatten eine Reihe von Auswirkungen, im ersten Fall vor allem in Bezug auf Gesundheitsmaßnahmen, im zweiten Fall auf Geopolitik, Migration, Verteidigungspolitik und -strategien sowie internationale Beziehungen. Wie jedes größere Ereignis hatten sie auch Auswirkungen auf die Wirtschaft. Für gewöhnliche Menschen wahrscheinlich weniger leicht erkennbar war, dass auch Desinformation in beiden Fällen eine wichtige Rolle gespielt hat. Das Wort Infodemie, ein Kofferwort aus Information und Epidemie, bezeichnet „die schnelle Verbreitung von – zutreffenden wie auch unzutreffenden – Informationen im Zeitalter des Internets und der sozialen Medien“.²⁴ Der Begriff wurde lange vor dem COVID-19-Ausbruch geprägt und steht nicht unbedingt mit einer tatsächlichen Epidemie in Verbindung, aber bekannt wurde er im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2020 erklärte der Generaldirektor der Weltgesundheitsorganisation

<https://education.ec.europa.eu/de/focus-topics/digital-education/action-plan>.

²² <https://education.ec.europa.eu/de/focus-topics/digital-education/action-plan/action-7>.

²³ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=de&groupID=3781>.

²⁴ Merriam-Webster Dictionary, <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/words-were-watching-infodemic-meaning>.



(WHO), Tedros Adhanom Ghebreyesus: „Wir kämpfen nicht nur gegen eine Pandemie, sondern auch gegen eine Infodemie.“²⁵

Der WHO zufolge ist eine Infodemie „eine Informationsflut mit teilweise falschen oder irreführenden Informationen, die während einer Notlage in digitalen wie auch physischen Umfeldern verbreitet werden“.²⁶ Die WHO räumt zwar ein, dass die zunehmende Digitalisierung die Verbreitung von Informationen erleichtert und so dazu beiträgt, Informationslücken rasch zu schließen, stellt aber auch fest, dass sie die Wirkung schädlicher Botschaften verstärken kann. Zu den Folgen einer Infodemie gehören mögliches Misstrauen gegenüber Gesundheitsbehörden, die Untergrabung von Maßnahmen des öffentlichen Gesundheitswesens sowie eine Intensivierung oder Verlängerung von Ausbrüchen. Der ERGA zufolge besteht jedoch „die Möglichkeit, die durch COVID-19 entstandenen Herausforderungen sinnvoll zu nutzen, da die Infodemie-Welle offensichtlich zu einem Informationsdurst geführt hat, sodass die Menschen in großem Umfang auf sozialen Medien nach guten Nachrichten gesucht haben, um Stress abzubauen, aber auch auf traditionelle Medien zurückgegriffen haben, um korrekte Informationen über ein so wichtiges Gesundheitsthema zu suchen“.²⁷

Im Zusammenhang mit der Invasion der Russischen Föderation in der Ukraine fällt oft auch der Begriff Informationskrieg (oder Infokrieg). Wie bei der Infodemie ist das Konzept nicht neu, und die meisten Definitionen beschreiben es sowohl als Cyberkrieg als auch als gegen einen Feind gerichtete Desinformation. Der NATO zufolge gehören dazu „die Beschaffung und Nutzung von Informationen des Gegners, die Zerstörung seiner Informationssysteme und die Unterbrechung des Informationsflusses“.²⁸ Einigen Wissenschaftlern zufolge trugen die Desinformation und der Cyberkrieg Russlands in der Ukraine zur Ausnutzung sozialer Spaltungen und zum Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber der Regierung sowie zur Entstehung eines separatistischen Narrativs in der Ostukraine und schließlich zur Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 bei.²⁹ Darüber hinaus führte die wachsende Besorgnis nach der russischen Invasion in der Ukraine im Jahr 2022 zu einem Verbot bestimmter russischer Rundfunkveranstalter in der EU (siehe unten). Die EU hatte jedoch, ebenso wie die meisten Mitgliedstaaten, bereits Mechanismen zur Bekämpfung russischer Desinformation in Europa eingeführt. So richtete der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) bereits 2015 EUvsDisinfo ein, ein Instrument „zur besseren Vorhersage, Bewältigung und Beantwortung der laufenden Desinformationskampagnen der Russischen Föderation, von denen die Europäische Union,

²⁵ Editorial, 2020, „The COVID-19 infodemic“, *The Lancet Infectious Diseases*, 20(8), S. 875, [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30565-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30565-X/fulltext).

²⁶ WHO, Health Topics, Infodemics, <https://www.who.int/europe/de/news/item/27-06-2022-q-a--how-to-combat-the-infodemic-with-digital-solutions-to-reduce-health-risks-during-the-covid-19-pandemic-and-beyond>.

²⁷ ERGA report on Improving Media Literacy Campaigns on Disinformation, 2020, <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA-SG2-Report-2020-Improving-Media-Literacy-campaigns-on-disinformation.pdf>.

²⁸ NATO, 2014, Information Warfare, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/2005-deeportal4-information-warfare.pdf.

²⁹ Henry M. Jackson School of International Studies, 2017, „Countering Disinformation: Russia's Infowar in Ukraine“, <https://jsis.washington.edu/news/russia-disinformation-ukraine/>.



ihre Mitgliedstaaten und Länder in der gemeinsamen Nachbarschaft betroffen sind“.³⁰ EUvsDisinfo veröffentlicht seit der Invasion Artikel, in denen die russischen Argumente widerlegt und richtiggestellt werden.³¹

Außerdem hat es wohl seinen Grund, dass die Europäische Union vor Kurzem ihren Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation aktualisiert hat (siehe unten), ein Instrument, das im Mittelpunkt der EU-Strategie gegen Desinformation steht und sich „als wirksames Instrument erwiesen [hat], um die Verbreitung von Desinformation im Internet, auch während der Wahlperioden, zu begrenzen und rasch auf Krisen wie die Coronavirus-Pandemie und den Krieg in der Ukraine zu reagieren“.³² Auch wenn sich viele der bestehenden Tools zur Faktenprüfung bereits in den letzten Jahren vor diesen beiden Entwicklungen verbreitet haben, ist es richtig, dass die Pandemie und die Invasion in der Ukraine die Gefährlichkeit von Falschinformationen deutlich gemacht haben. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es zweierlei Tools gibt: einerseits solche, die von bestehenden Diensten wie Onlineplattformen (z. B. Google mit dem Fact Check Explorer),³³ Rundfunkanstalten (wie der BBC mit Reality Check im Vereinigten Königreich),³⁴ oder Zeitungen (z. B. De’codex von Le Monde in Frankreich) zur Verfügung gestellt werden. Andererseits entstanden Faktenprüfungsfirmen, deren einziger Zweck es ist, diese Dienste anzubieten. Einige werden von Plattformen oder Mediendiensten unterstützt oder getragen, wie etwa Newtral in Spanien,³⁵ das eng mit Facebook zusammenarbeitet. Andere, wie Factual³⁶ in Rumänien oder Mimikama³⁷ in Österreich, werden über Crowdfunding finanziert – eine Form des zivilgesellschaftlichen Engagements im Kampf gegen Desinformation.

³⁰ <https://euvsdisinfo.eu/about/>.

³¹ Siehe zum Beispiel: EUvsDisinfo, 2022, „Desinformation über den aktuellen Russland-Ukraine-Konflikt – sieben Mythen entlarvt“, <https://euvsdisinfo.eu/de/desinformation-ueber-den-aktuellen-russland-ukraine-konflikt-sieben-mythen-entlarvt/>.

³² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/code-practice-disinformation>.

³³ <https://toolbox.google.com/factcheck/explorer>.

³⁴ https://www.bbc.com/news/reality_check.

³⁵ www.newtral.es.

³⁶ www.factual.ro

³⁷ www.mimikama.at.



2. Rechts- und Politikrahmen auf internationaler und EU-Ebene

2.1. Internationaler Rahmen

2.1.1. UNESCO

Die UNESCO hat verschiedene Arten von Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation ergriffen. Einige zielen auf die Akteure ab, die für Desinformation verantwortlich gemacht werden, andere auf die verwendeten disruptiven Verfahren und wieder andere konzentrieren sich auf die Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Desinformation, insbesondere durch Aufklärung, Empowerment und Glaubwürdigkeitskennzeichnung. An diesen Maßnahmen sind meist Regulierungsstellen, internationale Organisationen, Hochschulen, Bildungssysteme und Nachrichtenorganisationen beteiligt.³⁸

Es gab bereits diverse Initiativen und Angebote, von der Veröffentlichung politischer und strategischer Leitlinien im Jahr 2013³⁹ über die Organisation globaler Sensibilisierungsveranstaltungen⁴⁰ bis hin zur Einführung neuer Ressourcen. So hat die UNESCO etwa einen umfassenden Lehrplan für Medien- und Informationskompetenz für Lehrende und Lernende⁴¹ entwickelt, der einen Rahmen für die Ausbildung von Lehrkräften bietet. Der Lehrplan unterstützt die Bürgerinnen und Bürger auch beim

³⁸ So fördert etwa die UNESCO Ressourcen für Medien- und Informationskompetenz, um der Verbreitung von Desinformation entgegenzuwirken und „Menschen zu befähigen, kritisch zu denken und klug zu klicken“. Dabei geht es insbesondere um Kompetenzen, die es Menschen ermöglichen, sich kritisch und effektiv mit Informationen auseinanderzusetzen, um die Institutionen, die Informationen ermöglichen, und um die differenzierende Nutzung digitaler Technologien,

<https://www.unesco.org/en/communication-information/media-information-literacy>. Näheres hierzu in: Bontcheva, K. und Posetti, J. (eds.), „Balancing Act: Countering Digital Disinformation While Respecting Freedom of Expression“, UNESCO Broadband Commission Report, September 2020.

³⁹ Media and Information Literacy Policy and Strategy,

<https://www.unesco.org/en/communication-information/media-information-literacy/policy-strategy>.

⁴⁰ Siehe z. B. die Global Media and Information Literacy Week vom 24. bis 31. Oktober 2021,

<https://en.unesco.org/commemorations/globalmilweek>.

⁴¹ MIL Curriculum for Educators and Learners, „Media and Information Literate Citizens: Think Critically, Click Wisely“, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377068>.



Konsumieren, Erstellen und Nutzen von Inhalten. Ziel dieser Initiative ist es, Menschen zu befähigen, Inhalte effektiv zu finden, zu bewerten und zu nutzen und eigene Botschaften von sozialem Wert zu erstellen. Mit Blick auf Nachrichten erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher Hinweise, wie sie etwa in den Nachrichten Botschaften identifizieren, Informationen überprüfen und professionelle Nachrichten erkennen und von anderen Inhalten unterscheiden können. Journalistinnen und Journalisten soll Medien- und Informationskompetenz auch helfen, höhere Maßstäbe an die von ihnen produzierten Nachrichten anzulegen, um so dem öffentlichen Interesse gerecht zu werden und letztlich das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Medien wiederherzustellen.

2.1.2. OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) befasst sich im Rahmen ihrer Aufgaben aktiv mit der Frage der Desinformation und Propaganda und deren Auswirkungen auf Meinungsfreiheit und Demokratie. Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit hat bei zahlreichen Gelegenheiten erklärt, dass das Sperren oder Verboten von Medien niemals und erst recht nicht in schwierigen Zeiten eine Antwort auf das Phänomen der Desinformation und Propaganda sei, da es zu willkürlichen und politisch motivierten Maßnahmen führe. Der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit zufolge führt die Einschränkung der Medienfreiheit aus Gründen der politischen Opportunität zu Zensur, und die Antwort liegt in mehr Debatten und mehr Medienpluralismus.

Daher veranstaltet die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit seit Mai 2021 eine Reihe von Expertenrunden, um zu erörtern, wie Desinformation bekämpft und ihre schädliche Wirkung begrenzt werden kann, insbesondere angesichts des Misstrauens, das sie zwischen den Völkern sät.⁴² Um bewährte Verfahren zu ermitteln und Empfehlungen der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit weiterzugeben, wurden bei jedem dieser Treffen unterschiedliche Perspektiven betrachtet, etwa der internationale Rechts- und Politikrahmen in Bezug auf Desinformation im Kontext der Medienfreiheit⁴³ oder der Selbstregulierungsrahmen der Medien.⁴⁴ Ein besonderes Augenmerk galt auch der Rolle unabhängiger nationaler Regulierungsbehörden (NRB) bei der Wiederherstellung des Vertrauens in die Medien. Insbesondere wurde betont, dass sich das Verhältnis vieler NRB zu den Bürgerinnen und Bürgern allmählich in Richtung aktive Einbindung und Empowerment entwickelt hat, um sie bei der Regulierung zu Partnern zu machen. In diesem Zusammenhang wird davon ausgegangen, dass Medienkompetenz in Zukunft zu einem zentralen Aufgabenbereich der Medien-NRB wird, und als besonders wichtig wird die Zusammenarbeit zwischen den Interessenträgern im Bereich Medienkompetenz

⁴² <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/488890>.

⁴³ Für weitere Informationen siehe: „Policy brief paper on international law and policy on disinformation in the context of freedom of the media“, prepared by Dr. Andrey Rikhter, Senior Adviser at the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/485606>.

⁴⁴ Für weitere Informationen siehe: OSCE Representative on Freedom of the Media, Report on the second expert roundtable: Disinformation and media self-regulation, 25 June 2021, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/493537>.

angesehen, zumal die Entwicklung von Medienkompetenz teuer ist und sogar zu weiteren Spaltungen zwischen reicheren und ärmeren Ländern führen könnte.⁴⁵

Andere Aspekte der Desinformation wurden angesprochen, obwohl sie nicht speziell mit dem Empowerment der Nutzer zusammenhängen, etwa die Rolle der künstlichen Intelligenz (KI) bei der Verbreitung von Desinformation, die rechtlichen und politischen Initiativen der OSZE-Staaten zur Verhinderung der Verbreitung von Desinformation im Wahlkampf oder die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien (ÖRM) bei der Bekämpfung von Desinformation.

2.1.3. Europarat

Artikel 10 („Freiheit der Meinungsäußerung“) der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁴⁶ lautet wie folgt:

1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

2. Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat den Anwendungsbereich von Artikel 10 in Bezug auf Desinformation in seiner Rechtsprechung ausgelegt.⁴⁷

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE) hat sich in ihrer Entschließung 2143 (2017) zu „Onlinemedien und Journalismus: Herausforderungen und Rechenschaftspflicht“ mit dem Thema Desinformation befasst.⁴⁸ In der Entschließung ist die Rede von einer undefinierten Linie „zwischen dem, was als legitime Äußerung

⁴⁵ Für weitere Informationen siehe: OSCE Representative on Freedom of the Media, Report on the third expert roundtable: The role of independent national media regulatory authorities in regaining trust in the media, 2 November 2021, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/505060>

⁴⁶ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14, <https://rm.coe.int/1680063764>.

⁴⁷ Siehe Kapitel 5 dieser Publikation.

⁴⁸ Resolution 2143 (2017), „Online media and journalism: challenges and accountability“, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23455&lang=en>.

persönlicher Ansichten gelten könnte, mit der die Leserschaft überzeugt werden soll, und Desinformation oder Manipulation“. Sie verweist besorgt auf die wachsende Zahl von Medienkampagnen im Internet, die darauf abzielen, Teile der Öffentlichkeit durch bewusst einseitige oder falsche Informationen, Hasskampagnen gegen Einzelpersonen und persönliche Angriffe – oft in einem politischen Kontext – irreführen, um demokratische politische Prozesse zu beeinträchtigen. In der Entschließung wird eine Reihe von Maßnahmen seitens der nationalen Behörden vorgeschlagen, darunter die Aufnahme von Medienkompetenz in die Lehrpläne, die Unterstützung von Sensibilisierungsprojekten und gezielte Schulungsprogramme zur Förderung der kritischen Nutzung von Onlinemedien sowie die Unterstützung einer professionellen journalistischen Ausbildung.

Auf einer allgemeineren Ebene hat der Europarat in vielen seiner Aktivitäten das Empowerment von Nutzerinnen und Nutzern durch Medienkompetenz gefördert. Es gibt zwar keine universell anerkannte Definition von Medienkompetenz, doch im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass dazu drei Elemente gehören: Verständnis und kritische Bewertung von Medien, Zugang zu und Nutzung von Medien sowie kreative Betätigung und Mitwirkung in Medien. In diesem Sinne hat der Europarat die Bedeutung der Medienkompetenz bei der Bekämpfung von Desinformation anerkannt.

Eine 2017 vom Europarat veröffentlichte Studie mit dem Titel „Information Disorder: Towards an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making“⁴⁹ (Informationsstörung: Für einen interdisziplinären Rahmen für Forschung und Politikgestaltung) nennt als mögliche Wege zur Bekämpfung von Desinformation die Unterstützung öffentlich-rechtlicher Medienorganisationen, die Stärkung des Qualitätsjournalismus und der Entwicklung lokaler Nachrichten sowie die Förderung von Programmen zur Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger über Onlinekontrollen. Unter den vorgeschlagenen Lösungen hebt die Studie die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit der Medien mit Faktenprüforganisationen, den Austausch bewährter Verfahren und die Stärkung ethischer und professioneller Standards hervor. Verbraucherinnen und Verbraucher sollten der Studie zufolge mehr Informationen darüber erhalten, was das Problem der „Informationsstörung“ ist und wie sie es vermeiden können, selbst dazu beizutragen.

Auf der Normsetzungsebene hat der Europarat mehrfach betont, wie wichtig das Empowerment von Menschen aller Altersgruppen ist, vornehmlich durch Medien- und Informationskompetenz. Bestes Beispiel hierfür sind die Empfehlungen von 2018 zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum⁵⁰ sowie zum Schutz der Rechte des Kindes im digitalen Umfeld.⁵¹ In der ersten werden die Mitgliedstaaten aufgefordert,

⁴⁹ „Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making“, <https://rm.coe.int/information-disorder-report-november-2017/1680764666?ct=t0>.

⁵⁰ Recommendation CM/Rec(2018)1[1] of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.

⁵¹ Recommendation CM/Rec(2018)7 of the Committee of Ministers to member States on Guidelines to respect, protect and fulfil the rights of the child in the digital environment, <http://rm.coe.int/guidelines-to-respect-protect-and-fulfil-the-rights-of-the-child-in-th/16808d881a>.



ationale Richtlinien für Medien- und Informationskompetenz zu formulieren und die Vernetzung und den Austausch bewährter Verfahren zwischen allen Akteuren zu konsolidieren. In der Empfehlung zu den Rechten des Kindes wird Medien- und Informationskompetenz als eine der digitalen Fähigkeiten genannt, die allen Kindern als Allgemeinbildung vermittelt werden sollten.

Zuletzt hat der Europarat die Bedeutung des Empowerments von Nutzerinnen und Nutzern im Hinblick auf den Erhalt hochwertiger Informationen hervorgehoben. Insbesondere in einer Empfehlung vom März 2022 zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter⁵² erkennen die Mitgliedstaaten an, dass Medien- und Informationskompetenz

„ein Schlüsselfaktor für die Befähigung von Menschen zu einem selbstbestimmten Umgang mit den Medien ist. Sie umfasst die Entwicklung kognitiver, technischer und sozialer Fähigkeiten und Fertigkeiten, die es Menschen ermöglichen:

- *effektiv auf Medieninhalte zuzugreifen und Informationen kritisch zu analysieren, sodass sie verstehen können, wie Medieninhalte produziert, finanziert und reguliert werden, sowie das Selbstvertrauen und die Kompetenz zu haben, fundierte Entscheidungen darüber zu treffen, welche Medien sie nutzen und wie sie sie nutzen,*
- *die ethischen Implikationen von Medien und Technologie zu verstehen,*
- *effektiv zu kommunizieren, auch durch Interpretation, Erstellung und Veröffentlichung von Inhalten.“*

In der Empfehlung wird ferner betont, dass an alle Altersgruppen gerichtete Initiativen für Medien- und Informationskompetenz, die die Fähigkeiten und Kenntnisse fördern, die erforderlich sind, um Qualitätsjournalismus zu erkennen und zu schätzen, oder die die Vorteile des Qualitätsjournalismus für verschiedene Zielgruppen veranschaulichen, von den Staaten maximale Unterstützung erhalten sollten. Darüber hinaus werden Onlineplattformen und Werbetreibende dazu aufgerufen, ihre Verantwortung zu erkennen und zur Entwicklung und Förderung von Initiativen für Medien- und Informationskompetenz beizutragen, die Menschen in die Lage versetzen, Qualitätsjournalismus zu erkennen und zu schätzen. Onlineplattformen werden aufgefordert, mit der Zivilgesellschaft, Regierungen, Bildungseinrichtungen und anderen Interessenträgern zusammenzuarbeiten, um Bemühungen zur Förderung des kritischen Denkens und der digitalen Medienkompetenz zu unterstützen.

⁵² Council of Europe (2022), Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.



2.2. Rechts- und Politikrahmen der EU

Die Europäische Kommission hob 2018 in ihrer Mitteilung „Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept“⁵³ hervor, dass das Internet sowie Online- und soziale Medien zu stärkeren partizipativen und inklusiven demokratischen Prozessen führen könnten, betonte aber auch, welche Risiken von ihnen im Hinblick auf die weite Verbreitung von Desinformation ausgehen. Der Rechts- und Politikrahmen der EU umfasst verschiedene Instrumente, die je nach Zielsetzung bei verschiedenen Aspekten der Desinformation ansetzen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Förderung der Medienerziehung und -kompetenz sowie die Bereitstellung von Instrumenten, die den Zugriff auf verschiedene Informationsquellen und die Meldung von Desinformation ermöglichen, für die Bekämpfung von Desinformation wichtig sind.

2.2.1. Der Aktionsplan gegen Desinformation

Im Herbst 2018 entwickelte die Kommission einen Aktionsplan gegen Desinformation mit einer Reihe von Maßnahmen, deren Ziel es ist, Fähigkeiten aufzubauen und die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und EU-Institutionen zu stärken, um proaktiv gegen Desinformation vorzugehen.

Eines der Ziele des Aktionsplans ist die Sensibilisierung und Verbesserung der gesellschaftlichen Widerstandsfähigkeit. Der Aktionsplan empfiehlt unter anderem die Durchführung gezielter Kampagnen in Europa und darüber hinaus, die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Erkennung und Entlarvung von Desinformation sowie die Unterstützung unabhängiger Medien und Faktenprüfer.

Darüber hinaus fordert der Aktionsplan im Kampf gegen Desinformation die Mobilisierung des Privatsektors. Daraufhin wurde der weltweit erste Selbstregulierungs-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation vereinbart und im September 2018 von Vertretern mehrerer wichtiger Onlineplattformen, sozialer Netzwerke und Werbeunternehmen unterzeichnet. Der Kodex soll die von der Kommission in der oben erwähnten Mitteilung von 2018 genannten Ziele erreichen, indem er ein breites Spektrum von Verpflichtungen festlegt, von Transparenz in der politischen Werbung über die Schließung von Fake Accounts bis hin zur Verringerung der Einnahmen von Desinformationslieferanten. Zudem soll der Kodex die Position der Nutzer stärken, indem er ihnen den Zugang zu unterschiedlichen Informationsquellen erleichtert, die alternative Standpunkte wiedergeben.⁵⁴

⁵³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept“, COM/2018/236 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0236>.

⁵⁴ Für weitere Details zum Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2018 siehe Kapitel 4 dieser Publikation.



Als Kernstück der EU-Strategie gegen Desinformation hat sich der Kodex nach Ansicht der Kommission als wirksames Instrument erwiesen, um – auch in Wahlkampfzeiten – die Verbreitung von Desinformation im Internet einzudämmen und schnell auf Krisen wie die Coronavirus-Pandemie und den Krieg in der Ukraine zu reagieren. Bei einer Bewertung⁵⁵ des Kodex nach dem ersten Durchführungszeitraum stellte die Kommission jedoch eine Reihe von Mängeln fest, die sie veranlassten, im Mai 2021 detaillierte Leitlinien⁵⁶ herauszugeben, um diese Mängel zu beheben und den Kodex mit einer überarbeiteten Fassung wirksamer zu machen. Dieser Prozess führte im Juni 2022 zur Verabschiedung einer verschärften Fassung des Kodex, die von einem größeren Kreis von Interessenträgern unterzeichnet wurde.⁵⁷ Mit den verschärften Verpflichtungen soll der Kodex von 2022 Nutzer besser vor Desinformation schützen, und zwar durch verbesserte Instrumente, mit denen sie Desinformation erkennen, verstehen und melden sowie auf zuverlässige Quellen zugreifen können, und durch Initiativen für Medienkompetenz. Insbesondere soll der Kodex sicherstellen, dass sichere Gestaltungspraktiken eingeführt werden, um die Verbreitung von Desinformation einzudämmen und bei Empfehlungssystemen für mehr Transparenz zu sorgen, indem diese so angepasst werden, dass die Verbreitung von Desinformation eingedämmt wird.⁵⁸

Auf der Ebene der EU-Politik wird erwartet, dass der Kampf gegen Desinformation gemäß der strategischen Agenda 2019–2024 des Europäischen Rates auch in den kommenden Jahren oberste Priorität haben wird, da Desinformation als Risiko für die Grundrechte und Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger und für die Rechtsstaatlichkeit gilt.⁵⁹ In einem Kapitel mit dem Titel „Schutz der Bürger und Freiheiten“ empfiehlt der Rat einen umfassenden Ansatz mit mehr Kooperation, mehr Koordination, mehr Ressourcen und mehr technologischen Kapazitäten.⁶⁰

⁵⁵ SWD (2020) 180 Final – Commission Staff Working Document, „Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement“,

https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69212.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_2585.

⁵⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

⁵⁸ Für weitere Details zum Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2022 siehe Kapitel 4 dieser Publikation.

⁵⁹ European Council, „A new strategic agenda for the EU 2019–2024“, June 2020,

<https://www.consilium.europa.eu/de/eu-strategic-agenda-2019-2024/>.

⁶⁰ Siehe auch: Colomina, C., Sanchez Margalef, H., Youngs, R., „The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world“, Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments, April 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU\(2021\)653635_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU(2021)653635_EN.pdf).

2.2.2. Der Europäische Aktionsplan für Demokratie und der Digital Services Act

Im Dezember 2020 legte die Europäische Kommission den Europäischen Aktionsplan für Demokratie (European Democracy Action Plan, EDAP)⁶¹ zusammen mit ihrem Vorschlag für das Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act, DSA) vor. Das Gesetz über digitale Dienste wurde vom Rat der Europäischen Union im Oktober 2022 förmlich angenommen.⁶² Beide Initiativen verfolgen einen umfassenden Ansatz für die digitale Regulierungspolitik, indem sie die Einführung rechtsverbindlicher Instrumente vorschlagen, insbesondere im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht und Transparenz digitaler Plattformen. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Widerstandsfähigkeit der Demokratie und das regulatorische Instrumentarium der EU zu stärken.

Einerseits war es ein Ziel des EDAP, den Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation anhand der oben erwähnten Leitlinien der Europäischen Kommission zu überarbeiten und den Politikrahmen der EU generell zu stärken. Andererseits zielt der Vorschlag des DSA, „systemische Regeln für das Online-Ökosystem“ zu entwickeln, darauf ab, ein Modell für eine globale digitale Governance anzubieten, wie es das Europäische Parlament gefordert hat.⁶³ Zusammen sollen diese beiden Initiativen nach Ansicht der Kommission einen ambitionierteren Rahmen für den Schutz der Grundrechte bieten und die Frage nach dem Empowerment der Nutzer im Kampf gegen Desinformation in den Rechts- und Politikrahmen der EU einbetten.

2.2.2.1. Empowerment von Bürgerinnen und Bürgern für fundierte Entscheidungen im Rahmen des EDAP

Der EDAP unterscheidet zwischen verschiedenen Phänomenen, die gemeinhin als Desinformation bezeichnet werden:⁶⁴

- Fehlinformationen sind falsche oder irreführende Inhalte, die ohne vorsätzliche Schädigungsabsicht weitergegeben werden.
- Desinformation ist die Verbreitung falscher oder irreführender Inhalte, die der Öffentlichkeit schaden können, in der Absicht, andere zu täuschen oder wirtschaftlich oder politisch daraus Kapital zu schlagen.

⁶¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Europäischer Aktionsplan für Demokratie“, COM/2020/790 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN>.

⁶² Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) (Text von Bedeutung für den EWR), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065>.

⁶³ Europäisches Parlament, „EU muss Maßstäbe bei Regeln für Online-Plattformen setzen“, EP-Pressemitteilung vom 21. Oktober 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201016IPR89543/eu-muss-massstabe-bei-regeln-fur-online-plattformen-setzen>.

⁶⁴ Zu den Definitionen der Schlüsselbegriffe siehe Kapitel 1 dieser Publikation.

- Unter Einflussnahme auf Informationen sind koordinierte Bemühungen inländischer oder ausländischer Akteure zu verstehen, ein Zielpublikum mit einer Reihe von Täuschungsmitteln zu beeinflussen.
- Einmischungen aus dem Ausland in den Informationsraum, die häufig im Rahmen einer umfassenderen hybriden Operation erfolgen, sind als Zwangsmaßnahmen mit Täuschungsabsicht zu verstehen, mit denen die freie Bildung und die freie Äußerung des politischen Willens des Einzelnen durch einen ausländischen Staat oder dessen Vertreter gestört werden sollen.

Für jedes dieser Phänomene können dem EDAP zufolge je nach Akteur, Kanal und Wirkung geeignete politische Reaktionen konzipiert werden. Während beispielsweise Einmischungen aus dem Ausland eine starke und gut koordinierte Reaktion erfordern, die andere Instrumente und Ansätze nutzt und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) einbezieht,⁶⁵ können bei Fehlinformationen ohne Absicht, andere zu täuschen, der Öffentlichkeit zu schaden oder wirtschaftlich daraus Kapital zu schlagen, Maßnahmen im Zusammenhang mit Medien- und Informationskompetenz angemessener sein. Denkbar wären hier etwa proaktive Kommunikation, die Bereitstellung zuverlässiger Informationen und die Sensibilisierung für die Notwendigkeit einer kritischen Bewertung von Inhalten und Quellen.

Der EDAP enthält die Ankündigung, dass die Kommission, in Zusammenarbeit mit der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO)⁶⁶ und der Expertengruppe für Medienkompetenz,⁶⁷ ihre Bemühungen zur Stärkung der Medienkompetenz unter verschiedenen Gesichtspunkten intensivieren und nationale Kampagnen zur Medienkompetenz weiter unterstützen wird.

2.2.2.2. Neue Maßnahmen zur Stärkung der Verbraucher im Rahmen des DSA

Generell gibt der DSA als Reaktion auf bestimmte neue Risiken einen horizontalen Rahmen für Regulierungsaufsicht, Rechenschaftspflicht und Transparenz im Onlinebereich vor. Insbesondere zielt die Verordnung darauf ab, ein rechenschaftspflichtigeres Onlineumfeld zu schaffen, indem Onlineplattformen verpflichtet werden, gegen illegale Inhalte vorzugehen, und gleichzeitig die Position der Plattformnutzer durch mehr Transparenz und Rückverfolgbarkeit sowie bessere Meldesysteme gestärkt wird.

Der neue Rahmen legt insbesondere einige Grundregeln für die Bekämpfung von Desinformation fest, die – in ihrem breitesten Verständnis – als systemisches Risiko für

⁶⁵ Das Europäische Parlament hat einen Sonderausschuss zu Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation, (INGE) eingerichtet, der zu diesem Thema ebenfalls beitragen kann.

⁶⁶ <https://edmo.eu/>. Für weitere Informationen zur EDMO siehe unten.

⁶⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=de&do=groupDetail.groupDetail&groupID=2541>.



Gesellschaft und Demokratie betrachtet wird. Der DSA führt Desinformation in Bezug auf illegale Inhalte in der ersten von vier genannten Risikokategorien. Konkret heißt es dort:

„Bei der Bewertung der in dieser Verordnung ermittelten systemischen Risiken sollten sich diese Anbieter [sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen] auch auf die Informationen konzentrieren, die zwar nicht rechtswidrig sind, aber zu den in dieser Verordnung ermittelten systemischen Risiken beitragen. Solche Anbieter sollten daher besonders darauf achten, wie ihre Dienste zur Verbreitung oder Verstärkung irreführender oder täuschender Inhalte, einschließlich Desinformation, genutzt werden.“
(Erwägungsgrund 84 der DSA-Verordnung)

Eine weitere Form von größer angelegter und koordinierter Desinformation wird in der vierten Risikokategorie genannt, die Risiken in Bezug auf die Gestaltung, Funktionsweise oder Nutzung des Dienstes umfasst. Konkret ist hier die Rede von Risiken, die sich „auch aus koordinierten Desinformationskampagnen im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit oder aus der Gestaltung von Online-Schnittstellen, die verhaltensbezogene Abhängigkeiten der Nutzer stimulieren können, ergeben“ können. (Erwägungsgrund 83 der Verordnung). Bei der Bewertung solcher Risiken sollten sich die Anbieter sehr großer Onlineplattformen auf die Systeme oder andere Elemente konzentrieren, die zu den Risiken beitragen können, einschließlich aller algorithmischen Systeme, die relevant sein können, insbesondere ihre Empfehlungssysteme und Werbesysteme, ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen und deren Durchsetzung sowie ihre Verfahren zur Moderation von Inhalten und die entsprechenden technischen Instrumente und zugewiesenen Ressourcen. Solche Risiken können beispielsweise auf die Einrichtung von Scheinkonten oder die Nutzung von Bots zurückzuführen sein, die zu einer schnellen und umfangreichen Verbreitung von Informationen führen können, die zu Desinformationskampagnen beitragen.⁶⁸

Gemäß der DSA-Verordnung sollten Anbieter sehr großer Onlineplattformen und Suchmaschinen die erforderlichen Instrumente einsetzen, um diese systemischen Risiken sorgfältig zu mindern. Unter den Maßnahmen, die ergriffen werden können, werden Sensibilisierungsmaßnahmen besonders hervorgehoben, vor allem bei Risiken im Zusammenhang mit Desinformationskampagnen (Erwägungsgrund 88 der DSA-Verordnung). Darüber hinaus kann die Beteiligung einer sehr großen Onlineplattform oder Suchmaschine an einem Verhaltenskodex und dessen Einhaltung als geeignete Risikominderungsmaßnahme in Bezug auf Desinformation angesehen werden. Insbesondere der Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation wird in dem Text ausdrücklich erwähnt (Erwägungsgrund 106 der Verordnung).

Erwähnenswert ist auch, dass Onlineplattformen aufgefordert werden, für außergewöhnliche Umstände (etwa für Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit oder Gesundheit in der EU) spezielle Krisenprotokolle zu erstellen und anzuwenden. Dies kann auch für Fälle gelten, in denen Plattformen für eine schnelle Verbreitung von Desinformation missbraucht werden oder eine rasche Verbreitung verlässlicher Informationen erforderlich ist (Erwägungsgrund 91 der Verordnung).

⁶⁸ Ibid.



Auf einer allgemeineren Ebene werden die Verpflichtungen, die im Rahmen des DSA für sehr große Onlineplattformen und Suchmaschinen gelten sollen, tendenziell das Empowerment der Nutzer und der Zivilgesellschaft verstärken, und zwar durch verbesserte Transparenz und Rückverfolgbarkeit sowie bessere Berichterstattungssysteme. Zu nennen wären hier etwa:

- die Möglichkeit, die im Rahmen der Inhaltsmoderation getroffenen Entscheidungen der Plattformen anzufechten und Rechtsbehelfe wahrzunehmen, entweder über einen außergerichtlichen Streitbeilegungsmechanismus oder über einen gerichtlichen Rechtsbehelf,
- Gewährung des Zugriffs von zugelassenen Forscherinnen und Forschern auf die wichtigsten Daten der größten Plattformen und Gewährung des Zugriffs von Nichtregierungsorganisationen auf öffentliche Daten, um einen besseren Einblick in die Entwicklung der Onlinerisiken zu erhalten,
- Transparenzmaßnahmen für Onlineplattformen zu verschiedenen Themen, auch zu den Algorithmen, die verwendet werden, um Nutzerinnen und Nutzern Inhalte oder Produkte zu empfehlen.

Die DSA-Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und in allen Mitgliedsstaaten der EU ab dem 17. Februar 2024 unmittelbar. Für die Anbieter sehr großer Onlineplattformen und Suchmaschinen gilt die DSA-Verordnung bereits zu einem früheren Zeitpunkt, nämlich vier Monate nach deren offiziellen Benennung.

2.2.3. Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und der Aktionsplan Medien⁶⁹

Medienkompetenz ist, wie schon in Kapitel 1 dieser Publikation erwähnt, in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)⁷⁰ definiert und laut Erwägungsgrund 59 dieser Richtlinie als wichtiges Instrument im Kampf gegen Desinformation weithin anerkannt:

[...] Damit die Bürger auf verantwortungsvolle und sichere Weise auf Informationen zugreifen und Medieninhalte verwenden, kritisch beurteilen und erstellen können, müssen sie über fortgeschrittene Medienkompetenzen verfügen. Medienkompetenz sollte sich nicht darauf beschränken, Wissen über Tools und Technologien zu erwerben, sondern das Ziel

⁶⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Europas Medien in der digitalen Dekade: Ein Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und des Wandels“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0784>.

⁷⁰ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808>.



verfolgen, Bürgern Fähigkeiten des kritischen Denkens zu vermitteln, die notwendig sind, um Bewertungen vorzunehmen, komplexe Realitäten zu analysieren und zwischen Meinungen und Tatsachen zu unterscheiden. Daher müssen sowohl Mediendiensteanbieter als auch Video-Sharing-Plattform-Anbieter in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren die Entwicklung von Medienkompetenz in allen Bereichen der Gesellschaft, bei Bürgern aller Altersgruppen und in Bezug auf alle Medien fördern und der hierbei erzielte Fortschritt muss aufmerksam verfolgt werden.

Die AVMD-Richtlinie nennt spezifische Maßnahmen, mit denen die Medienkompetenzen der Bürgerinnen und Bürger verbessert werden sollen. Sie sieht vor, dass die EU-Mitgliedstaaten Medienkompetenzen fördern und Maßnahmen zu ihrer Entwicklung ergreifen (und der Kommission über diese Maßnahmen in dem Umfang Bericht erstatten, der in den Leitlinien der Kommission festgelegt ist). Video-Sharing-Plattformen sollen wirksame Maßnahmen und Instrumente für Medienkompetenz anbieten und die Nutzer für diese Maßnahmen und Instrumente sensibilisieren (Artikel 28b Absatz 3 Buchstabe j).

Die wirksame Umsetzung dieser Bestimmungen der AVMD-Richtlinie ist von zentraler Bedeutung für die Weiterentwicklung der Medienkompetenzen und die Verbesserung der Barrierefreiheit von Inhalten in allen Mitgliedstaaten. Diese Punkte werden im Rahmen des Aktionsplans Medien (Media and Audiovisual Action Plan, MAAP)⁷¹ weiterentwickelt, wonach die Bürgerinnen und Bürger mit den notwendigen Fähigkeiten ausgestattet werden sollen, um die Mechanismen, die die Online-Interaktion zwischen den Nutzern prägen, genau zu verstehen, u. a. durch eine Toolbox für Medienkompetenz und Leitlinien für die Mitgliedstaaten (MAAP-Maßnahme 9).

2.2.4. Unterstützung von Empowerment und Medienkompetenz im Rahmen von EU-Programmen und -Initiativen

Im Gefolge des EDAP von 2020 hat die Kommission 2022 im Rahmen des neuen sektorübergreifenden Aktionsbereichs des Programms Kreatives Europa neue Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zur Förderung von Medienkompetenzprojekten veröffentlicht, für die EU-Mittel in Höhe von EUR 2,4 Mio. bereitstehen.⁷² Medienkompetenzprojekte werden zudem auch im Rahmen verschiedener anderer Programme unterstützt, die mit jungen Menschen und Schulen zu tun haben (z. B. Erasmus+ und das Europäische Solidaritätskorps). Das Hauptthema der Aktion „eTwinning“ (die Schulen, Lehrkräften sowie Schülerinnen und Schülern in der gesamten EU bei der

⁷¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Europas Medien in der digitalen Dekade: Ein Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und des Wandels“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0784>.

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_725.



Zusammenarbeit im Bereich der neuen Technologien unterstützt) lautete 2021 „Medienkompetenz und Desinformation“.⁷³ Der Kommission zufolge zeigte sich im Jahr 2020, dem Jahr der Coronavirus-Pandemie, dass die Einwirkung von Desinformation nicht nur für Erwachsene, sondern auch für Schülerinnen und Schüler eine große Herausforderung darstellt.

Darüber hinaus unterstützen die EDMO und die von ihr koordinierte multidisziplinäre Gemeinschaft nationale Medienkompetenzkampagnen, die darauf abzielen, die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger – auch solcher mit zusätzlichen Bedürfnissen – zur Überprüfung der Qualität und des Wahrheitsgehalts von Online-Informationen zu stärken. Über die Arbeit ihrer nationalen Hubs ermittelt die EDMO spezifische Themen, die es anzugehen gilt.⁷⁴

Die Kommission verstärkt zudem ihre Bemühungen im Rahmen der Europäischen Woche der Medienkompetenz.⁷⁵ Überdies arbeitet sie eng mit anderen internationalen Organisationen wie der UNESCO zusammen. Darüber hinaus wurde im Oktober 2021 auf Initiative der Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (GD EAC) und der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologie (GD CNECT) eine Expertengruppe der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation und zur Förderung digitaler Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung eingesetzt.⁷⁶ Die Hauptaufgabe dieser Gruppe besteht darin, gemeinsame Leitlinien für Lehrer und Bildungspersonal zu entwickeln, um die digitale Kompetenz zu fördern und Desinformation über die allgemeine und berufliche Bildung zu bekämpfen, wie im Aktionsplan für digitale Bildung dargelegt.⁷⁷ In diesem Zusammenhang arbeitet sie mit zahlreichen Akteuren zusammen, darunter die Zivilgesellschaft, europäische Technologieunternehmen und -träger, Rundfunkveranstalter, Journalisten, die Expertengruppe Medienkompetenz, die EDMO, nationale Behörden, Eltern, Schüler und Jugendliche. Neben den Leitlinien soll es auch neue Initiativen für die Entwicklung

⁷³ <https://www.etwinning.fr/>.

⁷⁴ Für weitere Einzelheiten zur EDMO siehe unten, <https://edmo.eu/2021/05/26/national-edmo-hubs-announced/>.

⁷⁵ Die Europäische Woche der Medienkompetenz fördert Initiativen und Projekte zur Medienkompetenz in der gesamten EU, um die gesellschaftliche Bedeutung der Medienkompetenz zu unterstreichen. Für weitere Informationen siehe: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/events/european-media-literacy-week>.

⁷⁶ Die Gruppe hat ein Mandat für ein Jahr und soll folgende Ergebnisse vorlegen: (1) einen Bericht über die Bekämpfung von Desinformation durch Medienkompetenz (Dezember 2021); (2) einen Bericht für Lehrkräfte (September 2022). Zu fünf Themen wurden Untergruppen gebildet: (1) kritisches Denken, (2) Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften, (3) Immunisierung („Prebunking“), Entlarvung („Debunking“) und Faktenprüfung, (4) Motivierung der Schüler und (5) Gemeinschaftsansatz und Pädagogik. Für weitere Informationen siehe: <https://education.ec.europa.eu/news/kick-off-meeting-of-the-expert-group-on-tackling-disinformation-and-promoting-digital-literacy-through-education-and-training>.

⁷⁷ Der von der Europäischen Kommission im Januar 2018 angenommene Aktionsplan für digitale Bildung betont die Risiken, die Desinformation für Lehrende und Lernende darstellt, und die dringende Notwendigkeit, bei allen Lernenden in der formellen wie auch der informellen Bildung digitale Fähigkeiten und Kompetenzen zu entwickeln <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/digital-education-action-plan.pdf>.

innovativer Möglichkeiten zur Bekämpfung von Desinformation geben, etwa einen EUvsDisinfo-Hackathon.⁷⁸

Darüber hinaus unterstützt die Kommission die Einbeziehung von Journalistinnen und Journalisten in Maßnahmen zur Medienkompetenz, insbesondere durch „Back-to-School“-Initiativen, die es ihnen ermöglichen, mit Schülerinnen und Schülern über ihre Arbeit und die Rolle der Medien zu diskutieren. Ein weiteres Schlüsselement der Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation ist die – auch finanzielle – Unterstützung der Zivilgesellschaft.

Die Kommission fördert Initiativen, die den Akteuren der Zivilgesellschaft helfen sollen, sich an der öffentlichen Debatte zu beteiligen. Zudem trägt sie dazu bei, die zivilgesellschaftliche Kooperation auf europäischer Ebene zu stärken.⁷⁹ So finanziert das Programm „Medienkompetenz für alle“⁸⁰ verschiedene Projekte, damit Praktiker im Bereich Medienkompetenz innovative Strategien zur Sensibilisierung für Desinformation und zur Förderung eines verantwortungsvollen Umgangs mit sozialen Medien entwickeln können. Zu den laufenden Projekten gehören u. a. SMaRT-EU⁸¹ mit Instrumenten, Vorschlägen und Ressourcen für die Schulung von Jung und Alt, das Influencers Trust Label,⁸² das ein Transparenz- und Vertrauensiegel entwickelt, und FREEYOU,⁸³ ein Faktenprüfprogramm für Jugendliche.

2.2.5. Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien

Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien (European Digital Media Observatory, EDMO)⁸⁴ wurde im Juni 2020 als unabhängige, von der Europäischen Union

⁷⁸ EUvsDisinfo ist das Vorzeigeprojekt des Strategischen Kommunikationsteams Ost („East StratCom Task Force“) des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Es wurde 2015 ins Leben gerufen, um die anhaltenden Desinformationskampagnen der Russischen Föderation gegen die Europäische Union, ihre Mitgliedstaaten und Länder in der gemeinsamen Nachbarschaft besser vorherzusagen, thematisieren und beantworten zu können. Zentrales Ziel von EUvsDisinfo ist es, das öffentliche Bewusstsein und das Verständnis der Desinformationsmaßnahmen des Kreml zu schärfen und den Bürgerinnen und Bürgern in Europa und darüber hinaus zu helfen, einen Widerstand gegen digitale Informations- und Medienmanipulation zu entwickeln. Mithilfe von Datenanalyse- und Medienbeobachtungsdiensten in 15 Sprachen identifiziert, kompiliert und entlarvt EUvsDisinfo Desinformationsfälle, die ihren Ursprung in kremlfreundlichen Medien haben und in der EU und den Ländern der Östlichen Partnerschaft verbreitet werden. Diese Fälle werden in der EUvsDisinfo-Datenbank gesammelt, die aktuell über 12 000 Beispiele für kremlfreundliche Desinformation enthält. Für weitere Informationen siehe: <https://euvsdisinfo.eu/about/>.

⁷⁹ Siehe z. B. das Digital Competence Framework for Citizens, https://joint-research-centre.ec.europa.eu/digcomp_en.

⁸⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/preparatory-action-media-literacy-all-call-proposals-2020>.

⁸¹ <http://smart-toolkit.eu/>.

⁸² <https://influencerstrustlabel.eu/>.

⁸³ <https://www.meetcenter.it/en/freeyou-fake-risk-escaping-through-the-empowerment-of-youth/>.

⁸⁴ Die EDMO ist eine Partnerschaft unter der Leitung des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz, das sich auf den Sachverstand seiner School of Transnational Governance und seines Centre for Media Pluralism and

finanzierte Stelle eingerichtet, die Faktenprüfer und Hochschulforscher mit Sachverstand auf dem Gebiet der Online-Desinformation sowie Social-Media-Plattformen, journalistisch orientierte Medien und Praktiker im Bereich Medienkompetenz zusammenbringt. Sie soll als Anlaufstelle für Daten und Richtlinien zu Desinformation, öffentlichem Vertrauen, Medienkompetenz und Qualitätsinformationen dienen und zu einem tieferen Verständnis der relevanten Akteure, Überträger, Instrumente und Methoden der Desinformation, ihrer Verbreitungsdynamik, ihrer vorrangigen Ziele und ihrer Auswirkungen auf die Gesellschaft beitragen.⁸⁵

Die EDMO befasst sich hauptsächlich mit der europäischen Infosphäre, aber auch mit inländischer und internationaler Desinformation, und kooperiert mit ähnlichen Initiativen auf globaler, multinationaler und nationaler Ebene. Sie unterstützt zudem, vor allem auf der Grundlage des Berichts der hochrangigen Expertengruppe für Desinformation,⁸⁶ die Bewertung der Umsetzung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation und stellt dafür ihren Sachverstand zur Verfügung.⁸⁷

2.2.5.1. Werte und Auftrag der EDMO in Bezug auf das Empowerment der Nutzer

Die EDMO fördert bei ihren Partnern und in den breiteren Fachkreisen für Faktenprüfung und Medien- und Informationskompetenz zentrale Werte wie a) das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Plattform zur Aufdeckung von Desinformationskampagnen, b) unabhängige Faktenprüfaktivitäten in Europa, c) wissenschaftlich fundierte akademische Forschung zu Desinformation sowie d) kritisches Denken und faire Debatten innerhalb einer medienkompetenten Bevölkerung in Schulen, Universitäten und lokalen Gemeinschaften.

Die EDMO setzt ihre Ziele unter anderem durch jährliche Aktionspläne und öffentliche Berichte um und arbeitet an einer Reihe strategischer Prioritäten, zu denen die folgenden Tätigkeitsbereiche gehören, die in direktem Zusammenhang mit dem Empowerment der Nutzer stehen:

- Betrieb einer sicheren Onlineplattform, die die wissenschaftliche Analyse von Desinformationskampagnen unterstützt und öffentliche Informationen bereitstellt, um für Desinformation zu sensibilisieren
- Schulungsmaßnahmen zu einer Vielzahl von Themen im Zusammenhang mit Desinformation für einschlägige Interessenträger, unter anderem aus den Bereichen Faktenprüfung, Forschung, Journalismus und Politik
- Unterstützung und Erleichterung der Koordinierung unabhängiger Faktenprüfaktivitäten in Europa in engem Bezug zu nationalen Hubs der EDMO
- Desinformationskampagnen zu COVID-19

Media Freedom stützt. Zu ihr gehören das Datalab der Universität Aarhus, das Athens Technology Center, das die technologische Unterstützung leistet und auch das Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis (SOMA) koordiniert, sowie Pagella Politica. Für weitere Informationen: <https://edmo.eu/>

⁸⁵ <https://edmo.eu/governance/>.

⁸⁶ https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271.

⁸⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

2.2.5.2. Medienkompetenz und Aktivitäten zur Faktenprüfung

Da Medienkompetenz ein komplexer, vielschichtiger Bereich mit einer breiten Vielfalt von Interessenträgern ist, hat sich die EDMO als Plattform positioniert, die eine multidisziplinäre Gemeinschaft zusammenbringt, um eine engere und effektivere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen, zivilgesellschaftlichen und industriellen Initiativen zu fördern, die sich europaweit mit Medienkompetenz beschäftigen.

Zu diesem Zweck hat die EDMO eine Mapping- und Analyse-Aktion durchgeführt, um die bestehenden europäischen Medienkompetenzstrategien und -initiativen gründlich zu untersuchen und einen Fahrplan für ihre Aktivitäten in diesem Bereich zu erstellen. Mit ihrem „Fahrplanbericht“⁸⁸ will die EDMO „eine wichtige Ressource für die Fachkreise für Medienkompetenz in Europa werden, die Sachverstand, Ideen und Verbindungsmöglichkeiten bietet, die Praktiker im Bereich Medienkompetenz und andere im Kampf gegen Desinformation stärken werden“. Dazu soll wie folgt vorgegangen werden:

- Hintergrundmaterial zur Rolle der Medienkompetenz bei der Bekämpfung von Desinformation zur Verfügung stellen
- Erläutern, wer was tut, und einen Überblick über die europaweiten Akteure und deren Rollen und Prioritäten geben
- Länderprofile⁸⁹ weitergeben, in denen alle nationalen öffentlichen Einrichtungen mit Mandat im Bereich Medienkompetenz, die wichtigsten Akteure und alle nützlichen Kontakte, die Schwerpunkte wichtiger Projekte und Kampagnen sowie alle zu schließenden Lücken aufgeführt sind
- Beispiele für bewährte Verfahren in bestimmten Bereichen vorstellen⁹⁰
- Beim Aufbau von Netzwerken helfen und in Zusammenarbeit mit den nationalen Hubs entscheiden, wie die Vernetzung am besten gefördert werden kann

Zum Thema Faktenprüfung bietet die EDMO eine umfassende „Landkarte“ der Initiativen und Organisationen, die folgende Kriterien erfüllen:⁹¹ a) der Schwerpunkt liegt auf Faktenprüfung, Verifizierung oder Open-Source-Intelligence (OSINT), b) die Geschichten/Posts/Erklärer usw. sind der Öffentlichkeit digital zugänglich, c) die Kreativen haben ihren Sitz in einem der 27 EU-Mitgliedstaaten (oder im Vereinigten Königreich, das

⁸⁸ Goodman E., „Media literacy in Europe and the role of EDMO“, European Digital Media Observatory, September 2021, <https://edmo.eu/wp-content/uploads/2022/02/Media-literacy-in-Europe-and-the-role-of-EDMO-Report-2021.pdf>.

⁸⁹ Siehe <https://edmo.eu/media-literacy/media-literacy-repository/>.

⁹⁰ In diesem Zusammenhang wird speziell auf die „Analyse von Praktiken und Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz in der EU-28“ der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle und die dort genannten Kriterien zur Bestimmung bedeutender bewährter Verfahren verwiesen: 1. Größe der Zielgruppe, 2. Gesamtbudget oder Kosten des Projekts, 3. Erfolg des Projekts (Ergebnisse/Wirkung im Vergleich zu den Zielsetzungen), 4. Bekanntheitsgrad des Projekts in der Öffentlichkeit, 5. Einbindung der Zielgruppe sowie jedes andere Kriterium mit Relevanz für das Projekt. Der Mapping-Bericht der Informationsstelle ist verfügbar unter <https://rm.coe.int/16807834fb>.

⁹¹ Siehe <https://edmo.eu/fact-checking-activities/>.



bei der Planung der EDMO noch in der EU war). Bisher bietet diese Sammlung eine richtige Landkarte mit Namen und Standorten relevanter Organisationen (zoombar), eine Tabelle mit erweiterten Informationen (sortierbar, durchsuchbar) und einen redaktionellen Teil mit Kurzporträts einzelner Maßnahmen.

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Hubs der EDMO.⁹²

Jeder nationale und multinationale Hub bildet ein Netz von Organisationen, die in einem oder mehreren Ländern tätig sind, um spezifisches Wissen über das lokale Informationsumfeld zu liefern und so die Aufdeckung und Analyse von Desinformationskampagnen zu stärken, die Öffentlichkeit zu sensibilisieren und wirksame Maßnahmen für nationale Zielgruppen zu entwickeln. Jeder Hub wird daran mitwirken,

- Desinformationskampagnen aufzudecken und zu analysieren sowie Inhalte zu erstellen, um Mainstream- und Lokalmedien sowie Behörden bei der Aufdeckung schädlicher Desinformationskampagnen zu unterstützen,
- auf nationaler oder multinationaler Ebene Medienkompetenzaktivitäten zu organisieren und
- nationale Behörden bei der Überwachung der Richtlinien der Onlineplattformen und des Ökosystems der digitalen Medien zu unterstützen.

⁹² Bei Redaktionsschluss gab es acht Hubs: Ireland Hub (für Irland), Belgium-Netherlands Digital Media and Disinformation Observatory (BENEDMO, für Belgien und die Niederlande), Central European Digital Media Observatory (CEDMO, für die Slowakei, Tschechien und Polen), Iberian Digital Media Research and Fact-checking Hub (IBERIFIER, für Spanien und Portugal), Nordic Observatory for Digital Media and Information Disorder (NORDIS, für Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland), Belgium-Luxembourg Research Hub on Digital Media and Disinformation (EDMO BELUX, für Belgien und Luxemburg); Observatoire de l'Information et des Médias (DE FACTO, für Frankreich) und Italian Digital Media Observatory (IDMO, für Italien). Für weitere Informationen siehe <https://edmo.eu/edmo-hubs/>.

3. National

3.1. Vielfalt nationaler Maßnahmen zum Empowerment der Nutzer in Bezug auf Online-Desinformation

Parallel zu den Bemühungen der EU, Desinformation zu beforschen, darüber aufzuklären und dafür zu sensibilisieren, haben viele Länder in den letzten Jahren begonnen, legislative und administrative Maßnahmen gegen Desinformation auf Onlineplattformen zu ergreifen. Noch verstärkt hat sich dieser Trend durch die COVID-19-Pandemie und die damit verbundene Zunahme von Desinformationskampagnen. Zuletzt haben mehrere Länder Mittel- und Osteuropas mit Blick auf Desinformation und Propaganda in audiovisuellen Medien Gesetzesänderungen vorgenommen, um der russischen Propaganda über den Krieg in der Ukraine entgegenzuwirken. Allerdings geht es in den betreffenden Bestimmungen hauptsächlich um das Verbot von Desinformation und Propaganda über militärische Aggressionen und weniger um das Empowerment der Nutzerinnen und Nutzer, für das ein längerfristiger Ansatz erforderlich wäre.

Bei der Wahl eines nationalen Ansatzes zur Bekämpfung von Online-Desinformation spielen auch unterschiedliche Rechtstraditionen und sozioökonomische Bedingungen eine Rolle. Die meisten Länder haben dies in der Regel durch nicht-legislative Instrumente geregelt, doch manche haben auch spezielle Gesetze zur Online-Desinformation vorgeschlagen oder verabschiedet. In anderen Ländern wird das Thema durch bestehende Gesetze geregelt, die sich nicht speziell mit Desinformation befassen, aber dennoch einige Aspekte des Phänomens behandeln (z. B. Strafrecht,⁹³ Zivilrecht, Wahlrecht oder Cybersicherheitsrecht).

Laut einer Studie⁹⁴ der ITU und der UNESCO vom September 2020 werden viele dieser Maßnahmen mit dem Ziel ergriffen, Nutzer oder Verbraucher und Bürger zu

⁹³ In einer Umfrage der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) unter ihren Mitgliedern berichteten einige der Befragten über strafrechtliche Vorschriften, die Desinformation erfassen könnten, doch keine von ihnen verwendete diesen Begriff. In Ungarn etwa wird dieser Tatbestand als Angstmacherei bezeichnet (§ 337 des ungarischen Strafgesetzbuchs), in Zypern „Veröffentlichung von Fake News usw.“ (Art. 50 des Strafgesetzbuchs der Republik Zypern) und in Tschechien „Verbreitung alarmierender Nachrichten“ (§ 357 des tschechischen Strafgesetzbuchs). In Rumänien heißt der entsprechende Tatbestand „Abgabe falscher Informationen“. Für weitere Einzelheiten siehe: ERGA report on notions of disinformation and related concepts (2020), <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/03/ERGA-SG2-Report-2020-Notions-of-disinformation-and-related-concepts-final.pdf>.

⁹⁴ Laut der Studie der ITU und der UNESCO hatten mindestens 28 Länder weltweit Gesetze zur Desinformation erlassen, entweder durch Aktualisierung bestehender Vorschriften oder durch Verabschiedung neuer Gesetze.

schützen. Einerseits gibt es Maßnahmen wie Datenschutzbestimmungen und eine Strategie für Medien- und Informationskompetenz, die die Nutzer stärken soll, indem ihnen grundlegende Fähigkeiten zur Teilnahme am Online-Umfeld vermittelt werden. Andererseits gibt es Beschränkungen für Äußerungen, die anderen schaden, wie etwa die Aufstachelung zu Hass und Gewalt.

Nationale Maßnahmen richten sich vor allem gegen vier Verhaltensweisen:

- Personen, die an der Erstellung, Ermöglichung und Verbreitung von Inhalten beteiligt sind, die als schädlich gelten, werden sanktioniert, wenn sie die Grenzen der freien Meinungsäußerung überschreiten. Diese Einschränkungen der freien Meinungsäußerung dürfen keine legitimen Äußerungen treffen, die vielleicht falsch oder beunruhigend, nach internationalen Maßstäben aber nicht unbedingt illegal sind. Außerdem sollten sie keine Partikularinteressen, also etwa politische Interessen, schützen. Eine weitere Gefahr bei einem solchen Ansatz besteht darin, dass er die Mitwirkung globaler Technologieunternehmen erfordert, die selbst zu den Hauptüberträgern viraler Desinformation geworden sind.
- Wettbewerbs- und Verbraucherschutzvorschriften sowie sektorspezifische Vorschriften, darunter etwa auch Gesetze über irreführende Werbung, bestimmen die Grenzen akzeptabler Geschäftspraktiken von Onlineplattformen. In der Politik scheint jedoch die Besorgnis über die Wirksamkeit der bestehenden Vorschriften im Kampf gegen Desinformation zu wachsen.
- Technisches Verhalten, also eine legal formulierte Cyberstrategie, die darauf abzielt, die böswillige Nutzung von Internettechnologien zu verhindern, etwa Spam oder koordinierte Informationsoperationen zu Desinformationszwecken.
- Regulatorische Eingriffe, um Verhaltensweisen politischer Akteure zu kanalisieren, darunter Werberegeln für Wahlkämpfe und politische Kampagnen.

Derselben Studie zufolge werden auf nationaler Ebene neben streng restriktiven Ansätzen auch Maßnahmen ergriffen, mit denen die Verfügbarkeit von Informationen als Alternative zu Desinformation verbessert werden soll. Dazu können höhere Transparenz und eine proaktive Offenlegung durch Amtsträger in Verbindung mit Regelungen für den Zugang zu Informationen gehören. Weitere Möglichkeiten sind die Bereitstellung öffentlicher Mittel zur Unterstützung von Nachrichtenmedien, Initiativen zur Faktenprüfung und Kampagnen privater oder öffentlicher Einrichtungen gegen Desinformation.

Diese Maßnahmen können sektorübergreifend sein und Aktionen aller Art umfassen. Sie können sich mit Initiativen zur Sicherstellung der Informationsqualität an die Nutzer richten, sie zuverlässig informieren und in die Lage versetzen, Desinformation zu erkennen. So kann etwa die Sichtbarkeit von Desinformation dadurch verringert

Die Spanne der einschlägigen Gesetze reicht vom Medien- und Wahlrecht bis hin zum Cybersicherheits- und Strafrecht. Für weitere Informationen siehe: „Balancing Act: Countering Digital Disinformation While Respecting Freedom of Expression“, Broadband Commission research report on „Freedom of Expression and Addressing Disinformation on the Internet“, September 2020, https://www.broadbandcommission.org/Documents/working-groups/FoE_Disinfo_Report.pdf.

werden, dass die Auffindbarkeit vertrauenswürdiger Inhalte verbessert wird und es den Nutzern leichter gemacht wird, unterschiedliche Informationsquellen, die alternative Standpunkte wiedergeben, zu entdecken und auf sie zuzugreifen. Zudem können staatliche Initiativen den Onlineplattformen umfangreichere Verpflichtungen auferlegen (etwa in Bezug auf die Transparenz ihrer Algorithmen, Selbstregulierungsverpflichtungen, das Empowerment der Nutzer zu Moderationspraktiken oder durch Anordnung der Depriorisierung, Sperrung oder Entfernung bestimmter Arten von Inhalten und Websites). Auch Journalisten und Nachrichtenmedien sowie politische Akteure sind Ziel staatlicher Maßnahmen (z. B. durch die Verpflichtung zu Transparenz bei politischen Onlinekampagnen, Faktenprüfung in Wahlkampfzeiten).

Es ist nicht möglich, in dieser Publikation auf alle diese Maßnahmen erschöpfend einzugehen, aber es lohnt sich, auf einige Beispiele für legislative und nicht-legislative Maßnahmen gegen Online-Desinformation in Europa hinzuweisen und zu zeigen, wie Staaten das Empowerment der Nutzer in den Mittelpunkt ihres Umgangs mit dem Problem stellen.

3.2. Beispiele für legislative Maßnahmen

3.2.1. Deutschlands Gesetz gegen rechtswidrige Inhalte in sozialen Netzwerken

Im Oktober 2017 ist in Deutschland das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG) in Kraft getreten.⁹⁵ Das NetzDG war das erste europäische Gesetz zur wirksameren Bekämpfung von Hasskriminalität, strafbaren Fake News und anderen rechtswidrigen Inhalten in sozialen Netzwerken. Die Verabschiedung des NetzDG erfolgte aufgrund der mangelnden Wirksamkeit der Berichts- und Meldemechanismen, die die sozialen Netzwerke zum Schutz der Nutzer vor illegalen Online-Inhalten auf freiwilliger Basis eingerichtet hatten.

Das NetzDG bringt neue Pflichten für Betreiber sozialer Netzwerke und verbindliche Standards für wirksame und transparente Verfahren für den Umgang mit Beschwerden, neue Berichtspflichten und Bußgelder und eine erhöhte Rechenschaftspflicht der Betreiber. Das Gesetz gilt für soziale Netzwerke, definiert als „Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 NetzDG). Plattformen

⁹⁵ Die Beschwerdeverfahren mussten bis zum 1. Januar 2018 eingeführt werden. Siehe Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken – NetzDG, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_NetzDG.pdf?__blob=publicationFile&v=2.



mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden, gelten nicht als soziale Netzwerke im Sinne dieses Gesetzes. Das Gleiche gilt für Plattformen, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind. Ersteres betrifft Internetplattformen, die oft etwa von Hörfunksendern oder Fernsehveranstaltern genutzt werden. Von dem Gesetz betroffen sind nur größere Anbieter sozialer Netzwerke mit mehr als zwei Millionen registrierten Nutzern in Deutschland (§ 1 Abs. 2 NetzDG).⁹⁶

Die neuen verbindlichen Standards für einen wirksamen und transparenten Umgang mit Beschwerden finden sich in § 3 NetzDG. Neben anderen Verpflichtungen müssen Anbieter sozialer Netzwerke Nutzern ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zur Verfügung stellen. Insbesondere müssen sie unverzüglich von Beschwerden der Nutzer Kenntnis nehmen, die Rechtswidrigkeit des betreffenden Inhalts prüfen und diesen dann innerhalb von 24 Stunden (bei offenkundig rechtswidrigen Inhalten) bzw. sieben Tagen (bei anderen rechtswidrigen Inhalten) nach Eingang der Meldung entfernen oder den Zugang zu ihm sperren. Anbieter, die ein Verfahren für den Umgang mit Beschwerden nicht oder nicht ordnungsgemäß vorhalten, begehen eine Ordnungswidrigkeit, für die eine Geldbuße von bis zu EUR 5 Mio. gegen die für die Bearbeitung von Beschwerden zuständige Person oder bis zu EUR 50 Mio. gegen das Unternehmen selbst verhängt werden kann (§ 4 NetzDG).⁹⁷

Das NetzDG hat maßgeblich dazu beigetragen, eine gewisse Form der Aufsicht über große Technologieunternehmen zu schaffen, vor allem durch den Zwang zu mehr Offenheit in Bezug auf ihre Moderationspraktiken. Während der Ausarbeitung und Umsetzung des Gesetzes kam es jedoch zu heftigen Debatten und weit verbreiteten Bedenken über seine Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit und die Gefahr, dass es die überzogene Entfernung von (rechtmäßigen) Inhalten fördert. In diesem Zusammenhang wurde dem NetzDG von Kritikern eine „Privatisierung der Rechtsdurchsetzung“ vorgeworfen, weil die Rechtmäßigkeit von Inhalten nicht von Gerichten oder anderen demokratisch legitimierten Institutionen, sondern von den Plattformen beurteilt werden soll.⁹⁸ Seit seinem Inkrafttreten haben mehrere Parteien Vorschläge zur Änderung oder Aufhebung des Gesetzes vorgelegt.

Am 1. Oktober 2021 traten in Deutschland neue Vorschriften in Kraft, mit denen für soziale Netzwerke und Video-Sharing-Plattformen (VSP) ein Gegenvorstellungsverfahren eingeführt wurde. Die Vorschriften wurden im Rahmen der letzten Reform des NetzDG durch das Gesetz zur Änderung des

⁹⁶ Es kann argumentiert werden, dass die Verbreitung von Fake News der vorsätzlichen Verleumdung (§ 187 Strafgesetzbuch, StGB) gleichgestellt werden kann und unter die Definition von rechtswidrigen Inhalten gemäß § 1 Absatz 3 NetzDG fällt. Siehe Claussen, V., "Fighting hate speech and fake news. The Network Enforcement Act (NetzDG) in Germany in the context of European legislation", <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2019/05/6.-Claussen.pdf>.

⁹⁷ Siehe auch Borzucki, B., „[DE] Das Netzwerkdurchsuchungsgesetz ist in Kraft“, IRIS 2018-1:1/15, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/8101>.

⁹⁸ <https://deklaration-fuer-meinungsfreiheit.de/>.

Netzwerkdurchsetzungsgesetzes vom 3. Juni 2021 eingefügt.⁹⁹ Für VSP-Dienste gilt das Gegenvorstellungsverfahren für nutzergenerierte Videos und Programme seit dem 28. Juni 2021. Seit dem 1. Oktober 2021 sind neben sozialen Netzwerken auch VSP-Dienste verpflichtet, ein entsprechendes Verfahren für andere Arten von Inhalten zur Verfügung stellen.

Nach dem neu eingeführten § 3b NetzDG sind die Anbieter verpflichtet, ein wirksames und transparentes Verfahren zur Überprüfung von Entscheidungen über die Entfernung oder Sperrung von Inhalten vorzuhalten. Wenn ein Diensteanbieter beschließt, einen Inhalt nach einer Beschwerde wegen Rechtswidrigkeit zu entfernen oder zu sperren, können sowohl der Beschwerdeführer (also die Person, die den fremden Inhalt gemeldet hat) als auch der Nutzer, für den der beanstandete Inhalt gespeichert wurde, (der Inhaltsersteller) eine Überprüfung beantragen. Ferner enthält das Gesetz neue Bestimmungen zur Förderung der Transparenz.¹⁰⁰

Das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln)¹⁰¹ hat in seinen Entscheidungen vom März 2022 in den von Google Ireland Ltd. und Meta Platforms Ireland Ltd. angestrebten Verfahren entschieden, dass die durch Artikel 7 des am 1. Februar 2022 in Kraft getretenen Gesetzes zur besseren Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität¹⁰² in das NetzDG eingeführten Meldepflichten unanwendbar sind, da sie gegen das Unionsrecht verstoßen¹⁰³.

⁹⁹ Gesetz zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. 2021 I/29)

https://www.bmiv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Bgbl_NetzDG.pdf;jsessionid=8D70A0B85DA81EF4DF4E2C1BC090D7A0.1_cid334?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁰⁰ Nach der Ausnahmeregelung in § 3b Abs. 3 Satz 4 NetzDG muss ein Anbieter seine Entscheidung nicht überprüfen, wenn es sich bei dem Inhalt um erkennbar unerwünschte oder gegen die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Anbieters verstoßende kommerzielle Kommunikation handelt, die vom Nutzer in einer Vielzahl von Fällen mit anderen Nutzern geteilt oder der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde und die Gegenvorstellung offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg hat. Diese Ausnahmeregelung soll sicherstellen, dass das Gegenvorstellungsverfahren nicht in klaren Fällen von Werbung missbraucht wird. Für weitere Einzelheiten siehe: Etteldorf, C., „[DE] Gegenvorstellungsverfahren nach NetzDG im Oktober in Kraft getreten“, IRIS 2021-10:1/14, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/9334>.

¹⁰¹ Pressemitteilung des VG Köln,

https://www.vg-koeln.nrw.de/behoerde/presse/Pressemitteilungen/05_01032022/index.php

¹⁰² Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität, 1. April 2021, https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Bekaempfung_Rechtsextremismus_Hasskriminalitaet.html.

¹⁰³ Für weitere Informationen siehe Etteldorf, C., „[DE] Neue NETZDG-Bestimmungen laut VG Köln teilweise unionsrechtswidrig“, 2022-4/23, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/9442>.

3.2.2. Französisches Gesetz zur Bekämpfung der Manipulation von Informationen bei Wahlen

Der französische Gesetzgeber hat sich vom NetzDG inspirieren lassen. Anfang 2018 forderte der französische Staatspräsident die Verabschiedung eines Gesetzes über Desinformation in Wahlkampfzeiten. Das französische Gesetz über den Kampf gegen die Manipulation von Informationen (*Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*)¹⁰⁴ wurde Ende 2018 verabschiedet und trat noch vor der Europawahl vom Mai 2019 in Kraft, wie von der französischen Exekutive beabsichtigt.

Es war in Frankreich nicht das erste Gesetz gegen die Verbreitung von Fake News. Es gab sogar schon ein umfangreiches juristisches Arsenal mit mehreren Straftatbeständen zur Bekämpfung schädlicher Falschinformationen (z. B. Informationen, die die öffentliche Ordnung stören oder den ordnungsgemäßen Ablauf einer Wahl beeinträchtigen). Angesichts der durch die digitalen Technologien ermöglichten Größenordnung der Verbreitung falscher Nachrichten war die französische Regierung jedoch der Ansicht, dass falsche Nachrichten zu einer Bedrohung der Demokratie geworden waren. Die Herausforderung für den Gesetzgeber bestand daher darin, das rechtliche Instrumentarium an diese neuen Verbreitungsformen anzupassen und das Empowerment der Internetnutzer zu stärken, damit sie ihnen wirksamer begegnen können.¹⁰⁵

Unter den Überträgern von Fake News zielt das Gesetz insbesondere auf Medien, die von ausländischen Staaten kontrolliert werden, und auf digitale Plattformen, die als Mittel für die virale Verbreitung von Fake News dienen. Außerdem ändert es das Wahlgesetz dahingehend, dass ein neues Dringlichkeitsverfahren eingeführt wird, um die Verbreitung falscher Informationen über öffentliche Online-Kommunikationsdienste zu unterbinden, wenn diese geeignet sind, die Integrität der Stimmabgabe zu beeinträchtigen. Gleichzeitig stärkt das Gesetz die Transparenzpflichten der Plattformen gegenüber ihren Nutzern. Vor allem werden für Onlineplattformen, die eine bestimmte Anzahl von Nutzern anziehen, neue Pflichten hinsichtlich der Loyalität und Transparenz gegenüber den Nutzern eingeführt. Das Gesetz sieht insbesondere vor, dass die Nutzer fair, klar und transparent darüber informiert werden müssen, wie ihre personenbezogenen Daten verwendet werden, und dass Websites jede natürliche oder juristische Person klar identifizieren müssen, die ihnen „eine Vergütung für das Bewerben von Nachrichteninhalten im Zusammenhang mit einer Debatte von allgemeinem Interesse“

¹⁰⁴ Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037847559/>.

¹⁰⁵ In diesem Sinne wurde am 24. Juni 2020 ein Gesetz zur Bekämpfung von Hassinhalten im Internet verabschiedet, das zwar nicht speziell auf die Bekämpfung falscher Informationen gerichtet ist, aber ebenfalls darauf abzielt, das Empowerment der Nutzer im Internet zu stärken. Es verpflichtet die Plattformen, illegale Inhalte zu entfernen, ein Meldesystem einzurichten, Transparenzberichte zu veröffentlichen und rechenschaftspflichtige Unternehmensvertreter zu benennen. Für weitere Informationen siehe Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000038745184/>.



(gesponserten Inhalten) zahlt. Für Verstöße gegen diese Transparenzpflichten sieht das Gesetz strafrechtliche Sanktionen vor (für Verstöße gegen diese neuen Transparenzpflichten während eines Wahlkampfes bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe und EUR 75 000 Geldstrafe). Onlineplattformen haben zudem eine ständige Kooperationspflicht (nicht nur in Wahlkampfzeiten). Daher müssen sie Maßnahmen zur Bekämpfung von „Fake News“ ergreifen und ein System einrichten, mit dem die Nutzer darauf aufmerksam gemacht werden. Außerdem müssen sie die Transparenz der von ihnen verwendeten Algorithmen gewährleisten, die Zertifizierung echter Konten fördern und die Nutzer über Art, Herkunft und Verbreitung von Inhalten informieren. Diese Verpflichtungen sind nicht mit spezifischen Sanktionen verbunden, aber das Gesetz erweitert die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörde (NRB) (früher *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, CSA – jetzt ARCOM), die „zur Bekämpfung der Verbreitung falscher Informationen beiträgt, die die öffentliche Ordnung stören oder den ordnungsgemäßen Ablauf einer Wahl beeinträchtigen könnten“, die unter das Gesetz fallen (neuer Art. 17 Abs. 2 des Gesetzes vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit).¹⁰⁶ Zu diesem Zweck kann die NRB den Plattformen Empfehlungen geben und die Einhaltung ihrer Verpflichtungen überwachen.¹⁰⁷

Im Jahr 2020 prüfte der ehemalige CSA das zweite Jahr in Folge, mit welchen Methoden die Betreiber von Onlineplattformen im Kampf gegen die Verbreitung von Falschinformationen kooperieren. Dabei zeigten sich im Vergleich zum Vorjahr Fortschritte in Bezug auf Quantität und Qualität der erklärten Informationen. Dennoch forderte der CSA eine stärkere Kooperation in bestimmten Schlüsselbereichen, etwa beim Betrieb von algorithmischen Empfehlungs- und Moderationssystemen, dem Kampf gegen die Manipulation von Informationen im Bereich der Werbung und der Bereitstellung von Daten, die für ein besseres Verständnis dieser Fragen erforderlich sind.¹⁰⁸ Die Erklärungen spiegelten zudem die Bemühungen der Betreiber gegen die Fülle von Falschinformationen im Zusammenhang mit der Gesundheitskrise wider. Um der Öffentlichkeit mehr Informationen zur Verfügung zu stellen, forderte der CSA die Betreiber auf, die ergriffenen Maßnahmen und deren Wirkung transparenter zu machen. Der CSA begrüßte die sinnvolle Arbeit zur Förderung der Inhalte von Unternehmen, Presseagenturen und audiovisuellen Kommunikationsdiensten sowie die diesbezüglich eingegangenen Partnerschaften und empfahl den Plattformen, diese langfristig zu

¹⁰⁶ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)),

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068930/>.

¹⁰⁷ Der zweite Abschnitt des Gesetzes, mit dem das Gesetz vom 30. September 1986 geändert wird, richtet sich an bestimmte audiovisuelle Kommunikationsdienste und ermächtigt die NRB, von einem ausländischen Staat kontrollierte oder unter dessen Einfluss stehende Fernsehsender zu sperren, wenn sie „absichtlich Falschinformationen verbreiten, die den ordnungsgemäßen Ablauf einer Wahl beeinträchtigen könnten“. Verstöße gegen das Gesetz werden mit einem Jahr Freiheitsstrafe und EUR 75 000 Geldstrafe geahndet. Für weitere Informationen siehe: Blocman, A., [FR] „Das vom Verfassungsrat für rechtskonform erklärte Gesetz zur Bekämpfung von Falschinformationen ist veröffentlicht“, IRIS 2019-2:1/11, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/8477>.

¹⁰⁸ CSA, Lutte contre la manipulation de l'information : le CSA publie le bilan des mesures mises en œuvre par les plateformes en ligne en 2020, <https://www.csa.fr/Informer/Toutes-les-actualites/Actualites/Lutte-contre-les-infox-le-CSA-publie-le-bilan-des-mesures-mises-en-oeuvre-par-les-plateformes-en-ligne-en-2020>.



übernehmen. Einige Betreiber haben zudem neue Initiativen gegen Konten, die massenhaft falsche Informationen verbreiten, und koordinierte Beeinflussungsaktionen ergriffen. Der CSA stellte jedoch fest, die Nutzer seien nicht ausreichend über die resultierenden Risiken informiert worden, und forderte eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, um solche Praktiken zu bekämpfen.¹⁰⁹

3.2.3. Italienische Gesetzesentwürfe gegen massive Desinformation im Internet

Vor den Wahlen im September 2022 erwog das italienische Parlament die Einrichtung einer Ad-hoc-Enquetekommission zum Problem der Desinformation, genauer gesagt zur massiven Verbreitung von Fake News. Der Gesetzesentwurf (Nr. 1900), der in erster Lesung von der Abgeordnetenkammer angenommen, und zum Zeitpunkt der Wahlen vom Senatsausschuss für Verfassungsfragen geprüft wurde,¹¹⁰ sah keine verbindlichen Maßnahmen gegen die Verbreitung von Fake News vor.¹¹¹ Ziel des Gesetzes war vielmehr die Einrichtung einer Kommission mit verschiedenen Aufgaben: Untersuchung der massiven Verbreitung von „Desinformationsaktivitäten“,¹¹² ihres Ursprungs und Kontexts (z. B. Wahlkampf), ihrer Finanzierung (auch aus dem Ausland), ihrer Auswirkungen und Ziele (Gesundheit, Aufstachelung zum Hass, kommerzielle Interessen) sowie des Vorhandenseins und der Angemessenheit von Verfahren der Plattformen zur Entfernung solcher Inhalte. In Bezug auf das Empowerment der Nutzer zur Bekämpfung von Desinformation war die Kommission damit betraut, das Vorhandensein von Sozial-, Bildungs- und Kompetenzmaßnahmen sowie bewährten Verfahren oder Initiativen zur Sensibilisierung für die Bedeutung von Faktenprüfungen und zuverlässigen Informationsquellen zu beurteilen.¹¹³ Nach der Konstituierung des neu gewählten

¹⁰⁹ Für weitere Einzelheiten siehe auch: Blocman, A., [FR] „Kampf gegen Falschinformationen auf Plattformen: CSA zieht Bilanz für 2020“, IRIS 2021-9:1/8, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/9315>.

¹¹⁰ Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione massiva di informazioni false, <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/53197.htm>.

¹¹¹ Ein weiterer Gesetzesentwurf (AS 1549) über die „Einsetzung einer parlamentarischen Enquetekommission zur seriellen und massiven Verbreitung illegaler Inhalte und falscher Informationen über das Internet, telematische soziale Netzwerke und andere digitale Plattformen“ wird zusammen mit dem Gesetzesentwurf 1900 geprüft. Für weitere Informationen siehe: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione seriale e massiva di contenuti illeciti e di informazioni false attraverso la rete internet, le reti sociali telematiche e le altre piattaforme digitali, <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52384.htm>.

¹¹² Dieser Begriff umfasst alle illegalen, falschen, nicht verifizierten oder bewusst irreführenden Informationen und Inhalte, die über traditionelle wie auch über Onlinemedien verbreitet werden.

¹¹³ Erwähnenswert ist zudem, dass auf nicht-legislativer Ebene auch landesweit Sensibilisierungskampagnen durchgeführt werden, um Desinformation entgegenzuwirken. So hat die italienische Kommunikationsbehörde eine Sensibilisierungskampagne mit zwei Hauptbotschaften und sieben Regeln für die korrekte Nutzung von Informationen im Internet gestartet. Für weitere Einzelheiten siehe:

https://cdn.epra.org/attachments/files/3563/original/Agcom_-_disinformation_campaign.pdf?1567435868.

Siehe auch, Apa, E. und Bassini, M., [IT] „Europäisches Delegationsgesetz legt Kriterien und Grundsätze zur



Parlaments wurde am 25. Oktober in der Abgeordnetenversammlung ein Gesetzentwurf zur "Einrichtung einer parlamentarischen Untersuchungskommission über die serienmäßige und massenhafte Verbreitung illegaler Inhalte und falscher Informationen über das Internet, soziale Netzwerke und andere digitale Plattformen" vorgelegt (Nr. 470).¹¹⁴ Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Veröffentlichung lag jedoch noch kein Text vor.

Das Empowerment der Nutzerinnen und Nutzer im Kontext der Desinformation ist auch im europäischen Delegationsgesetz¹¹⁵ ausdrücklich erwähnt, mit dem die Regierung mit der Umsetzung der AVMD-Richtlinie 2018/1808 betraut wurde. Dieses Gesetz, das bestimmte Leitprinzipien vorschreibt, die bei seiner Umsetzung zu befolgen sind, verlangt Maßnahmen, um Mediendiensteanbieter, einschließlich sozialer Plattformen, zu verpflichten, die Nutzer über bestimmte Inhalte (schädliche Inhalte, einschließlich Werbung) ausreichend zu informieren, sowie spezifische Maßnahmen gegen diejenigen, die fiktive Profile verwenden oder sich die Identitäten anderer aneignen, um den Meinungs austausch zu verändern, Panik auszulösen oder die Verbreitung falscher Nachrichten auszunutzen. Darüber hinaus betont das Delegationsgesetz die Notwendigkeit, die digitale Kompetenz zu fördern.

Das Gesetzesdekret Nr. 208/2021 zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie von 2018 (neues AVMD-Gesetz),¹¹⁶ das von der italienischen Regierung am 4. November 2021 genehmigt wurde, enthält neue Bestimmungen zum Empowerment der Nutzer in Bezug auf VSP-Dienste, die sich jedoch nicht speziell gegen Desinformation richten. Insbesondere verpflichtet Artikel 42 des neuen Gesetzes VSPs zu besonderen Schutzmaßnahmen für die Nutzer (z. B. zur Aufnahme spezifischer Anforderungen in ihre Geschäftsbedingungen und zur Bereitstellung transparenter und benutzerfreundlicher Mechanismen und Verfahren für die Meldung bestimmter Inhalte und den Umgang mit

Umsetzung der AVMD-Richtlinie fest", IRIS 2021-6:1/32, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/9196>.

¹¹⁴

<https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?idLegislatura=19&sezione=lavori&tipoDoc=pdl&idDocumento=470>

¹¹⁵ Das europäische Delegationsgesetz Nr. 53/2021 enthält die für die Umsetzung von EU-Richtlinien und anderen EU-Rechtsakten in italienisches Recht erforderlichen Bestimmungen zur Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen. Legge 22 aprile 2021, n. 53 – Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019–2020 (Europäisches Delegationsgesetz (Gesetz Nr. 53/2021) vom 22. April 2021), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2021-04-22:53!vig=2021-05-082019-2020>.

¹¹⁶ Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 208, Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo und des Rates, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato. (21G00231), Gesetzesdekret Nr. 208/2021 (neues AVMD-Gesetz) zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (AVMD-Richtlinie). Gesetzesdekret Nr. 208/2021 hat das Gesetzesdekret Nr. 177/2005, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:DECRETO.LEGISLATIVO:2021-11-08:208!vig=5>, aufgehoben und ersetzt.

Beschwerden). Zudem sollten VSP-Dienste wirksame Maßnahmen und Instrumente zur Förderung der Medienkompetenz einführen und bei den Nutzern bekannt machen.¹¹⁷

3.2.4. Britisches Gesetz sieht Empowerment der Nutzer für sichere Entscheidungen im Internet vor

Im September 2017 leitete der Ausschuss für Digitales, Kultur, Medien und Sport (DCMS) des britischen Unterhauses eine Untersuchung zu Desinformation und „Fake News“ ein. Am 18. Februar 2019 veröffentlichte das Unterhaus den Abschlussbericht¹¹⁸ dieses Ausschusses, in dem auf die Notwendigkeit einer „radikalen Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen Plattformen und Bevölkerung“ hingewiesen wird. Der Ausschussvorsitzende Damian Collins erklärte dazu: „Das Zeitalter der unzureichenden Selbstregulierung muss ein Ende haben. Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger müssen gesetzlich verankert werden, indem die Technologieunternehmen verpflichtet werden, sich an einen Verhaltenskodex zu halten, der vom Parlament als Gesetz verabschiedet und von einer unabhängigen Regulierungsstelle überwacht wird.“

Konkret forderte der Bericht einen obligatorischen Ethikkodex für Technologieunternehmen, der von einer unabhängigen Regulierungsstelle überwacht wird, die Ermächtigung der Regulierungsstelle zur Einleitung rechtlicher Schritte gegen Unternehmen, die gegen den Kodex verstoßen, Reformen der Wahlkommunikationsgesetze und der Vorschriften für eine ausländische Involvierung in britische Wahlen sowie die Verpflichtung von Social-Media-Unternehmen zur Entfernung bekannter Quellen schädlicher Inhalte, einschließlich erwiesener Quellen von Desinformation.

Im Anschluss an diesen Bericht stellte der britische Minister für Digitales und Kultur im Juli 2021 die Strategie für Onlinemedienkompetenz vor.¹¹⁹ Diese Strategie und der dazugehörige Aktionsplan – für den im ersten Jahr (2021/2022) GBP 340 000 ausgegeben werden sollten – enthielt den Plan der Regierung für die Koordinierung der Medienkompetenzerziehung, das Empowerment der Nutzer zu sicheren Entscheidungen im Internet und zur Förderung des kritischen Denkens, wobei der Schwerpunkt auf schutzbedürftigen Internetnutzerinnen und -nutzern lag. Es ist Teil der landesweiten Bemühungen der Regierung, die Verbreitung von Fehl- und Desinformation zu bekämpfen,

¹¹⁷ Für weitere Einzelheiten siehe: Apa, E. und Foco, E., [IT] „Umsetzung der überarbeiteten AVMD-Richtlinie“, IRIS 2022-2:1/3, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/9387>.

¹¹⁸ House of Commons, Digital, Culture, Media and Sport Committee, „Disinformation and ‘fake news’: Final Report“, Eighth Report of Session 2017–19, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/1791/1791.pdf>.

Ein Zwischenbericht über Desinformation und Fake News erschien im Juli 2018. Für weitere Informationen siehe: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/363/363.pdf>.

¹¹⁹ Department for Digital, Culture, Media & Sport, „Online Media Literacy Strategy“, July 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1004233/DCMS_Media_Literacy_Report_Roll_Out_Accessible_PDF.pdf.



indem den Menschen die Fähigkeit vermittelt wird, kritisch darüber nachzudenken, was sie im Internet sehen und lesen, und Kindern zu helfen, sich sicher im Internet zu bewegen. Nach Angaben der britischen Regulierungsbehörde Ofcom sind 40 % der erwachsenen Internetnutzer nicht in der Lage, Online-Inhalte kritisch zu beurteilen. Besonders schutzbedürftig sind Kinder bis zum Alter von 15 Jahren: Studien des National Literacy Trust haben ergeben, dass nur 2 % der Kinder über die notwendigen Fähigkeiten zum kritischen Denken verfügen, um Fakten und Fiktion im Internet zu unterscheiden.¹²⁰ Der britischen Regierung zufolge hat darüber hinaus die Fehl- und Desinformation in sozialen Medien und auf anderen Onlineplattformen während der globalen Pandemie zugenommen. Es seien Werbung für falsche COVID-19-Behandlungen und Unwahrheiten über 5G verbreitet worden, was an einigen Orten zu Vandalismus an Telefonmasten geführt habe.

Ziel der Regierungsstrategie ist es, Internetnutzer im gesamten Vereinigten Königreich aufzuklären und in die Lage zu versetzen, im Internet für die eigene Sicherheit zu sorgen. Die Medienkompetenzstrategie enthält den Mehrjahresplan der Regierung zur Koordinierung der Medienkompetenzlandschaft und einen Medienkompetenzrahmen mit Best-Practice-Grundsätzen für den Inhalt und die Durchführung der Erziehung zur Medienkompetenz. Der Rahmen umfasst folgende Bereiche: Daten und Privatsphäre, Online-Umgebung, Informationskonsum, Online-Konsequenzen und Online-Engagement. In der Strategie werden außerdem sechs zentrale Herausforderungen für den Medienkompetenzsektor genannt: Bewertung, Finanzierung, schwer erreichbare Zielgruppen, schutzbedürftige Nutzer, Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Zielgruppe gegenüber Desinformation sowie Koordinierung.

Die Regierung kündigte an, einen jährlichen Aktionsplan Medienkompetenz zu veröffentlichen, in dem die Initiativen für das kommende Jahr dargelegt sind. Zu den wichtigsten Maßnahmen im Rahmen der Strategie gehören zum Beispiel „Train the Trainer“-Programme für die staatliche Schulung von Betreuern behinderter Kinder und Lehrkräften, die Finanzierung der Entwicklung eines Moduls zur Medienkompetenz durch die Nationale Jugendagentur, ein Schulungsprogramm für Bibliothekspersonal, das tagtäglich mit Bürgerinnen und Bürgern zu tun hat, um ihnen Informationskompetenz zu vermitteln, Arbeit mit Social-Media-Influencern zur Förderung von Schlüsselkompetenzen im Bereich der Online-Medienkompetenz und des kritischen Denkens und Sensibilisierung sonst nur schwer zu erreichender Gruppen sowie Einrichtung einer Taskforce für Online-Medienkompetenz, die sich aus Technologieplattformen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft zusammensetzt und die wichtigsten Akteure zusammenbringt, um gemeinsam Maßnahmen zur Beseitigung der Hindernisse zu ergreifen, die der Förderung der Medienkompetenz im Wege stehen. Ein Onlineportal soll den Nutzern zudem eine zentrale Anlaufstelle für den Zugang zu Ressourcen über Medienkompetenz und Onlinesicherheit bieten und ihnen helfen, Schlüsselkompetenzen und Kenntnisse zu

¹²⁰ <https://www.gov.uk/government/news/minister-launches-new-strategy-to-fight-online-disinformation>.

erwerben, um Desinformation zu erkennen und im Internet sichere Entscheidungen zu treffen.¹²¹

Zusätzlich zu dieser Strategie veröffentlichte die britische Regierung im Mai 2021 den Entwurf für ein Gesetz zur Onlinesicherheit, das „das Vereinigte Königreich für Internetnutzer zum sichersten Ort der Welt machen und gleichzeitig die freie Meinungsäußerung schützen soll“.¹²² Der Gesetzentwurf, der noch im Unterhaus erörtert wird,¹²³ enthält neue Regeln für Onlineplattformen, die nutzergenerierte Inhalte hosten, also den Nutzern ermöglichen, eigene Inhalte online zu stellen oder miteinander zu interagieren, sowie für Suchmaschinen, für die maßgeschneiderte Pflichten gelten sollen, damit die Nutzer möglichst wenige schädliche Suchergebnisse erhalten. Plattformen, die ihre Nutzer nicht schützen, müssen sich vor der Regulierungsstelle verantworten und mit Geldstrafen von bis zu 10 % ihres Umsatzes oder in den schwersten Fällen mit einer Sperrung rechnen.

Was für Pflichten den Plattformen auferlegt werden, hängt von der Kategorie der betreffenden Inhalte ab: illegale Inhalte (erste Priorität), für Kinder schädliche Inhalte (Priorität), für Erwachsene schädliche Inhalte, Suchinhalte. Zu den schädlichen und unangemessenen Inhalten gehört auch Fehl- bzw. Desinformation, die physische oder psychische Schäden verursachen kann. Insbesondere wird die Sorgfaltspflicht die Plattformen zwingen, robuste und verhältnismäßige Maßnahmen im Umgang mit Inhalten zu ergreifen, die Kindern erheblichen physischen oder psychischen Schaden zufügen könnten (z. B. Fehl- und Desinformation über Impfstoffe). Zudem werden die Plattformen in ihren Nutzungsbedingungen regeln müssen, wie sie mit bestimmten Kategorien von Inhalten umgehen, die für Erwachsene schädlich sind, wozu wohl auch Desinformation gehört. Dies bedeutet:

- Alle Unternehmen müssen illegale Desinformation entfernen, z. B. wenn sie eine direkte Aufstachelung zu Gewalt enthalten.
- Dienste, auf die Kinder zugreifen, müssen minderjährige Nutzer vor schädlicher Desinformation schützen.
- Dienste mit dem größten Publikum und einer Reihe von Risikomeerkmalen (Dienste der Kategorie 1) müssen klare Richtlinien zu schädlicher Desinformation festlegen, auf die Erwachsene zugreifen.

Der Rechtsrahmen wird zudem weitere Maßnahmen gegen Desinformation enthalten, darunter Bestimmungen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Publikums durch

¹²¹ Erwähnenswert ist auch, dass der Ausschuss für Digitales, Kultur, Medien und Sport des britischen Parlaments seit Juni 2021 eine Untersuchung zur Influencer Kultur durchführt, u. a. zur Radikalisierung durch einige Influencer und zum Problem der „Miet-Desinformation“ (bei der Influencer angeheuert werden, um Desinformation zu verbreiten, etwa zu Covid-19). Für weitere Informationen siehe: Wilkins, J., [GB] „Ausschuss für Digitales, Kultur, Medien und Sport untersucht die Rolle und den Einfluss von Social-Media-Influencern und die Notwendigkeit weiterer Regulierung“, IRIS 2022-1:1/8, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/9360>.

¹²² <https://www.gov.uk/government/publications/online-safety-bill-supporting-documents/online-safety-bill-factsheet>.

¹²³ Stand 29. Juli 2022. Siehe: <https://bills.parliament.uk/bills/3137>.

Empowerment der Nutzer mit den Fähigkeiten zu kritischem Denken, die sie zur Erkennung von Unwahrheiten im Internet benötigen. Dazu soll die Regulierungsbehörde Ofcom die erforderlichen Instrumente erhalten, um zu erkennen, wie wirksam Transparenzberichte gegen falsche Informationen sind. Zudem soll die Forschung zu Fehl- und Desinformation unterstützt werden.

3.3. Beispiele für nicht-legislative Maßnahmen zum Empowerment der Nutzer in Bezug auf Desinformation

Mit verschiedenen – wenn auch, zumindest vorläufig, nicht-legislativen – Initiativen haben einige Länder Maßnahmen gegen das Problem der Desinformation ergriffen, wobei der Schwerpunkt auf dem Empowerment der Nutzer von Onlineplattformen liegt.

3.3.1. Kampagnen von Medienregulierern und/oder Regierungen

3.3.1.1. Irland

In Irland veröffentlichte die nationale Regulierungsbehörde (NRB), die Broadcasting Authority of Ireland (BAI), im April 2020 einen Forschungsbericht über die Bekämpfung von Desinformation auf digitalen Plattformen. Der Bericht „CodeCheck 2020“¹²⁴ untersucht und überprüft den Fortschritt der Maßnahmen, die von den Digitalplattformen Facebook, Twitter, Google und Microsoft in Irland über einen Zeitraum von zwölf Monaten bis November 2019 zur Unterstützung ihrer Verpflichtungen aus dem Verhaltenskodex der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Desinformation von 2018 (EK-Kodex)¹²⁵ ergriffen wurden. Im Mittelpunkt standen dabei insbesondere die Bereiche „Empowerment der Verbraucher“ und „Empowerment der Forschungsgemeinschaft“.

In Bezug auf die Nutzer stellte der Bericht fest, Facebook, Twitter, Google und Microsoft hätten verschiedene Maßnahmen eingeführt, die darauf abzielen, die Position der irischen Verbraucher zu stärken, darunter „Mechanismen zur Meldung gefälschter Nachrichten, Bereitstellung von mehr Informationen über die auf den Plattformen sichtbaren Inhalte, größere Kontrolle und Transparenz in Bezug auf Werbung und Nutzerpräferenzen sowie Förderung authentischer und zuverlässiger Informationsquellen“. Der Bericht weist jedoch auch darauf hin, dass die Intensität, mit der Facebook, Twitter, Google und Microsoft solche Aktionen durchgeführt haben,

¹²⁴ BAI, Fuló, „CodeCheck 2020: A Review of Platform Compliance with the EC Code of Practice on Disinformation“, 28 April 2020, <http://www.bai.ie/en/download/134886/>.

¹²⁵ Für weitere Details siehe Kapitel 2 dieser Publikation.



„unterschiedlich und uneinheitlich“ sei. Unter anderem heißt es in dem Bericht: „Zwar stellen alle vier Plattformen den Verbrauchern Instrumente zur Verfügung, um Inhalte zu melden oder Feedback zu geben, es ist jedoch unklar, wie intensiv diese Instrumente in Irland genutzt werden und welche Verfahren zum Umgang mit diesen Inhalten nach Eingang einer Beschwerde zur Verfügung stehen.“ Darüber hinaus zeigt der Bericht, dass „die größte Unzulänglichkeit bei der Stärkung der Position der Verbraucher“ bei der „Kennzeichnung vertrauenswürdiger Inhalte“ festgestellt wurde. Der Bericht zeigt, dass Wissenschaftler „auf keiner der vier Plattformen Nachrichtenbeiträge ausmachen konnten, die mit einem entsprechenden Authentizitätsurteil als faktengeprüft gekennzeichnet waren“, was „ein wesentliches Hindernis darstellt, Verbrauchern zu helfen, informierte Entscheidungen zu treffen, wenn sie im Internet auf Nachrichten stoßen.“

Der Bericht „CodeCheck 2020“ enthält eine Reihe von Empfehlungen zum Umgang mit allen darin genannten Problemen. Der damalige Hauptgeschäftsführer der BAI, Michael O’Keefe, erklärte, „der Bericht kommt zur rechten Zeit, wenn man die schädlichen Auswirkungen von Desinformation während der COVID-19-Krise in der gesamten Gesellschaft bedenkt“. Er habe „sehr deutlich gezeigt, wie dringend es ist, dass sich Digitalplattformen ernsthafter mit dem Kodex auseinandersetzen.“¹²⁶

Aus einer breiteren Perspektive ist auch erwähnenswert, dass die irische Regierung im Juli 2021 eine Zehn-Jahres-Strategie vorgestellt hat, in deren Mittelpunkt die Fähigkeit Erwachsener zu kritischem Denken steht.¹²⁷ Diese Strategie umfasst vier Säulen, von denen eine das Empowerment der Nutzer betrifft. Sie geht nicht direkt auf das Thema Desinformation ein, weist aber auf die Notwendigkeit hin, im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie auf zuverlässige Informationen zuzugreifen.

3.3.1.2. Norwegen

Ein weiteres Beispiel ist Norwegen, wo die NRB, Medietilsynet, 2019 eine große Sensibilisierungskampagne zur Entlarvung von Fehlinformationen auflegte: „Stopp.Tenk.Sjekk“ (stoppen, denken, prüfen). Diese Kampagne wurde im Auftrag der norwegischen Regierung entwickelt, um bei den Parlamentswahlen (Storting- und Sametingswahl) im Herbst 2021 unerwünschte Einflussnahme zu verhindern, und hält die Nutzer dazu an, die von ihnen geteilten Inhalte kritisch zu prüfen.¹²⁸

In Zusammenarbeit mit dem Faktenprüfdienst Faktisk.no, dem nationalen Lokalzeitungsverband und der norwegischen Zivilschutzdirektion – und mit Unterstützung von Facebook – hat Medietilsynet sechs Fragen ausgearbeitet, die Nutzer sich stellen sollten, wenn sie Inhalte im Internet lesen. Diese Fragen sollen ihnen helfen, innezuhalten, nachzudenken und zu prüfen, ob Artikel, Beiträge oder Nachrichten

¹²⁶ Für weitere Informationen siehe: Cunningham, I., [IE] „Bericht über die Bekämpfung von Desinformation auf Digitalplattformen veröffentlicht“, IRIS 2020-6:1/17, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/8902>.

¹²⁷ Government of Ireland, „Adult Literacy for life – a 10-year adult literacy, numeracy and digital literacy strategy“, July 2021, https://www.adultliteracyforlife.ie/f/120607/x/133e8d1481/15607_all_strategy_web.pdf.

¹²⁸ <https://www.medietilsynet.no/english/stop-think-check-en/>.

vertrauenswürdig sind oder nicht: Weckt die Geschichte starke Gefühle? Erscheint sie unwahrscheinlich? Glaube ich dem Foto? Versucht mich die Geschichte zu beeinflussen? Ist die Geschichte schon anderswo erschienen? Die Kampagne „Stopp.Tenk.Sjekk“ wurde an nationale Regulierungsbehörden (NRB) in ganz Europa weitergegeben, von denen einige sie für den eigenen Bedarf angepasst haben.

Erwähnenswert ist zudem, dass in Norwegen für 2022 ein neues, eigenes Budget für Medietilsynet aufgestellt und ein Projekt zur Medien- und Bildungskompetenz älterer Menschen ins Leben gerufen wurde, das die Erkennung von Fake News vor Wahlen behandelt und von einem Leitfaden für Dozenten begleitet wird.¹²⁹

3.3.1.3. Island

Inspiziert durch das norwegische Beispiel führte die isländische Regulierungsbehörde Fjölmiðlanefnd (Medienkommission) im Jahr 2020 die gleiche, an das isländische Publikum angepasste Sensibilisierungskampagne Stoppa, hugsa, athuga (Stoppen, denken, prüfen)¹³⁰ durch, um den Menschen zu helfen, Fake News und Desinformation zu erkennen. Die isländische Kampagne ist eine Kooperation zwischen der Medienkommission, Embætti landlæknis (der Gesundheitsbehörde) und Vísindavefurinn (dem Wissenschaftsnetz der Universität von Island), mit Unterstützung von Facebook.

Hauptanliegen der Kampagne ist, das Bewusstsein der Menschen für Fake News zu schärfen und sie in die Lage zu versetzen, diese zu erkennen. Ziel ist es, kritisches Denken und Medienkompetenz zu fördern und die Bedeutung von professionellen Medien und professionellem Journalismus hervorzuheben. In der Kampagne wird darauf aufmerksam gemacht, dass in den sozialen Medien oft bewusst falsche und irreführende Informationen verbreitet werden und es deshalb wichtig ist, den Unterschied zwischen Fake News und echten Nachrichten zu erkennen. Die Kampagne konzentriert sich speziell auf falsche Behauptungen und irreführende Informationen in sozialen Medien im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie.¹³¹

¹²⁹ Die norwegische Medienbehörde veröffentlichte im September 2021 einen Bericht über das kritische Medienverständnis von Senioren. Es zeigte sich, dass sich die ältesten Altersgruppen im Umgang mit Desinformation und Fake News im Internet weniger kompetent fühlen als die Allgemeinbevölkerung. Auch bei einem Test, bei dem es darum ging, eine gefälschte Nachrichtenmeldung zu erkennen, schnitten die Senioren am schlechtesten ab, <https://www.medietilsynet.no/digitale-medier/skole/seniorguide/>.

¹³⁰ Árvekníátakið Stoppa, hugsa, athuga á vefsíðu fjölmiðlanefndar (Sensibilisierungskampagne „Stoppen, denken, prüfen“, Isländische Medienkommission), <https://fjolmidlanefnd.is/stoppa-hugsa-athuga/>.

¹³¹ Für weitere Einzelheiten siehe Ingimarsson, A-E, [IS] „Sensibilisierungskampagne der isländischen Medienkommission über Desinformation“, IRIS 2020-7:1/28, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, <https://merlin.obs.coe.int/article/8914>.

3.3.2. Initiativen von Organisationen für Faktenprüfung und/oder Medienkompetenz

3.3.2.1. Polen

Faktenprüforganisationen arbeiten in einigen Ländern, etwa in Polen, manchmal auch mit Schulen zusammen oder bilden Freiwillige aus. Die Akademia Fact-Checkingu¹³² (Faktencheck-Akademie) beispielsweise ist ein Aufklärungsprojekt der Vereinigung Demagog für Schüler und Studenten, Lehrkräfte und Erzieher, Senioren und Unternehmen mit dem Ziel, Wahrheit von Unwahrheit zu unterscheiden. Mit ihrer langjährigen Erfahrung in der Faktenprüfung führen die Fachleute von demagog.org.pl Workshops und Webinare durch, in denen sie erklären, wie man Informationen sucht und prüft, die Glaubwürdigkeit von Quellen bewertet, hilfreiche Online-Tools nutzt und gegen Fake News vorgeht.

3.3.2.2. Ungarn

Im Bereich Medienkompetenz tätige Organisationen tragen auch zum Empowerment der Nutzer durch Informationskompetenz bei, manchmal mit Unterstützung und in Abstimmung mit der NRB. In Ungarn hat beispielsweise die ungarische NRB, die Nationale Medien- und Infokommunikationsbehörde, die Medienkompetenz-Bildungszentren „Magic Valley“¹³³ gegründet, um bei Schülerinnen und Schülern im Alter von 9 bis 16 Jahren durch Vermittlung praktischer Lernerfahrungen die Medienkompetenz zu fördern.

Die Magic-Valley-Zentren bieten u. a. Nachrichtenworkshops an, bei denen Schüler im Alter von 13 bis 16 Jahren einen Bericht verfassen können, der ein zuvor gewähltes Thema von verschiedenen Seiten beleuchtet. Sie können dem vorab aufgezeichneten Material eine Einleitung, ein Narrativ und ein Interview hinzufügen. Jüngere Kinder können ihre Fähigkeiten als Wettermoderatorin oder Nachrichtensprecher ausprobieren. Mit diesen Workshops zielt Magic Valley auf das Empowerment von Jugendlichen, damit sie verstehen, „was passiert ist und was darüber gesagt wird“.

3.3.3. Weitere Beispiele für Initiativen von Verbänden und NGOs mit nationaler und/oder privater Unterstützung

Manche Initiativen werden von Verbänden und NGOs mit direkter Unterstützung des Staates und/oder von IT-Unternehmen durchgeführt. In Frankreich etwa haben zwei von

¹³² <https://akademia.demagog.org.pl/>.

¹³³ <https://magicvalley.eu/>.



Google.org geförderte Organisationen – Génération Numérique¹³⁴ und Observatoire pour la Parentalité et l'Éducation au Numérique – über das Online-Programm Google Ateliers Numériques Schulungen zur Entlarvung von Fake News und Verschwörungstheorien angeboten.

In Spanien haben Google und der Ministerpräsident das Medienkompetenzprogramm für Jugendliche „Infórmate“ ins Leben gerufen, das kritisches Denken als Impfschutz vor Fake News fördert. In Deutschland hat Google.org „Weitklick“¹³⁵ finanziert, ein Medienkompetenzprojekt der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM),¹³⁶ das sich mit Informationskompetenz und Fehlinformationen befasst. Das Projekt soll Sekundar- und Berufsschullehrkräfte dabei unterstützen, Fehlinformationen im Internet und deren Auswirkungen auf demokratische Gesellschaften im Klassenzimmer zu behandeln, wobei das Blended-Learning-Konzept eine Onlineplattform und digitale Tools in Selbstlernkursen und -modulen, Online-Webinar-Sitzungen und Offline-Schulungen umfasst. Mit Blick auf eine landesweite Umsetzung kooperierte das Projekt mit Bildungsministerien, um die Ressourcen des Projekts zusammen mit staatlichen Lehrplänen zu zertifizieren.¹³⁷

¹³⁴ <https://asso-generationnumerique.fr/theme/lutter-contre-la-desinformation/>.

¹³⁵ <https://www.weitklick.de/ueber-uns>.

¹³⁶ <https://www.fsm.de>.

¹³⁷ Für weitere Beispiele für Medienkompetenzkampagnen zum Thema Desinformation siehe „Improving Media Literacy campaigns on disinformation“ (ERGA Report), <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA-SG2-Report-2020-Improving-Media-Literacy-campaigns-on-disinformation.pdf>.

4. Selbst- und Koregulierung

4.1. Der verschärfte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2022

4.1.1. Vom Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2018 zur Fassung von 2022

In ihrer Mitteilung¹³⁸ über Desinformation im Internet aus dem Jahr 2018 forderte die Europäische Kommission die Plattformen auf, „ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Desinformation im Internet spürbar zu verstärken“. Sie fügte hinzu, sie sei „der Auffassung, dass die Selbstregulierung zur Eindämmung von Desinformation beitragen kann, wenn sie wirksam umgesetzt und überwacht wird“. Als Ergebnis dieser Aufforderung und mit dem Ziel, die in der Mitteilung der Kommission genannten Ziele zu erreichen, wurde der Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2018¹³⁹ („Kodex von 2018“) angenommen. Es war „das erste Mal weltweit, dass sich die Industrie auf freiwilliger Basis auf Selbstregulierungsstandards zur Bekämpfung von Desinformation geeinigt hat“.¹⁴⁰

Wie in Kapitel 2 dieser Publikation erläutert, war der Kodex von 2018 eine Selbstregulierungsinitiative, in der sich die Branchenakteure zur Bekämpfung von Desinformation verpflichteten, die jedoch 2020 von der Kommission in ihrer Bewertung¹⁴¹ der ersten Umsetzungsphase gerade wegen ihres Selbstregulierungscharakters für

¹³⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept“, COM/2018/236 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>.

¹³⁹ Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2018, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59132.

¹⁴⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/2018-code-practice-disinformation>.

¹⁴¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>.

unzureichend befunden wurde.¹⁴² Die Kommission deckte unter anderem folgende Mängel auf:¹⁴³

- uneinheitliche und unvollständige Anwendung des Kodex über alle Plattformen und Mitgliedstaaten hinweg;
- Lücken bei der Reichweite der im Kodex enthaltenen Verpflichtungen;
- Fehlen eines geeigneten Überwachungsmechanismus und zentraler Leistungsindikatoren;
- Fehlen von Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zu den Daten der Plattformen für die Desinformationsforschung;
- begrenzte Beteiligung von Interessenträgern, insbesondere aus der Werbebranche.

Im Mai 2021 schlug die Kommission in ausführlichen Leitlinien Lösungen vor, um die Schlagkraft des Kodex von 2018 zu erhöhen.¹⁴⁴ Der daraufhin eingeleitete Revisionsprozess führte zu einem verschärften Kodex („Kodex von 2022“),¹⁴⁵ den die Kommission am 16. Juni 2022 begrüßte.¹⁴⁶

4.1.2. Überblick über den Kodex von 2022

Der Verhaltenskodex von 2022 wurde von einem breiten Spektrum von Akteuren¹⁴⁷ unterzeichnet, die sich zu den für ihre Mission relevanten Verpflichtungen und Maßnahmen bekannt haben, darunter auch große Technologieunternehmen wie Google, Meta, Microsoft, TikTok und Twitter. Durch Abwesenheit glänzen Amazon (lediglich durch die Tochtergesellschaft Twitch vertreten), Apple und Telegram.

Die Unterzeichner haben sich darauf geeinigt, mit einer ständigen Taskforce einen Rahmen für die weitere Zusammenarbeit zu schaffen. Der Kodex von 2022 enthält einen verschärften Überwachungsrahmen, der auf qualitativen Reporting-Elementen (QRE) und Service-Level-Indikatoren (SLI) basiert, mit denen die Wirksamkeit seiner Umsetzung

¹⁴² Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 10. September 2020, „Desinformation: EU bewertet Verhaltenskodex und veröffentlicht Berichte der Plattformen über Desinformation im Zusammenhang mit Covid-19“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1568.

¹⁴³ Europäische Kommission, „Fragen und Antworten: Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_22_3665.

¹⁴⁴ Leitlinien der Europäischen Kommission für die Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation (COM(2021) 262 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0262>.

¹⁴⁵ Der verschärfte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2022, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/87585>.

¹⁴⁶ Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 16. Juni 2022, „Desinformation: Kommission begrüßt neuen stärkeren und umfassenderen Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation“, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/desinformation-commission-welcomes-new-stronger-and-more-comprehensive-code-practice-disinformation>.

¹⁴⁷ Siehe Europäische Kommission, „Unterzeichner des verstärkten Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation 2022“, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/signatories-2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

gemessen wird. Die Unterzeichner wollen zudem ein Transparenzzentrum einrichten, das der Öffentlichkeit einen klaren Überblick über die Richtlinien gibt, die sie zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen einführen, und es regelmäßig mit den entsprechenden Daten aktualisieren.

Als Desinformation im Sinne des Kodex von 2022 gelten Fehlinformationen, Desinformation, Einflussnahme auf Informationen und Eingriffe aus dem Ausland in den Informationsraum, wie sie im EDAP definiert sind.¹⁴⁸ Dieser Begriff der „Desinformation“ erfasst jedoch keine irreführende Werbung, Irrtümer bei der Berichterstattung, Satire und Parodien oder eindeutig gekennzeichnete parteiliche Nachrichten oder Kommentare und lässt verbindliche rechtliche Verpflichtungen, zur Selbstregulierung auferlegte Verhaltensregeln der Werbebranche und Standards in Bezug auf irreführende Werbung unberührt.

Die Unterzeichner stimmen darin überein, dass der Kodex von 2022 im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften der EU und ihrer Mitgliedstaaten gilt und keinesfalls dahin gehend zu verstehen ist, dass er den bestehenden und künftigen Rechtsrahmen ersetzt, ablöst oder auslegt. Darüber hinaus lässt der Kodex von 2022 andere Initiativen zur Bekämpfung von Desinformation unberührt.

Der Kodex von 2022 baut auf dem Verhaltenskodex von 2018 auf und nennt die Verpflichtungsbereiche und Maßnahmen der einzelnen Unterzeichner. Vor allem erklärten sich die Unterzeichner bereit, Verpflichtungen und Maßnahmen zu übernehmen, „die für die von ihnen und ihren Tochtergesellschaften angebotenen Produkte, Tätigkeiten und Dienste von Belang sind, und im Zeichnungsdokument die relevanten Verpflichtungen und Maßnahmen anzugeben, die sie umsetzen werden, und sie werden auch die relevanten Dienste angeben, die von diesen Verpflichtungen und Maßnahmen erfasst werden“. Sie erklären sich bereit, ihre Verpflichtungen und Maßnahmen regelmäßig zu überprüfen und zu erwägen, weitere zu übernehmen, „wenn sie relevant, einschlägig und praktikabel werden, wobei Input der Taskforce des Kodex zu diesen Fragen zu berücksichtigen ist“. Die Unterzeichner können zudem die übrigen Mitglieder der Taskforce auf Verpflichtungen oder Maßnahmen aufmerksam machen, die im Laufe der Zeit von Änderungen profitieren könnten.

4.1.3. Empowerment der Nutzer im Kodex von 2022

Der Kommission zufolge¹⁴⁹ werden die Nutzer dank des Kodex von 2022 in die Lage versetzt, Desinformation besser zu erkennen und darauf zu reagieren:

- Die Kennzeichnung wird EU-weit in den Diensten der Plattformen in größerem Umfang verfügbar sein;

¹⁴⁸ Siehe Kapitel 2 dieser Publikation.

¹⁴⁹ Europäische Kommission, „Fragen und Antworten: Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/OANDA_22_3665.



- die Dienste werden den Nutzern eine Funktion zur Kennzeichnung von Desinformation bereitstellen;
- zuverlässige Informationen werden stärker gefördert;
- die Einführung sicherer Entwurfsverfahren wird die Dienste von Plattformen widerstandsfähiger gegen die virale Verbreitung von Desinformation machen. So werden beispielsweise durch ein Empfehlungssystem unzuverlässige Quellen weniger stark hervorgehoben und die Sichtbarkeit verlässlicher Quellen erhöht;
- Anbieter von Messaging-Apps („Nachrichten-Apps“) werden spezifische, der Art dieser Dienste entsprechende Merkmale einführen, die darauf abzielen, die Verbreitung von Desinformation einzudämmen;
- den Nutzerinnen und Nutzern, die von Entscheidungen über ihre Inhalte betroffen sind, wird ein transparentes Beschwerdeverfahren zur Verfügung stehen.

Im Bereich der Medienkompetenz enthält der Kodex Verpflichtungen in Bezug auf Instrumente zur Verbesserung der Medienkompetenz und des kritischen Denkens sowie auf Sensibilisierungskampagnen und Partnerschaften. Der Kodex legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Einbeziehung schutzbedürftiger Gruppen in Kampagnen zur Medienkompetenz und die Zusammenarbeit mit Einrichtungen, die über einschlägiges Fachwissen verfügen, wie der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO), der Aktionsgruppe „Medienkompetenz“ der ERGA und der Expertengruppe für Medienkompetenz.

4.1.3.1. Verpflichtungen und Maßnahmen für das Empowerment der Nutzer

4.1.3.1.1. Stärkung der Medienkompetenz (Verpflichtung 17)

Die einschlägigen Unterzeichner¹⁵⁰ verpflichten sich, ihre Bemühungen im Bereich der Medienkompetenz und des kritischen Denkens fortzusetzen und zu verstärken, auch mit dem Ziel, schutzbedürftige Gruppen einzubeziehen. Erfolgen kann dies mit Hilfe von Instrumenten zur Verbesserung der Medienkompetenz und des kritischen Denkens (Maßnahme 17.1), Kampagnen zur Sensibilisierung (Maßnahme 17.2), in Partnerschaft oder Absprache mit Experten für Medienkompetenz in der EU, einschließlich etwa der Expertengruppe für Medienkompetenz der Kommission, der Aktionsgruppe „Medienkompetenz“ der ERGA, der EDMO und ihrer länderspezifischen Zweigstellen (EDMO Hubs) oder einschlägiger Universitäten oder Organisationen in den Mitgliedstaaten, die über einschlägigen Sachverstand verfügen (Maßnahme 17.3).

¹⁵⁰ Wie bereits erwähnt, erklärten sich die Unterzeichner bereit, Verpflichtungen und Maßnahmen zu übernehmen, „die für die von ihnen und ihren Tochtergesellschaften angebotenen Produkte, Tätigkeiten und Dienste von Belang sind“. Daher werden nicht alle Verpflichtungen und Maßnahmen von allen Unterzeichnern des Kodex von 2022 übernommen.



4.1.3.1.2. Sichere Gestaltung der Architektur der Dienste, transparente Richtlinien und Rechenschaftspflicht von Empfehlungssystemen (Verpflichtungen 18–20)

Die einschlägigen Unterzeichner verpflichten sich, die Risiken einer viralen Verbreitung von Desinformation zu minimieren (Verpflichtung 18), indem sie bei der Entwicklung ihrer Systeme, Richtlinien und Funktionen sichere Gestaltungsverfahren anwenden. Maßnahmen hierfür können Empfehlungssysteme oder andere systemische Ansätze wie Vorabtests sein (Maßnahme 18.1). Darüber hinaus werden die einschlägigen Unterzeichner öffentlich dokumentierte, verhältnismäßige Richtlinien entwickeln und durchsetzen, um die Verbreitung schädlicher, falscher oder irreführender Informationen einzuschränken, und Maßnahmen gegen Webseiten oder Akteure ergreifen, die anhaltend gegen diese Richtlinien verstoßen (Maßnahme 18.2), sowie in Forschungsvorhaben investieren und/oder sich daran beteiligen und die Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich machen oder der Taskforce des Kodex von 2022 darüber berichten (Maßnahme 18.3).

In Bezug auf Empfehlungssysteme betrifft eine Transparenzanforderung (Verpflichtung 19) die wichtigsten Kriterien und Parameter für die Priorisierung oder Depriorisierung von Informationen. Diese Verpflichtung kann dadurch erfüllt werden, dass den Nutzern Informationen zur Verfügung gestellt werden, die die wichtigsten Parameter, der Empfehlungssysteme, klar, zugänglich und leicht verständlich darstellen (Maßnahme 19.1), und dass Optionen zur Auswahl und Änderung der bevorzugten Optionen angeboten werden (Maßnahme 19.2).

Eine weitere Möglichkeit für das Empowerment der Nutzer besteht in der Bereitstellung von Instrumenten zur Bewertung der Herkunft und Bearbeitungshistorie oder der Authentizität oder Korrektheit digitaler Inhalte (Verpflichtung 20), darunter technologische Lösungen, die den Nutzern helfen, die Authentizität zu prüfen oder die Herkunft oder Quelle digitaler Inhalte zu ermitteln (Maßnahme 20.1), und in der Ergreifung von Schritten zur Beteiligung an bzw. Unterstützung von globalen Initiativen und Normungsgremien (z. B. C2PA), die sich mit der Entwicklung von Instrumenten zur Herkunftsbestimmung befassen (Maßnahme 20.2).

4.1.3.1.3. Bessere Befähigung der Nutzer zur Erkennung von Desinformation (Verpflichtungen 21–22)

Die einschlägigen Unterzeichner verpflichten sich, sich verstärkt darum zu bemühen, die Nutzer besser zur Erkennung von Desinformation zu befähigen (Verpflichtung 21). Sie verpflichten sich, den Nutzern in allen Sprachen der Mitgliedstaaten, in denen ihre Dienste angeboten werden, den Zugang zu Instrumenten zu erleichtern, mit denen sie die faktische Richtigkeit von Quellen anhand von Faktenprüfungen durch Faktenprüforganisationen, die potenzielle Desinformation gemeldet haben, sowie von Warnhinweisen aus anderen zuverlässigen Quellen bewerten können. Um dies zu erreichen, werden sie den Nutzern helfen, vom Kontext und den Erkenntnissen unabhängiger Faktenprüfer oder zuverlässiger Quellen zu profitieren, und zwar mit Instrumenten oder Funktionen, die die Nutzer über die Bewertung von Inhalten durch einen unabhängigen Faktenprüfer informieren (Maßnahme 21.1). Die einschlägigen

Unterzeichner werden Warnungen oder Aktualisierungen für Nutzer untersuchen und testen, die mit Inhalten interagiert haben, die später wegen eines Verstoßes gegen die im Abschnitt über das Empowerment der Nutzer erwähnten Richtlinien geahndet wurden, und ihre Ergebnisse innerhalb der ständigen Taskforce offenlegen und diskutieren (Maßnahme 21.2). Die Gestaltung von Kennzeichnungs- und Warnsystemen erfolgt in Übereinstimmung mit der aktuellen wissenschaftlichen Evidenz und einer Analyse der Nutzerbedürfnisse in Bezug darauf, wie sich die Wirkung und Nützlichkeit solcher Eingriffe maximieren lässt (Maßnahme 21.3).

Die Verpflichtung 22 ist die umstrittenste von allen,¹⁵¹ da einige große Technologieunternehmen beschlossen haben, sich nicht daran zu halten (siehe Abbildung 1). Gemäß dieser Verpflichtung müssen die einschlägigen Unterzeichner den Nutzern Instrumente zur Verfügung stellen, die ihnen helfen, fundiertere Entscheidungen zu treffen, wenn sie auf Informationen im Internet stoßen, die möglicherweise falsch oder irreführend sind, und ihnen den Zugang zu Instrumenten und Informationen erleichtern, mit denen sie die Vertrauenswürdigkeit von Informationsquellen bewerten können, wie z. B. Vertrauenswürdigkeitsindikatoren für informierte Navigation im Internet, insbesondere in Bezug auf gesellschaftliche Themen oder Debatten von allgemeinem Interesse.

Zur Erfüllung der Verpflichtung 22 werden folgende Maßnahmen genannt:

- Maßnahme 22.1: Die Nutzer sollten Zugang zu Indikatoren für Vertrauenswürdigkeit haben (z. B. Vertrauensmarken für die Integrität der Quelle und die Methodik hinter diesen Indikatoren), die von unabhängigen Dritten in Zusammenarbeit mit den Nachrichtenmedien, einschließlich Journalistenverbänden und Organisationen für Medienfreiheit, sowie Faktenprüfern und anderen einschlägigen Einrichtungen entwickelt wurden und die den Nutzern helfen können, fundierte Entscheidungen zu treffen.
- Maßnahme 22.2: Die Nutzer sollten die Möglichkeit haben, in den Empfehlungssystemen Signale für die Vertrauenswürdigkeit von Medienquellen zu haben oder solche Signale in ihre Empfehlungssysteme einzuspeisen.
- Maßnahme 22.3: Den Nutzern in der EU sollten Einzelheiten zu den zur Umsetzung der oben genannten Maßnahmen eingeführten Richtlinien und Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, insbesondere durch die Veröffentlichung von Informationen über die wichtigsten Parameter, die Empfehlungssysteme in diesem Zusammenhang verwenden. Diese Informationen sollten auch in das Transparenzzentrum aufgenommen werden.
- Maßnahme 22.4: Die einschlägigen Unterzeichner, die Indikatoren zur Vertrauenswürdigkeit bereitstellen, werden sicherstellen, dass Informationsquellen transparent, unpolitisch, objektiv und unabhängig überprüft werden, indem sie vollständig offengelegte Kriterien auf alle Quellen gleichermaßen anwenden und unabhängige Prüfungen durch unabhängige Regulierungsbehörden oder andere zuständige Stellen ermöglichen.

¹⁵¹ Siehe Abschnitt 4.1.3.2. dieser Publikation.



- Maßnahme 22.5: Die einschlägigen Unterzeichner, die Indikatoren zur Vertrauenswürdigkeit bereitstellen, werden Einhaltung- und Korrekturmechanismen zur Verfügung stellen und das Recht von Verlegern auf Anhörung respektieren, einschließlich des Rechts, am Bewertungsprozess mitzuwirken, bevor die Indikatoren angewendet werden, und den Verbrauchern ihre Antworten zugänglich zu machen, nachdem die Bewertungen veröffentlicht wurden.
- Maßnahme 22.6: Die einschlägigen Unterzeichner, die Indikatoren zur Vertrauenswürdigkeit mit Hilfe freiwilliger, selbstregulierter und zertifizierbarer europäischer Normen oder europäischer Normungsprodukte im Sinne des europäischen Rechts („technische Normen“) bereitstellen, werden
 - diese auf Basis international anerkannter bewährter Verfahren und ethischer Normen entwickeln und überarbeiten,
 - sie der Öffentlichkeit auf nicht-proprietäre, neutrale Weise zugänglich machen und
 - ihre Umsetzung im Einklang mit der Europäischen Akkreditierung und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008¹⁵² regeln.
- Maßnahme 22.7: Die einschlägigen Unterzeichner werden Produkte und Funktionen (z. B. Informationstafeln, Banner, Pop-ups, Karten, Aufforderungen und Indikatoren der Vertrauenswürdigkeit) entwerfen und verwenden, die die Nutzer bei Themen von besonderem öffentlichem und gesellschaftlichem Interesse oder in Krisensituationen zu zuverlässigen Quellen führen.

4.1.3.1.4. Funktionalität zur Meldung schädlicher falscher und/oder irreführender Informationen (Verpflichtung 23)

Den Nutzern muss die Funktionalität an die Hand gegeben werden, um schädliche falsche und/oder irreführende Informationen zu melden, die gegen die Richtlinien oder Nutzungsbedingungen der Unterzeichner verstoßen. Hierzu werden diese auf allen ihren Diensten und in allen Sprachen der Mitgliedstaaten, in denen ihre Dienste angeboten werden, eine benutzerfreundliche Funktionalität zur Verfügung stellen, mit der die Nutzer schädliche falsche und/oder irreführende Informationen, die gegen die Richtlinien oder Nutzungsbedingungen der Unterzeichner verstoßen, melden können. Die Funktionalität sollte zu angemessenen, verhältnismäßigen und einheitlichen Folgemaßnahmen führen, bei denen die Freiheit der Meinungsäußerung in vollem Umfang gewahrt bleibt (Maßnahme 23.1). Darüber hinaus werden die einschlägigen Unterzeichner die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass diese Funktionalität ordnungsgemäß vor menschlichem oder maschinellen Missbrauch geschützt ist (Maßnahme 23.2).

¹⁵² Konsolidierter Text: Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 (Text von Bedeutung für den EWR),
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02008R0765-20210716>.

4.1.3.1.5. Transparentes Einspruchsverfahren (Verpflichtung 24)

Die einschlägigen Unterzeichner verpflichten sich, Nutzer, gegen deren Inhalte oder Konten aufgrund von Verstößen gegen die für diesen Abschnitt¹⁵³ relevanten Richtlinien Durchsetzungsmaßnahmen (Kennzeichnung, Herabstufung oder sonstige Durchsetzungsmaßnahmen) ergriffen wurden, darüber zu informieren, ihnen die Möglichkeit zum Einspruch gegen die fragliche Durchsetzungsmaßnahme zu geben, Beschwerden zeitnah, sorgfältig, transparent und objektiv zu bearbeiten und die Maßnahme unverzüglich rückgängig zu machen, wenn die Beschwerde als begründet erachtet wird. Die einschlägigen Unterzeichner verpflichten sich, den Nutzern Informationen darüber zu geben, warum bestimmte Inhalte oder Konten aufgrund von Verstößen gegen die für diesen Abschnitt relevanten Richtlinien gekennzeichnet oder herabgestuft wurden oder Gegenstand anderer Durchsetzungsmaßnahmen waren, auf welcher Grundlage solche Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen wurden und dass sie die Möglichkeit haben, in einem transparenten Verfahren Einspruch zu erheben (Maßnahme 24.1).

4.1.3.1.6. Maßnahmen zur Eindämmung von Desinformation in Messaging-Apps (Verpflichtung 25)

Die einschlägigen Unterzeichner, die Messaging-Anwendungen anbieten, verpflichten sich, weiterhin Funktionen oder Initiativen zu entwickeln und umzusetzen, die die Nutzer in die Lage versetzen, über Informationen, die sie erhalten, kritisch zu denken und festzustellen, ob sie korrekt sind, und zwar ohne Schwächung der Verschlüsselung und unter gebührender Berücksichtigung des Schutzes der Privatsphäre. Konkret werden die Nutzer ohne Schwächung der Verschlüsselung und unter gebührender Berücksichtigung des Schutzes der Privatsphäre Zugang zu zuverlässigen Informationen haben, und zu den externen Partnern könnten gegebenenfalls zivile Stellen wie Regierungen, Faktenprüfer und andere zivilgesellschaftliche Organisationen gehören (Maßnahme 25.1). Instrumente und Funktionen werden den Nutzern unter Zusicherung der Verschlüsselung und unter gebührender Berücksichtigung des Schutzes der Privatsphäre helfen, Desinformation zu erkennen, und deren virale Verbreitung in den Diensten einzuschränken (Maßnahme 25.2).

4.1.3.2. Umsetzung

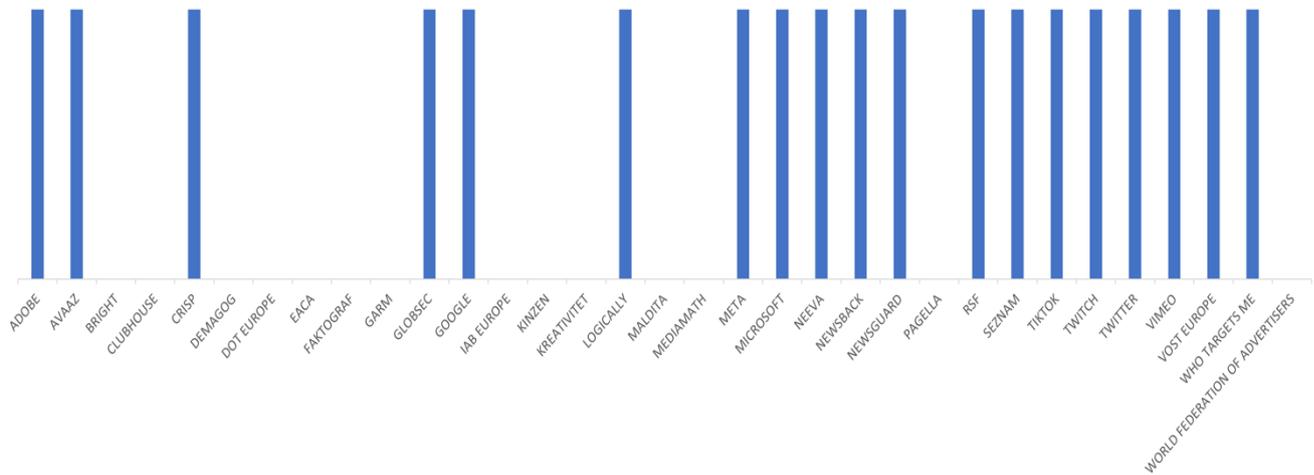
Die folgenden Diagramme zeigen, welche Unterzeichner sich zum Empowerment der Nutzer verpflichtet haben (Abbildung 1) und zu welchen Maßnahmen sich die großen Technologieunternehmen verpflichtet haben (Abbildung 2).¹⁵⁴

¹⁵³ Siehe Maßnahme 18.2.

¹⁵⁴ Die folgenden Diagramme wurden anhand der am 23. August 2022 verfügbaren Informationen erstellt.



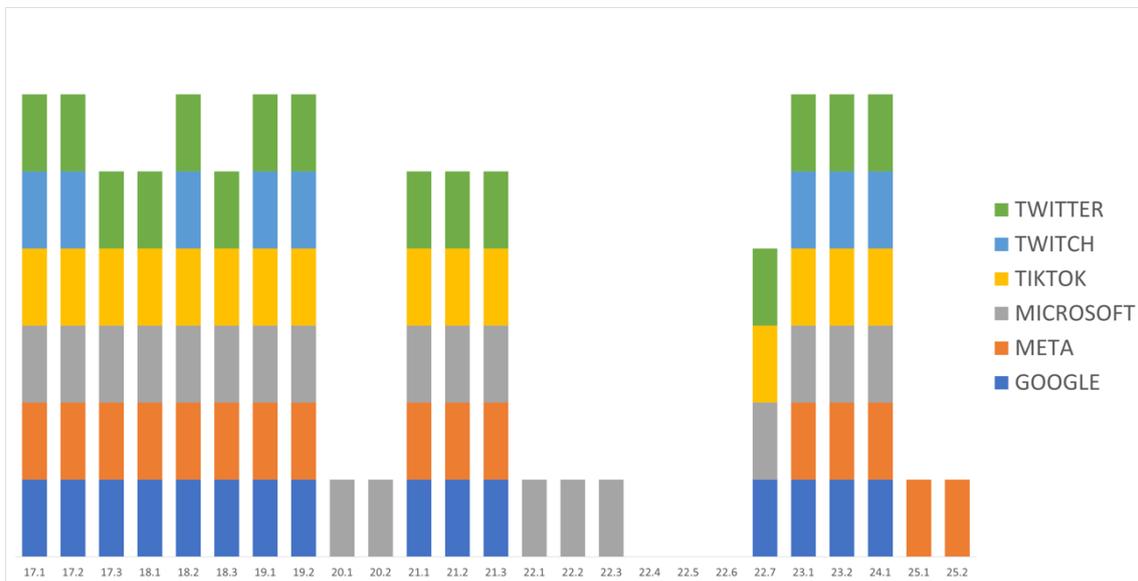
Abbildung 1 Unterzeichner, die sich zum Empowerment der Nutzer verpflichtet haben



Erstellt von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Wie hier zu sehen ist, haben sich mehrere Unterzeichner dafür entschieden, keine Verpflichtung zum Empowerment der Nutzer einzugehen. Hierfür gibt es verschiedene Gründe: Wie in der Präambel des Kodex von 2022 erläutert, können Wirtschaftsverbände, die diesen Kodex unterzeichnet haben, keine Verpflichtungen im Namen ihrer Mitglieder eingehen. Diese Verbände verpflichten sich jedoch, ihre Mitglieder umfassend über diesen Kodex zu informieren und ihnen zu empfehlen, ihm beizutreten bzw. seine Grundsätze zu beachten. Unterzeichner, die durch ihre Tools, technischen Bemühungen, philanthropische Arbeit oder spezifische Sachkenntnis dazu beitragen, die Verbreitung von Desinformation zu bekämpfen, verpflichten sich zudem zur Übernahme von Verpflichtungen und Maßnahmen, die auf das Unternehmen oder die Organisation und deren Rolle im Online-Ökosystem abgestimmt sind.

Abbildung 2. Verpflichtung großer Technologieunternehmen zu den einzelnen Maßnahmen des Kodex von 2022



Erstellt von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Die oben erwähnten großen Technologieunternehmen haben sich zu den meisten Maßnahmen verpflichtet, wie im obigen Diagramm zu sehen ist. Mit Ausnahme von Microsoft hat sich jedoch keines von ihnen bereit erklärt, „Indikatoren zur Vertrauenswürdigkeit“ (siehe Maßnahmen 22.1 bis 22.3) einzuführen, die den Nutzern helfen können, fundierte Entscheidungen zu treffen – was weithin kritisiert wurde.¹⁵⁵

4.2. Die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden

Die Regulierung von Desinformation ist ein vielschichtiges Problem, das durch die oft verbreitete Binsenweisheit noch verschärft wird, dass „Desinformation oft schädlich, aber nicht unbedingt illegal“ ist. Wenn eine strenge Regulierung angesichts des breiten Geltungsbereich des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung, das hier auf dem Spiel steht, schwierig umzusetzen ist, dann hat die Selbstregulierung zu viele Kritiker, um als Allzwecklösung zu erscheinen.

Die nationalen Regulierungsstellen stecken mitten in diesem Dilemma und haben eine wichtige und zunehmend schwierige Rolle.

¹⁵⁵ Siehe Kapitel 6 dieser Publikation.

4.2.1. ERGA

Bei ihren Maßnahmen gegen Desinformation hat die Europäische Kommission die nationalen Regulierungsbehörden von Anfang an über die Gruppe der europäischen Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA)¹⁵⁶ einbezogen.

- Im Aktionsplan gegen Desinformation¹⁵⁷ vom 5. Dezember 2018 heißt es: „Die Kommission wird mit Unterstützung der Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) die Umsetzung der von den Unterzeichnern des Verhaltenskodex eingegangenen Verpflichtungen überwachen“.
- Im Jahr 2019 wurde die ERGA von der Kommission gebeten, die Umsetzung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation zu überwachen. In ihrem Bericht nannte sie mehrere Mängel des Mechanismus und gab Empfehlungen ab, wie dieser effektiver gestaltet werden kann – insbesondere durch mehr Transparenz und den Übergang von der Selbstregulierung zu einem effektiveren Koregulierungsmodell.
- Im Jahr 2020 setzte die ERGA-Untergruppe „Desinformation“ diesen Weg fort, führte Interviews mit externen Sachverständigen durch, organisierte Veranstaltungen mit Plattformen und anderen relevanten Interessenträgern und Netzwerken und erstellte Berichte mit Schwerpunkt auf Definitionen für Desinformation und verwandte Begriffe, Medienkompetenzaktivitäten, Beziehungen zwischen Plattformen und Forschern, Faktenprüfern und der Bearbeitung von Beschwerden der Nutzer.
- Im Jahr 2021 wurde die ERGA von der Europäischen Kommission erneut gebeten, die Wirksamkeit des Verhaltenskodex im Zusammenhang mit Online-Desinformation über COVID-19 zu überwachen. Die Ergebnisse der Überwachung wurden in zwei Berichten vorgestellt, die von der ERGA im November und Dezember 2021 angenommen wurden.¹⁵⁸ Die Überwachung führte zu einer Reihe von Empfehlungen für die Unterzeichner des verschärften Kodex.

Im Hinblick auf den Kodex von 2022 erkennen die Unterzeichner die Notwendigkeit an, eng mit der ERGA und der EDMO zusammenzuarbeiten und sie einzubeziehen, insbesondere in der Umsetzungsphase und in der Überwachungsphase des Kodex.

In ihrem Arbeitsprogramm für 2022¹⁵⁹ hat die ERGA die Ausrichtung und die Prioritäten festgelegt, um das Engagement der ERGA zu optimieren und die Ziele der Gruppe für das Jahr 2022 zu erreichen. Unter ihren Prioritäten für 2022 sieht die ERGA vor, dass der Europäische Aktionsplan für Demokratie, das künftige Gesetz über politische

¹⁵⁶ <https://erga-online.eu/>; die ERGA besteht aus den nationalen Regulierungsbehörden im Bereich der audiovisuellen Mediendienste; die ERGA berät die Europäische Kommission und erleichtert die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsstellen in der EU.

¹⁵⁷ Aktionsplan gegen Desinformation, 5. Dezember 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52018JC0036>.

¹⁵⁸ ERGA reports and opinions, https://erga-online.eu/?page_id=14.

Werbung sowie der Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation und dessen Revision eine zusätzliche Überwachung und Unterstützung durch die ERGA erfordern könnten, insbesondere in Fragen des Medienpluralismus und der Desinformation, die nach wie vor ein zentrales Problem für die Medienregulierer darstellt. Daher wird sich eine der drei Arbeitsuntergruppen (Untergruppe 3) mit der Bekämpfung von Desinformation und der Stärkung der Demokratie im digitalen Umfeld befassen.¹⁶⁰

Im Dezember 2020 verabschiedete die ERGA ein Memorandum of Understanding (MoU),¹⁶¹ das einen gemeinsamen Rahmen schafft, in dem die ERGA-Mitglieder sich gegenseitig unterstützen und Informationen austauschen. Die Aktionsgruppe zur Umsetzung des MoU¹⁶² soll dessen unmittelbare Anwendung und Verwaltung sicherstellen, indem sie konkret an der Umsetzung der Aufgaben arbeitet, die das MoU für diese Aktionsgruppe vorsieht.

In ihrem Arbeitsprogramm 2023 bekräftigt die ERGA, dass sie das Thema Medienkompetenz angesichts seiner Bedeutung für den demokratischen Diskurs und die Debatte auch im Jahr 2023 weiterverfolgen wird.¹⁶³

4.2.2. EPRA

Nach einer Reihe erfolgreicher Sitzungen einer EPRA-Arbeitsgruppe für Medien- und Informationskompetenz (die 2018 ins Leben gerufen wurde) hat die EPRA die EPRA-Taskforce für Medien- und Informationskompetenz („EMIL“) ins Leben gerufen. Laut ihrem am 16. Februar 2022 aktualisierten Mandat¹⁶⁴ hat EMIL folgende Aufgaben:

- Förderung und Unterstützung der Schaffung und Funktion von Medienkompetenznetzen in ganz Europa, indem die Hauptakteure dieser Netze zusammengebracht werden und ihnen ein unabhängiges und transparentes Forum für den Austausch von relevanten Informationen, bewährten Verfahren, Erfahrungen und Sachverstand geboten wird
- Steigerung des Bekanntheitsgrads von Medienkompetenznetzen und Förderung der Weitergabe von bewährten Verfahren und Erfahrungen aus diesen Netzen an einen größeren Kreis von Interessenträgern
- Weitergabe von Wissen, bewährten Verfahren und Erfahrungen mit Medienkompetenzaktivitäten und -initiativen im Allgemeinen, einschließlich der Vermeidung von Doppelarbeit zwischen verschiedenen Koordinierungsgruppen.

¹⁶¹ ERGA Memorandum of Understanding, as adopted on 3 December 2020, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/12/ERGA_Memorandum_of_Understanding_adopted_03-12-2020_L.pdf.

¹⁶² Action Group 1 – Implementation of the Memorandum of Understanding, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/02/AG1_ToR_2022_adopted.pdf.

¹⁶³ ERGA Work Programme for 2023, <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/09/2022-09-15-ERGA-Work-Programme-2023-as-adopted.pdf>.

¹⁶⁴ EPRA MIL Taskforce: Terms of Reference (ToR), 16 February 2022, <https://www.epra.org/attachments/emil-terms-of-reference-2022>.



EMIL hat derzeit mehr als 35 Mitglieder - zumeist Medienregulierungsbehörden, aber auch nationale Medienkompetenzgremien wie CSEM oder Mediawijs, die Media & Learning Association und multinationale Gremien wie die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, EDMO und das Community Media Forum Europe (CMFE) - und verfolgt vor allem das Ziel, Netzwerken für Medien- und Informationskompetenz (MIL) in Europa eine Stimme zu geben.

Bei regelmäßigen Treffen tauschen die EMIL-Mitglieder Erfahrungen und Überlegungen zu typischen Themen wie der Stärkung der Jugend, Desinformation, Nachrichtenkompetenz, Hassreden, Bewertung von Projekten zur Medien- und Informationskompetenz oder der Verwaltung von MIL-Netzwerken aus.

EMIL organisierte auch eine gemeinsame Veranstaltung mit ERGA zum Thema Nachrichtenkompetenz¹⁶⁵ im November 2022. Zu den Ergebnissen, die auf der EPRA-Website¹⁶⁶ öffentlich zugänglich sind, gehören insbesondere Leitfäden (Top-Tipps), aufgezeichnete virtuelle Treffen zu MIL-Multistakeholder-Netzwerken, Überlegungen zu MIL auf Video-Sharing-Plattformen, ein Überblick über MIL-Initiativen als Reaktion auf COVID-19-Fehlinformationen und Diskussionspunkte zur Rolle von MIL im Kampf gegen Hassreden.

4.3. Empowerment der Nutzer in der (bisherigen) Praxis

Die Arbeit der ERGA zur Überwachung und Bewertung des Kodex von 2018 ist von grundlegender Bedeutung, um sich ein globales Bild davon zu machen, wie stark sich Plattformen großer Technologieunternehmen wirklich im Kampf gegen Desinformation engagieren und wie wirksam ihre Maßnahmen in dieser Hinsicht sind.

4.3.1. Empowerment der Verbraucher im Kodex von 2018

Der Bericht der ERGA über Desinformation vom 29. April 2020¹⁶⁷ fasst die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Kodex von 2018 durch 13 NRB zusammen, die Informationen aus den Selbstbeurteilungsberichten, aus Berichten Dritter und aus ihren Treffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft, Verbraucher- und Journalistenverbänden, Universitäten, Forschern und Faktenprüfern (oder von deren Websites) gesammelt haben.

In Bezug auf die Stärkung der Position der Verbraucher¹⁶⁸ zielt der Kodex von 2018 darauf ab, die Sichtbarkeit von Desinformation durch Verbesserung der Auffindbarkeit

¹⁶⁵ Verfügbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=3Lh2047J-AA>.

¹⁶⁶ Alle Informationen verfügbar unter: <https://www.epra.org/attachments?category=mil-taskforce&page=1>.

¹⁶⁷ ERGA report on disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice on Disinformation, <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/05/ERGA-2019-report-published-2020-LO.pdf>.

¹⁶⁸ Dieser Begriff wurde im Kodex von 2022 in „Empowerment der Nutzer“ („Empowering users“) geändert.

vertrauenswürdiger Inhalte zu verringern, den Nutzern das Auffinden von Inhalten und den Zugang zu unterschiedlichen Informationsquellen zu erleichtern, die alternative Standpunkte wiedergeben, und ihnen leicht zugängliche Werkzeuge zur Meldung von Desinformation bereitzustellen. Darüber hinaus verpflichten sich die Plattformen, Medienkompetenzkampagnen durchzuführen, um die breite Öffentlichkeit für die Gefahren der Desinformation zu sensibilisieren.

Dem Bericht zufolge werden die Verbraucher aller Plattformen vor allem auf zwei Arten unterstützt:

- erstens unmittelbar über die Schnittstelle der Plattformen durch Kennzeichnung und Verlinkung von zusätzlichen Informationen und
- zweitens, im weiteren Sinne, durch Medienkompetenz- oder Faktenprüfungsinitiativen.

Der Bericht kam zu dem Schluss, dass die Plattformen sich offensichtlich bemühen, in Produkte, Technologien und Programme zu investieren, um den Menschen zu helfen, fundierte Entscheidungen zu treffen, wenn sie auf Nachrichten im Internet stoßen, die möglicherweise falsch sind, um die Marktakzeptanz von Instrumenten zu fördern, die den Verbrauchern helfen zu verstehen, warum sie bestimmte Werbung sehen, und um das kritische Denken und die digitale Medienkompetenz zu verbessern. Diese Bemühungen werden jedoch nicht in allen Ländern in gleicher Weise unternommen, und wenn, dann nur vereinzelt: Besonders bei der Medienkompetenz wird nur ein winziger Teil der Gesamtbevölkerung einbezogen (hauptsächlich Journalisten, Politiker und Lehrer), der sich in der Regel auf die großen Städte konzentriert. Diese Bemühungen sollten dem Bericht zufolge Teil einer systematischeren Kampagne sein und einen wesentlich größeren Teil der Bevölkerung im gesamten Staatsgebiet ansprechen.

4.3.2. Medienkompetenzkampagnen¹⁶⁹

In ihrem Bericht mit dem Titel „Improving Media Literacy campaigns on disinformation“¹⁷⁰ analysierte die ERGA die im Jahr 2020 durchgeführten Medienkompetenzprojekte anhand von Informationen, die den Berichten der Plattformen an die Kommission entnommen wurden, direkt von den Plattformen stammten oder von NRB kamen. Er enthielt eine Liste von Mängeln im Verhalten und in den Maßnahmen der Plattformen:

¹⁶⁹ Siehe Kapitel 3 dieser Publikation für Informationen über nicht-legislative Maßnahmen, die einige Länder ergriffen haben, um das Problem der Desinformation anzugehen, wobei der Schwerpunkt auf dem Empowerment der Nutzer von Onlineplattformen liegt.

¹⁷⁰ ERGA report, „Improving Media Literacy campaigns on disinformation“, <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA-SG2-Report-2020-Improving-Media-Literacy-campaigns-on-disinformation.pdf>.



- Mehrere Initiativen erfüllen die Merkmale einer wirksamen Tätigkeit zur Bekämpfung von Desinformation, aber selbst diese erreichen kein Publikum von ausreichender Größe.
- Die Medienkompetenzkampagnen und die verschiedenen Initiativen zur Bekämpfung von Desinformation haben eine begrenzte Reichweite und decken nicht alle EU-Mitgliedstaaten ab, und in vielen Fällen werden die detaillierteren Programme nicht in mehrere Sprachen übersetzt.
- Einige wertvolle Initiativen zur Entwicklung digitaler Kompetenzen bei Kindern umfassen keine Lektionen zur Erkennung von Desinformation.
- In Europa gab es keine Medienkompetenzkampagne, die sich an ältere Menschen richtete (Informationen über eine solche Kampagne für diese Zielgruppe in den USA lassen sich dagegen finden).
- Nur in einigen wenigen Fällen organisierten die Plattformen persönliche Schulungen etwa für Studierende, Publizisten oder Lehrkräfte, die aber marginal waren und die breite Bevölkerung (insbesondere Jugendliche) nicht erreichten.
- Im Mittelpunkt der Aktivitäten im Bereich Medienkompetenz steht bei den Plattformen die Erweiterung von benutzerfreundlichen Optionen und Informationsseiten, doch solche Funktionen und Websites sind schwer auffindbar und erreichen die Nutzer nicht aktiv.
- Die Plattformen haben keine interaktiven oder audiovisuellen webbasierten Kampagnen durchgeführt, und ihre eigenen Informationsseiten, Tipps und Leitlinien werden auf den Plattformen nur selten verbreitet.

5. Rechtsprechung

Der verschärfte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2022 gilt (wie sein Vorgänger) im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften der EU und ihrer Mitgliedstaaten und soll nicht den Rechtsrahmen der EU ersetzen, ablösen oder auslegen, auch nicht die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EUGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).¹⁷¹ In diesem Kapitel werden einschlägige Urteile der beiden europäischen Gerichtshöfe zu Fällen vorgestellt, die direkt oder indirekt mit dem Thema Desinformation zusammenhängen.¹⁷²

5.1. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Es gibt zwar keine Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR),¹⁷³ die sich unmittelbar mit Desinformation befassen, doch viele Urteile helfen, dieses Thema zu erhellen.¹⁷⁴

5.1.1. Geltungsbereich von Artikel 10 EMRK

Die erste Frage im Zusammenhang mit Desinformation lautet, ob es überhaupt legal ist, falsche Informationen zu veröffentlichen. Der EGMR hat diese Frage nicht erschöpfend beantwortet, aber mehrere seiner Urteile haben zumindest die Konturen dessen geklärt, was nach Artikel 10 EMRK geschützt ist.¹⁷⁵

¹⁷¹ Siehe Präambel, Buchstabe q.

¹⁷² Weitere Informationen sind u. a. in den folgenden Veröffentlichungen zu finden: EDMO, „Case law for policy making: an overview of ECtHR principles when countering disinformation“, January 2022, <https://edmo.eu/wp-content/uploads/2022/01/Case-law-for-policy-making-Report-2022.pdf>; Bayer J., Katsirea I., Batura O., Holznagel B., Hartmann S., Lubianiec K., „The fight against disinformation and the right to freedom of expression“, document requested by the European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, PE 695.445, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695445/IPOL_STU\(2021\)695445_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695445/IPOL_STU(2021)695445_EN.pdf). Siehe auch Voorhoof D. et al und McGonagle T. (Ed.) Sup.), „Freedom of Expression, the Media and Journalists: Case-law of the European Court of Human Rights“, IRIS Themes, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2022, <https://rm.coe.int/iris-themes-vol-iii-7th-edition-april-2022-final-/1680a65f50>.

¹⁷³ <https://echr.coe.int/>.

¹⁷⁴ Siehe EDMO, *op.cit.*, S. 4.

¹⁷⁵ Für weitere Informationen zu Artikel 10 EMRK siehe Kapitel 2 dieser Publikation.



In einem seiner meistzitierten Urteile, *Handyside* (1976),¹⁷⁶ stellte der EGMR fest, dass das Recht der freien Meinungsäußerung „nicht nur für die günstig aufgenommenen oder als unschädlich oder unwichtig angesehenen ‚Informationen‘ oder ‚Ideen‘ [gilt], sondern auch für die, welche den Staat oder irgendeinen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder beunruhigen“. Daher müsse jede (gemäß Artikel 10 Absatz 2 EMRK verhängte) „Formvorschrift“, „Bedingung“, „Einschränkung“ oder „Strafdrohung“ in angemessenem Verhältnis zum verfolgten rechtmäßigen Ziel stehen“.

In *Salov* (2005)¹⁷⁷ erklärte der EGMR, dass „Artikel 10 der Konvention als solcher die Erörterung oder Verbreitung von erhaltenen Informationen nicht verbietet, selbst wenn der starke Verdacht besteht, dass diese Informationen nicht der Wahrheit entsprechen könnten. Eine gegenteilige Auffassung würde Personen das Recht nehmen, ihre Ansichten und Meinungen zu Äußerungen in den Massenmedien zu äußern, und somit eine unangemessene Einschränkung des in Artikel 10 der Konvention verankerten Rechts auf freie Meinungsäußerung darstellen“.

In *Lingens* (1986)¹⁷⁸ stellte der EGMR den Unterschied zwischen Fakten und Werturteilen klar. Während das Bestehen von Fakten nachgewiesen werden könne, sei der Wahrheitsgehalt von Werturteilen nicht beweisbar, und eine Anforderung, Werturteile zu beweisen, wäre eine Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung selbst, eines Grundbestandteils des durch Artikel 10 EMRK gesicherten Rechts.

In der Rechtssache *Financial Times* (2009),¹⁷⁹ in der es um eine Offenlegungsanordnung gegen vier Zeitungen und eine Nachrichtenagentur ging, entschied der EGMR, dass eine solche Offenlegungsanordnung eine Verletzung des Rechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit, darstellt. Dazu erklärte er: „Es mag zutreffen, dass die öffentliche Wahrnehmung des Grundsatzes der Nichtoffenlegung von Quellen keinen wirklichen Schaden erlitte, wenn er in Fällen missachtet würde, in denen eine Quelle eindeutig böswillig und mit schädlichen Absichten gehandelt und absichtlich gefälschte Informationen weitergegeben hat, doch sollten Gerichte in Ermangelung zwingender Beweise nicht vorschnell davon ausgehen, dass diese Faktoren in einem bestimmten Fall vorliegen.“ Der Gerichtshof betonte, dass „das Verhalten der Quelle niemals ausschlaggebend dafür sein kann, ob eine Offenlegungsanordnung erlassen werden sollte, sondern lediglich als ein, wenn auch wichtiger, Faktor fungieren wird, der bei der in Artikel 10 Absatz 2 EMRK vorgeschriebenen Abwägung zu berücksichtigen ist“.

¹⁷⁶ *Case of Handyside v. the United Kingdom*, 5493/72, Judgment (Merits), Court (Plenary), 07/12/1976, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499>.

¹⁷⁷ *Case of Salov v. Ukraine*, 65518/01, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (Second Section), 06/09/2005, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70096>.

¹⁷⁸ *Case of Lingens v. Austria*, 9815/82, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (Plenary), 08/07/1986, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57523>.

¹⁷⁹ *Case of Financial Times Ltd and Others v. the United Kingdom*, 821/03, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (Fourth Section), 15/12/2009, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96157>.

5.1.2. Anwendung von Artikel 17 EMRK

Fälle von Desinformation könnten theoretisch in den Anwendungsbereich von Artikel 17 EMRK fallen, der die Abschaffung und übermäßige Einschränkung der in der EMRK festgelegten Rechte und Freiheiten verbietet. Artikel 17 EMRK gilt für Staaten, Gruppen und Personen. Er wurde in die EMRK aufgenommen, weil nicht ausgeschlossen werden konnte, dass eine Person oder Personengruppe versuchen würde, sich auf die in der EMRK verankerten Rechte zu berufen, um daraus das Recht zu abzuleiten, Handlungen vorzunehmen, die darauf abzielen, eben diese Rechte abzuschaffen.¹⁸⁰

Es gibt eine bedeutende Rechtssache, in der der EGMR die Veröffentlichung einer eklatanten Unwahrheit auf der Grundlage von Artikel 17 EMRK für illegal erklärt hat: Holocaustleugnung. In *Lehideux and Isorni* (1998)¹⁸¹ erwähnte der EGMR ausdrücklich „die Kategorie klar etablierter historischer Tatsachen – wie des Holocaust –, deren Leugnung oder Revision vom Schutz des Artikel 10 durch Artikel 17 ausgeschlossen würde“.

In *Perinçek* (2015)¹⁸² ging der Gerichtshof dagegen nicht so weit. In dieser Rechtssache, in der es um die Leugnung des Völkermords an den Armeniern ging, heißt es im Urteil als Fazit:

„Unter Berücksichtigung aller oben analysierten Elemente – dass die Äußerungen des Beschwerdeführers eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse betrafen und keinen Aufruf zu Hass oder Intoleranz darstellten, dass der Kontext, in dem sie getätigt wurden, nicht durch erhöhte Spannungen oder besondere historische Untertöne in der Schweiz gekennzeichnet war, dass die Äußerungen nicht als Verletzung der Würde der Mitglieder der armenischen Gemeinschaft angesehen werden können, die eine strafrechtliche Reaktion in der Schweiz erfordern würde, dass für die Schweiz kein völkerrechtliches Gebot besteht, solche Äußerungen zu kriminalisieren, dass die schweizerischen Gerichte den Beschwerdeführer offenbar für das Äußern einer Meinung verurteilt haben, die von den in der Schweiz üblichen abweicht, und dass der Eingriff in der schwerwiegenden Form einer strafrechtlichen Verurteilung erfolgt ist – kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die strafrechtliche Verurteilung des Beschwerdeführers nicht in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war, um die im vorliegenden Fall auf dem Spiel stehenden Rechte der armenischen Gemeinschaft zu schützen.“

In Bezug auf Artikel 17 EMRK war der entscheidende Punkt, ob die Äußerungen des Beschwerdeführers zu Hass oder Gewalt aufstacheln sollten und ob er damit versucht hat, sich auf die EMRK zu berufen, um eine Tätigkeit auszuüben oder Handlungen vorzunehmen, die auf die Abschaffung der in ihr verankerten Rechte und Freiheiten gerichtet waren. Diese Frage war dem EGMR zufolge „nicht von vornherein klar“ und

¹⁸⁰ European Court of Human Rights, „Guide on Article 17 of the European Convention on Human Rights“, updated on 30 April 2022, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_17_ENG.pdf.

¹⁸¹ *Case of Lehideux and Isorni v. France*, 24662/94, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (Grand Chamber), 23/09/1998, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58245>.

¹⁸² *Case of Perinçek v. Switzerland*, 27510/08, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (Grand Chamber), 15/10/2015, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158235>.

überschnitt sich mit der Frage, ob der Eingriff in seine Meinungsäußerungsfreiheit „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ war.

5.1.3. Arten von Äußerungen

In Anlehnung an George Orwell könnte man sagen: Alle Arten von Äußerungen sind frei, aber einige sind freier als andere.¹⁸³ In den folgenden Abschnitten wird gezeigt, dass politische Äußerungen stark geschützt und nur selten eingeschränkt sind, während für kommerzielle Äußerungen kein so weitreichender Schutz gilt. Dies liegt vor allem am Spannungsfeld zwischen den beteiligten Rechten.

In *Mouvement raëlien suisse* (2012)¹⁸⁴ erinnerte der EGMR daran, dass die Vertragsstaaten gemäß Artikel 10 EMRK bei der Beurteilung der Notwendigkeit und des Ausmaßes von Eingriffen in die durch diesen Artikel geschützte Meinungsäußerungsfreiheit über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen.¹⁸⁵ Dieser Spielraum gehe jedoch Hand in Hand mit der Kontrollfunktion des EGMR. Dessen Aufgabe sei es nicht, an die Stelle der nationalen Gerichte zu treten, sondern im Lichte des gesamten Falles zu prüfen, ob die Entscheidungen, die diese in Ausübung ihrer Ermessensbefugnis getroffen haben, mit der EMRK vereinbar sind.¹⁸⁶ Dieser Ermessensspielraum hänge von verschiedenen Faktoren ab. Besonders wichtig sei dabei, um was für eine Äußerung es geht. Daher hätten die Vertragsstaaten etwa bei der Regulierung von Äußerungen in kommerziellen Angelegenheiten oder der Werbung in der Regel einen größeren Ermessensspielraum.¹⁸⁷

Im vorliegenden Fall stellte der EGMR fest, dass die fragliche Plakatkampagne in erster Linie darauf abgezielt habe, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Ideen und Aktivitäten einer Gruppe mit vermeintlich religiösem Einschlag zu lenken, die eine angeblich von Außerirdischen gesendete Botschaft vermittelte und dazu auf die Adresse einer Website verwies. Die Website der beschwerdeführenden Vereinigung beziehe sich also nur beiläufig auf soziale oder politische Ideen. Die fragliche Äußerung sei nicht politisch, da das Hauptziel der Website darin bestehe, Menschen auf das Anliegen der beschwerdeführenden Vereinigung aufmerksam zu machen, und nicht, sich an politischen

¹⁸³ „Alle Tiere sind gleich, aber einige sind gleicher als andere“, George Orwell, *Farm der Tiere*.

¹⁸⁴ *Case of Mouvement raëlien suisse v. Switzerland*, 16354/06, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (Grand Chamber), 13/07/2012, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112165>.

¹⁸⁵ Hier zitierte der EGMR sein Urteil in der Rechtssache *Tammer v. Estland*, Nr. 41205/98, Randnr. 60, EGMR 2001-I, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-63764&filename=CEDH.pdf>.

¹⁸⁶ Hier zitierte der EGMR sein Urteil in der Rechtssache *Axel Springer AG v. Germany* [GC], Nr. 39954/08, Randnr. 86, 7. Februar 2012.

¹⁸⁷ Hier zitierte der EGMR seine Urteile in *markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Germany*, 20. November 1989, Randnr. 33, Serie A Nr. 165, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-62172&filename=001-62172.pdf>, und *Casado Coca v. Spain*, 24. Februar 1994, Randnr. 50, Serie A Nr. 285-A, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-62423%22%5D%7D>.



Diskussionen zu beteiligen. Auch wenn die Äußerung der beschwerdeführenden Vereinigung nicht im Kontext kommerzieller Werbung stehe – schließlich habe es keinen Anreiz zum Kauf eines bestimmten Produkts gegeben –, sei es doch eher eine kommerzielle als eine politische Äußerung an sich, da sie eine gewisse Bekehrungsfunktion habe.¹⁸⁸

In *Bowman* (1998)¹⁸⁹ betonte der EGMR, wie wichtig es ist, dass in der Zeit vor einer Wahl Meinungen und Informationen aller Art frei zirkulieren. Das Recht auf freie Meinungsäußerung könne jedoch mit dem Recht auf freie Wahlen kollidieren, und daher könne es „in der Zeit vor oder während einer Wahl als erforderlich angesehen werden, bestimmte Beschränkungen der Freiheit der Meinungsäußerung zu verhängen, die normalerweise nicht akzeptabel wären, um so die ‚freie Meinungsäußerung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Gewalt‘ sicherzustellen“. Der Gerichtshof erkannte ferner an, dass die Vertragsstaaten bei der Abwägung zwischen diesen beiden Rechten über einen Ermessensspielraum verfügen, wie sie ihn bei der Organisation ihrer Wahlsysteme generell haben“.¹⁹⁰

In der Rechtssache *Brzeziński* (2019)¹⁹¹ hatte sich der EGMR mit einer Bestimmung im polnischen Wahlgesetz zu befassen, die es einem Gericht erlaubt, innerhalb von 24 Stunden zu prüfen, ob „unwahre Informationen“ veröffentlicht wurden, und deren weitere Verbreitung zu untersagen. Der EGMR stellte fest, der summarische und dringliche Charakter des fraglichen Verfahrens sei gerechtfertigt, weil sichergestellt werden müsse, dass „Fake News“ und Äußerungen, die den Ruf von Wahlkandidaten schädigen und geeignet sind, das Wahlergebnis zu verzerren, schnellstmöglich korrigiert werden. Die Prüfung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Wahlen, so wünschenswert sie auch sei, dürfe jedoch nicht zu einer unangemessenen Einschränkung der Verfahrensgarantien für die Verfahrensbeteiligten und insbesondere die Beklagten führen.¹⁹² Der EGMR stimmte der Feststellung der innerstaatlichen Gerichte nicht zu, dass *Brzeziński* im vorliegenden Fall die Wahrheit seiner Aussagen hätte beweisen müssen, und stellte fest, dass die verwendete Sprache unter Berücksichtigung des üblichen Tons und der gebräuchlichen Sprachebene der politischen Debatte auf lokaler Ebene innerhalb der Grenzen zulässiger Übertreibung oder Provokation geblieben sei.

¹⁸⁸ Für weitere Urteile zum Thema Werbung siehe Cappello M. (Hrsg.), „Neue Akteure und Risiken in der Online-Werbung“, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2022, <https://rm.coe.int/iris-special-1-2022de-online-werbung/1680a875db>.

¹⁸⁹ *Case of Bowman v. the United Kingdom*, 24839/94, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (Grand Chamber), 19/02/1998, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134>.

¹⁹⁰ Hier zitierte der EGMR sein Urteil in *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, S. 23 und 24, Randnrn. 52 und 54, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-62094%22%7D>.

¹⁹¹ *Case of Brzeziński v. Poland*, 47542/07, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (First Section Committee), 25/07/2019, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-194958>. Für eine ausführliche Beschreibung des Falls siehe Voorhoof D., „Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: *Brzeziński* gegen Polen“, IRIS 2019-8:1/1, <https://merlin.obs.coe.int/article/8632>.

¹⁹² Hier zitierte der EGMR sein Urteil in der Rechtssache *Kwiecień v. Poland*, Nr. 51744/99, Randnr. 55, 9. Januar 2007.



In *Animal Defenders (2013)*¹⁹³ vertrat der EGMR die Auffassung, dass ein Verbot bezahlter politischer Werbung im Fernsehen mit Artikel 10 EMRK vereinbar sei, wobei er unter anderem feststellte, dass der Beschwerdeführerin andere Medien offengestanden hätten, und daran erinnerte, dass das maßgebliche Kriterium für die Verhältnismäßigkeit einer Zugangsbeschränkung zu anderen möglicherweise nützlichen Medien der Zugang zu alternativen Medien sei.¹⁹⁴ Insbesondere habe es der Beschwerdeführerin freigestanden, an politischen Diskussionssendungen im Hörfunk oder Fernsehen teilzunehmen (d. h. an Sendungen außerhalb der bezahlten Werbung). Sie könne auch in Hörfunk und Fernsehen für nichtpolitische Themen werben, wenn sie zu diesem Zweck einen gemeinnützigen Zweig gründe. Vor allem habe die Beschwerdeführerin für ihre Werbung uneingeschränkten Zugang zu Nicht-Rundfunkmedien wie Printmedien und Internet (einschließlich sozialer Medien) sowie zu Demonstrationen, Plakaten und Flugblättern gehabt. Hierzu führte der EGMR aus: „Auch wenn nicht gezeigt werden konnte, dass das Internet mit seinen sozialen Medien im betreffenden Staat größeren Einfluss als der Rundfunk hat, stellen diese neuen Medien bedeutende Kommunikationsmittel zur Unterstützung der beschwerdeführenden NGO bei der Erreichung ihrer Ziele dar.“¹⁹⁵

In *Hertel (1998)*¹⁹⁶ betrachtete der EGMR eine Verfügung als „nicht in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“, deren Wirkung darin bestand, „die Arbeit des Beschwerdeführers teilweise zu zensieren und seine Möglichkeiten stark einzuschränken, in der Öffentlichkeit Ansichten zu vertreten, die ihren Platz in einer öffentlichen Debatte haben, deren Existenz nicht geleugnet werden kann. Unerheblich ist, dass es sich dabei um eine Minderheitenmeinung handelt, die möglicherweise nicht stichhaltig erscheint, denn in einem Bereich, in dem es kaum eine Gewissheit geben dürfte, wäre es besonders unangemessen, die Meinungsäußerungsfreiheit nur auf allgemein akzeptierte Ideen zu beschränken.“

¹⁹³ *Case of Animal Defenders International v. the United Kingdom*, 48876/08, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (Grand Chamber), 22/04/2013, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>.

¹⁹⁴ Hier zitierte der EGMR seine Urteile in den Rechtssachen *Appleby and Others v. the United Kingdom*, Nr. 44306/98, Randnr. 48, EGMR 2003-VI, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-65638%22%7D>, und *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland*, Nr. 16354/06, Randnrn. 73–75), <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-112157%26filename%3D001-112157.pdf>.

¹⁹⁵ Dieses Urteil stammt aus dem Jahr 2013. Es ist jedoch zweifelhaft, ob der EGMR heutzutage noch dieselbe Meinung über den Einfluss des Internets und der sozialen Medien vertreten würde.

¹⁹⁶ *Case of Hertel v. Switzerland*, 25181/94, Judgment (Merits and Just Satisfaction), Court (Chamber), 25/08/1998, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59366>.

5.2. Gerichtshof der EU

5.2.1. EUGH und EGMR

Die Fundamente der EU sind Grundrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Grundrechte, die die Menschen in der EU genießen, sind in der EU-Grundrechtecharta¹⁹⁷ verankert die den gleichen Stellenwert hat wie die EU-Verträge. In ihrer Präambel bekräftigt die Charta die Rechte, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus der EMRK, aus den von EU und Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EUGH)¹⁹⁸ und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben.¹⁹⁹ Außerdem heißt es in Artikel 52 Absatz 3 der Charta:

3. Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.²⁰⁰

In Fällen, die das Recht auf freie Meinungsäußerung betreffen, folgt der EUGH bei der Auslegung von Artikel 10 EMRK der Rechtsprechung des EGMR. So stellte der EUGH etwa in der Rechtssache *Connolly* (2001)²⁰¹ klar, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung nach Maßgabe des Artikels 10 Absatz 2 EMRK²⁰² eingeschränkt werden kann und dass diese Einschränkungen eng auszulegen sind: „Das Eigenschaftswort ‚unentbehrlich‘ [bedeutet] im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 ein ‚zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis‘; danach verfügen die Mitgliedstaaten zwar ‚über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Entscheidung, ob ein derartiges Bedürfnis vorliegt‘, doch muss der Eingriff ‚im rechten Verhältnis zu dem verfolgten berechtigten Zweck stehen‘, und ‚die Gründe, auf die sich die nationalen Behörden für seine Rechtfertigung berufen‘, müssen ‚zutreffend und

¹⁹⁷ Charta der Grundrechte der Europäischen Union,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.

¹⁹⁸ <https://curia.europa.eu/>.

¹⁹⁹ Zum (noch nicht abgeschlossenen) Beitritt der Europäischen Union zur EMRK siehe:
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-completion-of-eu-accession-to-the-echr>.

²⁰⁰ Siehe auch Artikel 53 der Charta.

²⁰¹ Urteil des Gerichtshofes vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-274/99 P, Bernard Connolly, Rechtsmittelführer, betreffend ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (Erste Kammer) vom 19. Mai 1999 in den Rechtssachen T-34/96 und T-163/96 (Connolly/Kommission, Slg. ÖD 1999, I-A-87 und II-463) wegen Aufhebung dieses Urteils, anderer Verfahrensbeteiligter: Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46230&doclang=DE>.

²⁰² Siehe oben.



ausreichend²⁰³ sein“.²⁰³ Zudem „bedarf jede vorherige Einschränkung einer besonderen Prüfung“.²⁰⁴ Ferner „müssen die Einschränkungen in Rechtsnormen vorgesehen sein, die so genau formuliert sind, dass die Betroffenen ihr Verhalten, gegebenenfalls nach Einholung sachkundigen Rates, einrichten können“. ²⁰⁵

²⁰³ Der EUGH zitiert hier die Urteile des EGMR in den Rechtssachen *Vogt v. Germany* vom 26. September 1995, Serie A Nr. 323, Rdnr. 52, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=002-10097&filename=CEDH.pdf>, und *Wille v. Liechtenstein* vom 28. Oktober 1999, Nr. 28396/95, Rdnrn. 61 bis 63, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=002-6665&filename=CEDH.pdf>.

²⁰⁴ Der EUGH zitiert hier das Urteil des EGMR in der Rechtssache *Wingrove v. United Kingdom* vom 25. November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, S.1957, Rdnrn. 58 und 60, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-62640%22%7D>.

²⁰⁵ Der EUGH zitiert hier das Urteil des EGMR in der Rechtssache *Sunday Times v. United Kingdom* vom 26. April 1979, Serie A Nr. 30, Rdnr. 49, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-62140%22%7D>.



6. Aktueller Stand

6.1. Kampf gegen ein bewegliches Ziel

Im Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas²⁰⁶ schlugen Bürgerinnen und Bürger der EU mehrere Maßnahmen²⁰⁷ vor, deren Ziel die Bekämpfung der Desinformation durch weitere Förderung der Unabhängigkeit und des Pluralismus der Medien sowie der Medienkompetenz ist. Vorgeschlagen wurde unter anderem die Schaffung einer EU-Einrichtung, die dafür zuständig ist, gezielte Desinformation und Einflussnahme zu bekämpfen, das Lagebewusstsein zu erhöhen und Faktenprüfungsorganisationen sowie unabhängige Medien zu stärken. Ebenfalls erwähnt wird die Förderung der Medienkompetenz der Bürger und des Bewusstseins für Desinformation und unbeabsichtigte Verbreitung von Falschmeldungen, wobei die Mitgliedstaaten auch dazu angehalten werden sollten, zu diesem Zweck angemessene personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen. Onlineplattformen sollten darüber hinaus zur Abgabe klarer Erklärungen zu den von ihnen verwendeten Algorithmen verpflichtet werden (wodurch die Nutzer entscheiden können, ob sie sich damit einverstanden erklären), und zur Gefahr der Desinformation, denen Nutzer ausgesetzt sind, unter Wahrung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und des Rechts auf Privatsphäre.

Diese Vorschläge zeigen vor allem, dass die Bürgerinnen und Bürger sich der Desinformation in all ihren verschiedenen Formen bewusst sind und ein stärkeres Eingreifen der EU in dieser Angelegenheit fordern. Faktenprüfung, Medienkompetenz und Transparenz von Algorithmen werden als wichtige Faktoren im Kampf gegen Desinformation gesehen, da sie den Nutzern fundierte Entscheidungen über die Informationen ermöglichen, die sie erhalten und mit anderen teilen.

Hinsichtlich des Eingreifens der EU in diesem Bereich haben verschiedene Interessenträger kritisiert, dass die Selbstregulierungsstrategie der Kommission mit dem Kodex von 2022 nicht weit genug gehe. Erwähnenswert ist zudem, dass Desinformation ein bewegliches Ziel ist, sodass auch der Kampf dagegen einem ständigen Wandel

²⁰⁶ Ziel der Konferenz zur Zukunft Europas war die Schaffung eines neuen Raums für Diskussionen mit den Bürgerinnen und Bürgern, in deren Rahmen die Herausforderungen und Prioritäten Europas angegangen werden sollten, siehe <https://futureu.europa.eu/de/pages/about>.

²⁰⁷ Siehe den 27. Vorschlag des Berichts über das endgültige Ergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas, Mai 2022, https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBK2RCQVE9PSlmlmV4cCI6bnVsbCwicHVlIjoiYmxvY19pZCJ9fQ==--4cb59cd4005ce61e98952e56430d964fd9155db5/Book_CoFE_Final_Report_DE_full.pdf.

unterliegt. Nach der Abfassung der vorangegangenen Kapitel dieser Publikation gab es auf EU-Ebene eine Reihe wichtiger Entwicklungen. In den folgenden Abschnitten werden die Reaktionen der Interessenträger auf den Kodex von 2022 und die jüngsten Entwicklungen auf EU-Ebene beschrieben. Am Ende folgen noch einige Schlussbemerkungen.

6.1.1. Reaktionen der Interessenträger auf den Kodex von 2022

6.1.1.1. Selbstregulierung

Die Selbstregulierungsstrategie der Europäischen Kommission ist sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor auf Kritik gestoßen. Ein Beispiel:

- Dem Sounding Board des Multistakeholder Forum on Disinformation Online zufolge zeigt sich hier, dass „Europa sich in wichtigen Fragen zu sehr auf den guten Willen der Systemakteure verlässt“. Außerdem seien „Nutzungsbedingungen und Community-Leitlinien kein valider Ersatz für Gesetze [...], die dem Erhalt des demokratischen Diskurses und der öffentlichen Sicherheit inhärent sind“. Es müsse eine Koregulierungs-Sanktionsregelung eingeführt werden, „damit die Mitunterzeichner des Verhaltenskodex einen Anreiz zum Handeln haben“.²⁰⁸
- In seiner Entschließung vom 9. März 2022 zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation,²⁰⁹ stellte das Europäische Parlament fest, dass Systeme „zur Selbstregulierung wie der Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation aus dem Jahr 2018 zu Verbesserungen geführt haben [...], dass es jedoch weder praktikabel noch effektiv ist, sich auf den guten Willen der Plattformen zu verlassen, und dass nur wenige aussagekräftige Daten über ihre Gesamtauswirkungen vorgelegt wurden“. Insbesondere bedauerte das - Europäische Parlament, „dass der Verhaltenskodex nach wie vor selbstregulierend ist, da die Selbstregulierung unzureichend ist, wenn es darum geht, die Öffentlichkeit vor Einflussnahme- und Manipulationsversuchen zu schützen“. Es begrüßte jedoch die Tatsache, dass der EDAP „darauf abzielt, den Verhaltenskodex von 2018 zu stärken“, und zusammen mit dem DSA „einen Schritt weg vom Selbstregulierungsansatz darstellt“.

²⁰⁸ European Federation of Journalists, „The EFJ calls for stronger measures to tackle online platforms' disinformation“, 15. Juni 2020, <https://europeanjournalists.org/blog/2020/06/15/the-efj-calls-for-stronger-measures-to-tackle-disinformation-on-online-platforms/>.

²⁰⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation (2020/2268(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_DE.html.

Obwohl es sich bei dem Kodex von 2022 um eine Selbstregulierungsinitiative handelt, wird er den DSA nach dessen Inkrafttreten ergänzen und sich an ihm orientieren. Der Kodex von 2022 soll zu einem Verhaltenskodex gemäß Artikel 35 des DSA für VLOPs werden, die sich den darin enthaltenen Verpflichtungen und Maßnahmen anschließen. Die Übernahme aller Verpflichtungen, die für ihre Dienste relevant und einschlägig sind, sollte als mögliche Risikominderungsmaßnahme gemäß Artikel 27 des DSA in Betracht gezogen werden. Unterzeichner, die Dienste anbieten, die nicht als VLOPs in Betracht kommen, werden im Kodex von 2022 dazu angehalten, Verpflichtungen zu übernehmen, die für ihre Dienste relevant sind, und sie mit Maßnahmen umzusetzen, die angesichts der Größe und Art ihrer Dienste und der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen verhältnismäßig sind.²¹⁰ In Anbetracht dieser Übereinstimmung zwischen dem Kodex von 2022 und dem DSA wurde die Frage gestellt, inwieweit eine Plattform ihre freiwilligen Verpflichtungen aufgeben könnte. Während Artikel 35 DSA vorsieht, dass die Verhaltenskodizes „freiwillig“ sind, könnte die ausdrückliche Befürwortung des Kodex von 2022 durch die Kommission sowie seine Konzeption „als mögliche Risikominderungsmaßnahme für die Einhaltung von Artikel 27a DSA bedeuten, dass es für VLOPs in der Praxis schwierig ist, freiwillige Maßnahmen gegen Desinformation vollständig aufzugeben.“²¹¹

6.1.1.2. Wichtige Akteure fehlen

Ein weiteres Problem, das geäußert wurde, betrifft die Tatsache, dass unter den Unterzeichnern des Kodex von 2022 nicht nur einige der großen Technologieunternehmen durch Abwesenheit glänzen (wie in Kapitel 4 dieser Publikation erwähnt), sondern auch einige neue Social-Media-Plattformen, die in den letzten Jahren mit dem Versprechen eines unregulierten Raums für freie Rede sehr populär geworden sind und sich zu einem Hort der Desinformation entwickelt haben.²¹² Dasselbe wird auch von AdTech-Unternehmen gesagt, die zwar nicht als VLOPs im Sinne des DSA eingestuft sind, aber bei der Verbreitung von Desinformation eine überragende Rolle spielen können, indem sie Tools für die zielgenaue Ausrichtung der Inhalte bereitstellen und den Urhebern von Desinformation Wege eröffnen, um damit Geld zu verdienen.²¹³

6.1.1.3. Rosinenpickerei

Da die Unternehmen ihre Verpflichtungen jeweils selbst gewählt haben, besteht die Vermutung, dass die Wahl meist auf die Verpflichtungen fällt, die sie am bequemsten

²¹⁰ Siehe Präambel des Kodex von 2022, Buchstaben h) bis k).

²¹¹ Fahy R., Appelman N., Helberger N., „The EU’s regulatory push against disinformation: What happens if platforms refuse to cooperate?“, VerfBlog, 5. August 2022, <https://verfassungsblog.de/voluntary-disinfo/>.

²¹² Scott M., „Fringe platforms sidestep Europe’s disinformation playbook“, Politico, 14. Juni 2022, <https://www.politico.eu/article/european-commission-disinformation-code/>.

²¹³ Lomas N., „EU unveils tougher industry Code to combat disinformation“, TechCrunch, 16. Juni 2022, <https://techcrunch.com/2022/06/16/eu-disinformation-code-reboot/>.



erfüllen können.²¹⁴ Zum Empowerment der Nutzer beklagte L. Gordon Crovitz, Co-CEO von NewsGuard,²¹⁵ in einem Pressekommentar,²¹⁶ Europa habe „eine große Chance verpasst“, denn der verschärfte Kodex schütze Plattformen weiterhin „vor den bekannten Schäden, die sie verursachen, weil sich nun jede Plattform selbst aussuchen darf, an welche Teile des Kodex sie gebunden sein will“. Daher hätten es die großen Plattformen (mit Ausnahme von Microsoft)²¹⁷ „abgelehnt, wichtige Schritte zum ‚Empowerment der Nutzer‘ zu unternehmen, die die Verbreitung von Desinformation stark einschränken würden“. Crovitz erwähnte insbesondere die Maßnahme 22.1, bei der es um Vertrauenswürdigkeitsindikatoren geht. Laut Crovitz haben die Plattformen „ihre Produkte so konzipiert, dass sie die Einbindung der Nutzer maximieren und die Werbeeinnahmen steigern, ohne Rücksicht auf die Vertrauenswürdigkeit der Informationen, die sie verbreiten“, und sie „wissen, welcher Prozentsatz ihrer Nutzer die meisten ihrer Informationen aus unzuverlässigen Quellen bezieht“, doch die Weitergabe dieses Wissens würde „auch die Plattformen in Verlegenheit bringen, was vielleicht der Grund dafür ist, dass sie sich weigern, Nutzern oder Forschern diese Daten zur Verfügung zu stellen“.

6.1.1.4. Generalversagen

In einer besonders kritischen Pressemitteilung²¹⁸ erklärte die Association of Commercial Television and Video on Demand Services in Europe (ACT),²¹⁹ dass der verschärfte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation keinen Schutz für EU-Bürger biete und „die aus ihm resultierenden ‚Verpflichtungen‘ kaum oder gar keine Auswirkungen auf die Eindämmung der zunehmenden Desinformationsflut im Internet haben werden“. Die ACT kritisierte den „Mangel an Transparenz, der den Ausarbeitungsprozess geprägt“ und akzeptablen Standards nicht entsprochen habe, weder in Bezug auf „die Ausarbeitung der Selbstregulierung entsprechend den Selbstregulierungsleitlinien der Kommission selbst“²²⁰ noch in Bezug auf die Leitlinien der Kommission zur Verschärfung des Kodex in mehreren kritischen Punkten. Unter anderem biete die überarbeitete Fassung des Kodex

²¹⁴ Lapowsky I., „Here’s what’s in Big Tech’s deal to fight disinformation in Europe“, protocol, 16. Juni 2022, <https://www.protocol.com/bulletins/europe-code-of-practice>.

²¹⁵ NewsGuard ist ein Tool, das Vertrauensbewertungen für mehr als 7500 Nachrichten- und Informationswebsites liefert, siehe <https://www.newsguardtech.com/>.

²¹⁶ Crovitz L. G., „The European Commission’s disinformation fail“, Politico, 13. Juli 2022, <https://www.politico.eu/article/european-commission-disinformation-fail/>. Siehe auch „NewsGuard Statement on the Failure of the EU Revised Code of Practice on Disinformation to Empower Consumers“, 16. Juni 2022, <https://www.newsguardtech.com/press/newsguard-statement-eu-code-of-practice-failure/>.

²¹⁷ Der Kommentar von Crovitz enthält am Ende den Hinweis: „Microsoft verwendet im Webbrowser Edge die Technologie von NewsGuard zur Erkennung von Desinformation und ist Sponsor des Nachrichtenkompetenzprogramms von NewsGuard für Schulen und Bibliotheken. Das Unternehmen hat sich dem verschärften Verhaltenskodex der EU zur Bekämpfung von Desinformation angeschlossen.“

²¹⁸ ACT-Pressemitteilung vom 16. Juni 2022, „Review of so-called Code of Practice on online disinformation fails to deliver protection for EU citizens“, <https://www.acte.be/publication/review-of-so-called-code-of-practice-on-online-disinformation-fails-to-deliver-protection-for-eu-citizens/>.

²¹⁹ <https://www.acte.be/>.

²²⁰ Better Regulation Toolbox 2021, Principles for Better Self- and Co-Regulation, S. 130, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.

„kein nachvollziehbares Paket gemeinsamer Verpflichtungen, das europäische Bürger problemlos verstehen und deuten können“. Die ACT fügte hinzu: „Vielmehr enthält sie ein Sammelsurium von Verpflichtungen à la carte, das den Plattformen bei der Auswahl der Verpflichtungen, die sie einhalten wollen, Rosinenpickerei erlaubt. Das Ergebnis ist ein Kodex, der für den Durchschnittsleser sehr schwer verständlich ist und bei dem sich eine selektive Auslegung und Durchsetzung anbietet.“ Im Hinblick auf die demokratische Kontrolle forderte die ACT das Europäische Parlament auf, den verschärften Kodex zu überprüfen und eine förmliche Stellungnahme dazu abzugeben, die den Regulierungsstellen und politischen Entscheidungsträgern die Entscheidung erleichtern soll, ob sie ihn durch ihre Teilnahme an der vorgesehenen Taskforce legitimieren wollen. Darüber hinaus forderte die ACT von den europäischen Institutionen „umfassende rechtsverbindliche Verpflichtungen und Rechenschaftsmaßnahmen, die den Onlineplattformen durch Regulierung auferlegt werden sollten“.

6.1.2. Aktuelle Entwicklungen

6.1.2.1. Digitalkompetenz

Am 11. Oktober 2022 veröffentlichte die Kommission Leitlinien²²¹ für Lehr- und Erziehungskräfte an Primar- und Sekundarschulen zur Bekämpfung von Desinformation und zur Förderung digitaler Kompetenzen im Unterricht. Diese Leitlinien dienen der praktischen Unterstützung von Lehr- und Erziehungskräften und beinhalten Definitionen technischer Konzepte, Unterrichtsmaterial und Anweisungen zur Förderung eines gesunden Verhaltens im Internet. An ihrer Entwicklung beteiligt war auch die Expertengruppe der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation und zur Förderung digitaler Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung.²²²

Diese Leitlinien sollen in der allgemeinen und beruflichen Bildung zu folgenden Zielen beitragen:

- Vermittlung von Erkenntnissen und nützlichem Wissen über die Dynamik und die Erscheinungsformen von Desinformation sowie über die charakteristischen Merkmale glaubwürdiger Informationen
- Förderung des Verständnisses dafür, wie Digitalkompetenz erreicht werden kann

²²¹ Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur, Leitlinien für Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte zur Bekämpfung von Desinformation und zur Förderung der digitalen Kompetenz durch allgemeine und berufliche Bildung, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/583579>.

²²² Siehe <https://education.ec.europa.eu/news/kick-off-meeting-of-the-expert-group-on-tackling-disinformation-and-promoting-digital-literacy-through-education-and-training>. Siehe Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 11. Oktober 2022, „Die Kommission ergreift verstärkte Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation und zur Förderung der digitalen Kompetenzen junger Menschen“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_6048.



- Weitergabe von Informationen über den kritischen und verantwortungsvollen Umgang mit digitalen Technologien
- Vermittlung von Erkenntnissen darüber, wie sich die Fähigkeiten der Schüler im Bereich der Digitalkompetenz beurteilen lassen

Die oben genannte Expertengruppe hat zudem einen Bericht²²³ veröffentlicht, in dem sie die Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung bei der Bekämpfung von Desinformation analysiert und mögliche Lösungen durch politische Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene vorstellt.

6.1.2.2. EMFA

Am 16. September 2022 nahm die Europäische Kommission den European Media Freedom Act (EMFA, auf Deutsch offiziell „Europäisches Medienfreiheitsgesetz“)²²⁴ an, einen Vorschlag für eine Verordnung zum Schutz des Pluralismus und der Unabhängigkeit der Medien in der EU. Gleichzeitig verabschiedete die Kommission eine ergänzende Empfehlung²²⁵ zur Förderung interner Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit.²²⁶

Der EMFA-Vorschlag konzentriert sich also nicht konkret auf das Empowerment der Nutzer, ist aber Teil der Bemühungen der EU zur Förderung der demokratischen Teilhabe, zur Bekämpfung von Desinformation und zur Unterstützung der Freiheit und des Pluralismus der Medien, wie im EDAP dargelegt. Er stützt sich u. a. auf die Berichte der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit,²²⁷ die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle

²²³ European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, „Final report of the Commission expert group on tackling disinformation and promoting digital literacy through education and training : final report“, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/283100>.

²²⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Text von Bedeutung für den EWR), Brüssel, 16. September 2022, COM(2022) 457 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0457>.

²²⁵ Empfehlung der Kommission zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum, Brüssel, 16. September 2022, C(2022) 6536 final, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2022\)6536_0/090166e5f157c0c6?rendition=true](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2022)6536_0/090166e5f157c0c6?rendition=true).

²²⁶ In der Empfehlung wird eine Reihe freiwilliger bewährter Verfahren aus der Branche dargelegt, die auf die Förderung der redaktionellen Unabhängigkeit und größerer Transparenz der Eigentumsverhältnisse ausgerichtet sind. Zudem sieht sie ein Instrumentarium freiwilliger Maßnahmen vor, die Medienunternehmen in Betracht ziehen können. Diese reichen beispielsweise von Bedingungen für die unabhängige Erstellung redaktioneller Inhalte über Maßnahmen, um Journalisten in die Lage zu versetzen, sich an für das Funktionieren der Medien wichtigen Entscheidungen zu beteiligen, bis hin zu Strategien zur Gewährleistung einer auf lange Sicht stabilen Produktion von Nachrichteninhalten. Siehe Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 16. September 2022, „Europäisches Medienfreiheitsgesetz: Kommission schlägt Vorschriften zum Schutz des Pluralismus und der Unabhängigkeit der Medien in der EU vor“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_5504.

²²⁷ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_de.

Mediendienste, den Digital Services Act (DSA) und den Digital Markets Act (DMA) sowie den neuen Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation.²²⁸

Zum Thema Desinformation heißt es im EMFA-Vorschlag: „Die Integrität des Binnenmarkts für Mediendienste kann auch durch Anbieter – darunter auch staatlich kontrollierte Mediendiensteanbieter, die von bestimmten Drittländern finanziert werden – angegriffen werden, die systematisch Desinformation, wie Manipulation von Informationen und Einflussnahme, betreiben und die Freiheiten des Binnenmarkts missbrauchen.“²²⁹ Ferner bezeichnet er hochwertige Mediendienste, die vertrauenswürdige Informationen bereitstellen, als „Gegenmittel gegen Desinformation, auch gegen die Manipulation von Informationen und die Einflussnahme aus dem Ausland“.²³⁰ Der EMFA wird die redaktionelle Unabhängigkeit der Medien schützen, indem er die Mitgliedstaaten verpflichtet, die tatsächliche redaktionelle Freiheit der Mediendiensteanbieter zu achten und den Schutz journalistischer Quellen zu verbessern. Daneben müssen die Mediendiensteanbieter die Transparenz der Eigentumsverhältnisse sicherstellen, indem sie entsprechende Informationen veröffentlichen und Maßnahmen ergreifen, um die Unabhängigkeit der einzelnen redaktionellen Entscheidungen zu gewährleisten. Darüber hinaus wird er die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien schützen, indem er vorschreibt, dass sie angemessene und stabile finanzielle Mittel erhalten, dass ihre Leitungsorgane in einem transparenten, offenen und nichtdiskriminierenden Verfahren ernannt werden und dass sie im Einklang mit ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag auf unparteiische Weise eine Vielzahl von Informationen und Meinungen darstellen. Der EMFA-Vorschlag baut im Hinblick auf Medieninhalte im Internet auf dem DSA auf und enthält Schutzvorkehrungen gegen die ungerechtfertigte Entfernung von Medieninhalten, die nach professionellen Standards erstellt wurden. Dies wird allerdings Fälle betreffen, in denen keine systemischen Risiken wie Desinformation im Spiel sind.

Überdies sieht der EMFA-Vorschlag die Einrichtung eines neuen unabhängigen Europäischen Gremiums für Mediendienste vor, das sich aus Vertretern der nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen zusammensetzt. Das Gremium wird u. a. einen strukturierten Dialog zwischen sehr großen Online-Plattformen und dem Mediensektor organisieren, um den Zugang zu vielfältigen Medienangeboten zu fördern und die Einhaltung von Selbstregulierungsinitiativen wie dem EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation durch die Plattformen zu überwachen.

6.2. Schlussbemerkungen

Die Nutzerperspektive ist im Kampf gegen Desinformation von entscheidender Bedeutung. Da Menschen Onlinedienste nutzen, auch wenn sie den Umgang damit oft nicht beherrschen, dürfte eine der möglichen Erfolgsstrategien darin liegen, ihnen das

²²⁸ Siehe Kapitel 4 dieser Publikation.

²²⁹ EMFA-Vorschlag, Erwägungsgrund 4.

²³⁰ EMFA-Vorschlag, Erwägungsgrund 11.



Rüstzeug zu vermitteln, um sich gegen schädliche, aber juristisch zulässige Desinformation zu wehren.

Die von den Social-Media-Plattformen selbst ins Leben gerufenen Partizipations- und Transparenzinitiativen sind ein wichtiger Teil dieses Prozesses zum Empowerment der Nutzerinnen und Nutzer. In dieser noch frühen Phase der Anwendung des verschärften Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation scheint ein intensiver und ständiger Dialog mit den Interessenträgern ein entscheidender Schritt zu sein, um sie zur Übernahme gemeinsamer Indikatoren für die Vertrauenswürdigkeit der auf ihren Plattformen geteilten Inhalte zu bewegen. Dadurch wiederum würden Medienkompetenz Initiativen sehr viel effizienter, weil sie dann auch die Fähigkeiten zur Entschlüsselung solcher Indikatoren vermitteln würden.

Vor diesem Hintergrund scheint die Rolle der Institutionen entscheidend dafür zu sein, dass ein Klima des Vertrauens aufgebaut werden kann. Unabhängige und rechenschaftspflichtige Medienregulierungsstellen, die an der Überwachung der Medienlandschaft beteiligt sind, insbesondere an der Einschätzung, ob Medien frei, vielfältig und vertrauenswürdig sind, könnten den „Kreis der Vertrauenswürdigkeit“ schließen und den Nutzerinnen und Nutzern wesentlich dabei helfen, vertrauenswürdige Quellen zu erkennen und Desinformationsquellen zu ignorieren.

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

30
Jahre

Europäische
Audiovisuelle
Informationsstelle

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE