



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

Sehr geehrte Damen und Herren!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben den Sonderbericht Nr. 09/2021 **"Desinformation und ihre Auswirkungen auf die EU: Problem erkannt, aber nicht gebannt"** veröffentlicht hat. Dieser Bericht wurde unter der Leitung von Baudilio Tomás Muguruza, Mitglied des Hofes, erstellt.

Desinformation ist ein ernstes Problem für die gesamte EU, das immer größere Ausmaße annimmt. 2018 veröffentlichte die EU ihren Aktionsplan gegen Desinformation. Dieser Aktionsplan war damals ein richtiger Schritt, er bleibt aber unvollständig. Zwar wird er weitgehend umgesetzt, mit neu auftretenden Bedrohungen ist er jedoch überfordert. Die Prüfer stellten fest, dass auf EU-Ebene eine bessere Abstimmung erforderlich ist und die Mitgliedstaaten stärkeres Engagement zeigen müssen. Zum Beispiel müssten Online-Plattformen besser überwacht und stärker in die Verantwortung genommen werden. Außerdem müsse Desinformation in eine kohärente EU-Strategie für Medienkompetenz eingebettet werden. An einer solchen Strategie fehle es derzeit jedoch.

Um den Sonderbericht und die zugehörige Pressemitteilung in 23 EU-Sprachen aufzurufen, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Hofes stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu). Um auf das Publikationsportal des Hofes zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

---

### Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

[ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu](mailto:ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu)

[eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Gemäß der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) – der neuen Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU-Organe, die am 11. Dezember 2018 in Kraft trat – setzen wir Sie davon in Kenntnis, dass Ihre Daten vom Europäischen Rechnungshof verarbeitet werden. Bitte klicken Sie [hier](#), um zu erfahren, wie der Europäische Rechnungshof Ihre personenbezogenen Daten behandeln wird und wie er sie schützt. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



## Pressemitteilung Luxemburg, den 3. Juni 2021

### EU muss Anstrengungen im Kampf gegen Desinformation verstärken

Desinformation ist ein ernstes Problem für die gesamte EU, das immer größere Ausmaße annimmt. 2018 veröffentlichte die EU einen Aktionsplan gegen diese Bedrohung. Dieser Plan war damals ein richtiger Schritt, er bleibt aber unvollständig. Zwar wird er weitgehend umgesetzt, mit neu auftretenden Bedrohungen ist er jedoch überfordert. Dies geht aus einem Bericht hervor, den der Europäische Rechnungshof (EuRH) veröffentlicht hat. Die Prüfer stellten fest, dass auf EU-Ebene eine bessere Abstimmung erforderlich ist und die Mitgliedstaaten stärkeres Engagement zeigen müssen. Zum Beispiel müssten Online-Plattformen besser überwacht und stärker in die Verantwortung genommen werden. Außerdem müsse Desinformation in eine kohärente EU-Strategie für Medienkompetenz eingebettet werden. An einer solchen Strategie fehle es derzeit jedoch.

*"Jeder Versuch, die öffentliche Meinung böswillig und absichtlich zu untergraben oder zu manipulieren, ist für die EU selbst eine ernsthafte Bedrohung. Die Bekämpfung von Desinformation stellt zugleich eine große Herausforderung dar, denn die EU darf dabei ihre Grundwerte wie das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung nicht verletzen", so Baudilio Tomé Muguruza, das für den Bericht zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Der EU-Aktionsplan gegen Desinformation war zum Zeitpunkt seiner Erstellung relevant, er ist aber nach wie vor unvollständig. Wir empfehlen der EU, noch umfassender gegen Desinformation vorzugehen und die Koordinierung zu verbessern."*

Der EU-Aktionsplan gegen Desinformation habe positive Entwicklungen angestoßen, aber nach Ansicht der Prüfer nicht alle Erwartungen erfüllt. Zwar umfasse der Plan relevante Maßnahmen etwa, wenn es darum geht, Fake News zu widerlegen und ihre Verbreitung einzugrenzen. Allerdings sei der Plan seit 2018 weder aktualisiert noch überprüft worden, obwohl sich Taktiken, Akteure und Technologien im Bereich der Desinformation ständig wandelten. Im Dezember 2020 habe die Europäische Kommission den Europäischen Aktionsplan für Demokratie vorgestellt, der ebenfalls Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation enthält. Dabei wurde jedoch nicht klargestellt, in welchem Zusammenhang er zum EU-Aktionsplan gegen Desinformation von 2018 steht. Wenn ähnliche Ziele im Rahmen unterschiedlicher Initiativen verfolgt würden, erschwere dies die Koordinierung, so die Prüfer. Mögliche Folgen seien ineffiziente Maßnahmen.

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).

## ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu) @EUAuditors [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Dem Europäischen Aktionsplan gegen Desinformation mangelte es zudem an umfassenden Regelungen, um sicherzustellen, dass das Vorgehen der EU gut koordiniert und effektiv ist sowie angemessen auf Art und Ausmaß der Bedrohung reagiert. Als strategische Maßnahme des EU-Aktionsplans sei ein Frühwarnsystem eingerichtet worden, um das Vorgehen zwischen den Mitgliedstaaten, den EU-Organen und anderen Organisationen wie der NATO und der G7 abzustimmen und gemeinsame Maßnahmen zu koordinieren. Zwar habe das System den Informationsaustausch erleichtert. Anders als ursprünglich geplant habe es jedoch keine koordinierten Abwehrmaßnahmen ermöglicht. Die Mitgliedstaaten nutzten sein Potenzial nicht voll aus.

Die Prüfer nahmen das Referat für strategische Kommunikation des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und seine drei Taskforces (Last StratCom, Westbalkan und South) unter die Lupe und stellten fest, dass sie die Fähigkeit der EU, Desinformationskampagnen in Nachbarländern vorherzusagen und darauf zu reagieren, verbessert haben. Nach Ansicht der Prüfer sollten Aufträge und Ausstattung dieser Taskforces angesichts neu auftretender Bedrohungen jedoch überprüft werden. Die EUvsDisinfo-Datenbank habe als wichtigstes Produkt der East StratCom Task Force dazu beigetragen, das Bewusstsein für von Russland ausgehende Desinformation zu schärfen. Die Unabhängigkeit des Projekts und seine Ziele würden jedoch in Zweifel gezogen, weil man den Eindruck gewinnen könne, dass es die offizielle Linie der EU vertritt.

Auch der Privatsektor und die Zivilgesellschaft wurden im Rahmen des EU-Aktionsplans in den Kampf gegen Desinformation einbezogen. Die Europäische Kommission entwickelte einen Verhaltenskodex für die Zusammenarbeit mit Online-Plattformen, der auf Freiwilligkeit basiert. Dass die Plattformen sich zu Beginn der COVID-19-Pandemie an dem Kodex orientierten, habe dazu geführt, dass Informationen aus vertrauenswürdigen Quellen prominenter platziert wurden. Dies sei ein zukunftsweisendes Konzept. Die Prüfer stellten jedoch fest, dass es damit nicht gelungen sei, die Online-Plattformen in die Verantwortung zu nehmen und sie zu einer aktiveren Rolle bei der Bekämpfung von Desinformation zu bewegen. Das Ziel, die Menschen für die Bedrohung zu sensibilisieren und die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft zu stärken, sei ebenfalls nicht erreicht worden. Außerdem fehle es an einer Strategie für Medienkompetenz, die auch die Bekämpfung von Desinformation umfasst. Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um Medien und Kommunikation leichter zugänglich, besser verständlich und interaktiver zu machen, seien zu uneinheitlich. Nach Einschätzung der Prüfer wird die neue Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien ihre Ziele möglicherweise verfehlen.

### Hintergrundinformationen

Für die Bekämpfung von Desinformation sind in erster Linie die EU-Mitgliedstaaten zuständig. Abgesehen von Artikel 11 der Charta der Grundrechte über die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit und einer Reihe politischer Initiativen existiert auf EU-Ebene kein rechtlicher Rahmen, der sich auf Desinformation bezieht.

Der Sonderbericht Nr. 09/2021 "*Desinformation und ihre Auswirkungen auf die EU: Problem erkannt, aber nicht gebannt*" ist in 23 EU-Sprachen auf der Website des Hofes [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu) abrufbar.

### Pressekontakt

Pressestelle des Hofes: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

Claudia Spiti – [claudia.spiti@eca.europa.eu](mailto:claudia.spiti@eca.europa.eu) – M: (+352) 691 553 547

Vincent Bourgeois: E: [vincent.bourgeois@eca.europa.eu](mailto:vincent.bourgeois@eca.europa.eu) – M: (+352) 691 551 502

Sonderbericht

# Desinformation und ihre Auswirkungen auf die EU:

Problem erkannt, aber nicht gebannt



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I - IX
<b>Einleitung</b>	01 - 13
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	14 - 18
<b>Bemerkungen</b>	19 - 107
<b>Der EU-Aktionsplan gegen Desinformation war zum Zeitpunkt seiner Erstellung relevant, aber unvollständig</b>	19 - 42
Der EU-Aktionsplan stimmte mit den Standpunkten der Sachverständigen und Interessenträger in Bezug auf Desinformation weitgehend überein	20 - 24
Der EAD und die Kommission haben keine klaren Koordinierungsmodalitäten für die Umsetzung des EU-Aktionsplans festgelegt	25 - 31
Ein fragmentierter Monitoring- und Berichterstattungsrahmen und das Fehlen einer langfristigen Finanzierung untergraben die Rechenschaftspflicht im Rahmen des EU-Aktionsplans	32 - 42
<b>Die Umsetzung des EU-Aktionsplans verläuft zwar weitgehend planmäßig, es zeigten sich dabei jedoch auch eine Reihe von Mängeln</b>	43 - 107
Die Taskforces für strategische Kommunikation spielen zwar eine wichtige Rolle, sind aber weder personell noch finanziell hinreichend ausgestattet, um auf neu auftretende Bedrohungen reagieren zu können	44 - 64
Das Frühwarnsystem hat die Mitgliedstaaten zwar zusammengeführt, sein Potenzial wurde jedoch nicht voll ausgeschöpft	65 - 76
Der Verhaltenskodex hat zwar dazu geführt, dass Online-Plattformen sich gegen Desinformation positionieren, ihre Rechenschaftspflicht hat er jedoch nicht erhöht	77 - 89
Das Fehlen einer kohärenten Strategie für Medienkompetenz und die Fragmentierung der EU-Maßnahmen verwässern deren Wirkung	90 - 107
<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	108 - 120

## **Anhänge**

**Anhang I — Die wichtigsten an der Bekämpfung von Desinformation beteiligten Dienststellen und Büros der EU- Organe**

**Anhang II — Ausgaben der EU für Maßnahmen gegen Desinformation (in Euro)**

**Anhang III — Bewertung von Projekten zur Bekämpfung von Desinformation (Pilotprojekte, vorbereitende Maßnahmen, Horizont 2020)**

**Anhang IV — Bewertung der im EU-Aktionsplan gegen Desinformation enthaltenen Maßnahmen**

**Anhang V — Verhaltenskodex für den Bereich der Desinformation**

**Anhang VI — Chronologie der wichtigsten EU-Maßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie von 2020 und die damit verbundene "Infodemie"**

## **Akronyme und Abkürzungen**

## **Glossar**

## **Antworten der Kommission und des EAD**

## **Prüfungsteam**

## **Zeitschiene**

# Zusammenfassung

I Desinformation ist seit Menschengedenken und der Bildung organisierter Gesellschaften Bestandteil der menschlichen Kommunikation. Verändert haben sich in den letzten Jahren jedoch ihr gewaltiges Ausmaß und die Geschwindigkeit, mit der falsche oder irreführende Informationen über soziale Medien und neue Technologien ihre jeweils anvisierte Zielgruppe sowie auch nicht intendierte Zielgruppen erreichen können. Dies kann öffentlichen Schaden anrichten.

II Der Europäische Rat ersuchte in seinen Schlussfolgerungen vom 28. Juni 2018 die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission, einen Aktionsplan mit konkreten Vorschlägen für ein koordiniertes Vorgehen gegen Desinformation vorzulegen. Der am 5. Dezember 2018 vorgelegte EU-Aktionsplan gegen Desinformation umfasst zehn spezifische Maßnahmen, die sich auf vier Schwerpunktbereiche bzw. "Säulen" stützen, und konsolidiert die Bemühungen der EU im Hinblick auf die Bekämpfung von Desinformation. Die Ausgaben der EU für die Bekämpfung von Desinformation waren bislang relativ niedrig: Zwischen 2015 und 2020 beliefen sie sich auf 50 Millionen Euro.

III Ziel der Prüfung war es, zu beurteilen, ob der EU-Aktionsplan gegen Desinformation zum Zeitpunkt seiner Erstellung relevant war und ob mit ihm die angestrebten Ergebnisse erzielt wurden. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von den Vorbereitungen für die Annahme des EU-Aktionsplans gegen Desinformation im Dezember 2018 bis September 2020. Dieser Bericht stellt die erste umfassende unabhängige Bewertung seiner Relevanz und der erzielten Ergebnisse dar. Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass der Aktionsplan der EU relevant, aber unvollständig war, und dass einige Ergebnisse nicht wie geplant erzielt wurden, obwohl seine Umsetzung weitgehend planmäßig verläuft und es Anzeichen für positive Entwicklungen gibt.

IV Der EU-Aktionsplan enthält relevante, proaktive und reaktive Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation. Obwohl sich Taktiken, Akteure und Technologien im Bereich der Desinformation ständig weiterentwickeln, ist der EU-Aktionsplan seit seiner Vorlage im Jahr 2018 nicht aktualisiert worden. Es mangelt ihm an umfassenden Regelungen, um sicherzustellen, dass jedes Vorgehen der EU gegen Desinformation gut koordiniert und wirksam ist sowie in einem angemessenen Verhältnis zu Art und Ausmaß der Bedrohung steht. Außerdem fehlte es dem Aktionsplan an einem Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsrahmen, wodurch die Rechenschaftspflicht beeinträchtigt wird.

**V** Die drei Taskforces für strategische Kommunikation des Europäischen Auswärtigen Dienstes haben die Befähigung der Union, Desinformation in den Nachbarländern vorherzusehen und abzuwehren, verbessert. Die Taskforces verfügen jedoch nicht über ausreichende Ressourcen, werden keiner angemessenen Bewertung unterzogen und decken mit ihren Mandaten einige neu auftretende Bedrohungen nicht ab.

**VI** Das Projekt EUvsDisinfo hat maßgeblich dazu beigetragen, das Bewusstsein für russische Desinformation zu schärfen. Der Umstand, dass die Website vom Europäischen Auswärtigen Dienst gehostet wird, wirft jedoch einige Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit des Projekts und seines letztendlichen Zwecks auf, da es den Eindruck erwecken könnte, den offiziellen Standpunkt der EU zu repräsentieren. Das Frühwarnsystem hat den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen erleichtert. Die Mitgliedstaaten schöpfen das Potenzial des Systems jedoch nicht voll aus, um das gemeinsame Vorgehen gegen Desinformation und gemeinsame Maßnahmen zu koordinieren.

**VII** Mit dem Verhaltenskodex hat die Kommission einen wegweisenden Rahmen für die Zusammenarbeit mit Online-Plattformen geschaffen. Der Hof stellte fest, dass der Verhaltenskodex sein Ziel, von Online-Plattformen für ihr Handeln und ihre Rolle bei der aktiven Bekämpfung von Desinformation Rechenschaft einzufordern, verfehlt hat.

**VIII** In dem Bericht wird ferner auf das Fehlen einer Strategie für Medienkompetenz hingewiesen, die auch die Bekämpfung von Desinformation umfasst, sowie auf die Fragmentierung der politischen Strategien und Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu, Verständnisses von und der Interaktion mit Medien und Kommunikation. Schließlich bestand nach Einschätzung des Hofes das Risiko, dass die neu geschaffene Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien ihre Ziele nicht erreichen würde.

**IX** Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der Kommission,

- die Koordinierung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation zu verbessern und die diesbezügliche Rechenschaftspflicht zu erhöhen (Europäischer Auswärtiger Dienst und Kommission);
- die operativen Regelungen des StratCom-Referats und seiner Taskforces zu verbessern (Europäischer Auswärtiger Dienst);
- die Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Online-Plattformen am Frühwarnsystem zu stärken (Europäischer Auswärtiger Dienst);



- die Überwachung von Online-Plattformen zu verbessern und ihre Rechenschaftspflicht zu erhöhen (Kommission);
- eine EU-Strategie für Medienkompetenz einzuführen, die auch die Bekämpfung von Desinformation umfasst (Kommission);
- Schritte zu unternehmen, um die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien zu befähigen, ihre ehrgeizigen Ziele zu erreichen (Kommission).

# Einleitung

**01** Die Europäische Kommission<sup>1</sup> definiert Desinformation als "nachweislich falsche oder irreführende Informationen, die mit dem Ziel des wirtschaftlichen Gewinns oder der vorsätzlichen Täuschung der Öffentlichkeit konzipiert, vorgelegt und verbreitet werden und öffentlichen Schaden anrichten können". Unter "öffentlichem Schaden" sind Bedrohungen für die demokratischen politischen Prozesse und die politische Entscheidungsfindung sowie für den Schutz der Gesundheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger, der Umwelt und der Sicherheit zu verstehen.

**02** Laut der Definition der Kommission handelt es sich bei irreführender Werbung, Fehlern in der Berichterstattung, Satire und Parodien oder eindeutig gekennzeichneten parteilichen Nachrichten oder Kommentaren nicht um Desinformation. Anders als beispielsweise Hassrede oder terroristisches Material sind falsche oder irreführende Informationen an sich nicht illegal.

**03** Legitimation und Zweck der EU stützen sich auf ein demokratisches Fundament, dass davon abhängig ist, dass gut informierte Wähler ihrem demokratischen Willen in freien und fairen Wahlen Ausdruck verleihen. Jeder Versuch, die öffentliche Meinung böswillig und absichtlich zu untergraben oder zu manipulieren, stellt für die EU selbst daher eine ernsthafte Bedrohung dar. Gleichzeitig erweist sich die Bekämpfung von Desinformation als große Herausforderung, da sie das in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung nicht beeinträchtigen darf.

**04** Der Begriff "Desinformation" kam Anfang des 20. Jahrhunderts auf und findet seither breite Verwendung. In den letzten Jahren hat das Internet das Ausmaß und die Geschwindigkeit erhöht, mit denen falsche Informationen ihre Zielgruppen – oft anonym und zu minimalen Kosten – erreichen.

**05** Die Bemühungen der EU zur Bekämpfung von Desinformation gehen bis auf März 2015 zurück, als der Europäische Rat<sup>2</sup> die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden "Hohe Vertreterin") ersuchte, "in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Organen der EU bis Juni einen

---

<sup>1</sup> Mitteilung zur Bekämpfung von Desinformation im Internet, [COM\(2018\) 236](#) final vom 26. April 2018.

<sup>2</sup> [EUCO 11/15](#) (Punkt 13) Tagung des Europäischen Rates (19./20. März 2015) – Schlussfolgerungen.

Aktionsplan über strategische Kommunikation auszuarbeiten", um "Russlands laufenden Desinformationskampagnen entgegenzuwirken". Dies führte zur Einrichtung des Referats für strategische Kommunikation ("StratCom") und der ersten seiner Taskforces – der EU East StratCom Task Force – innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) mit dem Mandat, Desinformation aus Drittländern (Russland) entgegenzuwirken und positive strategische Botschaften in der östlichen Nachbarschaft der EU zu entwickeln und zu verbreiten. Im Jahr 2017 wurden zwei weitere Stratcom-Taskforces eingesetzt: eine für die südliche Nachbarschaft und eine für den Westbalkan (siehe auch Ziffern [45-49](#)).

**06** Die Kommission setzte Ende 2017 eine hochrangige Expertengruppe ein, die konkrete Ratschläge zur Bekämpfung von Desinformation geben sollte. Die Gruppe legte am 12. März 2018 ihren Bericht<sup>3</sup> vor, der die Grundlage für die Mitteilung der Kommission "Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept"<sup>4</sup> (April 2018) bildete. In dieser Mitteilung wurden die wichtigsten übergeordneten Grundsätze und Ziele für Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Desinformation angeführt sowie die spezifischen Maßnahmen, die die Kommission zu ergreifen gedenkt.

**07** Der Europäische Rat ersuchte in seinen Schlussfolgerungen vom 28. Juni 2018<sup>5</sup> die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission, "bis Dezember 2018 [...] einen Aktionsplan vorzulegen, der konkrete Vorschläge für eine koordinierte Reaktion der EU auf die Herausforderung der Desinformation, einschließlich geeigneter Mandate und ausreichender Ressourcen für die entsprechenden Teams für strategische Kommunikation des EAD, enthält".

**08** Auf der Grundlage der Mitteilung von April 2018 veröffentlichte die Kommission im Dezember 2018 einen EU-Aktionsplan gegen Desinformation (im Folgenden "EU-Aktionsplan"). Darin sind zehn spezifische Maßnahmen beschrieben, die sich auf vier Schwerpunktbereiche bzw. "Säulen" stützen und auf die Gesellschaft als Ganzes ausgerichtet sind (siehe [Tabelle 1](#)).

---

<sup>3</sup> [Abschlussbericht der hochrangigen Expertengruppe zu Fake News und Desinformation im Internet](#) (nur in englischer Sprache).

<sup>4</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>5</sup> [EUCO 9/18](#) Tagung des Europäischen Rates (28. Juni 2018) – Schlussfolgerungen.

**Tabelle 1 – Die Säulen und Maßnahmen des EU-Aktionsplans gegen Desinformation**

Säule	Maßnahmen
I. Ausbau der Fähigkeiten der Organe der Union, Desinformation zu erkennen, zu untersuchen und zu enthüllen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>Verstärkung</b> der Taskforces für <b>strategische Kommunikation</b> und der Delegationen der Union durch zusätzliche (personelle und finanzielle) Ressourcen, um Desinformationsaktivitäten zu erkennen, zu untersuchen und zu enthüllen</li> <li>2) <b>Überprüfung der Mandate</b> der Taskforces für strategische Kommunikation für die südliche Nachbarschaft und den Westbalkan.</li> </ol>
II. Mehr koordinierte und gemeinsame Maßnahmen gegen Desinformation	<ol style="list-style-type: none"> <li>3) Bis März 2019 Einrichtung eines <b>Frühwarnsystems</b> zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen, das eng mit anderen bestehenden Netzen (wie NATO und G7) interagiert</li> <li>4) Verstärkung der <b>Kommunikation</b> vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019</li> <li>5) Ausbau der <b>strategischen Kommunikation</b> in der <b>Nachbarschaft</b>.</li> </ol>
III. Mobilisierung des Privatsektors bei der Bekämpfung von Desinformation	<ol style="list-style-type: none"> <li>6) Enge und kontinuierliche Überwachung der Umsetzung eines <b>Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation</b>, wobei auf eine rasche und wirksame Einhaltung gedrängt und nach 12 Monaten eine umfassende Bewertung vorgenommen wird.</li> </ol>
IV. Sensibilisierung der Gesellschaft und Ausbau ihrer Widerstandsfähigkeit	<ol style="list-style-type: none"> <li>7) Veranstaltung gezielter Kampagnen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, um für die negativen Auswirkungen von Desinformation zu <b>sensibilisieren</b>, und Unterstützung der Arbeit unabhängiger Medien und von <b>Qualitätsjournalismus</b></li> <li>8) Die Mitgliedstaaten sollten den Aufbau von Teams aus multidisziplinären unabhängigen <b>Faktenprüfern</b> und Forschern fördern, um Desinformationskampagnen zu erkennen und zu enthüllen</li> <li>9) Förderung der <b>Medienkompetenz</b>, etwa im Rahmen der Europäischen Woche der Medienkompetenz (März 2019), und rasche Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste</li> <li>10) Wirksame Weiterverfolgung des <b>Pakets zu den Wahlen</b> und insbesondere der darin abgegebenen Empfehlung, einschließlich der Beobachtung der Umsetzung.</li> </ol>

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des EU-Aktionsplans.

**09** Abgesehen von Artikel 11 der Charta der Grundrechte über die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit und einer Reihe politischer Initiativen gibt es keinen für Desinformation geltenden EU-Rechtsrahmen. Die Bekämpfung von Desinformation fällt in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten<sup>6</sup>. Die Rolle der EU besteht darin, die Mitgliedstaaten durch eine gemeinsame Vision und Maßnahmen zu unterstützen, die auf eine bessere Koordinierung, Kommunikation und die Übernahme bewährter Verfahren abzielen. In **Anhang I** sind die wichtigsten

<sup>6</sup> Artikel 2-6 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#).

Dienststellen und Büros der EU-Organe aufgeführt, die an der Umsetzung des Aktionsplans der EU beteiligt sind. Wie aus [Anhang II](#) hervorgeht, waren die EU-Ausgaben für die Bekämpfung von Desinformation bislang relativ niedrig: Zwischen 2015 und 2020 beliefen sie sich auf 50 Millionen Euro.

**10** Im Dezember 2019<sup>7</sup> bestätigte der Rat, dass der EU-Aktionsplan "auch weiterhin im Mittelpunkt der Anstrengungen der EU" im Hinblick auf die Bekämpfung von Desinformation steht, und forderte die regelmäßige Überprüfung und bei Bedarf Aktualisierung des Plans. Außerdem forderte er den EAD auf, seine strategische Kommunikationstätigkeit in anderen Regionen, einschließlich der afrikanischen Länder südlich der Sahara, zu verstärken. Das Europäische Parlament hat ebenfalls bei zahlreichen Gelegenheiten darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, die Anstrengungen zur Bekämpfung von Desinformation zu verstärken<sup>8</sup>.

**11** Anfang 2020, fast unmittelbar nach dem COVID-19-Ausbruch, kam es im Internet zu einer beispiellosen Welle von Falschinformationen, Desinformation und digitalen Falschmeldungen, die die Weltgesundheitsorganisation als "Infodemie" bezeichnete<sup>9</sup>. Dies stellte eine unmittelbare Bedrohung für die öffentliche Gesundheit und die wirtschaftliche Erholung dar. Im Juni 2020 veröffentlichten die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin die Mitteilung "Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion"<sup>10</sup>, in der die bereits unternommenen Schritte und konkrete Folgemaßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 betrachtet wurden.

---

<sup>7</sup> Schlussfolgerungen des Rates "Zusätzliche Anstrengungen zur Stärkung der Resilienz und zur Abwehr hybrider Bedrohungen", Ziffer 30, 10. Dezember 2019.

<sup>8</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Juni 2017 zu [Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt](#) (2016/2276(INI)); Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2018 zu der [Freiheit und Pluralismus der Medien in der Europäischen Union](#) (2017/2209(INI)); Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2018 zu der [Nutzung der Daten von Facebook-Nutzern durch Cambridge Analytica und den Auswirkungen auf den Datenschutz](#) (2018/2855(RSP)); Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Oktober 2019 zur [Einmischung des Auslands in Wahlen und zur Desinformation in den demokratischen Prozessen der Mitgliedstaaten und Europas](#) (2019/2810(RSP)).

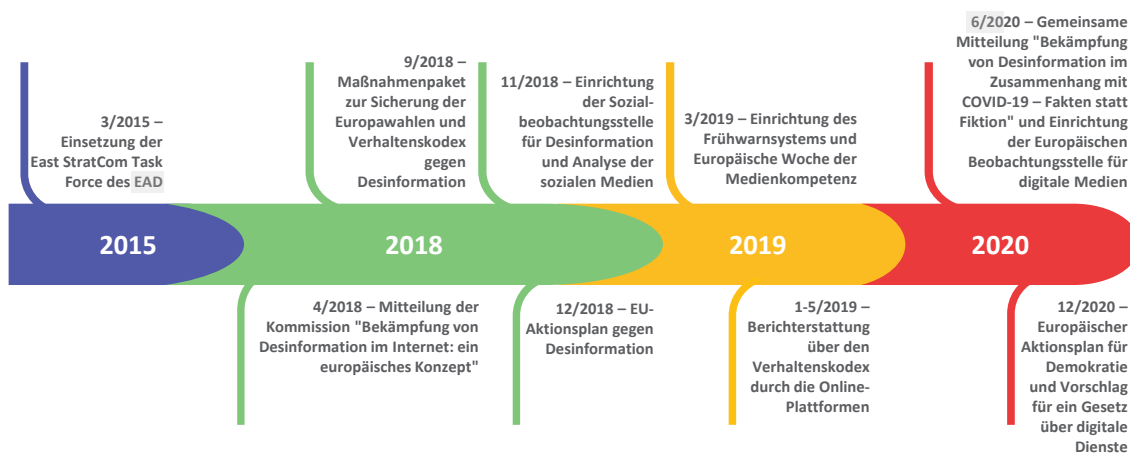
<sup>9</sup> Weltgesundheitsorganisation [Let's flatten the infodemic curve](#).

<sup>10</sup> [JOIN\(2020\) 8 final](#), 10. Juni 2020.

**12** Am 4. Dezember 2020 legte die Kommission den "Europäischen Aktionsplan für Demokratie"<sup>11</sup> vor, der unter anderem die verstärkte Bekämpfung von Desinformation vorsieht. Er baut auf bestehenden Initiativen auf, die im EU-Aktionsplan gegen Desinformation enthalten sind. Außerdem legte die Kommission einen Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste<sup>12</sup> vor, mit dem ein horizontaler Rahmen für Regulierungsaufsicht, Rechenschaftspflicht und Transparenz des Online-Raums vorgeschlagen werden soll, um aufkommenden Risiken zu begegnen.

**13** *Abbildung 1* enthält eine Zeitschiene der wichtigsten EU-Initiativen zur Bekämpfung von Desinformation seit 2015.

### Abbildung 1 – Zeitschiene der wichtigsten EU-Initiativen zur Bekämpfung von Desinformation



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

<sup>11</sup> Mitteilung der Kommission "Europäischer Aktionsplan für Demokratie", COM(2020) 790 final vom 3. Dezember 2020.

<sup>12</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, COM(2020) 825 final vom 15. Dezember 2020.

## Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**14** Dieser Prüfungsbericht erscheint zwei Jahre nach der Annahme des EU-Aktionsplans gegen Desinformation. Es handelt sich dabei um die erste umfassende und unabhängige Bewertung der Relevanz des Plans und der erzielten Ergebnisse. Damit leistet der Bericht einen Beitrag zu der vom Rat geforderten regelmäßigen Überprüfung des EU-Aktionsplans.

**15** Ziel der Prüfung des Hofes war es, zu ermitteln, ob der EU-Aktionsplan gegen Desinformation relevant ist und zu den angestrebten Ergebnissen führt. Zur Beantwortung dieser Frage untersuchte der Hof zwei Unterfragen:

- Ist der EU-Aktionsplan für die Bekämpfung von Desinformation relevant und stützt er sich auf einen soliden Rechenschaftsrahmen?
- Werden die Maßnahmen des EU-Aktionsplans plangemäß umgesetzt? Zur Beantwortung dieser Unterfrage bewertete der Hof den aktuellen Stand der Maßnahmen unter jeder der vier Säulen des Plans.

**16** Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von den Vorarbeiten zur Annahme des EU-Aktionsplans gegen Desinformation im Dezember 2018 bis September 2020. Soweit möglich wurden in diesem Bericht auch die jüngsten nach diesem Zeitraum eingetretenen Entwicklungen in diesem Bereich mit einbezogen, wie die Vorlage des Europäischen Aktionsplans für Demokratie durch die Kommission und der Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste im Dezember 2020 (siehe Ziffer [12](#)). Da diese Dokumente jedoch erst nach Abschluss unserer Prüfungstätigkeit veröffentlicht wurden, sind sie nicht Gegenstand dieser Prüfung.

**17** Zum Prüfungsumfang gehörten eine umfassende Aktenprüfung und Analyse aller verfügbaren Unterlagen über die eingerichteten Strukturen und die im Rahmen des EU-Aktionsplans geplanten und umgesetzten Maßnahmen. Der Hof übermittelte den Kontaktstellen des Frühwarnsystems der 27 Mitgliedstaaten eine Umfrage und erzielte eine Rücklaufquote von 100 %. Darüber hinaus fanden Treffen mit zahlreichen Interessenträgern wie dem EAD und einschlägigen Generaldirektionen (GD) der Kommission statt sowie mit dem Europäischen Parlament, dem Rat, den Vertretungen der Kommission, der NATO, dem mit der NATO verbundenen Exzellenzzentrum für strategische Kommunikation in Lettland, nationalen Behörden, Online-Plattformen, Journalisten- und Faktenprüfungsorganisationen, Regulierungsstellen für audiovisuelle Medien, die die Kommission, Wissenschaftler und Sachverständige beraten, Projektmanagern/Koordinatoren und einem externen Sachverständigen.

**18** Außerdem bewertete der Hof 20 der 23 Projekte, die den Feststellungen der Kommission zufolge unmittelbar mit der Bekämpfung von Desinformation durch die Förderung der Medienkompetenz in Zusammenhang standen. *Anhang III* enthält eine Zusammenfassung der Bewertung dieser Projekte durch den Hof.



## Bemerkungen

### Der EU-Aktionsplan gegen Desinformation war zum Zeitpunkt seiner Erstellung relevant, aber unvollständig

**19** Für diesen Abschnitt untersuchte der Hof, ob der EU-Aktionsplan bei der Erstellung relevant war, d. h. ob er dem von den Sachverständigen und anderen Interessenträgern ermittelten Bedarf entsprach. Der Hof bewertete ferner, ob der Plan überprüft und aktualisiert worden war. Er untersuchte die Ereignisse und Quellen, auf denen er beruhte, und bewertete, ob er angemessene Regelungen zur Koordinierung der Kommunikation und die für die Messung der Umsetzungsleistung und die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht erforderlichen Elemente enthält.

### Der EU-Aktionsplan stimmte mit den Standpunkten der Sachverständigen und Interessenträger in Bezug auf Desinformation weitgehend überein

**20** Die Bekämpfung von Desinformation ist ein hochgradig technischer Bereich, der Beiträge und Fachwissen eines breiten Spektrums von Fachleuten erfordert. Zudem ist eine öffentliche Konsultation von entscheidender Bedeutung, um die Standpunkte und Prioritäten der Interessenträger zu ermitteln und die Bedrohung besser zu verstehen.

**21** Der Hof stellte fest, dass die Kommission als Grundlage für den EU-Aktionsplan auf angemessenes externes Fachwissen zurückgegriffen und eine umfassende öffentliche Konsultation<sup>13</sup> durchgeführt hatte. Im Aktionsplan wurden die in diesen Dokumenten formulierten Anregungen und Anliegen weitgehend berücksichtigt.

**22** Zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung im Dezember 2018 enthielt der EU-Aktionsplan einen strukturierten Ansatz, um Probleme anzugehen, die sowohl reaktive (Widerlegung und Verringerung der Sichtbarkeit von Desinformationsinhalten) als auch proaktive längerfristige Anstrengungen (Medienkompetenz und Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft gegenüber Desinformation) erfordern. In dem Plan wurde das Ziel hervorgehoben, die bevorstehende Europawahl 2019 zu schützen, und auf die langfristigen gesellschaftlichen

---

<sup>13</sup> [European Commission public consultation on fake news and online disinformation.](#)

Herausforderungen hingewiesen, die die Einbeziehung vieler unterschiedlicher Akteure notwendig machen.

**23** Außer im Bereich Medienkompetenz ermittelte die Kommission konkrete Maßnahmen, um den wichtigsten Empfehlungen aus dem Bericht der unabhängigen hochrangigen Expertengruppe zu Fake News und Desinformation im Internet zu folgen. Die hochrangige Expertengruppe, die sich aus 39 Sachverständigen mit unterschiedlichem Hintergrund zusammensetzt, wurde im Januar 2018 von der Kommission eingerichtet, um Ratschläge zu politischen Initiativen zur Bekämpfung von Desinformation im Internet zu geben. Zusammen mit der Mitteilung der Kommission von April 2018 bildete dieser Bericht die Grundlage für den EU-Aktionsplan.

**24** Dass mit den Maßnahmen des EU-Aktionsplans eine breite Palette wichtiger Interessenträger in diesem Bereich einbezogen werden sollte, darunter nicht nur die EU-Organe und die Mitgliedstaaten, sondern auch andere Akteure wie der Privatsektor, die Zivilgesellschaft, Faktenprüfer, Journalisten und Hochschulen, ist ein weiterer Beleg für seine Relevanz.

### **Der EAD und die Kommission haben keine klaren Koordinierungsmodalitäten für die Umsetzung des EU-Aktionsplans festgelegt**

**25** Der EU-Aktionsplan zur Bekämpfung von Desinformation ging nicht mit einem allgemeinen Koordinierungsrahmen einher, der gewährleisten würde, dass jede Reaktion der EU wirksam ist und in einem angemessenen Verhältnis zu Art und Ausmaß der Bedrohung steht. So könnte durch die Festlegung und Koordinierung von Kommunikationsabläufen beispielsweise ermittelt werden, wann mit lokalen Akteuren und der Zivilgesellschaft partnerschaftlich zusammengearbeitet werden muss, um das Bewusstsein für Bedrohungen durch Desinformation zu schärfen.

**26** Eine Kommunikationsstrategie gewährleistet eine kohärente Reaktion, wenn verschiedene Akteure beteiligt sind. Für jede der vier Säulen des EU-Aktionsplans ist eine andere Generaldirektion der Kommission oder der EAD zuständig. Dies birgt die Gefahr, dass bei der Kommunikation eine Kultur des "Silodenkens" vorherrscht, d.h. jede Stelle arbeitet einzeln vor sich hin, ohne mit den anderen zusammenzuarbeiten oder sich mit ihnen abzustimmen und es gibt keine zentrale Stelle, die zuständig ist oder die gesamte Kommunikation zur Bekämpfung von Desinformation vollständig im Blick hat.

**27** Die Generaldirektion Kommunikation (GD COMM) der Kommission ist für die externe Kommunikation des Organs zuständig. Im Managementplan der GD COMM für 2019 wird ihre Rolle bei der Bekämpfung von Desinformation anerkannt und die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen und anderen Einrichtungen hervorgehoben, wobei insbesondere auf die Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CNECT) und die Gemeinsame Forschungsstelle verwiesen wird. Allerdings werden weder der EAD noch die Stratcom-Taskforces erwähnt, die ebenfalls sehr aktiv an der positiven Kommunikation und der Bekämpfung von Desinformation beteiligt sind.

**28** Die GD COMM hat ein internes Netz zur Abwehr von Desinformation (IND) eingerichtet. Zu seinen Zielen gehören die Verbesserung der Koordinierung der Kommunikationsaktivitäten zur Bekämpfung von Desinformation, die Einrichtung eines Online-Archivs für validierte Gegendarstellungen, die systematische Aufdeckung von Falschinformationen und die Koordinierung der Reaktion sowie die Förderung positiver Botschaften. Zwischen seiner Einrichtung im Mai 2018 und Januar 2020 fanden 11 Sitzungen statt. An diesen – weitgehend inklusiven – Sitzungen nehmen Vertreter zahlreicher Kommissionsdienststellen und -vertretungen, des EAD und anderer Organe sowie sonstige Sachverständige teil. Bisher haben die an den Sitzungen teilnehmenden Vertreter jedoch lediglich Informationen über die ergriffenen Maßnahmen ausgetauscht, ohne dass über die Politikgestaltung gesprochen oder konkrete Folgemaßnahmen oder Beschlüsse getroffen worden wären, um das IND zu einem wirksamen Koordinierungsmechanismus zu machen.

**29** Im Managementplan der GD COMM für 2019 gab es nur einen Indikator für Desinformation (von insgesamt 102 Indikatoren), und mit diesem Indikator wurde lediglich die Zahl der IND-Sitzungen gemessen.

**30** Die Vertretungen der Kommission spielen zudem eine entscheidende Rolle bei der Außenkommunikation der Kommission: durch positive Botschaften und Öffentlichkeitsarbeit, Medienbriefings, die Widerlegung von Mythen und die Bekämpfung von Desinformation. Außerdem wird erwartet, dass sie sich aktiv am IND beteiligen. Ihre Aktivitäten zur Widerlegung von Mythen sind auf einer Seite der jeweiligen offiziellen Website der Vertretungen aufgelistet. Diese Seiten waren oftmals schwer zu finden, da sie sich in unterschiedlichen Bereichen der Website befanden: Bei einigen Vertretungen (z. B. Griechenland und Spanien) waren sie dem Bereich Nachrichten zugeordnet, bei anderen (z. B. Polen und Irland) war dies nicht der Fall. Außerdem wurden diese Seiten nicht regelmäßig aktualisiert. Einige Seiten enthielten nur begrenzte Informationen, die oft anekdotischer Art waren, und es lagen keine Statistiken über die Zahl der Besucher dieser Seiten vor.

**31** Schließlich arbeitete die GD COMM an der Entwicklung einer Internet-Plattform für Desinformation, die als zentrales Portal dienen sollte, in dem alle Aspekte der Arbeit der EU-Organe im Bereich Desinformation zusammengeführt werden. Der Start dieser Plattform war eigentlich für Anfang 2020 vorgesehen, wurde aber aus unbekanntem Gründen abgesagt.

### **Ein fragmentierter Monitoring- und Berichterstattungsrahmen und das Fehlen einer langfristigen Finanzierung untergraben die Rechenschaftspflicht im Rahmen des EU-Aktionsplans**

**32** Um die Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, sollte ein Aktionsplan klare Ziele, zeitlich begrenzte Maßnahmen sowie eine Reihe von Indikatoren für die Leistungsüberwachung enthalten. Bestimmungen über Finanzierung, regelmäßige Berichterstattung, Bewertung und Überarbeitung sind ebenfalls wesentliche Bestandteile eines Aktionsplans.

**33** Einige Ziele des Aktionsplans der EU enthalten allgemeine Formulierungen wie "verstärken", die für eine Messung nicht geeignet sind. Für den EU-Aktionsplan als Ganzes gibt es keine allgemeinen zentralen Leistungsindikatoren. Darüber hinaus umfasst die Hälfte der Maßnahmen (Maßnahmen 1, 2, 4, 5 und 8) keine zentralen Leistungsindikatoren, und die Maßnahmen sind entweder nicht eindeutig definiert oder nicht terminiert (siehe auch [Anhang IV](#)).

**34** Der Zeitrahmen der Maßnahmen variiert von kurz- bis langfristig, einige sind konkret und terminiert ("Bis März 2019 werden die Kommission und die Hohe Vertreterin in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Frühwarnsystem [...] einrichten"), während andere vage gehalten sind ("[...] die Mitgliedstaaten sollten ihre eigenen Anstrengungen zur Vermittlung der Werte und Strategien der Union erheblich verstärken").

**35** Der EU-Aktionsplan ging nicht mit einem speziellen Monitoring- und Bewertungsrahmen einher (dies gilt ebenfalls für den jüngst veröffentlichten Europäischen Aktionsplan für Demokratie). Eine Bewertung des Plans als Ganzes war nicht vorgesehen, und eine Gesamtbewertung wurde bisher noch nicht durchgeführt. Rückmeldungen zur Umsetzung des Plans in den Mitgliedstaaten werden nicht zentral erfasst und nicht zusammengeführt. Jede Vertretung führt ihre eigene Kommunikationskampagne durch und erhebt Statistiken. Der Hof hat jedoch keine Hinweise dafür gefunden, dass diese Statistiken von der Kommission als Ausgangswert oder dazu verwendet werden, gewonnene Erkenntnisse zu nutzen oder bewährte

Verfahren zu ermitteln. Es gibt keine Berichterstattung, die über die Aussage hinausgeht, dass einige Aktivitäten zur Kategorie der Bemühungen zur Bekämpfung von Desinformation gehören. Beispielsweise werden Instrumente wie das interne Wiki der Kommission zur Widerlegung von Mythen oder der Newsletter gegen Desinformation nicht im Hinblick auf das Engagement der Mitgliedstaaten überwacht (z. B. mit Hilfe von Umfragen, Nutzerstatistiken oder Indikatoren).

**36** Die Kommission und der EAD stellen verschiedenen Arbeitsgruppen und Vorbereitungsgremien des Rates regelmäßig aktualisierte Informationen über die bei der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen spezifischer Säulen des EU-Aktionsplans erzielten Fortschritte zur Verfügung. Diese Berichterstattung ist jedoch nicht öffentlich zugänglich und umfasst nicht den gesamten Aktionsplan der EU.

**37** Zwar wurden zu bestimmten Aspekten des EU-Aktionsplans gesonderte Berichte erstellt (eine Bewertung des Verhaltenskodex und ein Bericht der Kommission über die Europawahl), jedoch wurde nur ein Bericht über die Umsetzung des EU-Aktionsplans als Ganzes veröffentlicht. Dies erfolgte am 14. Juni 2019, also sechs Monate nach der Vorstellung des EU-Aktionsplans selbst.

**38** Dieser erste Durchführungsbericht deckt zwar alle Säulen des EU-Aktionsplans ab, weist jedoch eine Reihe von Mängeln auf:

- Er stellt keine Leistungsmessgröße zur Verfügung.
- Mit Ausnahme des Verhaltenskodex erfolgt die Berichterstattung für jede Säule vorwiegend in Form einer allgemeinen Beschreibung, während es für die jeweiligen Maßnahmen keine ausführliche Berichterstattung gibt.
- Es gibt keinen Anhang zur Berichterstattung, der sich auf einzelne Projekte im Zusammenhang mit dem EU-Aktionsplan bezieht.
- Die Angabe, wann mit dem nächsten Durchführungsbericht zu rechnen ist, fehlt.

**39** Die Bekämpfung von Desinformation ist ein Bereich, der sich ständig weiterentwickelt und über den regelmäßig Bericht erstattet werden sollte. In der Gemeinsamen Mitteilung über die Bekämpfung von Desinformation im

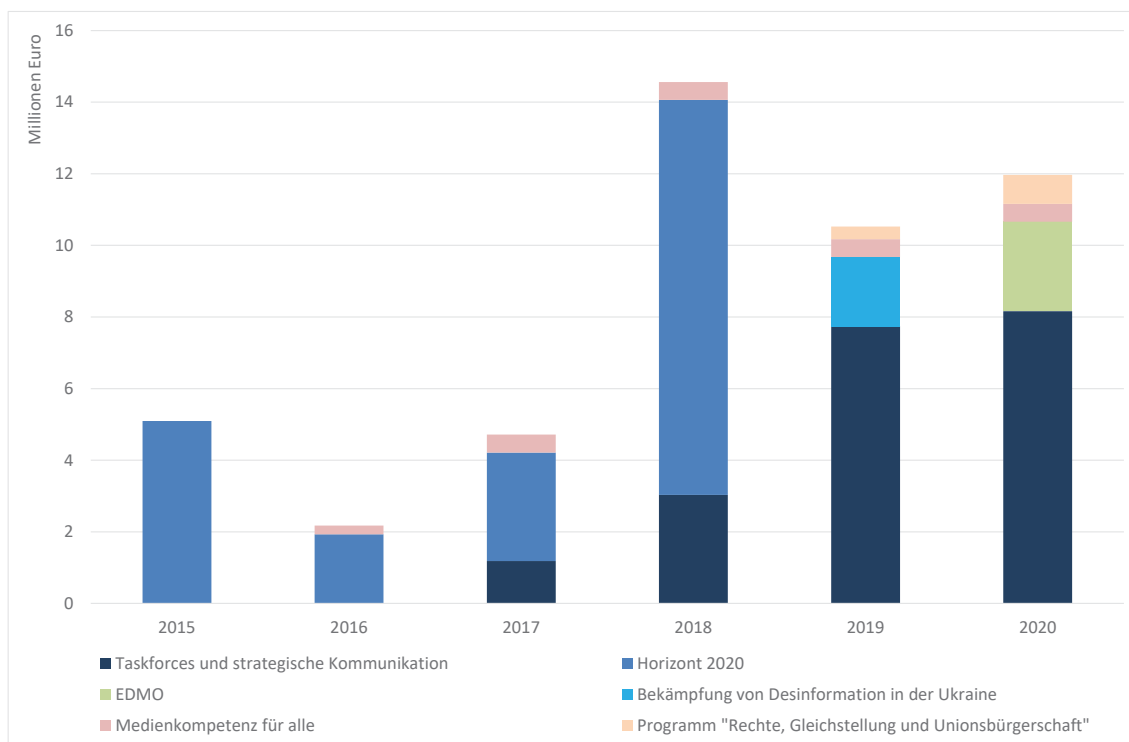
Zusammenhang mit COVID-19 wurde die Notwendigkeit einer regelmäßigen Berichterstattung anerkannt<sup>14</sup>.

**40** Dem EU-Aktionsplan mangelt es an einem speziellen Finanzierungsplan, der die Kosten aller Aktivitäten abdeckt, die verschiedenen Einrichtungen übertragen wurden. Die Mittel stammen aus unterschiedlichen Quellen, und der EU-Aktionsplan enthält keine Bestimmungen zur Sicherung einer langfristigen Finanzierung, obwohl einige der in dem Plan genannten Veranstaltungen wiederholt stattfinden. *Anhang II* gibt einen Überblick über die Haushaltsmittel, die für die verschiedenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation bereitgestellt wurden. Daraus geht hervor, dass die Hauptfinanzierungsquelle von Jahr zu Jahr unterschiedlich ist und ein Mangel an finanzieller Planung besteht (siehe auch Ziffern *50-51*). Die Kommission und der EAD weisen Ausgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Desinformation nicht immer gesondert als solche aus (sie erhalten keinen spezifischen Interventionscode) – solche Informationen sind nur für diese Prüfung erhoben worden. *Abbildung 2* gibt einen Überblick über alle EU-Mittel zur Bekämpfung von Desinformation im Zeitraum 2015-2020 (ausgenommen Tätigkeiten, die indirekt zur Bekämpfung von Desinformation beitragen, wie etwa die proaktiven Kommunikationsaktivitäten in der Nachbarschaft der EU).

---

<sup>14</sup> Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion, [JOIN\(2020\) 8 final](#), 10.6.2020, S. 7.

## Abbildung 2 – Alle EU-Mittel zur Bekämpfung von Desinformation im Zeitraum 2015-2020



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission und des EAD.

**41** Außerdem ist der EU-Aktionsplan seit seiner Vorlage im Jahr 2018 noch nicht aktualisiert worden. Beispielsweise stehen einige Maßnahmen ausschließlich im Zusammenhang mit der Europawahl 2019 oder der Europäischen Woche der Medienkompetenz 2019 – beides Veranstaltungen, die bereits der Vergangenheit angehören. Desinformation ist ein Bereich, der sich stetig weiterentwickelt. Die eingesetzten Taktiken, die hinter Desinformationskampagnen stehende Technologie und die beteiligten Akteure ändern sich ständig<sup>15</sup>. Der Rat hob ferner hervor, dass der EU-Aktionsplan regelmäßig überprüft und aktualisiert werden muss (siehe Ziffer 10).

**42** Bestimmte Maßnahmen, die ursprünglich im EU-Aktionsplan enthalten waren, werden zwar in der Mitteilung zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 (Juni 2020), im Europäischen Aktionsplan für Demokratie und im Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste ausgeweitet, doch kann dies nicht als umfassende Aktualisierung des Plans betrachtet werden. Dass Maßnahmen mit ähnlichen Zielen in mehrere Aktionspläne und Initiativen aufgenommen wurden, erschwert zudem die Koordinierung und erhöht dadurch das Risiko von Ineffizienzen.

<sup>15</sup> Automated tackling of disinformation, Studie des EPRS, März 2019.

## Die Umsetzung des EU-Aktionsplans verläuft zwar weitgehend planmäßig, es zeigten sich dabei jedoch auch eine Reihe von Mängeln

**43** In diesem Abschnitt wird die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen jeder der vier Säulen des EU-Aktionsplans bewertet und beurteilt, inwieweit sie die Art und Weise, wie die EU gegen Desinformation vorgeht, verbessert haben.

### Die Taskforces für strategische Kommunikation spielen zwar eine wichtige Rolle, sind aber weder personell noch finanziell hinreichend ausgestattet, um auf neu auftretende Bedrohungen reagieren zu können

**44** Im Rahmen der ersten Säule des EU-Aktionsplans untersuchte der Hof die Stratcom-Taskforces des EAD. Er betrachtete ihr Mandat und ermittelte, ob sie über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen verfügten. In diesem Zusammenhang untersuchte der Hof auch Rolle und Position von EUvsDisinfo, einem Vorzeigeprojekt der EU bei der Bekämpfung von Desinformation.

### Die Mandate der Stratcom-Taskforces decken nicht das gesamte Spektrum der Desinformationsakteure ab

**45** Die Stratcom-Taskforces haben nicht nur die Fähigkeit der EU verbessert, externe Desinformationsaktivitäten vorherzusehen und darauf zu reagieren (die Mandate der Stratcom-Taskforces erstrecken sich nicht auf Desinformation, die innerhalb der EU erzeugt wird), sondern auch in erheblichem Maße zur wirksamen Kommunikation und Förderung der EU-Politik in den Nachbarregionen beigetragen.

**46** Die Mandate der drei Stratcom-Taskforces (East, Westbalkan und South) sind aus einer Reihe von Schlussfolgerungen des Rates hervorgegangen, wobei es Unterschiede bei den Aufgaben und der Ausrichtung gibt. So umfasst beispielsweise das Mandat der East StratCom Task Force ausdrücklich die Aufgabe, "Russlands laufenden Desinformationskampagnen entgegenzuwirken"<sup>16</sup>. Das Mandat der East StratCom Task Force war auf einen einzigen externen böswilligen Akteur und nicht auf den Schutz Europas vor Desinformation unabhängig von ihrer Quelle ausgerichtet.

**47** Dies war bei den beiden anderen Stratcom-Taskforces, die ursprünglich auf eine Verstärkung der Kommunikationsaktivitäten in ihren jeweiligen Regionen abzielten,

---

<sup>16</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu den Außenbeziehungen (19. März 2015), Ratsdokument EUCO 11/15.



nicht der Fall. Die South StratCom Task Force wurde eingerichtet, um die südliche Nachbarschaft der EU und die Golfregion abzudecken, während die Taskforce für den Westbalkan geschaffen wurde, um die strategische Kommunikation in der Region zu verbessern. Bis zu den Schlussfolgerungen des Rates von Dezember 2019<sup>17</sup> war die Bekämpfung von Desinformation keine zentrale Priorität der beiden Taskforces. Nur für die East StratCom Task Force wurde die Befähigung, Desinformationsaktivitäten vorherzusehen, anzugehen und abzuwehren, als ausdrückliches Ziel festgelegt. In **Table 2** sind die Ziele der einzelnen Stratcom-Taskforces zum Zeitpunkt der Prüfung aufgeführt.

**Table 2 – Die Ziele der Stratcom-Taskforces im Vergleich**

Stratcom-Taskforce	East	Westbalkan	South
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ wirksame <b>Kommunikation</b> und Vermittlung der politischen Maßnahmen der Union gegenüber den Ländern der östlichen Nachbarschaft (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Republik Moldau und Ukraine);</li> <li>○ Stärkung der allgemeinen <b>Medienlandschaft</b> in den Ländern der östlichen Nachbarschaft und den Mitgliedstaaten, darunter die Förderung der Medienfreiheit und die Stärkung der unabhängigen Medien;</li> <li>○ bessere <b>Befähigung</b> der Union, <b>Desinformationsaktivitäten</b> durch die Russische Föderation <b>vorherzusehen, anzugehen</b> und <b>abzuwehren</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Stärkung der <b>Kommunikation</b> der Union in der Region zur Unterstützung der EU-Erweiterungspolitik und des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses</li> <li>○ Beitrag zu einer fundierten Debatte über die EU und die Region, u. a. durch die <b>Bekämpfung von Desinformation</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ wirksame und <b>strategische Kommunikation</b> und Vermittlung der politischen Maßnahmen der Union</li> <li>○ Schließung der Lücke im Bereich der politischen Kommunikation</li> <li>○ Unterstützung und Förderung der <b>Medienfreiheit</b> in der Region</li> <li>○ Bekämpfung von Fehleinschätzungen in Bezug auf die EU und <b>Desinformation</b> in der Region</li> </ul>

Quelle: EAD.

**48** Die drei Stratcom-Taskforces sind breit über verschiedene Regionen verteilt und auf verschiedene Desinformationsakteure ausgerichtet. Dennoch konzentrieren sich die Medienbeobachtungsaktivitäten der Stratcom-Taskforces weitgehend auf international präsente russische Medien, offizielle russische Kommunikationskanäle,

<sup>17</sup> Schlussfolgerungen des Rates "Zusätzliche Anstrengungen zur Stärkung der Resilienz und zur Abwehr hybrider Bedrohungen" (10. Dezember 2019), Ratsdokument 14972/19.

prorussische Medien sowie Medien, die vom russischen Narrativ inspiriert sind und in der EU und ihrer Nachbarschaft tätig sind. Aus der Analysetätigkeit des EAD geht jedoch hervor, dass von anderen Akteuren wie China inzwischen in unterschiedlichem Ausmaß ebenfalls eine ernste Bedrohung im Hinblick auf Desinformation ausgeht. In diesem Zusammenhang hat der neue Sonderausschuss des Europäischen Parlaments zu Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation (INGE) auch Anhörungen abgehalten, in denen potenzielle von Drittländern ausgehende Bedrohungen erörtert wurden<sup>18</sup>.

**49** Das Mandat der Stratcom-Taskforces ist politischer Natur, ohne aber eine ausdrückliche Darlegung der politischen Ziele zu enthalten und durch eine solide Rechtsgrundlage untermauert zu werden. Gemäß Maßnahme 2 des EU-Aktionsplans sollte die Hohe Vertreterin die Mandate der Taskforces Westbalkan und South überarbeiten, nicht aber das der East Stratcom Task Force. Diese Überarbeitung ist jedoch ausgeblieben. Der EAD ist der Auffassung, dass die im Dezember 2019 verabschiedeten Schlussfolgerungen des Rates, in denen ausdrücklich festgehalten ist, dass es "zu den Aufgaben aller drei Taskforces gehört [...], Desinformationsaktivitäten ausländischer staatlicher Akteure und externer nicht-staatlicher Akteure kontinuierlich erkennen, untersuchen und gegen sie vorgehen zu können"<sup>19</sup>, eine hinreichende Grundlage für eine (erneute) Bestätigung ihres Mandats bieten. Der Rat ersuchte den EAD ferner, zu ermitteln, welcher Bedarf und welche Möglichkeiten bestehen, seine Aktivitäten in anderen Regionen zu verstärken, was zeigt, dass die politische Unterstützung für die Erweiterung des Aktionsradius der Stratcom-Taskforces vorhanden ist.

### **Die Stratcom-Taskforces verfügen über keine spezifische und stabile Finanzierungsquelle**

**50** Bei ihrer Einrichtung im Jahr 2015 erhielt die East StratCom Task Force keine eigene Mittelausstattung, sondern wurde im Rahmen der Verwaltungsausgaben des EAD und des Dienstes für außenpolitische Instrumente der Kommission finanziert. Durch den EU-Aktionsplan wurden die Mittel für die Stratcom-Taskforces des EAD aufgestockt. Der Bereich der strategischen Kommunikation ist sogar der einzige Teil

---

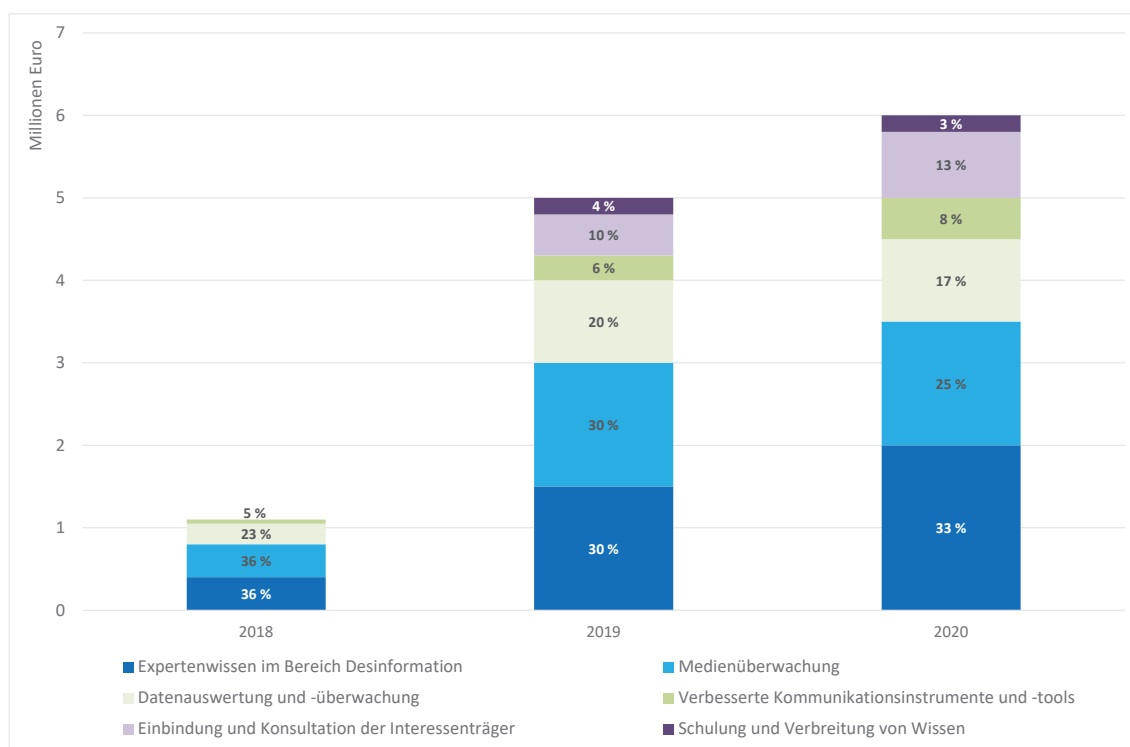
<sup>18</sup> European Parliament Hearing on foreign interference on 25 and 26 January 2021: China, Iran, India and Saudi Arabia and UAE; European Parliament Hearing on Foreign Interference on 1 February 2021: Turkey and Russia.

<sup>19</sup> [Zusätzliche Anstrengungen zur Stärkung der Resilienz und zur Abwehr hybrider Bedrohungen](#) – Schlussfolgerungen des Rates (10. Dezember 2019), Ratsdokument [14972/19](#).

des Aktionsplans, bei dem die spezifische Mittelausstattung erhöht wurde. Wie aus [Abbildung 2](#) zu ersehen ist, hat sich die Mittelausstattung für die Stratcom-Taskforces und die strategische Kommunikation seit Einführung des Aktionsplans fast vervierfacht.

**51** Obwohl Desinformation nicht nur kurzfristig eine Bedrohung darstellt, mangelt es den Stratcom-Taskforces an einer stabilen Finanzierungsquelle, was ihre Nachhaltigkeit gefährden könnte. Eine wichtige Finanzierungsquelle für die Stratcom-Taskforces war beispielsweise die vorbereitende Maßnahme "StratCom Plus" des Europäischen Parlaments (siehe [Anhang II](#)). Vorbereitende Maßnahmen sind naturgemäß darauf ausgerichtet, neue Maßnahmen wie Politiken, Rechtsvorschriften und Programme vorzubereiten. [Abbildung 3](#) veranschaulicht, wie die zusätzlichen Mittel für die Verbesserung der verschiedenen Kapazitäten zugewiesen wurden.

### Abbildung 3 – Finanzierung der verschiedenen StratCom-Kapazitäten des EAD durch die vorbereitende Maßnahme "StratCom Plus" (2018-2020)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des EAD.

**52** Die Bedeutung der Finanzierung und einer angemessenen Ressourcenausstattung wurde bei zahlreichen Gelegenheiten<sup>20</sup> betont, unter anderem vom Europäischen Parlament<sup>21</sup>, den Mitgliedstaaten<sup>22</sup> und der Zivilgesellschaft<sup>23</sup>. Die Interessenträger sind jedoch unterschiedlicher Meinung darüber, welche Prioritäten bei der Verwendung der verfügbaren EU-Mittel zur Bekämpfung von Desinformation gesetzt werden sollten. Bei den vom Hof durchgeführten Befragungen äußerten einige Mitgliedstaaten die Ansicht, dass mehr Gewicht auf die Analyse und das Monitoring derjenigen Quellen und Akteure gelegt werden sollte, denen Desinformation eher zugeschrieben werden kann. Andere plädierten dafür, die Mittelausstattung für positive Kommunikation zu erhöhen.

### **Personalbedarf noch nicht gedeckt**

**53** Im EU-Aktionsplan war vorgesehen, das StratCom-Referat noch vor der Wahl zum Europäischen Parlament um 11 Stellen zu verstärken; mittelfristig sollten Beamtenstellen sowie neue Stellen in den EU-Delegationen geschaffen werden, um bis Ende 2020 "einen Anstieg um insgesamt 50-55 Mitarbeiter zu erreichen". Der Einstellungsplan wurde in drei Phasen umgesetzt: (1) Umverteilung von Vertragsbediensteten innerhalb des EAD, (2) Einstellung von Personal für das StratCom-Team und (3) Einstellung von zusätzlichem Personal in den 27 EU-Delegationen in der EU-Nachbarschaft.

**54** Die Einstellung und Umverteilung von Personal im StratCom-Referat ist noch im Gange. Im Oktober 2020 waren dort 37 Mitarbeiter beschäftigt. Damit war der im EU-Aktionsplan vorgesehene Anstieg um insgesamt 50-55 Mitarbeiter noch nicht erreicht. Einer der Gründe, warum sich die Erreichung dieses Ziels als schwierig erwiesen hat, liegt darin, dass viele StratCom-Mitarbeiter vom Rat, von der Kommission und von den

---

<sup>20</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Juni 2018 und Schlussfolgerungen des Rates von Dezember 2019 über zusätzliche Anstrengungen zur Stärkung der Resilienz und zur Abwehr hybrider Bedrohungen.

<sup>21</sup> [P8\\_TA\(2019\) 0187](#), [P9\\_TA\(2019\) 0031](#).

<sup>22</sup> [Information Manipulation: a Challenge for Our Democracies](#). Bericht des im französischen Außenministerium angesiedelten Analyse-, Planungs- und Strategiezentrums (Centre d'analyse, de prévision et de stratégie, CAPS) und des zum französischen Verteidigungsministerium gehörenden Instituts für strategische Forschung (Institut de recherche stratégique de l'École militaire, IRSEM), Frankreich, August 2018.

<sup>23</sup> Beispielsweise [Democratic Defense against Disinformation](#), Atlantic Council, Februar 2018; [GMF Policy Paper No. 21](#), August 2019; [Winning the Information War](#), CEPA, August 2016.

Mitgliedstaaten abgeordnet werden und die Abordnung einiger Mitarbeiter beendet wurde.

**55** Fast alle Personalaufstockungen (einschließlich aller Personalumverteilungen) betrafen Vertragsbedienstete: Nach Angaben des EAD ist es nicht einfach, Beamte anzuwerben, die über die Fachkenntnisse und Fähigkeiten verfügen, die für die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben erforderlich sind. Für Vertragsbedienstete gilt trotz ihres wichtigen Beitrags jedoch eine Dienstzeitbegrenzung von sechs Jahren.

**56** Die andere Gruppe, auf die ein erheblicher Teil der Stratcom-Kapazitäten entfällt, besteht aus abgeordneten nationalen Sachverständigen. Letztere haben vor allem die Arbeit der East StratCom Task Force und in jüngster Zeit die Arbeit der Stratcom-Taskforce Westbalkan unterstützt. Ihre Abordnung kommt nicht nur dem EAD, sondern auch ihrem jeweiligen Herkunftsland zugute, da sie ihr Fachwissen erweitern und engere Verbindungen zum EAD herstellen. Ein übermäßiger Rückgriff auf Abordnungen kann jedoch zu Unsicherheit hinsichtlich der Personalausstattung und zu einem regelmäßigen Verlust des institutionellen Gedächtnisses und Fachwissens aufgrund häufiger Personalwechsel führen. All diese Faktoren könnten den Aufbau von institutionellem Gedächtnis und Fachwissen beeinträchtigen.

**57** Angesichts der COVID-19-Pandemie und der zusätzlichen Arbeitsbelastung, die sie für die Taskforces mit sich gebracht hat, besteht die Gefahr, dass der EAD mit seiner derzeitigen Personalverteilung und -ausstattung nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen wird, um mit neuen Trends und Entwicklungen, wie neuen Bedrohungsquellen und Desinformationsstrategien und -taktiken, Schritt zu halten. Darüber hinaus könnte die Forderung des Rates, die strategischen Kommunikationsaktivitäten in anderen Regionen zu verstärken (siehe Ziffer **10**), seine begrenzten Personalkapazitäten noch weiter unter Druck setzen.

**58** Eine wirksame Datenanalyse ist nicht nur für das Monitoring, die Aufdeckung und die Analyse von Desinformation von entscheidender Bedeutung, sondern auch als Grundlage für fundierte, faktengestützte strategische Erkenntnisse und politische Entscheidungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung gehörten der Datenanalyseeinheit des StratCom-Referats in Vollzeit beschäftigte interne Analysten an, die von externen Auftragnehmern unterstützt wurden. Die Mitte 2019 eingerichtete Einheit unterstützt die Arbeit der Stratcom-Taskforces und das Frühwarnsystem im Rahmen der zweiten Säule des EU-Aktionsplans. Ihre Analysen werden hauptsächlich auf Anfrage und ad hoc durchgeführt. Darüber hinaus ist ihre Arbeit nicht in strukturierter Weise in die Arbeit aller Stratcom-Taskforces integriert. Der Rückgriff auf externe Auftragnehmer kann zwar Flexibilität bieten, doch sind interne Kapazitäten für die kurzfristige

Bereitstellung sensibler Analysen und für den Aufbau von institutionellem Gedächtnis und Fachwissen von entscheidender Bedeutung.

### **Die Auswirkungen der Arbeit der Stratcom-Taskforces zu messen, bleibt eine Herausforderung**

**59** Die größten Herausforderungen im Bereich der strategischen Kommunikation sind nach wie vor die Messung der Anfälligkeit und der Auswirkungen von Desinformation sowie das Bestreben, diese zu verstehen, zu analysieren und darauf zu reagieren. U. a. mit Hilfe von Meinungsumfragen bewertet die Kommission die Wirksamkeit strategischer Kommunikation, die beeinflussen soll, wie die EU in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Eine Zuordnung der Ergebnisse dieser Erhebungen zu den Maßnahmen der EU ist jedoch schwierig.

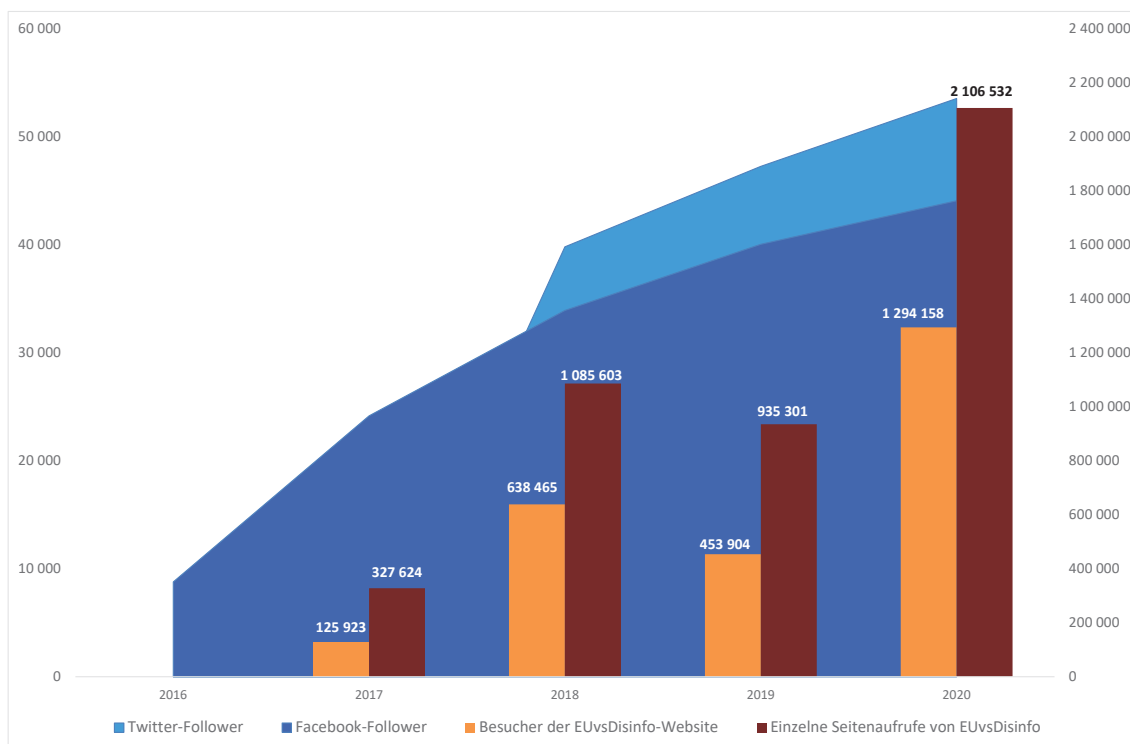
**60** Über die Kommunikationskampagnen hinaus haben die Stratcom-Taskforces die Auswirkungen ihrer Arbeit nicht gemessen. Darüber hinaus verfügte keine von ihnen über eine Evaluierungsfunktion, um ihre Wirksamkeit zu bewerten und mögliche Bereiche mit Verbesserungsbedarf zu ermitteln.

### **Der Umstand, dass EUvsDisinfo beim EAD angesiedelt ist, führt zu Unsicherheit hinsichtlich des letztendlichen Zwecks des Projekts**

**61** EUvsDisinfo ist das öffentliche Gesicht und Vorzeigeprojekt der Bemühungen der Union zur Bekämpfung von Desinformation und das wichtigste Produkt der East StratCom Task Force gegen Desinformation. Es verfügt über eine durchsuchbare Open-Source-Datenbank, die am 1. Oktober 2020 mehr als 9 700 Fälle von Desinformation enthielt. Das Hauptmaterial auf der Website EUvsDisinfo wird in fünf EU-Sprachen veröffentlicht. Der Rest ist nur in englischer und russischer Sprache verfügbar. Dem EAD zufolge bildete die anfängliche Ausrichtung auf russische Desinformation die Grundlage für einen einzigartigen und bahnbrechenden Ansatz; vergleichbare Initiativen der Regierungen der Mitgliedstaaten gibt es nicht.

**62** Seit seiner Einführung im Jahr 2015 hat EUvsDisinfo die Sichtbarkeit im Internet kontinuierlich erhöht (siehe [Abbildung 4](#)), indem es Beispiele für russische Desinformation katalogisiert, analysiert und veröffentlicht hat. Viele Interessenträger bestätigten, dass EUvsDisinfo maßgeblich dazu beigetragen hat, für die Gefahr zu sensibilisieren, die von russischer Desinformation für die EU und ihre Mitgliedstaaten ausgeht, und Einfluss darauf zu nehmen, wie diese wahrgenommen wird.

## Abbildung 4 – EUvsDisinfo: Anzahl der Besucher, einzelne Seitenaufrufe und Follower auf Twitter und Facebook



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen des EAD.

**63** Allerdings erntete EUvsDisinfo in der Vergangenheit auch Kritik. So wurde sie im Jahr 2018 vom niederländischen Parlament dafür kritisiert<sup>24</sup>, dass russische Desinformation fälschlicherweise einer Veröffentlichung der einheimischen niederländischen Presse zugeschrieben worden war. Darüber hinaus stellen einige auf EUvsDisinfo veröffentlichte Fälle für die Demokratien der EU keine Bedrohung dar.

**64** Abgesehen davon, weitere Beispiele für russische Desinformation zu liefern – eine mittlerweile bekannte und identifizierte Bedrohung – ist unklar, welche Rolle EUvsDisinfo in Zukunft spielen und welchen Auftrag es erfüllen soll. Trotz der Behauptungen des EAD, dass EUvsDisinfo unabhängig sei und nicht den offiziellen Standpunkt der EU wiedergebe, ist seine Ansiedlung beim EAD fragwürdig. Dies wirft die Frage auf, ob ein solches Instrument von einer öffentlichen Behörde (wie dem EAD) gehostet und verwaltet werden sollte oder ob sein Betrieb unter der Verantwortung einer zivilgesellschaftlichen Organisation erfolgen sollte.

<sup>24</sup> Offizielle bekendmakingen.

## **Das Frühwarnsystem hat die Mitgliedstaaten zwar zusammengeführt, sein Potenzial wurde jedoch nicht voll ausgeschöpft**

**65** Die Einrichtung des Frühwarnsystems ist die wichtigste Maßnahme im Rahmen der zweiten Säule des EU-Aktionsplans (Maßnahme 3). Im Plan wird konstatiert, dass die "ersten Stunden nach der Veröffentlichung der Desinformation [...] für die Erkennung, Analyse und Abwehr dieser Desinformation entscheidend" sind. Das Frühwarnsystem wurde im März 2019 innerhalb der im Plan festgelegten Frist eingerichtet. Es besteht aus zwei zentralen Elementen: einem Netzwerk nationaler Kontaktstellen und einer Internet-Plattform, die "über eine eigens dafür errichtete technologische Infrastruktur in Echtzeit vor Desinformationskampagnen warnt. So können Daten und Bewertungen leichter ausgetauscht werden, sodass ein gemeinsames Lagebewusstsein sowie eine koordinierte Zuweisung und Abwehr ermöglicht und ein zeit- und ressourceneffizientes Vorgehen sichergestellt werden"<sup>25</sup>. Der EAD stellt das Sekretariat für das Frühwarnsystem und betreibt die Website.

**Obwohl das Frühwarnsystem ein nützliches Instrument war, um Informationen auszutauschen, hatte es zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Warnmeldungen ausgegeben und wurde nicht genutzt, um gemeinsame Maßnahmen zu koordinieren**

**66** Um wirksam funktionieren zu können, muss das Frühwarnsystem rechtzeitig Warnmeldungen ausgeben, eine gemeinsame Zuweisung und Abwehr koordinieren und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen erleichtern können. Der Hof untersuchte, ob das Frühwarnsystem, wie im EU-Aktionsplan vorgesehen, vor der Europawahl 2019 betriebsbereit war. Außerdem bewertete der Hof dessen Aktivitäten und den Grad des Engagements seiner Teilnehmer.

**67** Der Hof stellte fest, dass das System, wie im EU-Aktionsplan vorgesehen, im März 2019 zügig eingerichtet wurde. Zwar hat es die Mitgliedstaaten und die EU-Organen zusammengebracht und den Informationsaustausch erleichtert, zum Zeitpunkt der Prüfung hatte es jedoch noch keine Warnmeldungen ausgegeben und anders als ursprünglich geplant keine koordinierte gemeinsame Zuweisung und Abwehr ermöglicht.

**68** Die meisten der während der Prüfung des Hofes befragten Interessenträger äußerten sich positiv zum Frühwarnsystem. Ihrer Ansicht nach wurde damit eine große Lücke im Ökosystem zur Bekämpfung von Desinformation geschlossen, indem mit seiner Einrichtung eine Gemeinschaft geschaffen worden sei. Dies wurde auch durch

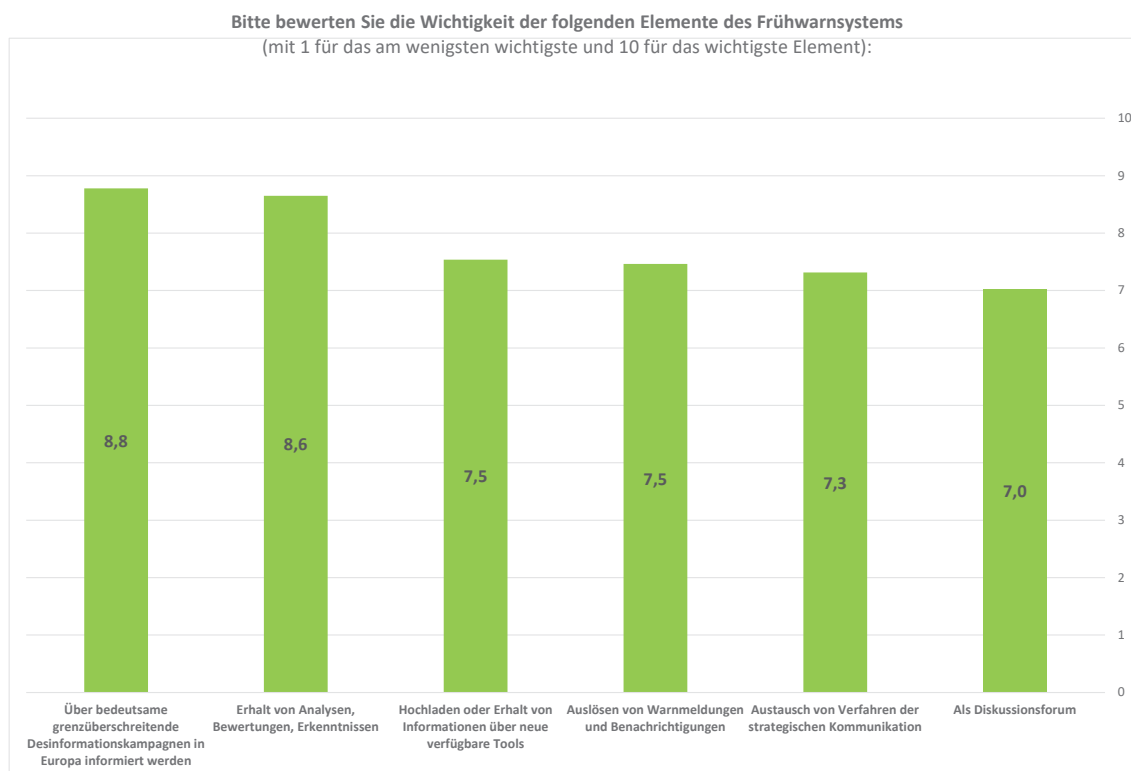
---

<sup>25</sup> Aufgabenbeschreibung des Frühwarnsystems.



die Umfrage des Hofes unter den Mitgliedstaaten bestätigt: Mit dem Frühwarnsystem erhalten diese die Möglichkeit, Informationen auszutauschen, neue Erkenntnisse zu gewinnen und ihre Möglichkeiten gegenseitig zu erweitern. **Abbildung 5** zeigt die Aspekte, die von den nationalen Kontaktstellen für das Frühwarnsystem am meisten geschätzt werden.

### Abbildung 5 – Bewertung der Wichtigkeit der Elemente des Frühwarnsystems durch die Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**69** Trotz dieser positiven Beurteilung des Frühwarnsystems als Instrument für den Informationsaustausch fand der Hof keine Hinweise darauf, dass die über das System ausgetauschten Informationen Auslöser für wesentliche politische Entwicklungen auf Ebene der Mitgliedstaaten gewesen wären. Die Entwicklung eines gemeinsamen Lagebewusstseins bleibt für das Frühwarnsystem eine Herausforderung, deren Bewältigung durch das Fehlen harmonisierter und kohärenter Definitionen, z. B. des Begriffs "Desinformation", die unterschiedlichen Auffassungen in Bezug auf die Quellen der Desinformation, die zu ergreifenden Gegenmaßnahmen, den Grad der Abwehrbereitschaft usw. sowie durch das Fehlen einer gemeinsamen Risikobewertung erschwert wird.

**70** Angesichts der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament wurde bei Einführung des Frühwarnsystems die Ausgabe von Warnmeldungen in Echtzeit zur raschen Reaktion auf Desinformationskampagnen als vorrangiger Zweck des Systems

betrachtet. Für das StratCom-Team ging es jedoch vor allem darum, Fachleute aus der Praxis zusammenzubringen und eine Gemeinschaft zu schaffen, da es in der EU zuvor keinen solchen Mechanismus gab. Diese unterschiedlichen Motive haben dazu geführt, dass den Interessenträgern und der breiten Öffentlichkeit nicht gänzlich klar ist, welche Aufgabe das Frühwarnsystem genau erfüllt.

**71** Es wurde ein Warnmechanismus für extreme Notfallsituationen entwickelt, der zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch noch nicht aktiviert war. Als qualitative Auslöseschwelle für das Warnsystem wurde festgelegt: jede Desinformationskampagne, die erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen hat (d. h. ein gezielter Angriff auf mehrere Länder). Eine quantitative Bewertung dieser Auslöseschwelle ist jedoch nicht möglich.

**72** Neben seiner Warnfunktion sollte das Frühwarnsystem auch dazu beitragen, Desinformationsangriffe einer Quelle zuzuordnen und eine koordinierte Reaktion zu fördern. Diese Koordinierungsfähigkeit des Frühwarnsystems wurde jedoch noch nicht getestet.

#### **Am Frühwarnsystem und seinen Aktivitäten ist nur eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten beteiligt**

**73** Das Frühwarnsystem bringt die Kontaktstellen der Mitgliedstaaten, das Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse des EAD, die Europäische Kommission (insbesondere die Generaldirektionen CNECT, JUST und COMM), das Europäische Parlament und das Generalsekretariat des Rates zusammen. Vertreter der NATO und des Krisenreaktionsmechanismus der G7 sind am Frühwarnsystem beteiligt. Auch externe Sachverständige, u. a. aus der Zivilgesellschaft, sowie Online-Plattformen nehmen gelegentlich an den Sitzungen zum Frühwarnsystem teil. In der Regel finden die Sitzungen der nationalen Kontaktstellen vierteljährlich statt, doch der Grad des Engagements ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Der Großteil der Aktivitäten wird auf Initiative eines Drittels der Mitgliedstaaten durchgeführt, das regelmäßiger und aktiver an den Sitzungen teilnimmt.

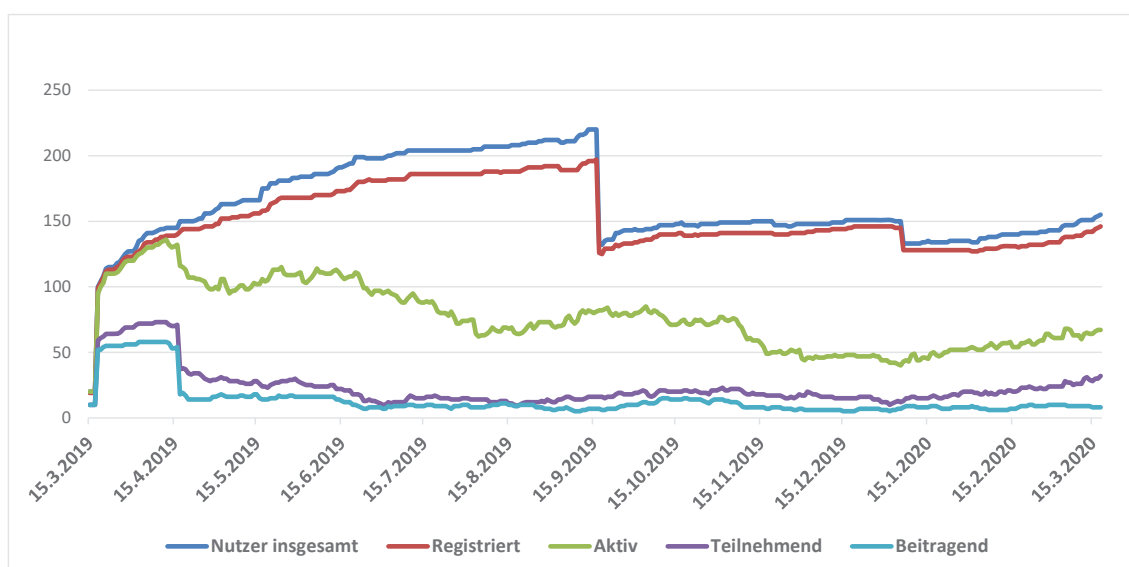
#### **Jüngste Statistiken deuten auf einen Rückgang der Aktivitäten hin**

**74** Aus den von der Plattform erstellten Statistiken geht eine Reihe von Trends hervor. Erstens werden die Aktivitäten von einer kleinen Zahl von Kernnutzern durchgeführt, während die übrigen Nutzer deutlich passiver sind. Zweitens erreichte das Ausmaß der Aktivitäten seit Einführung des Systems um zwei wichtige Ereignisse herum einen Höchststand: während der Wahl zum Europäischen Parlament und in den ersten Wochen nach dem allgemeinen Lockdown Mitte März 2020. Im letzteren Fall

waren die Aktivitäten jedoch seitdem rückläufig und stabilisierten sich Ende August 2020 auf einem Niveau, das etwa halb so hoch war wie im Mai.

**75** Die Nutzerstatistiken deuten auf einen Rückgang der Aktivitäten hin. Wie aus **Abbildung 6** hervorgeht, ist beispielsweise die durchschnittliche Anzahl der Seitenaufrufe pro Tag zurückgegangen (sogar in den spezifischen Teilen des Frühwarnsystems, deren Fokus auf Desinformation zu COVID-19 liegt). Darüber hinaus hat die Zahl der aktiv teilnehmenden Nutzer seit der Wahl zum Europäischen Parlament Ende Mai 2019 kontinuierlich abgenommen. Auch wenn diese Parameter kein vollständiges Bild der Situation vermitteln, weisen sie darauf hin, dass das Potenzial der Plattform nicht voll ausgeschöpft wird.

### Abbildung 6 – Durchschnittliche Anzahl der Nutzer des Frühwarnsystems von März 2019 bis März 2020



Quelle: StratCom-Team des EAD. Die beiden Einbrüche bei der Anzahl der Nutzer sind das Ergebnis der Vorgabe vom August, Nutzerkonten, die länger als drei Monate inaktiv waren, zu deaktivieren.

### Die Zusammenarbeit mit Online-Plattformen und bestehenden Netzwerken ist überwiegend informell

**76** Dem EU-Aktionsplan zufolge sollten Online-Plattformen – insbesondere in Wahlkampfzeiten – mit den Kontaktstellen für das Frühwarnsystem zusammenarbeiten, um zeitnah einschlägige Informationen bereitzustellen. Ein Protokoll, in dem die Zusammenarbeit zwischen dem Frühwarnsystem und den Online-Plattformen festgelegt ist, gibt es jedoch nicht. Da das StratCom-Team die Zahl der gemeldeten Fälle nicht überwacht, ist es zudem nicht möglich, die Leistung des Systems in diesem Bereich zu bewerten.

## Der Verhaltenskodex hat zwar dazu geführt, dass Online-Plattformen sich gegen Desinformation positionieren, ihre Rechenschaftspflicht hat er jedoch nicht erhöht

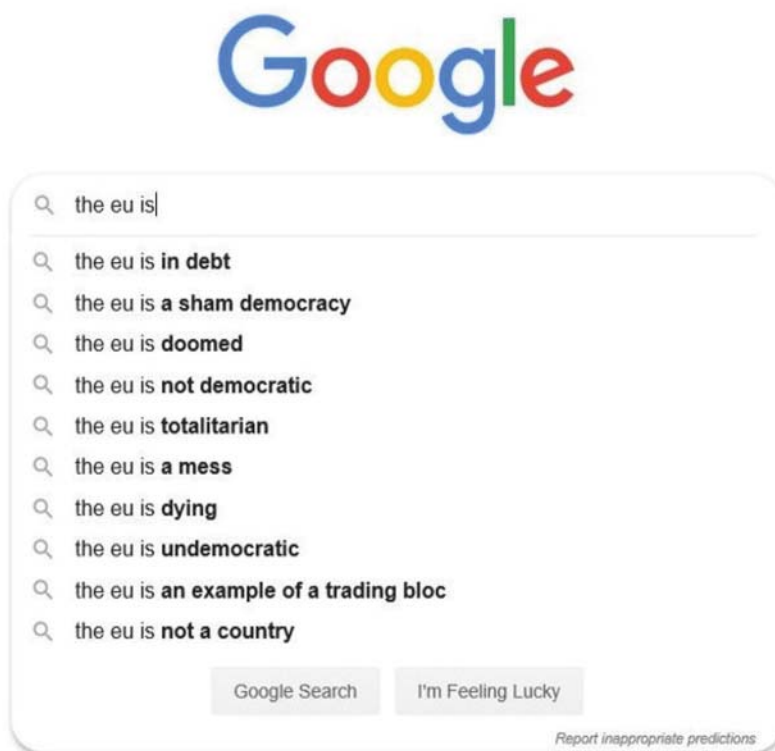
**77** Einer der Hauptgründe für die Dringlichkeit des Problems der Desinformation ist die weit verbreitete Nutzung des Internets in Verbindung mit der Einführung neuer Technologien und der Tatsache, dass Online-Plattformen immer stärker als Informationsquellen herangezogen werden. Dadurch wird die Erstellung, Verstärkung und Verbreitung von Falschmeldungen erheblich erleichtert. Dem Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (*Digital Economy and Society Index, DESI*) zufolge nutzten 85 % der EU-Bürgerinnen und Bürger im Jahr 2020 das Internet. Die meisten Plattformen verwendeten die erhobenen personenbezogenen Daten, um mit ihren Diensten Geld zu verdienen (hauptsächlich im Rahmen werbebasierter Geschäftsmodelle). Dadurch wurde auch für Desinformationsakteure ein fruchtbarer Boden geschaffen, der ihnen eine gezieltere Ausrichtung ihrer Maßnahmen ermöglicht.

**78** Im Fall von Online-Plattformen kommt es vor allem dann zu Desinformation, wenn Nutzer falsche Informationen austauschen, die dann durch die Algorithmen der Plattformen gefördert werden können, um der Darstellung bestimmter Inhalte Priorität einzuräumen. Diese Algorithmen, die durch das Geschäftsmodell der jeweiligen Plattform bestimmt werden, räumen personalisierten und populären Inhalten Vorrang ein, da diese in der Regel am ehesten Aufmerksamkeit generieren. Desinformation wirkt sich auch auf Suchergebnisse im Internet aus, was es den Nutzern wiederum erschwert, im Internet zuverlässige Informationen zu finden und zu lesen<sup>26</sup>. **Abbildung 1** zeigt ein Beispiel für die von einer Online-Plattform bereitgestellten Suchprognosen für die Wortkombination "Die EU ist", die fast alle negativ sind.

---

<sup>26</sup> Automated tackling of disinformation, Studie des EPRS, März 2019.

## Bild 1 – Beispiel für Prognosen einer Online-Plattform bei der Suche nach "Die EU ist"



Quelle: Effektive Internetrecherche des Hofes am 18. Oktober 2019 um 11:55 Uhr (GMT +1).  
Google ist eine Marke von Google LLC.

**79** Gefälschte Accounts, Internet-Trolle und bösartige Bots tragen ebenfalls zur Verbreitung falscher Informationen bei.

### Der Verhaltenskodex stellt einen Rahmen zur Verfügung, in dem die Kommission mit den Social-Media-Plattformen interagieren kann

**80** Im Anschluss an ihre Mitteilung von April 2018 und die Vorschläge der hochrangigen Expertengruppe beschloss die Kommission, mit Online-Plattformen und Berufsverbänden in einen Dialog über Desinformation zu treten. Dies führte zur Erarbeitung des Verhaltenskodex (siehe [Anhang V](#)), mit dem ein freiwilliger Ansatz eingeführt wurde, der auf der Selbstregulierung der Unterzeichner beruht. Der Verhaltenskodex wurde im Oktober 2018 unterzeichnet und anschließend im Rahmen der dritten Säule in den EU-Aktionsplan aufgenommen. Derzeit hat er 16 Unterzeichner.

**81** Mit der Unterzeichnung des Verhaltenskodex verpflichteten sich Online-Plattformen und Berufsverbände der Werbebranche, der Europäischen Kommission über den Stand der Maßnahmen Bericht zu erstatten, die sie ergriffen haben, um ihren

Verpflichtungen nachzukommen. Diese Maßnahmen beinhalteten u. a., dass die Transparenz politischer Werbung gewährleistet wird, gefälschte Accounts geschlossen werden und verhindert wird, dass durch die Verbreitung von Falschinformationen Einnahmen erzielt werden. Die Kommission hat die Einhaltung dieser Verpflichtungen durch die Unterzeichner genau überwacht.

**82** Die meisten der im Rahmen der Prüfung befragten Interessenträger bezeichneten die Zusammenarbeit der Kommission mit den Online-Plattformen als einzigartige und notwendige Initiative. Viele Akteure außerhalb der EU, die der Hof konsultiert hat, verfolgen die Bemühungen der Kommission aufmerksam. Ihrer Ansicht nach ist die EU der erste globale Akteur, der versucht, ein sorgsam austariertes Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Meinungsfreiheit und der Eindämmung der böswilligen Verbreitung schädlicher Falschinformationen herzustellen.

**83** Mit dem Verhaltenskodex wurde der Kommission ein Rahmen zur Verfügung gestellt, um vor der Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 und später während der COVID-19-Pandemie mit Social-Media-Plattformen interagieren zu können und so die negativen Auswirkungen der damit verbundenen sogenannten "Infodemie" abzumildern. In **Kasten 1** sind die Bemühungen der EU zur Eindämmung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 auf der Grundlage des Verhaltenskodex dargestellt (siehe auch **Anhang VI**).

### Kasten 1

#### Bemühungen der EU zur Eindämmung der "Infodemie" im Zusammenhang mit COVID-19 auf der Grundlage des Verhaltenskodex

Im März 2020, als die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie deutlicher zutage traten, fanden Treffen zwischen der Kommission und den Social-Media-Plattformen statt. Die Kommission hat die Plattformen aufgefordert, Informationen aus vertrauenswürdigen Quellen größere Sichtbarkeit zu verschaffen und irreführende Werbung zu entfernen.

Im Juni 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission die Gemeinsame Mitteilung "Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion". Darin wird die Rolle des EU-Aktionsplans hervorgehoben.

Die Unterzeichner des Verhaltenskodex legten ihre Bemühungen in eigens zu diesem Zweck erstellten Berichten dar, die im September<sup>27</sup> und Oktober 2020<sup>28</sup> veröffentlicht wurden. Nachstehend sind einige Beispiele für diese Bemühungen angeführt, die den Berichten der Plattformen entnommen sind:

- Google hat in den ersten acht Monaten des Jahres 2020 mehr als 82,5 Millionen Werbeanzeigen mit COVID-19-Bezug gesperrt oder entfernt, während Microsoft Advertising allein im August 2020 die Verbreitung von 1 165 481 übermittelten Werbeanzeigen mit COVID-19-Bezug auf den europäischen Märkten verhindert hat.
- Online-Suchabfragen über die Microsoft-Plattform Bing zeigen, dass im August 2020 mehr als vier Millionen Nutzer in der EU vertrauenswürdige Quellen zu COVID-19 abgefragt haben. Nach Angaben von Facebook und Instagram haben im Juli mehr als 13 Millionen Nutzer und im August 14 Millionen Nutzer in der EU ihr "Coronavirus (COVID-19)-Informationszentrum" besucht.
- Facebook hat im Juli 4,1 Millionen und im August 4,6 Millionen Online-Inhalte in der EU mit Warnhinweisen versehen, die sich auf Faktenprüfungen in Bezug auf COVID-19 beziehen.

Die Plattformen verfolgen unterschiedliche Strategien zur Moderation von Inhalten. Ihre Berichte haben unterschiedliche Formate und Daten sind schwer vergleichbar, da die von den Unternehmen verwendete Terminologie unterschiedlich ist. Facebook analysiert "koordiniertes, unauthentisches Verhalten" und "Beeinflussungsoperationen", Twitter hingegen berichtet über "manipulatives Verhalten". Während Google und Microsoft angaben, Millionen von Anzeigen entfernt zu haben, erklärte Twitter, dass es keinen einzigen gesponserten Tweet mit Falschinformationen gefunden habe. Trotz dieser Diskrepanzen vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Berichte im Allgemeinen einen guten Überblick über die Maßnahmen bieten, die die Plattformen zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 ergriffen haben.

### **Die Bewertung des Verhaltenskodex ergab Einschränkungen bei den Berichterstattungsauflagen**

**84** Der Verhaltenskodex wurde mehrfach überprüft und bewertet. Dabei traten mehrere Mängel zutage bezüglich der Art und Weise, wie die Kommission die Berichterstattungsauflagen der Unterzeichner des Verhaltenskodex festgelegt hat

<sup>27</sup> First baseline reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme.

<sup>28</sup> Second set of reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme.

(siehe **Kasten 2**). Diese Bewertungen hatten nicht zu Änderungen am Verhaltenskodex geführt.



## Kasten 2

### Bewertungen des Verhaltenskodex

Eine erste Bewertung des Verhaltenskodex wurde vom Soundingboard des Multi-Stakeholder-Forums zum Thema Desinformation<sup>29</sup> am 24. September 2018, d. h. vor seiner Unterzeichnung, vorgenommen. Dabei kam es zu dem Ergebnis, dass der Verhaltenskodex in der von der Arbeitsgruppe vorgestellten Fassung keinen gemeinsamen Ansatz, keine klaren und konkreten Verpflichtungen, keine messbaren Ziele oder zentralen Leistungsindikatoren und somit keine Möglichkeiten zur Überwachung oder Durchsetzung der Bestimmungen enthalte, weshalb die Plattformen trotz aller Anstrengungen keinen Verhaltenskodex vorgelegt hätten. Einige Elemente dieses Standpunkts sind auch heute noch relevant und wurden in späteren Analysen und Bewertungen des Verhaltenskodex berücksichtigt.

Die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) gab im April 2020 eine Stellungnahme zum Verhaltenskodex ab<sup>30</sup>. Darin identifizierte sie drei zentrale Mängel:

- mangelnde Transparenz hinsichtlich der Art und Weise, wie die Unterzeichner den Verhaltenskodex umsetzen;
- die im Verhaltenskodex festgelegten Maßnahmen sind inhaltlich und strukturell zu allgemein gehalten;
- begrenzte Anzahl von Unterzeichnern des Verhaltenskodex.

Die Kommission hat ihre eigene Bewertung des Verhaltenskodex im Mai 2020 abgeschlossen. Die Gesamtschlussfolgerung lautete, dass mit dem Verhaltenskodex positive Ergebnisse erzielt worden seien<sup>31</sup>. In dem Bericht wird darauf hingewiesen, dass mit dem Kodex ein gemeinsamer Rahmen geschaffen und die Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern und den Unterzeichnern verbessert wurde. Folgende zentralen Mängel wurden ermittelt:

- sein selbstregulierender Charakter;
- mangelnde Einheitlichkeit bei der Umsetzung (ungleichmäßige Fortschritte beim Monitoring);
- mangelnde Klarheit in Bezug auf seinen Anwendungsbereich und einige Schlüsselbegriffe.

Den Unterzeichnern selbst gelang es nicht, wie ursprünglich vereinbart eine jährliche Überprüfung des Verhaltenskodex vorzubereiten. Da die Unterzeichner keinen gemeinsamen Vertreter haben, ist die Koordinierung zeitaufwendig und informell. Zudem hat es sich als schwierig erwiesen, einen Konsens darüber zu

erzielen, wie diese jährliche Überprüfung durchgeführt wird und wer für ihre Durchführung zuständig ist.

Im September 2020 veröffentlichte die Kommission eine Arbeitsunterlage ihrer Dienststellen<sup>32</sup>, in der sie eine Bilanz aller bisherigen Bewertungen des Kodex zieht. Sie räumte ein, dass es nach wie vor schwierig sei, Zeitrahmen, Umfang und Auswirkungen der von den Plattformen ergriffenen Maßnahmen genau zu bewerten. Die Kommission stellte ferner fest, dass gemeinsame Definitionen, klarere Verfahren, präzisere und umfassendere Verpflichtungen sowie transparente zentrale Leistungsindikatoren und ein angemessenes Monitoring erforderlich sind.

**85** Die Arbeit des Hofes bestätigt, dass die Berichterstattung der Unterzeichner unterschiedlich ist, je nachdem, in welchem Umfang sie sich engagieren und ob es sich um eine Online-Plattform oder einen Berufsverband handelt. Darüber hinaus sind die Berichte von Online-Plattformen nicht immer vergleichbar und ihre Länge variiert erheblich.

**86** Diese Diskrepanzen zwischen den Unterzeichnern des Verhaltenskodex haben sich auch bei der Definition allgemeiner zentraler Leistungsindikatoren als problematisch erwiesen. Mit den zentralen Leistungsindikatoren konnten die Maßnahmen einiger, aber nicht aller Unterzeichner überwacht werden. So hat die Kommission unter der Rubrik "Diensteintegrität" den Indikator "Zahl der Beiträge, Bilder, Videos oder Kommentare, gegen die aufgrund von Verletzungen der für die Plattform bezüglich des Missbrauchs automatisierter Bots geltenden Regelungen vorgegangen wird" vorgeschlagen. Dieser Outputindikator ist nur für bestimmte Online-Plattformen relevant.

**87** Aus der von der Kommission selbst durchgeführten Analyse der Berichte der Unterzeichner des Verhaltenskodex geht hervor, dass die bisher angegebenen Parameter nur für die Outputindikatoren zufriedenstellend sind. So berichten die Plattformen beispielsweise, Werbeanzeigen abgelehnt oder eine Reihe von Accounts oder Nachrichten gelöscht zu haben, die Träger von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 waren (siehe auch **Kasten 1**). Diese Informationen sind

<sup>29</sup> Multi-stakeholder forum on disinformation.

<sup>30</sup> ERGA Report on disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice.

<sup>31</sup> Bewertung des Verhaltenskodex durch die Kommission.

<sup>32</sup> Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement.

jedoch nur von begrenztem Nutzen, wenn sie nicht in ihren Kontext gestellt werden (d. h. im zeitlichen Vergleich mit Ausgangsdaten und anderen relevanten Informationen wie der Gesamtzahl der erstellten Accounts) und die Kommission sie nicht überprüfen kann.

**88** Bei der im Auftrag der Kommission durchgeführten Bewertung des Verhaltenskodex wird nicht nur der aktuelle Stand der Berichterstattung betrachtet, sondern es werden auch mögliche Parameter empfohlen, die künftig verwendet werden können. In dem Dokument werden zwei Ebenen von Indikatoren vorgeschlagen:

- i) "Strukturindikatoren" für den Kodex als Ganzes, mit denen die Gesamtwirkung, die Verbreitung von Desinformation im Internet und die Auswirkungen des Kodex im Allgemeinen gemessen werden können. Diese Indikatoren würden es ermöglichen, auf einer allgemeinen Ebene zu überwachen, ob die Desinformation zunimmt, stabil bleibt oder abnimmt;
- ii) maßgeschneiderte, nach Säulen gegliederte Indikatoren "auf Ebene der Dienste", mit denen die von der jeweiligen Unterzeichnerplattform bei der Bekämpfung von Desinformation erzielten Ergebnisse gemessen werden können.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Kommission den Unterzeichnern keine neuen Berichtsvorlagen oder aussagekräftigeren neuen Indikatoren zur Verfügung gestellt.

**89** Die oben beschriebenen Probleme zeigen, dass von Online-Plattformen für ihr Handeln und ihre Rolle bei der aktiven Bekämpfung von Desinformation keine Rechenschaft eingefordert wird.

### **Das Fehlen einer kohärenten Strategie für Medienkompetenz und die Fragmentierung der EU-Maßnahmen verwässern deren Wirkung**

**90** Säule IV des EU-Aktionsplans konzentriert sich auf die Sensibilisierung der Gesellschaft und den Ausbau ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber Desinformation. Sie zielt darauf ab, Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz, wie etwa die Woche der Medienkompetenz 2019, zu verbessern und unabhängige Medien und investigative Journalisten zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten werden ferner aufgefordert, die mit Medienkompetenz zusammenhängenden Bestimmungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste rasch umzusetzen und im Hinblick auf die Wahl zum Europäischen Parlament 2019 Teams aus multidisziplinären unabhängigen Faktenprüfern aufzubauen.

**91** "Medienkompetenz" bezieht sich auf die Fähigkeiten, Kenntnisse und das Verständnis, die es Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, Medien wirksam und sicher zu nutzen, und ihnen Kompetenzen des kritischen Denkens vermitteln, die notwendig sind, um Bewertungen vorzunehmen, komplexe Realitäten zu analysieren und zwischen Meinungen und Tatsachen zu unterscheiden<sup>33</sup>. Die Zuständigkeit für Medienkompetenz, die sich an der Schnittstelle von Bildungspolitik und digitaler Agenda der EU befindetet, liegt bei den Mitgliedstaaten. Aufgabe der Kommission ist es, die Zusammenarbeit zu fördern und Fortschritte in dem Bereich zu erleichtern. Desinformation macht jedoch nicht an Grenzen halt. Deshalb ist es wichtig, gemeinsame Instrumente zu entwickeln und bewährte Verfahren auf EU-Ebene auszutauschen.

**92** Um die Maßnahmen im Rahmen dieser Säule zu bewerten, untersuchte der Hof die Europäische Woche der Medienkompetenz 2019 und ging der Frage nach, ob es eine genau definierte Strategie für die verschiedenen Initiativen in diesem Bereich gab. Der Hof analysierte den Bericht der Kommission über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019<sup>34</sup> und bewertete 20 Projekte, die unmittelbar mit Medienkompetenz und der Bekämpfung von Desinformation in Zusammenhang standen.

**93** Im Bericht der Kommission über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 wurde Folgendes festgestellt: "Während sich diese manipulativen Bemühungen immer wieder auf politisch heikle Themen und auf Zielgruppen in der EU im Vorfeld der Wahlen konzentrierten, wurden bei den Wahlen 2019 bislang keine groß angelegten verdeckten Einmischungen festgestellt".

#### **Die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Europäischen Woche der Medienkompetenz ist unterschiedlich stark ausgeprägt**

**94** Die Europäische Woche der Medienkompetenz besteht aus einer Reihe von Maßnahmen, mit denen in der gesamten EU das Bewusstsein für die Bedeutung der Medienkompetenz geschärft werden soll (siehe **Kasten 3**). Unklar ist jedoch, inwieweit sie eine kohärente EU-Strategie für Medienkompetenz widerspiegelt; zwar umfasst sie eine Reihe von Diskussionen auf hoher Ebene, vor allem dient sie jedoch dazu, einigen spezifischen Initiativen der EU und der Mitgliedstaaten Sichtbarkeit zu verschaffen. Die Ausgabe 2020 sollte von der Kommission und dem Rat gemeinsam organisiert werden,

---

<sup>33</sup> [Richtlinie \(EU\) 2018/1808 über audiovisuelle Mediendienste \(AVMD-Richtlinie\)](#).

<sup>34</sup> [COM\(2020\) 252 final](#) vom 19. Juni 2020.

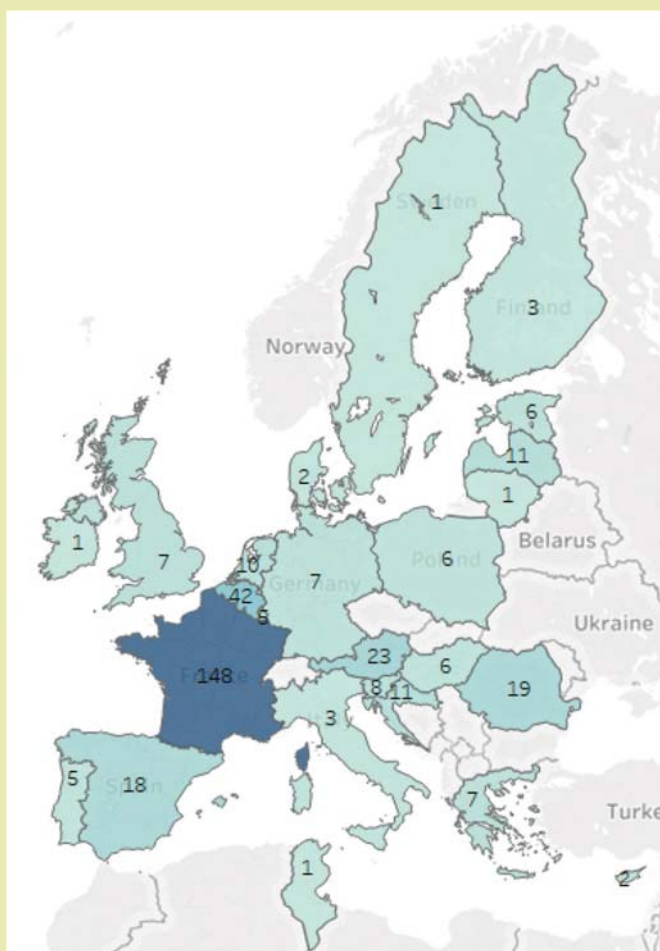
um den Maßnahmen und der Beteiligung der Mitgliedstaaten einen weiteren Schub zu geben. Aufgrund von COVID-19 wurde sie jedoch abgesagt.

### Kasten 3

#### Europäische Woche der Medienkompetenz

Die Woche der Medienkompetenz 2019 war eine von zwei im EU-Aktionsplan enthaltenen spezifischen Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz. Sie fand im März 2019 in Brüssel und in den Mitgliedstaaten statt und umfasste eine Konferenz auf hoher Ebene. Damals wurden über 320 Veranstaltungen abgehalten, und bis Ende September 2020 waren insgesamt 360 Veranstaltungen organisiert worden.

Fast die Hälfte aller Veranstaltungen fand in Frankreich statt, weit dahinter folgte Belgien (zumeist Brüssel). Eine kleine Zahl von Mitgliedstaaten hielt überhaupt keine Veranstaltungen ab – wie die geografische Verteilung der Veranstaltungen zeigt (siehe nebenstehendes Bild). Es überrascht nicht, dass die meisten Veranstaltungen rund um den offiziellen Startzeitpunkt stattfanden. Es liegen jedoch keine weiteren Statistiken zur Zahl der Personen vor, die durch diese Veranstaltungen erreicht wurden, zu ihrer thematischen Verteilung oder dazu, in welchem Ausmaß sie sich speziell mit Desinformation befasst haben.



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

## Es gibt keine übergreifende Strategie für Medienkompetenz, die auch die Bekämpfung von Desinformation umfasst

**95** Der Hof stellte fest, dass das Thema Medienkompetenz in einer Vielzahl von Initiativen der EU und der Mitgliedstaaten sowie in zahlreichen Politikdokumenten behandelt wurde. Dies geht auch klar aus den Schlussfolgerungen des Rates zur Medienkompetenz<sup>35</sup> hervor, die im Anhang eine Liste der wichtigsten Politikdokumente enthalten. Diese Maßnahmen werden jedoch nicht im Rahmen einer umfassenden Strategie zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft, insbesondere im Bereich der Medienkompetenz, koordiniert, die auch die Bekämpfung von Desinformation umfasst. Maßnahmen zur Bewältigung der spezifischen Herausforderungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Medienkompetenz sind zwar auch wichtig, um lokale Auswirkungen zu erzielen, die EU-Unterstützung für Medienkompetenz wird aber nicht durch folgende Elemente ergänzt, die zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung der EU beitragen würden:

- eine regelmäßige Aktualisierung der wichtigsten Verfahren und Maßnahmen im Bereich der Medienkompetenz auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Expertengruppe für Medienkompetenz (der Europarat erstellte eine solche Bestandsaufnahme – die erste ihrer Art – im Jahr 2016; seitdem ist sie jedoch nicht aktualisiert worden<sup>36</sup>);
- klare Festlegung von Zielen auf der Grundlage systematischer und regelmäßiger Untersuchungen der Medienkompetenz und der Auswirkungen von Medien- und Digitalplattformen, ergänzt durch eine Reihe von Indikatoren zur Leistungsmessung;
- die erforderlichen Koordinierungsmechanismen, um Synergien zu schaffen und Überschneidungen zwischen Initiativen und Maßnahmen zu vermeiden, beispielsweise im Rahmen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, des Aktionsplans für digitale Bildung, des Programms Kreatives Europa, des Rahmens für digitale Kompetenzen und der Kompetenzagenda, des kürzlich veröffentlichten Aktionsplans für Demokratie, des Gesetzes über digitale Dienste, des Aktionsplans für die Medien und den audiovisuellen Sektor usw.;

---

<sup>35</sup> Siehe [Anhang zu den Schlussfolgerungen des Rates zur Medienkompetenz in einer sich ständig wandelnden Welt \(2020/C 193/06\)](#).

<sup>36</sup> *Mapping of media literacy practices and actions in EU-28*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Europarat, Januar 2016.

- o einheitliche Überwachung der EU-Initiativen zur Medienkompetenz.

**96** Für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (2021-2027) wurden nach Angaben der Kommission EU-Mittel in Höhe von rund 14 Millionen Euro – zwei Millionen Euro pro Jahr – aus dem Programm Kreatives Europa<sup>37</sup> zur Förderung der Medienkompetenz bereitgestellt. In den Schlussfolgerungen des Rates zur Medienkompetenz wird jedoch auch festgestellt, dass zusätzliche Finanzierungsquellen erschlossen werden müssen.

**Die meisten untersuchten Projekte führten zwar zu greifbaren Ergebnissen, Umfang und Reichweite der Projekte waren jedoch in vielen Fällen unzureichend**

**97** Von den 20 vom Hof bewerteten Projekten wurden zehn im Rahmen von Horizont 2020 finanziert. Bei den übrigen zehn handelte es sich um Pilotprojekte und vorbereitende Maßnahmen, die vom Europäischen Parlament finanziert wurden (siehe Tabelle in [Anhang III](#)).

**98** Die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zum Thema "Medienkompetenz für alle", die 2016 vom Europäischen Parlament veröffentlicht wurde, umfasst Pilotprojekte und vorbereitende Maßnahmen zur Kofinanzierung innovativer Start-up-Ideen aus der gesamten EU im Bereich Medienkompetenz. Ein Pilotprojekt läuft über zwei Jahre; daran schließt sich eine dreijährige vorbereitende Maßnahme an. Bei den Horizont 2020-Projekten handelt es sich um Forschungs- und Innovationsprojekte, die hochgradig technische Aspekte der Bekämpfung von Desinformation abdecken, wie etwa den Einsatz und die Aufdeckung von Bots oder die Entwicklung einer neuen Generation von Instrumenten zur Überprüfung von Inhalten.

**99** Die Analyse des Hofes (siehe [Anhang III](#)) ergab bei 12 von 20 Projekten greifbare Ergebnisse. Die meisten positiven Ergebnisse wurden durch Projekte erzielt, die auf den Ergebnissen früherer Projekte zur Entwicklung von Instrumenten zur Faktenprüfung aufbauten, oder durch Projekte zur Erstellung von Unterrichts- und Lernmaterial zur Bekämpfung von Desinformation (siehe [Kasten 4](#)).

---

<sup>37</sup> Von der vorgeschlagenen Gesamtmittelausstattung in Höhe von 61 Millionen Euro für den sektorübergreifenden Aktionsbereich des Programms Kreatives Europa (Haushaltlinie 07 05 03).



## Kasten 4

### Beispiele für EU-finanzierte Projekte, die positive Ergebnisse erzielten

Auf der Grundlage der theoretischen Forschung im Rahmen von Projekt 2, bei der untersucht wurde, wie die von Algorithmen und anderen Softwareanwendungen generierten Informationen ausgetauscht werden, wurde im Rahmen von Projekt 1 als "Proof of Concept" ein interaktives Web-Tool entwickelt, das dazu beitragen soll, die Transparenz in Bezug auf Art und Umfang von Falschmeldungen in sozialen Medien und deren Engagement zu erhöhen, und als Instrument für Medienkompetenz der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen soll.

Ziel des Projekts 11 war die Einrichtung einer mehrsprachigen (acht EU-Sprachen) und auf Crowdsourcing basierenden Online-Bildungsplattform für Lehrende und Lernende zum Thema moderne Propaganda. Parallel dazu wurden kontextbezogene Bildungsressourcen sowie Online- und Offline-Workshops und -Seminare für Lehrkräfte, Bibliothekare und Führungskräfte im Medienbereich entwickelt. Das Projekt war gut strukturiert und hat unter aktiver Beteiligung von sechs EU-Mitgliedstaaten greifbare Ergebnisse hervorgebracht. Obwohl es am 1. Januar 2019 endete, bleiben seine Plattform und seine Ressourcen in Betrieb.

**100** Der Hof stellte jedoch bei 10 der 20 Projekte Mängel fest, die hauptsächlich ihren geringen Umfang und ihre begrenzte Reichweite betrafen. Bei sieben Projekten wurde die angestrebte Zielgruppe nicht erreicht bzw. wird sie wahrscheinlich nicht erreicht werden, während die Ergebnisse von drei Projekten schwer zu reproduzieren waren, was ihre Auswirkungen begrenzte. **Kasten 5** enthält eine Reihe von Projekten, die von diesen Problemen betroffen sind:



## Kasten 5

### Beispiele für EU-finanzierte Projekte mit begrenzter Reichweite oder begrenztem Umfang

Mit Projekt 10 sollte ein System geschaffen werden, mit dem Falschinformationen automatisch an der Art und Weise erkannt werden können, wie sie über soziale Netzwerke verbreitet werden. Das Projekt war erfolgreich, und eine Online-Plattform stellte bald danach den Projektleiter und die daran beteiligten Personen ein und erwarb die Technologie. Dies zeigt, dass es sich um ein klar definiertes Forschungsprojekt handelte, das gute Ergebnisse erzielt hat. Der anschließende Erwerb durch eine US-amerikanische Online-Plattform hat jedoch die Zielgruppe, von der sie hätte profitieren können, eingeschränkt und trägt nicht zur Entwicklung unabhängiger EU-Kapazitäten in diesem Bereich bei.

Bei einem weiteren Projekt (14) lag der Schwerpunkt auf der Vertretung von Frauen in den Medien. Das Projekt bestand in einem Online-Portal, das Nachrichten verbreitete, die nach Ansicht der Journalistinnen und Redakteurinnen für ihre Region am relevantesten waren, und zugleich versuchte, Nachrichten zu Themen, die Frauen und Minderheiten betrafen, einer Faktenprüfung zu unterziehen. Obwohl das Projekt mit seiner Genderthematik über Facebook und Twitter ein beachtliches Publikum erreichte, war das wichtigste Ergebnis eine Website, die inzwischen nicht mehr verfügbar ist.

Ein weiteres Projekt (16) hatte ebenfalls die Entwicklung sozialer Kompetenzen und kritischen Denkens zum Ziel. Es bestand aus verschiedenen heterogenen Komponenten, die den Fokus auf Kreativität legten. Diese waren jedoch nicht eindeutig miteinander verknüpft, und ihre konzeptionelle Verbindung zur Medienkompetenz war nicht sehr stark ausgeprägt. Beispielsweise haben Kinder in Schulen Animationen oder einfache Spiele entwickelt, die die Reinigung einer Turnhalle oder den Schutz eines Verkaufsautomaten betrafen. Die geplanten Aktivitäten lassen sich nicht ohne Weiteres reproduzieren.

**101** Insgesamt fand der Hof kaum Hinweise auf eine vergleichende Analyse der Projektergebnisse, insbesondere in Bezug auf die Frage, welche Aspekte des Projekts funktioniert haben und warum. Ebenso wenig lagen Nachweise dafür vor, dass die Kommission den Austausch von bewährten Verfahren und Material zur Medienkompetenz in der gesamten EU koordiniert hat. An einem Bewertungsrahmen fehlt es ebenfalls. Ein solcher Rahmen ist für die langfristige Entwicklung der Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft von entscheidender Bedeutung, da er sicherstellt, dass die gewonnenen Erkenntnisse unmittelbar in künftige Maßnahmen, Politiken und Strategien einfließen. Direkte Auswirkungen von Maßnahmen im Bereich Medienkompetenz nachzuweisen, ist schwierig, und die diesbezüglichen Bemühungen

stehen noch ganz am Anfang<sup>38</sup>. In den Schlussfolgerungen des Rates zur Medienkompetenz wurde auch die Entwicklung systematischer Kriterien und Bewertungsverfahren sowie die Erarbeitung einer einheitlichen und vergleichbaren Methode für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Fortschritte im Bereich Medienkompetenz gefordert<sup>39</sup>.

### **Die Projekte SOMA und EDMO stießen bei Medienkompetenzexperten und Faktenprüfern nur auf begrenztes Interesse**

**102** Wie in Säule IV des EU-Aktionsplans dargelegt ist, tragen unabhängige Faktenprüfer und Forscher entscheidend dazu bei, ein besseres Verständnis der Strukturen, auf denen Desinformation aufbaut, und der für ihre Online-Verbreitung verantwortlichen Mechanismen zu schaffen. Die Kommission hat das Projekt SOMA (*Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis* – Sozialbeobachtungsstelle für Desinformation und Analyse der sozialen Medien) finanziert. Dabei handelt es sich um eine digitale Plattform, die die Grundlage für ein europäisches Netzwerk von Faktenprüfern bilden soll. Die SOMA wird im Rahmen von Horizont 2020 mit einer Gesamtmittelausstattung von knapp 990 000 Euro finanziert. Das Projekt wurde im November 2018 gestartet und soll am 30. April 2021 enden.

**103** Die Analyse des Hofes ergab, dass die SOMA nur zwei Faktenprüfer anwerben konnte, die vom *International Fact Checking Network*<sup>40</sup> anerkannt sind. Zum Zeitpunkt der Prüfung (Oktober 2020) hatte die SOMA 48 eingetragene Mitglieder. Mehrere der von uns kontaktierten Personen gaben an, die SOMA-Plattform nie zu nutzen. Während die SOMA-Technologie positiv bewertet wurde, wird das Projekt von der Faktenprüfungsgemeinschaft immer noch nicht umfassend genutzt.

**104** Lange vor dem Ende des SOMA-Projekts leitete die Kommission im Juni 2020 die erste Phase des Betriebs der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (mit einer Mittelausstattung von 2,5 Millionen Euro bis Ende 2022) ein, ohne eine Bewertung abzuwarten, um gewonnene Erkenntnisse zusammenzutragen und anzuwenden. Ziel ist es, die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft zu stärken, indem Faktenprüfer, Medienkompetenzexperten und Wissenschaftler zusammengebracht

---

<sup>38</sup> *Exploring Media Literacy Education as a Tool for Mitigating Truth Decay*, RAND Corporation, Januar 2019.

<sup>39</sup> *Schlussfolgerungen des Rates zur Medienkompetenz in einer sich ständig wandelnden Welt (2020/C 193/06)*.

<sup>40</sup> Vom Poynter-Institut eingerichtet. Derzeit gehören ihm 82 aktive Mitglieder an.

werden, um Desinformation in Zusammenarbeit mit Medienorganisationen, Online-Plattformen und Medienkompetenzakteuren zu verstehen und zu analysieren.

**105** Die Ziele von SOMA und EDMO überschneiden sich also in Teilen, und die meisten Auftragnehmer sind gleichzeitig an beiden Projekten beteiligt. Die Bewerber des SOMA schlugen zwar vor, die beiden Projekte miteinander zu verschmelzen, bislang wurde jedoch noch keine formelle Verbindung zwischen ihnen hergestellt. Auch bei ihrer Finanzierung gibt es ein Risiko von Überschneidungen, da beide Projekte auf derselben Technologie beruhen und dieselben kommerziellen Produkte nutzen.

**106** Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) wurde als ganzheitliche Lösung zur Bewältigung zahlreicher gesellschaftlicher Herausforderungen in Zusammenhang mit Desinformation vorgestellt. Da sie jedoch noch in ihren Kinderschuhen steckt, ist ihre Außenwirkung bei den Interessenträgern nach Angaben der Leitungsebene der Beobachtungsstelle nach wie vor begrenzt. Für eine Beurteilung der Wirksamkeit der EDMO ist es noch zu früh. Angesichts des geringen Bekanntheitsgrads der EDMO unter den Interessenträgern kann es jedoch sein, dass ihre Ergebnisse nicht den zu hoch gesteckten Zielen entsprechen. Derzeit liegt ihr Hauptaugenmerk auf dem Aufbau der erforderlichen Infrastruktur. Um ihre Ziele zu erreichen, wird sie mehr Ressourcen benötigen.

**107** Die vom Hof befragten Medienkompetenzexperten merkten an, dass die Gemeinschaft der Medienkompetenzakteure die Zusammenarbeit mit der EDMO als nicht ausreichend empfindet. Das beratende Gremium der EDMO verfügt über ein breites Spektrum an wissenschaftlicher und journalistischer Expertise, was den zentralen Schwerpunkt des EU-Aktionsplans widerspiegelt, der auf der Stärkung der Faktenprüfung und der Unterstützung des Journalismus liegt. Medienkompetenzakteure oder Angehörige der Zivilgesellschaft, die nützliche Verbindungen zwischen Wissenschaft und Politik herstellen könnten, sind jedoch unterrepräsentiert (zwei der 19 dem Gremium angehörenden Experten).

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**108** Der Hof untersuchte, ob der EU-Aktionsplan gegen Desinformation zum Zeitpunkt seiner Erstellung relevant war und ob mit ihm die angestrebten Ergebnisse erzielt wurden. Er gelangt zu dem Schluss, dass der Aktionsplan der EU relevant, aber unvollständig war, und dass einige Ergebnisse nicht wie geplant erzielt wurden, obwohl seine Umsetzung weitgehend planmäßig verläuft und es Anzeichen für positive Entwicklungen gibt.

**109** Der Hof stellte fest, dass der EU-Aktionsplan mit den Standpunkten und der Prioritätensetzung der Sachverständigen und Interessenträger übereinstimmte. Er enthält relevante, proaktive und reaktive Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation. Obwohl sich Taktiken, Akteure und Technologien im Bereich der Desinformation ständig weiterentwickeln, ist der EU-Aktionsplan seit seiner Vorlage im Jahr 2018 nicht aktualisiert worden. Im Dezember 2020 veröffentlichte die Kommission den Europäischen Aktionsplan für Demokratie, der Maßnahmen gegen Desinformation enthält, ohne genau zu erläutern, wie dieser mit dem EU-Aktionsplan gegen Desinformation zusammenhängt (siehe Ziffern [20-24](#) und [41-42](#)).

**110** Der EU-Aktionsplan enthält keine Koordinierungsregelungen, mit denen sichergestellt wird, dass die Maßnahmen der EU zur Abwehr von Desinformation kohärent sind und in einem angemessenen Verhältnis zu Art und Ausmaß der Bedrohung stehen. Statt einer einzigen Stelle, die für alle Säulen zuständig ist oder die Kommunikationsaktivitäten vollständig im Blick hat, ist für jede der vier Säulen des EU-Aktionsplans eine andere Generaldirektion der Kommission oder der EAD zuständig (siehe Ziffern [25-31](#)).

**111** Außerdem fehlt es dem Aktionsplan gegen Desinformation und dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie an einem Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsrahmen, wodurch die Rechenschaftspflicht beeinträchtigt wird. Insbesondere enthalten die Pläne allgemeine Ziele, die nicht messbar sind, mehrere Maßnahmen, die nicht terminiert sind, und keine Bestimmungen für eine Bewertung. Nur ein Bericht über die Umsetzung des EU-Aktionsplans wurde veröffentlicht, der zudem nur begrenzte Informationen über die Leistung enthält. Ohne eine umfassende regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung lässt sich nur schwer sicherstellen, dass die Bemühungen der EU in diesem Bereich wirksam sind und relevant bleiben. Außerdem lagen keine umfassenden Informationen über die Finanzierungsquellen und die geschätzten Kosten der geplanten Maßnahmen vor (siehe Ziffern [32-40](#)).

## Empfehlung 1 – Die Koordinierung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation verbessern und die diesbezügliche Rechenschaftspflicht erhöhen

---

Die Europäische Kommission sollte den Koordinierungs- und Rechenschaftsrahmen für ihre Maßnahmen gegen Desinformation verbessern, indem sie Folgendes darin aufnimmt:

- a) klare Regelungen für die Abstimmung und Kommunikation zwischen den Dienststellen, die für die Durchführung der EU-Maßnahmen gegen Desinformation zuständig sind;
- b) einen speziellen Monitoring- und Bewertungsrahmen mit klaren, messbaren und terminierten Maßnahmen sowie Indikatoren zur Messung der Leistung und Bewertungsbestimmungen;
- c) eine regelmäßige Berichterstattung über die Durchführung der Maßnahmen, einschließlich erforderlicher Aktualisierungen;
- d) eine Zusammenfassung der wichtigsten Finanzierungsquellen und bei der Umsetzung der Maßnahmen getätigten Ausgaben.

**Zeitraumen: bis Ende 2021 für die Empfehlungen a) und b) und bis Mitte 2023 für die Empfehlungen c) und d)**

**112** Die drei Taskforces für strategische Kommunikation des EAD, die Teil der ersten Säule des EU-Aktionsplans sind, haben die Fähigkeit der EU verbessert, Desinformationsaktivitäten vorherzusehen und darauf zu reagieren, und haben wesentlich zu einer wirksamen Kommunikation der EU und zur Förderung ihrer Politik in den Nachbarländern beigetragen. Das gesamte Spektrum der Desinformationsakteure und neu auftretende Bedrohungen werden durch die Mandate der Taskforces nicht angemessen abgedeckt (siehe Ziffern [45-49](#)).

**113** Die Personalausstattung der Taskforces ist größtenteils von der Abordnung nationaler Sachverständiger abhängig, was es dem EAD erschwert, das Personal zu verwalten und zu halten. Das StratCom-Team hat seine Einstellungsziele noch nicht erreicht, und die COVID-19-Krise hat die Arbeitsbelastung erhöht. Die Taskforces verfügen ferner über keine Bewertungsfunktion, um ihre Wirksamkeit zu bewerten und Bereiche zu ermitteln, in denen Verbesserungsbedarf besteht (siehe Ziffern [53-58](#) und [60](#)).

## Empfehlung 2 – Die operativen Regelungen des StratCom-Referats und seiner Taskforces verbessern

---

Der EAD sollte

- a) dem Rat neu auftretende Bedrohungen durch Desinformation zur Kenntnis zu bringen. Anschließend sollte er die Ziele des Referats für strategische Kommunikation und seiner Taskforces überprüfen und präzisieren.
- b) die im EU-Aktionsplan festgelegten Einstellungsziele erreichen;
- c) sein Personal schwerpunktmäßig mit den sensibelsten Aufgaben wie der Analyse der Bedrohung und der Entwicklung der Bedrohungslage betrauen und weniger sensible Kommunikationstätigkeiten, die mangels ausreichender Personalausstattung nicht intern durchgeführt werden können, auslagern;
- d) regelmäßige Bewertungen der operativen Tätigkeiten der Taskforces, die über ihre Kommunikationskampagnen hinausgehen, vornehmen.

**Zeitraum: bis Mitte 2022**

**114** EUvsDisinfo hat maßgeblich dazu beigetragen, das Bewusstsein für russische Desinformation zu schärfen. Seine Ansiedlung beim EAD wirft jedoch einige Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit des Projekts und seines letztendlichen Zwecks auf, da es den Eindruck erwecken könnte, den offiziellen Standpunkt der EU zu repräsentieren (siehe Ziffern [61-64](#)).

**115** Im Rahmen der zweiten Säule hat der EAD rasch das Frühwarnsystem eingerichtet. Der Hof stellte fest, dass das Frühwarnsystem den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen erleichtert hatte. Das Frühwarnsystem hat jedoch nie Warnmeldungen ausgegeben und wurde daher entgegen der ursprünglichen Planung nicht dazu genutzt, eine gemeinsame Zuweisung und Abwehr von Desinformation zu koordinieren. Außerdem geht aus den jüngsten Statistiken hervor, dass sich nur eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten am Frühwarnsystem und seinen Aktivitäten beteiligt. Bei den Aktivitäten ist ein Abwärtstrend zu verzeichnen, und die Zusammenarbeit mit Online-Plattformen und bestehenden Netzwerken erfolgt überwiegend auf informeller Basis. Darüber hinaus fehlt es an einem Protokoll, in dem die Zusammenarbeit zwischen dem Frühwarnsystem und den Online-Plattformen festgelegt ist (siehe Ziffern [65-76](#)).

## Empfehlung 3 – Die Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Online-Plattformen am Frühwarnsystem stärken

---

Der EAD sollte

- a) von den Mitgliedstaaten Rückmeldungen zu den Gründen für ihr geringes Engagement anfordern und entsprechende operative Maßnahmen ergreifen, um dieser Situation abzuhelpfen;
- b) das Frühwarnsystem wie ursprünglich vorgesehen als System für ein gemeinsames Vorgehen gegen Desinformation und für koordinierte Maßnahmen nutzen;
- c) den Online-Plattformen und den Mitgliedstaaten einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen dem Frühwarnsystem und den Online-Plattformen vorschlagen.

**Zeitraumen: bis Mitte 2022**

**116** Bei der einzigen Maßnahme im Rahmen der dritten Säule geht es darum, eine kontinuierliche Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex sicherzustellen. Hierzu sind eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen, die von Online-Plattformen und Berufsverbänden der Werbebranche auf freiwilliger Basis ergriffen werden können. Mit dem Verhaltenskodex hat die Kommission einen wegweisenden Rahmen für die Zusammenarbeit mit Online-Plattformen geschaffen. Zu Beginn der COVID-19-Pandemie veranlasste der Kodex die Plattformen dazu, Informationen aus vertrauenswürdigen Quellen stärker ins Blickfeld zu rücken.

**117** Die Bewertung des Verhaltenskodex durch den Hof und die Bewertungen durch die Kommission ergaben, dass die Berichterstattung der Plattformen je nach dem Grad ihres Engagements unterschiedlich war. Darüber hinaus beziehen sich die von den Plattformen zu übermittelnden Parameter nur auf Outputindikatoren. Die Plattformen gewähren keinen Zugang zu Datensätzen, so dass die Kommission die gemeldeten Informationen nicht überprüfen kann. Somit verfehlt der Verhaltenskodex sein Ziel, von Online-Plattformen für ihr Handeln und ihre Rolle bei der aktiven Bekämpfung von Desinformation Rechenschaft einzufordern (siehe Ziffern [77-89](#)).

## Empfehlung 4 – Die Überwachung von Online-Plattformen verbessern und ihre Rechenschaftspflicht erhöhen

---

Auf jüngsten Initiativen wie dem neuen [Europäischen Aktionsplan für Demokratie](#) aufbauend, sollte die Kommission

- a) den Unterzeichnern zusätzliche Verpflichtungen vorschlagen, um Mängel zu beheben, die bei der Bewertung des Verhaltenskodex festgestellt wurden;
- b) die Überwachung der Maßnahmen der Online-Plattformen zur Bekämpfung von Desinformation verbessern, indem aussagekräftige zentrale Leistungsindikatoren festgelegt werden;
- c) ein Verfahren für die Validierung der von Online-Plattformen bereitgestellten Informationen einführen.

**Zeitraumen: bis Ende 2021**

**118** In Bezug auf die vierte Säule des Aktionsplans stellte der Hof fest, dass es eine Vielzahl von Medienkompetenzinitiativen der EU und der Mitgliedstaaten sowie eine Unmenge an Politikdokumenten gab, die nicht Teil einer umfassenden Strategie für Medienkompetenz waren (siehe Ziffer [95](#)).

**119** Die meisten Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Woche der Medienkompetenz fanden in nur zwei Mitgliedstaaten statt, wodurch das Sensibilisierungspotenzial der Initiative erheblich eingeschränkt wurde. Die vom Hof durchgeführte Analyse einer Stichprobe von 20 Projekten zur Bekämpfung von Desinformation ergab, dass 12 von ihnen greifbare Ergebnisse erbracht hatten. Die meisten positiven Ergebnisse wurden durch Projekte erzielt, die auf den Ergebnissen früherer Projekte zur Entwicklung von Instrumenten zur Faktenprüfung oder Unterrichtsmaterial aufbauten. Die wichtigsten bei 10 Projekten festgestellten Mängel beziehen sich auf den geringen Umfang und die geringe Reichweite ihrer Aktivitäten (siehe [Kasten 3](#) sowie Ziffern [94](#) und [97-101](#)).

## Empfehlung 5 – Eine EU-Strategie für Medienkompetenz einführen, die auch die Bekämpfung von Desinformation umfasst

---

Die Kommission sollte eine Strategie für die Medienkompetenz verabschieden, die die Bekämpfung von Desinformation als integralen Bestandteil umfasst. Um



Desinformation durch Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz gezielter anzugehen und die Fragmentierung dieser Maßnahmen zu verringern, sollte diese Strategie Folgendes umfassen:

- a) eine regelmäßige Aktualisierung der wichtigsten Verfahren und Maßnahmen im Bereich der Medienkompetenz auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Expertengruppe für Medienkompetenz;
- b) eine klare Festlegung von Zielen auf der Grundlage systematischer und regelmäßiger Untersuchungen der Medienkompetenz und der Auswirkungen von Medien- und Digitalplattformen, ergänzt durch eine Reihe von Indikatoren zur Leistungsmessung;
- c) die erforderlichen Koordinierungsmechanismen, um Synergien zwischen den Projekten zu schaffen.

#### **Zeitraumen: bis Ende 2022**

**120** Unabhängige Faktenprüfer und Forscher tragen entscheidend dazu bei, ein besseres Verständnis von Desinformation zu schaffen. Die Bemühungen der Kommission, ein europäisches Netzwerk von Faktenprüfern (die Sozialbeobachtungsstelle für Desinformation und Analyse der sozialen Medien – SOMA) aufzubauen, sind in der betreffenden Gemeinschaft bislang auf kein größeres Interesse gestoßen. Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) soll die SOMA ersetzen, aber beide Projekte wurden zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes parallel durchgeführt. Die Sichtbarkeit der EDMO unter den Interessenträgern ist nach wie vor begrenzt, was ihrem Bestreben, eine ganzheitliche Lösung für die gesellschaftlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit Desinformation zu finden, entgegensteht. Darüber hinaus sind die Gemeinschaft der Medienkompetenzakteure und die zivilgesellschaftlichen Akteure, die wichtige Verbindungen zwischen Wissenschaft und Politik herstellen könnten, im beratenden Gremium der EDMO nicht ausreichend vertreten (siehe Ziffern [102-107](#)).

## **Empfehlung 6 – Schritte unternehmen, um die EDMO in die Lage zu versetzen, ihre ehrgeizigen Ziele zu erreichen**

---

Um sicherzustellen, dass die EDMO ihre hochgesteckten Ziele erreicht, sollte die Kommission

- a) die im Rahmen des SOMA-Projekts gewonnenen Erkenntnisse nach seinem Ende zusammentragen und in Bezug auf die EDMO anwenden;
- b) dafür sorgen, dass Experten aus der Gemeinschaft der Medienkompetenzakteure und der Zivilgesellschaft im beratenden Gremium der EDMO stärker vertreten sind;
- c) die Interessenträger für EDMO sensibilisieren und sich dabei insbesondere auf Faktenprüfer und Medienkompetenzexperten konzentrieren.

**Zeitraum: bis Ende 2021**

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, am 27. April 2021 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner Lehne  
*Präsident*

# Anhänge

## Anhang I — Die wichtigsten an der Bekämpfung von Desinformation beteiligten Dienststellen und Büros der EU-Organe

	Zuständigkeiten
<b>Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)</b>	Zuständig für die Stratcom-Taskforces (für die East StratCom Task Force seit 2015 sowie seit Mitte 2017 für die South StratCom Task Force, die die Region Naher Osten und Nordafrika abdeckt (Mai 2017) und die Taskforce für den Westbalkan (Juli 2017)). Der EAD ist ferner für den Betrieb und die Moderation der digitalen Plattform des Frühwarnsystems sowie für die Stärkung der Aufdeckungs- und Analysekapazitäten zuständig. Im Jahr 2020 richtete er ein neues Referat für strategische Kommunikation ein, das die Taskforces und andere relevante Kapazitäten umfasst.
<b>Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien der Kommission (GD CNECT)</b>	Leitet die Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex, die Einrichtung eines unabhängigen Netzes von Faktenprüfern und Forschern sowie die Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz und der Cybersicherheit. GD CNECT führt auch vom Europäischen Parlament finanzierte Projekte und im Rahmen des Programms Horizont 2020 finanzierte Forschungs- und Innovationsprojekte durch.
<b>Generaldirektion Kommunikation (GD COMM)</b>	Zuständig für das Netzwerk gegen Desinformation (ein internes Forum für die enge Zusammenarbeit zwischen allen Generaldirektionen, dem EAD, dem Europäischen Parlament und den EU-Vertretungen in den Mitgliedstaaten). Außerdem zuständig für proaktive und objektive Kommunikation über die Werte und die Politik der EU sowie für Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit.
<b>Generaldirektion Justiz und Verbraucher (GD JUST)</b>	Hat im Hinblick auf Grundrechts- und Demokratieaspekte zu den wichtigsten Ergebnissen im Bereich Desinformation beigetragen. Federführend bei der Ausarbeitung des im September 2018 veröffentlichten Wahlpakets der Kommission ("Wahlpaket").
<b>Generalsekretariat der Kommission</b>	Zuständig für die Koordinierung der Durchführung der im EU-Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen.
<b>Europäisches Parlament (GD Kommunikation)</b>	Teil des internen Koordinierungsnetzwerks; entwickelt Gegennarrative und finanziert vorbereitende Maßnahmen, die vom EAD und den Mitgliedstaaten im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durchgeführt werden sollen.
<b>Vertretungen der Kommission</b>	Vermitteln für die Lokalbevölkerung aufbereitete Inhalte und stellen dabei auch spezielle Instrumente zur Widerlegung von Mythen und zur Verbreitung von Fakten zur Verfügung.
<b>Verbindungsbüros des Europäischen Parlaments</b>	

Quelle: Europäische Kommission.

## Anhang II — Ausgaben der EU für Maßnahmen gegen Desinformation (in Euro)

Einrichtung	Haushaltslinie	Finanziert unter	Titel	Mittelzuweisung						Insgesamt
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	
EAD	19 06 01	Zuständigkeit der Kommission (FPI)	Informationsmaßnahmen zum Thema Außenbeziehungen der Union					298 200		298 200
	19 06 77 01	Vorbereitende Maßnahme (FPI)	Vorbereitende Maßnahme "StratCom Plus"				1 100 000	3 000 000	4 000 000	8 100 000
	1200	EAD	Vertragsbedienstete			1 187 000	1 128 942	2 098 697	2 159 748	6 574 387
	2214	EAD	Kapazitäten im Bereich der strategischen Kommunikation				800 000	2 000 000	2 000 000	4 800 000
GD CNECT	09 04 02 01	Horizont 2020	Führungsrolle in den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)	3 115 736		2 879 250	10 885 524			16 880 510
	09 03 03	CEF-Telekommunikation	Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien						2 500 000	2 500 000
	09 05 77 04	Pilotprojekt	Pilotprojekt "Medienkompetenz für alle"		245 106	500 000				745 106
	09 05 77 06	Vorbereitende Maßnahme	Vorbereitende Maßnahme "Medienkompetenz für alle"				499 290	500 000	500 000	1 499 290
ERC	08 02 01 01	Horizont 2020	Intensivierung der Pionierforschung im Europäischen Forschungsrat	1 980 112	1 931 730	149 921	150 000			4 211 763
FPI	19 02 01 00	IcSP	Bekämpfung von Desinformation in der Süd- und Ostukraine					1 934 213		1 934 213
GD JUST	33 02 01	Programm "Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft"	Studie über die Auswirkungen neuer Technologien im Hinblick auf freie und faire Wahlen					350 000		350 000
	33 02 01	Programm "Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft"	Maßnahmen zur Förderung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte (z. B. eine Veranstaltung für das Kooperationsnetz für Wahlen oder im Zusammenhang mit dem Bericht über die Unionsbürgerschaft)						376 000	376 000
	34 02 01	Programm "Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft"	Studien und Forschung zu spezifischen Themen im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft (Netz von Wissenschaftlern und andere)						434 000	434 000
GD COMM	16 03 02 03	Operativer Haushalt	Online-Informations- und Kommunikationsmittel					91 603	62 249	153 852
	16 03 01 04	Operativer Haushalt	Kommunikationsmaßnahmen der Vertretungen der Kommission, Bürgerdialoge und "Partnerschaftsaktionen"						132 000	132 000
	08 02 05 00	Haushalt	Horizontale Tätigkeiten im Rahmen von Horizont 2020					110 000		110 000
DIGIT für den EAD	26 03 77 09	Vorbereitende Maßnahme "Auf Datenanalyse gestützte Lösungen zur Unterstützung der Politikgestaltung"					251 421			251 421
<b>INSGESAMT</b>				<b>5 095 848</b>	<b>2 176 836</b>	<b>4 716 171</b>	<b>14 563 756</b>	<b>10 634 134</b>	<b>12 163 997</b>	<b>49 350 742</b>

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Kommission und des EAD.

## Anhang III — Bewertung von Projekten zur Bekämpfung von Desinformation (Pilotprojekte, vorbereitende Maßnahmen, Horizont 2020)

Projekt Nr.	Art des Projekts	Länder	(Tatsächliche) Projektdauer	Stand	Direkt mit anderen Projekten verknüpft	Finanzhilfebetrag (Euro)	War das Monitoring durch die Kommission angemessen?	Kriterium 1 Relevanz für Desinformation	Kriterium 2 Greifbare und nachhaltige Ergebnisse	Kriterium 3 Ausreichender Umfang und ausreichende Reichweite
1	Horizont 2020	Vereinigtes Königreich (ausgerichtet auf: Deutschland, Frankreich, Polen, Schweden, Vereinigtes Königreich/Brasilien, Kanada, China, Mexiko, Russland, Ukraine, Vereinigte Staaten, Taiwan)	Jan. 2016-Dez. 2020	im Gange	ja	1 980 112	Es gibt sowohl eine fortlaufende Berichterstattung als auch eine unabhängige Berichterstattung in Form einer Prüfung und eines wissenschaftlichen Berichts.			Im Rahmen des Projekts wurden hauptsächlich Forschungspapiere erstellt. Die Vorstellung dieser Papiere erfolgte überwiegend außerhalb der EU. Da das Vereinigte Königreich die EU verlassen hat, ist unklar, wie diese Forschung der EU noch zugutekommen wird.
2	Horizont 2020	Vereinigtes Königreich	Juli 2017-Jan. 2019	beendet	ja	149 921	Es gibt sowohl eine fortlaufende Berichterstattung als auch eine unabhängige Berichterstattung in Form einer Prüfung.			Nichts deutet darauf hin, dass das Projekt über eine Prüfung des Konzepts ("Proof of Concept") hinausgehen wird, und falls doch, so ist unklar, ob die Öffentlichkeit bei Markteinführung des Endprodukts ebenso stark davon profitieren wird wie der Privatsektor.
3	Horizont 2020	Griechenland	Jan. 2016-Dez. 2018	beendet	ja	3 115 737	Es liegen ein unabhängiges Sachverständigengutachten und Monitoringberichte vor.			Das im Rahmen des Projekts entwickelte Instrument richtete sich in erster Linie an Experten und war für die breite Öffentlichkeit nicht benutzerfreundlich genug (zwei Folgeprojekte waren notwendig, um die Ergebnisse zu verfeinern und Umfang und Reichweite des Projekts zu erhöhen).
4	Horizont 2020	Italien	Jan. 2018-Dez. 2020	im Gange	nein	2 879 250	Das Projekt ist noch im Gange. Die Berichterstattung mit einer ersten Bewertung ist im Gange.		Es besteht ein Mangel, da eine der Softwarekomponenten veraltet ist und das Projekt nicht die modernsten Methoden in diesem Bereich anwendet.	
5	Horizont 2020	Irland, Griechenland, Italien, Zypern, Österreich, Portugal, Rumänien, Vereinigtes Königreich	Jan. 2018-Nov. 2021	im Gange	ja	2 454 800	Im Juli 2020 wurde eine unabhängige Fernüberprüfung durchgeführt, die von der GD CNECT unterstützt wurde.		Das Projekt wird gut durchgeführt, aber es sind einige Korrekturmaßnahmen erforderlich, um den Fokus auf Schlüsselkomponenten zu legen, und es bedarf einer detaillierteren Ausgestaltung der Verbreitung und Nutzung.	Mängel bei der Umsetzung der Strategien der Verbreitung und der geschäftlichen Nutzung.
6	Horizont 2020	Tschechien, Irland, Spanien, Österreich	Dez. 2018-Nov. 2021	im Gange	ja	2 753 059	Eine unabhängige Fernüberprüfung wird durchgeführt (Beginn: August 2020).			Es besteht Ungewissheit darüber, wie die zentralisierten Online-Plattformen mit dem Instrument zusammenarbeiten werden.
7	Horizont 2020	Frankreich, Italien, Polen, Rumänien, Vereinigtes Königreich	Dez. 2018-Nov. 2021	im Gange	ja	2 505 027	Im Dezember 2019 wurden drei getrennte Evaluierungen durchgeführt, und im Februar 2020 wurde eine Gesamtbewertung durchgeführt. Darüber hinaus wurde zwischen Januar und April 2020 eine Projektüberprüfung durchgeführt.			
8	Horizont 2020	Dänemark, Griechenland, Italien	Nov. 2018-April 2021	im Gange	ja	987 438	Das Projekt wurde von drei unabhängigen Beobachtern überprüft und vom Projektbeauftragten evaluiert.		Das Projekt läuft noch parallel zu einem ähnlichen Projekt in diesem Bereich.	
9	Horizont 2020	Belgien, Bulgarien (C), Deutschland, Griechenland, Frankreich, Vereinigtes Königreich	Dez. 2018-Nov. 2021	im Gange	ja	2 499 450	Keine Beiträge und keine Koordinierungsmaßnahmen der Kommission zu Beginn.		Die Ergebnisse werden in der Prototypphase getestet. Dies kann mit Risiken verbunden sein. Es fehlen Leitlinien der Kommission, und Ideen, wie die Ergebnisse nachhaltig gestaltet werden können, beschränken sich auf Partnerinitiativen, die mit ihren eigenen Kontakten/Partnern/Kunden verknüpft sind.	
10	Horizont 2020	Schweiz/Vereinigtes Königreich	Sept. 2018-Nov. 2019 (ursprünglich Feb. 2020)	beendet	ja	150 000	Auf Ersuchen des Hofes hat der Projektbeauftragte gut darauf hingearbeitet, die notwendigen Informationen zu sammeln, um zu ermitteln, wie die Ergebnisse genutzt wurden.			Die Ergebnisse werden hauptsächlich von einem US-amerikanischen Unternehmen genutzt.
11	Pilotprojekt	Belgien, Rumänien, Frankreich, Kroatien, Polen, Finnland, Vereinigte Staaten	Jan. 2018-Jan. 2019	beendet	nein	125 000	Das Projekt wurde anhand mehrerer qualitativer und quantitativer Indikatoren überwacht.			
12	Pilotprojekt	Spanien, Italien, Malta, Portugal, Vereinigtes Königreich	2016	beendet	ja	171 057	Es war nicht erkennbar, dass ein Monitoring durch die Kommission stattgefunden hatte.		Nachhaltige Schulungen wurden nur in einem der fünf Länder entwickelt.	Begrenzter Umfang der Projektergebnisse.

Projekt Nr.	Art des Projekts	Länder	(Tatsächliche) Projektdauer	Stand	Direkt mit anderen Projekten verknüpft	Finanzhilfebetrag (Euro)	War das Monitoring durch die Kommission angemessen?	Kriterium 1 Relevanz für Desinformation	Kriterium 2 Greifbare und nachhaltige Ergebnisse	Kriterium 3 Ausreichender Umfang und ausreichende Reichweite
13	Pilotprojekt	Belgien, Griechenland, Spanien, Italien, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei	2017	beendet	nein	118 445	Es wurde kontinuierlich Bericht erstattet sowie ein technischer Bericht und eine unabhängige Abschlussevaluierung erstellt.			Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit. Aus der letzten Selbstbewertung des Projekts ging hervor, dass es an einer Gesamtstrategie für Medienkompetenz fehlte.
14	Pilotprojekt	Polen	Juli 2018- Juni 2019	beendet	nein	127 590	Es liegt nur eine Bewertung auf einer Seite vor, in der die Ergebnisse nicht analysiert werden.	Das Projekt kombiniert Faktenprüfungen mit den Themen Frauenrechte und Sexismus, und seine Relevanz für Desinformation ist gering.	Die im Rahmen des Projekts eingerichtete Website ist nicht mehr in Betrieb.	
15	Pilotprojekt	Belgien, Österreich, Portugal	2017	beendet	nein	122 815			Das Brainstorming fand statt und die Weißbücher wurden erstellt, aber es gibt kein Instrumentarium.	Das Projekt wurde aufgrund der Insolvenz des Koordinators eingestellt.
16	Pilotprojekt	Dänemark, Irland, Griechenland, Zypern, Portugal	Juli 2018- Juni 2019	beendet	nein	131 150	Es gibt keine Hinweise, dass ein fortlaufendes Monitoring stattfand. Die abschließende Bewertung ist 133 Wörter lang und enthält keine Empfehlungen.	Das Projekt befasst sich mit kreativem Denken im Allgemeinen.	Die Outputs/Ergebnisse sind nicht messbar.	Dabei handelte es sich um ein eigenständiges Projekt, das nicht ohne Weiteres reproduziert oder fortgesetzt werden kann
17	Vorbereitende Maßnahme	Belgien, Bulgarien, Deutschland, Spanien, Kroatien, Rumänien, Italien, Lettland	Juli 2019- Aug. 2020 Verlängerung im Gespräch	im Gange	nein	124 546,72	Es wurde ein Zwischenbericht über die technische Durchführung erstellt.			
18	Vorbereitende Maßnahme	Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Finnland	2018	im Gange	ja	214 556	Im Rahmen des Projekts wurden die Maßnahmen anhand klar definierter Indikatoren genau überwacht.			
19	Vorbereitende Maßnahme	Spanien, Frankreich, Rumänien, Schweden	2018	im Gange	ja	159 380	Das Projekt ist noch nicht abgeschlossen und der technische Bericht ist von guter Qualität. Außerdem wird noch ein unabhängiger Bericht erstellt.			
20	Vorbereitende Maßnahme	Griechenland, Spanien, Litauen, Finnland	Aug. 2019- Aug. 2020 (Verlängerung im Gespräch)	im Gange	nein	86 630	Für die Berichterstattung war nur ein Bericht über die Halbzeitbewertung nach sieben Monaten erforderlich. Einige Dokumente waren nicht sofort verfügbar und mussten auf dem Postweg übermittelt werden.			Das Projekt steht vor dem Problem, eine Finanzierungslücke zu schließen.

Nicht erfüllt
Teilweise erfüllt
Erfüllt
n. z.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Anhang IV — Bewertung der im EU-Aktionsplan gegen Desinformation enthaltenen Maßnahmen

EU-Aktionsplan	Ist die Maßnahme klar definiert?	Ist die Maßnahme terminiert?	Zuständigkeit
<b>Maßnahme 1:</b> Im Hinblick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 und auch auf längere Sicht wird die Hohe Vertreterin in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Taskforces für strategische Kommunikation und die Delegationen der Union durch zusätzliches Personal und neue Instrumente zur Erkennung, Untersuchung und Enthüllung von Desinformationsaktivitäten stärken. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls ihre nationalen Kapazitäten in diesem Bereich ausbauen und die erforderliche Aufstockung der Ressourcen für die Taskforces für strategische Kommunikation und die Delegationen der Union unterstützen.	Ja – Einstellung von zusätzlichem Personal und Beschaffung von Instrumenten	Mit Blick auf die Wahl zum Europäischen Parlament 2019, aber auch längerfristig betrachtet	Hohe Vertreterin und Mitgliedstaaten
<b>Maßnahme 2:</b> Die Hohe Vertreterin wird die Mandate der Taskforces für strategische Kommunikation Westbalkan und South überarbeiten, damit diese in die Lage versetzt werden, in ihren jeweiligen Regionen wirksam gegen Desinformation vorzugehen.	Ja – Zur Überprüfung des Mandats	keine Frist	Hohe Vertreterin
<b>Maßnahme 3:</b> Bis März 2019 werden die Kommission und die Hohe Vertreterin in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Frühwarnsystem zur Abwehr von Desinformationskampagnen einrichten, das eng mit den bestehenden Netzen, dem Europäischen Parlament sowie der NATO und dem Rapid Response Mechanism der G7 interagiert.	Ja – Zur Einrichtung des Frühwarnsystems	März 2019	Kommission und Hohe Vertreterin
<b>Maßnahme 4:</b> Mit Blick auf die bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament wird die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament ihre Kommunikationsbemühungen im Hinblick auf die Werte und Strategien der Union verstärken. Auch die Mitgliedstaaten sollten ihre eigenen Anstrengungen zur Vermittlung der Werte und Strategien der Union erheblich verstärken.	Nein – es ist nicht klar, was "ihre Kommunikationsbemühungen verstärken" genau bedeutet – mehr Artikel, mehr Pressemitteilungen?	Mit Blick auf die Wahl zum Europäischen Parlament 2019	Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten
<b>Maßnahme 5:</b> Die Kommission und die Hohe Vertreterin werden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die strategische Kommunikation in der Nachbarschaft der Union ausbauen.	Nein – es ist nicht klar, wie die strategische Kommunikation gestärkt werden kann	keine Frist	Kommission und Hohe Vertreterin in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten
<b>Maßnahme 6:</b> Die Kommission wird eine enge und kontinuierliche Überwachung der Umsetzung des Verhaltenskodex gewährleisten. Bei Bedarf und insbesondere im Hinblick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament wird sie auf eine rasche und wirksame Einhaltung drängen. Nach Ablauf der ersten zwölf Monate des Kodex wird die Kommission eine umfassende Bewertung vornehmen. Sollten sich die Umsetzung oder die Wirkung des Verhaltenskodex als unzureichend erweisen, wird die Kommission erforderlichenfalls weitere Maßnahmen vorschlagen, die auch regulatorischer Art sein können.	Ja – die Kommission muss ein Monitoring und eine umfassende Bewertung durchführen	Bei Bedarf und insbesondere im Hinblick auf die Wahl zum Europäischen Parlament 2019 Nach Ablauf der ersten zwölf Monate des Kodex wird die Kommission eine umfassende Bewertung vornehmen	Kommission
<b>Maßnahme 7:</b> Insbesondere im Hinblick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, aber auch darüber hinaus veranstalten die Kommission und die Hohe Vertreterin in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gezielte Kampagnen für die Öffentlichkeit sowie Schulungen für Medien und Meinungsbildner in der Union und ihrer Nachbarschaft, um das Bewusstsein für die negativen Auswirkungen von Desinformation zu schärfen. Um eine umfassende Antwort auf dieses Phänomen zu geben, werden die Bemühungen hinsichtlich der Unterstützung der Arbeit unabhängiger Medien und von Qualitätsjournalismus sowie der Forschung im Bereich Desinformation fortgesetzt.	Teilweise – die Kommission muss Kampagnen starten und mit Schulungen beginnen, aber es ist nicht klar, welche Bemühungen sie unternehmen sollte, um Medien und Forschung zu unterstützen.	Insbesondere mit Blick auf die Wahl zum Europäischen Parlament 2019, aber auch längerfristig betrachtet	Kommission und Hohe Vertreterin in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten



EU-Aktionsplan	Ist die Maßnahme klar definiert?	Ist die Maßnahme terminiert?	Zuständigkeit
<b>Maßnahme 8:</b> Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit der Kommission den Aufbau von Teams aus multidisziplinären unabhängigen Faktenprüfern und Forschern fördern, die über spezifische Kenntnisse des jeweiligen lokalen Informationsumfelds verfügen, um Desinformationskampagnen in den verschiedenen sozialen Netzwerken und digitalen Medien zu erkennen und zu enthüllen.	Nein – es ist nicht klar, auf welche Weise die Mitgliedstaaten die Bildung von Faktenprüfer- und Forscherteams unterstützen sollen	keine Frist	Kommission und Mitgliedstaaten
<b>Maßnahme 9:</b> Im Rahmen der im März 2019 stattfindenden Medienkompetenz-Woche wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Fachleuten im Bereich der Medienkompetenz sowie die Einführung praktischer Instrumente zur Förderung der Medienkompetenz der Öffentlichkeit fördern. Die Mitgliedstaaten sollten ferner die mit Medienkompetenz zusammenhängenden Bestimmungen der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste rasch umsetzen.	Nein – es ist nicht klar, wie die Kommission die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Fachleuten im Bereich der Medienkompetenz über eine Woche hinweg unterstützen soll. Die im Aktionsplan enthaltene Aufforderung zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste dient lediglich als Anstoß. Der Aktionsplan lässt die in der Richtlinie festgelegten Fristen (Ende 2022) rechtlich unberührt.	März 2019	Kommission und Mitgliedstaaten
<b>Maßnahme 10:</b> Angesichts der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass das Paket zu den Wahlen und insbesondere die Empfehlung wirksam weiterverfolgt wird. Die Kommission wird die Umsetzung des Pakets genau beobachten und im Bedarfsfall einschlägige Unterstützung und Beratung anbieten.	Nein – es ist nicht klar, wie das Wahlpaket weiterverfolgt werden sollte – Evaluierung, rechtliche Änderungen?	Mit Blick auf die Wahl zum Europäischen Parlament 2019	Kommission und Mitgliedstaaten

ja
nein
teilweise

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Anhang V — Verhaltenskodex für den Bereich der Desinformation

Der Verhaltenskodex für den Bereich der Desinformation besteht aus einer Reihe von Verpflichtungen zur Bekämpfung von Desinformation, die von Vertretern von Online-Plattformen, führenden sozialen Netzwerken, Werbetreibenden und der Werbebranche auf freiwilliger Basis eingegangen wurden. Die Erstellung des Verhaltenskodex wurde von der Europäischen Kommission angeregt und gefördert. Dies war das erste Mal, dass große Akteure aus der Industrie beschlossen, gemeinsam gegen die Verbreitung von Desinformation im Internet vorzugehen.

Zu den Erstunterzeichnern im Oktober 2018 gehörten Facebook, Google, Twitter und Mozilla sowie eine Reihe von Werbetreibenden und Verbänden der Werbebranche. Microsoft unterzeichnete den Verhaltenskodex im Mai 2019, TikTok folgte im Juni 2020. Derzeit gibt es 16 Unterzeichner.

Die Verpflichtungen des Verhaltenskodex beruhen auf fünf Säulen:

- Kontrolle der Werbeplatzierungen,
- politische und themenbezogene Werbung,
- Dienstintegrität,
- Stärkung der Position der Verbraucher,
- Stärkung der Forschungsgemeinschaft.

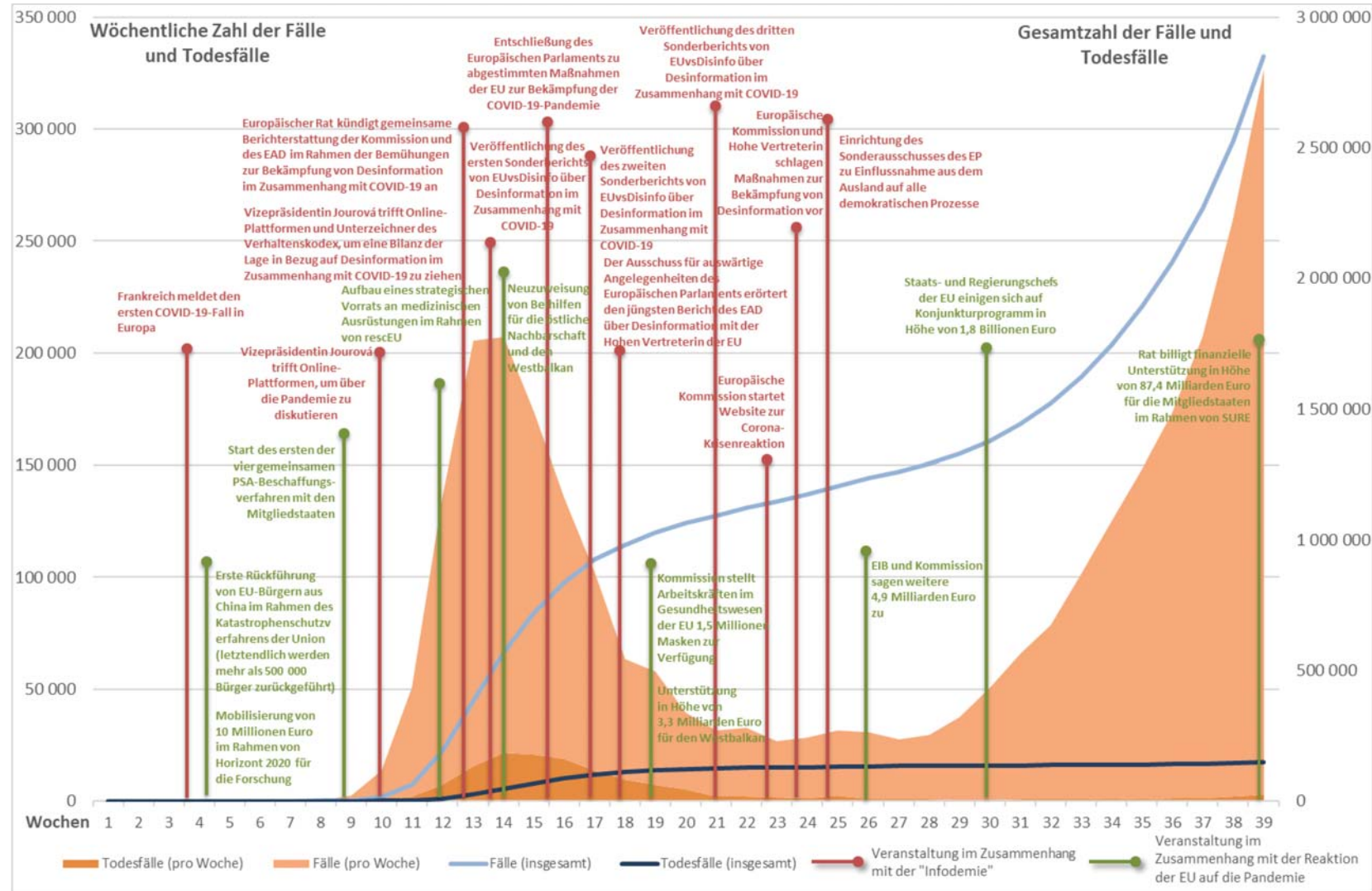
Der Verhaltenskodex umfasst auch einen Anhang mit bewährten Verfahren, die die Unterzeichner anwenden werden, um die Verpflichtungen des Kodex umzusetzen. Die Unterzeichner haben individuelle Fahrpläne für die Umsetzung des Kodex ausgearbeitet.

Da der Kodex auf Freiwilligkeit basiert, sind keine Sanktionen für die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen vorgesehen. Daher ist es wichtig, die Fortschritte der Unterzeichner bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu überwachen. Zwischen Januar und Mai 2019 überprüfte die Europäische Kommission die Umsetzung dieser Verpflichtungen durch Facebook, Google und Twitter, insbesondere im Hinblick auf die Integrität der Wahl zum Europäischen Parlament. Die drei Plattformen berichteten monatlich über die Maßnahmen, die sie in Bezug auf die Kontrolle der Werbeplatzierungen, die Transparenz von politischer und themenbezogener Werbung, gefälschte Accounts und die böswillige Nutzung von Bots ergriffen hatten. Auf der

Grundlage des Verhaltenskodex forderte die Kommission von den Unterzeichnern fünf Berichte über die Maßnahmen, die diese während der COVID-19-Pandemie zur Bekämpfung von Desinformation ergriffen hatten.

Diese Berichte und ihre Bewertung durch die Kommission sind auf der Website der Kommission abrufbar.

## Anhang VI — Chronologie der wichtigsten EU-Maßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie von 2020 und die damit verbundene "Infodemie"



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

# Akronyme und Abkürzungen

**EAD:** Europäischer Auswärtiger Dienst

**EDMO:** *European Digital Media Observatory* (Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien)

**ERGA:** *European Regulators Group for Audio-visual Media Services* (Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste)

**EU-Aktionsplan:** EU-Aktionsplan gegen Desinformation

**EUvsDisinfo:** Vorzeigeprojekt der East StratCom Task Force des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Es wurde im Jahr 2015 eingerichtet, um die laufenden Desinformationskampagnen der Russischen Föderation, die sich auf die EU, ihre Mitgliedstaaten und die Länder in der gemeinsamen Nachbarschaft auswirken, besser vorherzusagen, anzugehen und abzuwehren.

**IND:** *Internal Network against Disinformation* (Internes Netz zur Abwehr von Desinformation)

**SOMA:** *Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis* (Sozialbeobachtungsstelle für Desinformation und Analyse der sozialen Medien)

**StratCom:** Strategische Kommunikation

# Glossar

**Algorithmen:** Verfahren oder eine Reihe von Regeln, die von einem Computer bei Berechnungen oder anderen Problemlösungsvorgängen angewandt werden.

**Bot:** Automatisierte Softwareanwendung, die programmiert ist, um bestimmte Aufgaben auszuführen.

**Desinformation:** Übermittlung falscher oder irreführender Informationen mit dem Ziel der Täuschung.

**Falschinformationen:** Übermittlung falscher oder irreführender Informationen, sei es in gutem Glauben oder mit dem Ziel der Täuschung.

**Infodemie:** Übermäßige Menge von – zutreffenden und unzutreffenden – Informationen, die zur Verschleierung oder Verfälschung der Fakten verwendet werden können.

**Internet-Troll:** Person, die in sozialen Netzwerken beleidigende Beiträge postet, die häufig mit Schimpfwörtern oder anderen anstößigen Äußerungen gespickt sind.

**Medienkompetenz:** Fähigkeit, sich Zugang zu Medien und Kommunikation zu verschaffen, sie zu verstehen und mit ihnen zu interagieren.

**Strategische Kommunikation:** Koordinierte und kohärente Kommunikation einer Organisation zur Verfolgung spezifischer Ziele.

**Wiki:** Kollaborative Website, auf der jeder Nutzer Inhalte hinzufügen und bearbeiten kann.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN  
AUSWÄRTIGEN DIENSTES AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN  
RECHNUNGSHOFES: „DESINFORMATION UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE EU:  
PROBLEM ERKANNT, ABER NICHT GEBANNT“**

**ZUSAMMENFASSUNG**

I. Die Europäische Union (EU) hat Desinformation und Einmischung aus dem Ausland als wichtige Herausforderung für die Demokratie und die Gesellschaft sowohl auf EU-Ebene als auch weltweit anerkannt. Seit 2015 hat sie ihre Bemühungen zur Bekämpfung dieser Phänomene verstärkt; zu diesem Zweck wurden verschiedene Politikdokumente herausgegeben, darunter der Aktionsplan 2018 gegen Desinformation (im Folgenden „Aktionsplan 2018“). Die EU bewertet weiterhin die sich stetig verändernden Bedrohungen in diesem Bereich und hat es sich zum Ziel gesetzt, Partnerländer weltweit bei der Bekämpfung dieser Bedrohungen zu unterstützen.

Die EU beabsichtigt, ihren Ansatz an diese Entwicklungen anzupassen, um einen kohärenten, umfassenden und wirksamen Rahmen zur Bekämpfung von Desinformation und Einmischung aus dem Ausland unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.

III. Der Aktionsplan 2018 ist nach wie vor zusammen mit anderen Politikdokumenten einer der zentralen politischen Säulen der EU zur Bekämpfung von Desinformation. Zum Zeitpunkt seiner Annahme war er einzigartig in seiner Art – und ist es heute immer noch –, indem Desinformation aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet und Kernbereiche für Maßnahmen ermittelt werden. Der Aktionsplan ermöglicht eine sofortige kurzfristige Reaktion auf Desinformationskampagnen sowie langfristige Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft.

Es handelt sich dabei um ein umfassendes Dokument, das sich ausschließlich auf das Thema Desinformation konzentriert und daher die Bedeutung unterstreicht, die die EU diesem Problem beimisst. Im Aktionsplan wird auch das Ziel der EU betont, mit allen Interessenträgern, auch aus der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft, zusammenzuarbeiten, um einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz zu entwickeln. Der Wert der internationalen Zusammenarbeit wird hervorgehoben, der die Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern wie der NATO und den G7 bildet.

IV. Aufbauend auf dem Aktionsplan 2018 und den zu seiner Umsetzung unternommenen Schritten haben die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) Politikdokumente wie die Gemeinsame Mitteilung 2020 zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 (JOIN(2020) 8 final) und den Europäischen Aktionsplan für Demokratie (EDAP) herausgegeben. Diese Dokumente stützten sich auf die Ergebnisse des Aktionsplans 2018 und bekräftigen viele seiner Punkte. Obwohl diese Dokumente keine formelle Aktualisierung des Aktionsplans 2018 darstellen, werden sie daher als dessen Weiterentwicklung betrachtet. Der Europäische Aktionsplan für Demokratie enthält Maßnahmen zur Förderung freier und fairer Wahlen, zur Stärkung der Medienfreiheit und zur Bekämpfung von Desinformation. Dabei werden sowohl der Aktionsplan 2018 als auch die Gemeinsame Mitteilung 2020 zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 berücksichtigt. Im Europäischen Aktionsplan für Demokratie werden viele Forderungen des Aktionsplans 2018 wiederaufgenommen, darunter die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und die Notwendigkeit, die Analysekapazitäten auf europäischer und nationaler Ebene weiter auszubauen. Ferner werden die bisher auf der Grundlage des Aktionsplans 2018 erzielten Fortschritte in den Blick genommen, weshalb der Europäische Aktionsplan für Demokratie als Erweiterung des im Aktionsplan 2018 vorgesehenen politischen Rahmens angesehen werden sollte. Der Europäische Aktionsplan für Demokratie und die



Gemeinsame Mitteilung 2020 zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 wurden nach Abschluss der Prüfung angenommen und waren daher nicht Gegenstand der Prüfung.

V. Der EAD ist der Auffassung, dass das Fehlen eines übergreifenden, einheitlichen Mandats seitens des Rates die Weiterentwicklung oder den Betrieb der Abteilung für strategische Kommunikation und ihrer Task Forces nicht behindert hat, auch nicht, was die Anpassung an neue und aufkommende Probleme anbelangt. Jedes neue konsolidierte Mandat würde den gleichen Grad an politischer Unterstützung erfordern wie in dem vom Europäischen Rat 2015 erteilten Mandat ursprünglich widergespiegelt.

VI. Der EAD unterstreicht die Einzigartigkeit des Projekts EUvsDisinfo, das als direkte Umsetzung des vom Europäischen Rat 2015 erteilten Mandats in die Wege geleitet wurde. Das Projekt EUvsDisinfo ist für den EAD und die EU-Organe insgesamt von großem Wert, um das Bewusstsein für die sich stetig entwickelnde Bedrohung durch Desinformationskampagnen zu schärfen. Da sich die Herausforderungen in Bezug auf die Desinformation und die damit zusammenhängenden Bedrohungen weiterentwickeln, versteht es sich von selbst, den Ansatz regelmäßig zu überdenken.

Der EAD ist der Auffassung, dass die Einrichtung des Frühwarnsystems ein wichtiges Element beim Ausbau seiner Strategie zur Bekämpfung von Desinformation darstellt. Tatsächlich ist das Frühwarnsystem das einzige Forum innerhalb des institutionellen Rahmens der EU, in dem Sachverständige im Bereich Desinformation aus EU-Organen und Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um sich mit Desinformationsfragen zu befassen. Der EAD begrüßt die aktive Beteiligung zahlreicher Mitgliedstaaten und fordert die anderen Mitgliedstaaten auf, ihre Tätigkeit zu intensivieren.

VII. In der im September 2020 veröffentlichten Bewertung des Verhaltenskodex für den Bereich der Desinformation (im Folgenden „Verhaltenskodex“) wurde festgestellt, dass der Kodex in mehreren Bereichen weiter verbessert werden sollte. Die Ergebnisse der Bewertung unterstützten zwei politische Initiativen der Kommission, die Ende 2020 verabschiedet wurden – den Europäischen Aktionsplan für Demokratie (EDAP) und das Gesetz über digitale Dienste (DSA) –, die u. a. eine verstärkte Bekämpfung von Desinformation durch Schaffung eines Koregulierungsrahmens für Transparenz und Rechenschaftspflicht zum Ziel haben, wodurch die festgestellten Mängel behoben werden.

VIII. In der ersten Phase der Unterstützung und Beobachtung von Basisprojekten zum Thema Medienkompetenz im Rahmen des Pilotprojekts „Medienkompetenz für alle“ und der vorbereitenden Maßnahme wurde eine fragmentierte Landschaft festgestellt, die jedoch die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten abbildete. Seither hat die Kommission ihr Arbeitsprogramm für Medienkompetenz im Rahmen des Programms Kreatives Europa weiterentwickelt, um die einschlägigen Maßnahmen in diesem Bereich auszuweiten und die Ergebnisse über Mitgliedstaaten sowie kulturelle und sprachliche Grenzen hinweg auszutauschen. Gezielte, kleinere Initiativen und ein stärker harmonisierter europaweiter Ansatz sind notwendig und können einander ergänzen. Die Kommission ist jedoch nicht der Ansicht, dass eine gewisse Fragmentierung, die den heterogenen Ansätzen der Mitgliedstaaten entspricht, ein Risiko an sich darstellt; die Kommission räumt aber ein, dass eine Koordinierung notwendig ist, und nimmt diesen Punkt auch in Angriff.

Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) wurde erst im Juni 2020 ins Leben gerufen und hat sich bis zu ihrem derzeit fortgeschrittenen Stand rasch weiterentwickelt.

IX. Erster Aufzählungspunkt – Die Kommission und der EAD nehmen Empfehlung 1 Buchstaben a und d an und nehmen Empfehlung 1 Buchstaben b und c teilweise an.

Zweiter Aufzählungspunkt – Der EAD nimmt Empfehlung 2 Buchstaben a, b, c und d an.

Dritter Aufzählungspunkt – Der EAD nimmt Empfehlung 3 Buchstaben a, b und c an.

Vierter Aufzählungspunkt – Die Kommission nimmt Empfehlung 4 Buchstaben a und b an und nimmt Empfehlung 4 Buchstabe c teilweise an.



Fünfter Aufzählungspunkt – Die Kommission nimmt Empfehlung 5 Buchstaben a, b und c an.

Sechster Aufzählungspunkt – Die Kommission nimmt Empfehlung 6 Buchstaben a, b und c an.

## **EINLEITUNG**

01. Die Kommission und der EAD weisen darauf hin, dass sich die Herausforderungen in Bezug auf Desinformation und Informationsmanipulation stetig verändern und sich schnell weiterentwickeln. Definitionen und genaue Charakterisierungen werden daher überprüft, auch in jüngeren Politikdokumenten wie der Gemeinsamen Mitteilung 2020 zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 und dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie.

## **BEMERKUNGEN**

22. Im Hinblick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 hatte die Kommission außerdem ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung freier und fairer Wahlen verabschiedet, das Empfehlungen für die Mitgliedstaaten sowie die nationalen und europäischen politischen Parteien enthält, wozu auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation zählen.<sup>1</sup> Im Rahmen der Umsetzung dieser Empfehlungen veranstaltete die Kommission drei Sitzungen eines eigens eingerichteten Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen, um bewährte Verfahren und Informationen zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auszutauschen.

25. Obwohl kein formeller Rahmen geschaffen wurde, hielt die Kommission regelmäßige Koordinierungssitzungen auf Ebene der Dienststellen und auf politischer Ebene ab, um den Austausch von Informationen über die Umsetzung des Aktionsplans 2018 sicherzustellen.

28. Das Netz zur Abwehr von Desinformation hat zum Aufbau von Kapazitäten der Dienststellen, gegen Desinformation vorzugehen, beigetragen, indem allen Generaldirektionen und den Vertretungen der EU, die Teil des Netzes sind, Instrumente, Kompetenzen und Unterstützung bereitgestellt wurden. Es brachte zuvor unzusammenhängende Maßnahmen zusammen, förderte die Zusammenarbeit und stellte ein Archiv häufig verbreiteter Mythen sowie die notwendigen Fakten für ihre Widerlegung bereit. Außerdem wurde dadurch eine Kultur der Faktenprüfung und der Reaktion auf Mythen und Desinformation gefördert, was einen einheitlicheren Ansatz für die Bemühungen der EU, Desinformation zu bekämpfen, ermöglichte. Und nicht zuletzt wurde durch die zahlreichen Sensibilisierungsmaßnahmen das Profil der politischen Arbeit der EU zur Bekämpfung von Desinformation gestärkt.

29. Die Generaldirektion Kommunikation (GD COMM) weist darauf hin, dass ihr Managementplan für 2020 drei messbare Indikatoren im Zusammenhang mit Desinformation enthält: Reichweite von Sensibilisierungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation und Anzahl der Besuche von Webseiten zum Thema Bekämpfung von Desinformation (neben der Anzahl der Sitzungen des internen Netzes zur Abwehr von Desinformation).

30. Die umfassende Modernisierung der relevanten Websites wird vorangetrieben, wozu auch die Messung ihrer Leistung zählt. Die neuen Versionen sollen bis Ende 2021 startbereit sein.

31. Bei der Außenkommunikation konzentrierte sich die GD COMM auf Falschinformationen und Desinformation im Bereich COVID-19 und Impfstoffe durch eigens eingerichtete Webseiten. Es wurde beschlossen, die geplante Internet-Plattform für Desinformation, die als zentrales Portal dienen sollte, in ein internes Instrument umzuwandeln, um dadurch das bestehende Wiki moderner zu gestalten.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/DE/C-2018-5949-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>; berichtet in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0252&qid=1619606599511&from=DE>.

40. Der Aktionsplan 2018 ist kein Förderprogramm. Infolgedessen hängen die für seine Umsetzung bereitgestellten Mittel von den Entscheidungen ab, die in einem anderen Rahmen getroffen werden (z. B. Arbeitsprogramm von Förderprogrammen wie Horizont 2020). Eine Zweckbindung der gesamten Mittel des Haushalts kann nicht im Voraus erfolgen.

41. Der Aktionsplan 2018 ist nach wie vor einer der wichtigsten Leitfäden, die das Vorgehen der EU gegen Desinformation steuern, und er hat seine Relevanz seit seiner Verabschiedung nicht verloren. Gleichwohl hat sich die Bedrohung weiterentwickelt, was auch für den Ansatz der EU zur Bekämpfung von Desinformation gilt; das bedeutet jedoch nicht, dass die im Aktionsplan 2018 ermittelten vier Säulen ihre Relevanz verloren haben. Das Gegenteil ist der Fall. Aufbauend auf dem Aktionsplan 2018 und den zu seiner Umsetzung unternommenen Schritte hat die EU Politikdokumente wie die Gemeinsame Mitteilung 2020 zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 und den Europäischen Aktionsplan für Demokratie herausgegeben. Diese Dokumente stützten sich auf die Ergebnisse des Aktionsplans 2018 und bekräftigen viele seiner Punkte. Obwohl diese Dokumente keine formelle Aktualisierung des Aktionsplans 2018 darstellen, werden sie daher als dessen Weiterentwicklung betrachtet. Dies betrifft insbesondere die Grundlage des Aktionsplans, die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft langfristig zu stärken, Demokratien durch ein besseres Verständnis und eine bessere Definition der Bedrohung zu schützen und Maßnahmen zur Stärkung der Fähigkeiten zur Überwachung, Untersuchung und Enthüllung von Desinformation zu ergreifen.

42. Die Kommission merkt an, dass im Europäischen Aktionsplan für Demokratie, im Gesetz über digitale Dienste und im Aktionsplan für die Medien und den audiovisuellen Sektor tatsächlich vorgeschlagen wurde, mehrere Maßnahmen aus dem Aktionsplan 2018 zu übernehmen und verschiedene Aspekte des Aktionsplans 2018 weiterzuverfolgen. Diese Initiativen sind ergänzend und werden gut koordiniert; dadurch wird das Risiko von Ineffizienzen gemindert, indem bestimmte im Rahmen dieser Prüfung ermittelte Mängel des Aktionsplans 2018 behoben werden.

48. Der EAD ist der Auffassung, dass die Abteilung für strategische Kommunikation und ihre Task Forces bei ihren Überwachungstätigkeiten einen risikobasierten Ansatz verfolgen und sich auf die am weitesten verbreiteten Akteure und Themen konzentrieren. Außerdem trägt der EAD der sich rasch verändernden und weiterentwickelnden Bedrohungslage Rechnung und sieht eine regelmäßige Überprüfung und entsprechende Anpassung seiner Prozesse und der Arbeit des gesamten Teams vor. Er weist des Weiteren darauf hin, dass Bedrohungsakteure staatliche oder nicht-staatliche Akteure sein können. Der EAD unternimmt kontinuierliche Anstrengungen, um das Team anzupassen und sich auf eine veränderte Bedrohungslage zu konzentrieren.

49. Der EAD ist zwar der Auffassung, dass die vom Europäischen Rat und anderen Ratsformationen erteilten derzeitigen Mandate bisher eine gute Grundlage für die laufenden Tätigkeiten der StratCom-Abteilung und ihrer Task Forces waren, jedoch könnte ein aktualisiertes konsolidiertes Mandat unter Berücksichtigung der veränderten Bedrohungslage nützlich sein. Ein solches neues konsolidiertes Mandat müsste auf der Ebene des Europäischen Rates im Einklang mit dem Mandat von 2015 erteilt werden.

51. Der EAD weist darauf hin, dass seine Abteilung für strategische Kommunikation im Rahmen des Haushaltsplans 2021 eine eindeutige Mittelzuweisung für verschiedene Haushaltslinien erhalten hat, wodurch ihr Betriebshaushalt nahezu verdoppelt wurde.

54. Der EAD weist darauf hin, dass in der Abteilung für strategische Kommunikation aufgrund der Zuweisungen in den Jahren 2019, 2020 und 2021 insgesamt 52 neue Stellen geschaffen wurden, darunter 27 lokale Vertreter in Delegationen, wodurch der EAD das Ziel des Aktionsplans erfüllen kann.

55. Gemeinsame Antwort des EAD zu den Ziffern 55 und 56.

Der EAD möchte hervorheben, wie wichtig die Anwerbung von Sachverständigen- und Fachwissen für seine Arbeit im Bereich Desinformation ist. Vertragsbedienstete und abgeordnete nationale Sachverständige spielen – trotz ihrer allgemeinen Dienstzeitbegrenzung – eine wichtige Rolle bei den laufenden Tätigkeiten, z. B. im Bereich der Datenanalyse sowie in Bezug auf regionale oder sprachliche Kenntnisse.

58. Die Tätigkeiten des Datenteams werden weiter ausgebaut. Diese Tätigkeiten kommen der gesamten Abteilung und allen Arbeitsbereichen zugute und werden an eine veränderte Desinformationslandschaft angepasst. Das Konzept des Datenteams ist weit gefasst, um die gesamte Abteilung zu unterstützen, aber auch um zur Zusammenarbeit mit internationalen Partnern wie den G7 und der NATO beizutragen. Die Arbeit des Datenteams umfasst zudem die stetige Weiterentwicklung des methodischen und konzeptionellen Rahmens der Datenarbeit der Abteilung.

60. Der EAD ist bestrebt, die Evaluierung aller Aspekte seiner Arbeit weiter zu verbessern. Allerdings gibt es keine etablierte Methode zur Messung der Auswirkungen von Desinformation sowie der zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Maßnahmen. Dies spiegelt die Herausforderungen wider, denen sich die gesamte Gemeinschaft gegenüber sieht, die sich mit der Bekämpfung von Desinformation und Einmischung aus dem Ausland befasst.

64. Der EAD betrachtet EUvsDisinfo als eine etablierte Strategie, die eindeutig in der Rolle und den Tätigkeiten des EAD verankert ist. Die Konzentration auf russische Desinformation ist in dem vom Europäischen Rat im Jahr 2015 erteilten äußerst spezifischen Mandat begründet. Der EAD passt den Anwendungsbereich und den Ansatz dieser Instrumente kontinuierlich an und erweitert sie.

67. Der EAD ist der Auffassung, dass die Einrichtung des Frühwarnsystems eine wichtige positive Entwicklung kennzeichnet, um die Fähigkeit der EU, gegen Desinformation und Informationsmanipulation vorzugehen, auszubauen.

69. Der EAD ist der Auffassung, dass das Frühwarnsystem wesentlich zu einer besseren Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Organen beigetragen hat, indem der Informationsaustausch erleichtert, ein besseres Lagebewusstsein erzielt und die praktische Zusammenarbeit bei Kommunikationsaktivitäten ermöglicht wurden.

70. Der EAD ist der Auffassung, dass das Frühwarnsystem als Rahmen zur Erleichterung der Zusammenarbeit für die EU-Mitgliedstaaten und die europäischen Organe konzipiert wurde. Das System hat sich in diesem Zusammenhang als sehr nützlich erwiesen. Die operativen Grundsätze und Abläufe wurden gemeinsam vereinbart, und die regelmäßigen Sitzungen mit den Kontaktstellen sowie der bilaterale Austausch mit den Mitgliedern des Frühwarnsystems und dem EAD gewährleisteten ein gemeinsames Verständnis für die dem System zugrunde liegenden Beweggründe. Darüber hinaus werden die Mitglieder regelmäßig darüber konsultiert, wie das Frühwarnsystem ihrer Ansicht nach weiter ausgebaut und verbessert werden könnte.

74. Gemeinsame Antwort des EAD zu den Ziffern 74 und 75.

Der EAD räumt ein, dass das Ausmaß der Aktivitäten auf der Plattform des Frühwarnsystems gesteigert werden könnte, insbesondere von Mitgliedstaaten, die in der Vergangenheit weniger aktiv waren, und dass viel ungenutztes Potenzial vorhanden ist. Die Schwankungen bei den Aktivitäten lassen sich durch die Bedeutung bestimmter Ereignisse, wie z. B. Wahlen, erklären.

76. Der EAD unterstreicht, dass keine formelle Zusammenarbeit zwischen dem Frühwarnsystem und Social-Media-Plattformen beabsichtigt war. Ungeachtet der Bestimmungen des Verhaltenskodex wurde die informelle Zusammenarbeit zwischen dem Frühwarnsystem und den Social-Media-Plattformen je nach Bedarf vorangetrieben.

84. Im Anschluss an die Bewertung des Verhaltenskodex wurde im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie ein Prozess zur Überarbeitung und Stärkung des Kodex eingeleitet. Die Kommission wird Leitlinien herausgeben und die Unterzeichner des Verhaltenskodex im Rahmen

eines gemeinsamen Treffens aufrufen, den Kodex im Einklang mit den Leitlinien zu stärken. Zudem wird die Einrichtung eines soliden und dauerhaften Rahmens für die Überwachung des Kodex im Europäischen Aktionsplan für Demokratie ausdrücklich angekündigt. Darüber hinaus wird im Gesetz über digitale Dienste ein horizontaler Rahmen für Regulierungsaufsicht, Rechenschaftspflicht und Transparenz für Online-Plattformen vorgeschlagen. Bei seiner Verabschiedung wird mit dem Gesetz über digitale Dienste auch eine Koregulierungssicherung für Maßnahmen geschaffen, die in einen überarbeiteten und verstärkten Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation aufgenommen würden. Sollte der Vorschlag für das Gesetz über digitale Dienste angenommen werden, so wird damit eine bessere Überwachung und Rechenschaftspflicht möglich.

86. In Bezug auf die Bemerkung, dass allgemeine zentrale Leistungsindikatoren für alle Unterzeichner fehlen, führt die Kommission an, dass es schwierig ist, zentrale Leistungsindikatoren zu ermitteln, mit denen die Maßnahmen aller Unterzeichner des Verhaltenskodex überwacht werden können, da sich die Unterzeichner in ihrer Art und ihren Tätigkeiten stark voneinander unterscheiden und auch der Umfang, in dem sie sich engagieren, unterschiedlich ist; beispielsweise unterscheiden sich von Social-Media-Plattformen erbrachte Dienste erheblich von den Diensten von Suchmaschinen.

88. In der Gemeinsamen Mitteilung 2020 zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 werden die Aspekte aufgeführt, über die die Plattformen monatlich berichten müssen. Die Kommission forderte die Plattformen auf, Maßnahmen zur Harmonisierung der Berichterstattung zu ergreifen, und schlug eine detaillierte Liste der für diese Aspekte relevanten Datenpunkte vor, die von den Unterzeichnerplattformen zur Verfügung zu stellen sind.

94. Bei der Europäischen Woche der Medienkompetenz 2019 handelte es sich um eine umfassende und koordinierte Initiative mit Veranstaltungen auf EU- und nationaler Ebene, der Präsentation von Projekten und dem Austausch regulatorischer und zukunftsorientierter politischer Strategien. Die Initiative wurde von der Gemeinschaft der Medienkompetenzakteure sehr geschätzt.

96. Neben dem Programm Kreatives Europa, für das die bereitgestellten Mittel in Höhe von rund 14 Mio. EUR im Vergleich zur Finanzierung des Pilotprojekts und der vorbereitenden Maßnahme vervielfacht werden, unterstützen auch andere Programme, z. B. Erasmus+ und das Europäische Solidaritätskorps, aktiv Medienkompetenzinitiativen. Die Unterstützung wird im Zeitraum 2021–2027 fortgesetzt.

99. Die Kommission weist darauf hin, dass Projekte möglicherweise zwar keine „greifbaren Ergebnisse“ liefern, aber dennoch sehr erfolgreich sind. Ziel der Projekte ist es, neue Bereiche zu erschließen, innovative Forschungswege aufzuzeigen, Pilot- und Testkonzepte zu entwickeln und neue Gemeinschaften zu schaffen. In ihrer Art und Konzeption sind sie experimenteller Natur.

100. Horizont 2020-Projekte werden aufgrund einer objektiven externen Bewertung nach festgelegten Kriterien ausgewählt, und ihre Überwachung erfolgt mittels regelmäßiger Überprüfungen durch objektive Prüfer. Die Bewertung und die Überprüfungen werden von ausgewählten hoch qualifizierten Sachverständigen durchgeführt, deren Stellungnahme die Kommission mit Bedacht auf ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis vertraut. Die Kommission merkt an, dass im Hinblick auf die Reichweite die begrenzten verfügbaren Mittel eine Schlüsselrolle spielen.

#### **Kasten 5 – Beispiele für EU-finanzierte Projekte mit begrenzter Reichweite und begrenztem Umfang**

Eines der Hauptziele des Projekts „Medienkompetenz für alle“ bestand – neben der Bekämpfung von Desinformation durch Förderung der Medienkompetenz – darin, auch die schwer zu erreichenden Bereiche der europäischen Gesellschaften anzusprechen, wobei der Schwerpunkt auf sozial benachteiligten Gruppen, Minderheiten und Gruppen am Rande der Gesellschaft lag, für die Medienkompetenzen besonders wichtig sind. Die im Rahmen von „Medienkompetenz für alle“



geförderten Projekte geben wertvolle Einblicke dahin gehend, wie eine produktive Auseinandersetzung mit den oben genannten Gruppen möglich ist.

Da für Projekt 14 eine begrenzte Zeitspanne galt, wurde die Website inzwischen entfernt. In Projekt 16 wurden etablierte Medienkompetenztechniken verwendet, wie die Entwicklung von Videospielen, Podcasts und Videoclips; das übergreifende Thema war die Stärkung der Nutzer durch die Entwicklung kritischer Bewertungsfähigkeiten und die Erstellung von Medieninhalten. Das Projekt umfasste auch Aktivitäten zur Medienkompetenz, die speziell für Kinder mit Migrationshintergrund konzipiert waren.

101. Die Kommission merkt an, dass Medienkompetenz ein schwieriges Gebiet für die Messung von Auswirkungen ist. Am 26. März 2021 wurde eine Task Force in Zusammenarbeit mit der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) und der Expertengruppe für Medienkompetenz (MLEG) ins Leben gerufen, um Möglichkeiten für nützliche zentrale Leistungsindikatoren zu prüfen, wobei bis Ende 2021 erste Ergebnisse erzielt werden sollen.

Insbesondere ist eine umfassende Evaluierung der Umsetzung der Initiative „Medienkompetenz für alle“ (2016-2020) erst möglich, nachdem alle Projekte im Frühjahr 2022 abgeschlossen sind. Dennoch erfolgt eine Bewertung des Erfolgs und der Auswirkung der Projekte systematisch in Abschlussitzungen auf Ebene der individuellen Projekte und in den für alle laufenden Projekte abgehaltenen jährlichen Koordinierungssitzungen sowie durch Präsentationen für die Mitgliedstaaten, die in den Sitzungen der Expertengruppe für Medienkompetenz stattfinden. Dies ist Teil des Prozesses zur Überprüfung der Auswirkungen der Projekte.

103. Die Kommission räumt ein, dass die Sozialbeobachtungsstelle für Desinformation und Analyse der sozialen Medien (Social Observatory for Desinformation and Social Media Analysis, SOMA) nicht viele vom International Fact Checking Network anerkannte Faktenprüfer anwerben konnte. Die Kommission möchte jedoch festhalten, dass die Zahl der gemeldeten Mitglieder inzwischen 55 beträgt und bisher europaweit 25 Untersuchungen zu Desinformationskampagnen von Mitgliedern des SOMA-Netzwerks durchgeführt wurden.

105. Die Kommission gesteht eine teilweise Überschneidung der SOMA und der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) ein. Diese Überschneidung zwischen den beiden Projekten und die Tatsache, dass die beiden Projekte auf derselben technologischen Lösung beruhen, sorgen für einen reibungslosen Übergang der Faktenprüfungsgemeinschaft von der SOMA zur EDMO. Darüber hinaus werden die im Rahmen des SOMA-Projekts gewonnenen Erkenntnisse vor Beendigung dieses Projekts an die EDMO weitergegeben. Die Kommission merkt an, dass die von der EDMO bereitgestellte technische Plattform zwar auf derselben Technologie basiert, aber im Vergleich zur SOMA einem weitaus größeren Netzwerk von Faktenprüfungs- und Forschungsorganisationen erweiterte Funktionen bereitstellt. Die Kommission wird die Projekte sorgfältig überwachen, um Doppelfinanzierungen zu vermeiden.

107. Die Kommission weist darauf hin, dass die Gemeinschaft der Medienkompetenzakteure weiter in die EDMO eingebunden wird, wenn ab Sommer 2021 die nationalen Plattformen einsatzbereit sind, die spezifische Aufgaben im Bereich Medienkompetenz wahrzunehmen haben.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

109. Der Europäische Aktionsplan für Demokratie enthält einen speziellen Abschnitt zum Thema Bekämpfung von Desinformation und Einmischung aus dem Ausland. Die Kommission und der EAD sind der Auffassung, dass es sich hierbei um eine Weiterentwicklung des politischen Rahmens handelt, wie im Aktionsplan 2018 vorgeschlagen. Im Europäischen Aktionsplan für Demokratie werden viele Forderungen des Aktionsplans 2018 bekräftigt, z. B. eine starke internationale Zusammenarbeit, und es wird u. a. auf das Frühwarnsystem verwiesen, das mit dem Aktionsplan 2018 erstmals eingeführt worden war. Außerdem enthält der Europäische Aktionsplan für Demokratie die Forderung nach mehr Verpflichtungen und einer höheren Rechenschaftspflicht für Online-

Plattformen, wobei die nächsten Schritte umrissen werden, einschließlich des mit dem Gesetz über digitale Dienste geschaffenen Koregulierungsrahmens, der eine Weiterverfolgung von Säule 3 des Aktionsplans 2018 darstellt. In ihm werden die bei der Überwachung und Untersuchung von Desinformation erzielten Fortschritte gewürdigt, und es werden ein detaillierterer Rahmen und eine detailliertere Methodik gefordert, um auf den im Rahmen des Aktionsplans 2018 erzielten Ergebnissen aufzubauen. Nach Ansicht der Kommission und des EAD ergibt sich daher aus dem Wortlaut des Europäischen Aktionsplans für Demokratie naturgemäß, dass in ihm der Aktionsplan 2018 in vollem Umfang berücksichtigt und er als dessen natürliche Folgemaßnahme betrachtet wird.

110. Die Koordinierung aller für die Umsetzung des Aktionsplans 2018 zuständigen Dienststellen erfolgte vom Sekretariat der Task Force „Sicherheitsunion“, und in den Fortschrittsberichten der Sicherheitsunion war eine regelmäßige Berichterstattung über die erzielten Fortschritte enthalten. Im Zusammenhang mit der Pandemie wurde die Koordinierung der politischen Strategien im Bereich Desinformation vom Generalsekretariat in einer speziellen interdirektionalen Gruppe sichergestellt, die auch Unterstützung bei der Vorbereitung der Mitteilung 2020 zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 und der diesbezüglichen Folgemaßnahmen geleistet hat. Im Zusammenhang mit dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie wurde unter der Leitung des Generalsekretariats eine neue interdirektionale Gruppe geschaffen, um die Arbeit der Dienststellen, einschließlich der Arbeit zum Thema Desinformation, zu koordinieren. Darüber hinaus sieht der Europäische Aktionsplan für Demokratie ein klares Protokoll für Maßnahmen zur raschen Bündelung von Wissen und Ressourcen als Reaktion auf bestimmte Situationen vor.

### **Empfehlung 1 – Die Koordinierung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation verbessern und die diesbezügliche Rechenschaftspflicht erhöhen**

Die Kommission und der EAD nehmen Empfehlung 1 Buchstabe a an.

Wie auch im Europäischen Aktionsplan für Demokratie angekündigt, werden die EU-Organe weiter sicherstellen, dass ihre interne Koordinierung im Bereich Desinformation gestärkt wird, und zwar durch ein klares Protokoll für Maßnahmen zur raschen Bündelung von Wissen und Ressourcen als Reaktion auf bestimmte Situationen.

Die Kommission und der EAD nehmen Empfehlung 1 Buchstabe b teilweise an.

Nach der Annahme des Europäischen Aktionsplans für Demokratie überwachen die Kommission und der EAD die Umsetzung von Maßnahmen gegen Desinformation im Rahmen dieses Aktionsplans. Wie bereits erwähnt, baut der Europäische Aktionsplan für Demokratie auf dem Aktionsplan 2018 auf und entwickelt viele seiner Aspekte weiter. Darüber hinaus möchten die Kommission und der EAD betonen, dass es angesichts der politischen Natur einiger Maßnahmen schwierig ist, eine einzige Gruppe von Leistungsindikatoren festzulegen. Einschlägige Legislativvorschläge stellen gesonderte Bewertungsrahmen bereit.

Die Kommission und der EAD nehmen Empfehlung 1 Buchstabe c teilweise an.

Die Kommission und der EAD werden die Umsetzung des Europäischen Aktionsplans für Demokratie im Jahr 2023 – ein Jahr vor den Wahlen zum Europäischen Parlament – überprüfen, wobei auch die anschließenden Berichterstattungsregelungen einbezogen werden.

Die Kommission und der EAD nehmen Empfehlung 1 Buchstabe d an.

### **Empfehlung 2 – Die operativen Regelungen der StratCom-Abteilung und ihrer Task Forces verbessern**

Der EAD nimmt Empfehlung 2 Buchstabe a an und wird die verschiedenen Ratsformationen weiterhin unterrichten und auf dem neuesten Stand halten, wobei deren Ansichten bei der weiteren Verfeinerung der politischen Ziele und Konzepte berücksichtigt werden.

Der EAD nimmt Empfehlung 2 Buchstabe b an und weist darauf hin, dass die im Aktionsplan 2018 festgelegten Einstellungsziele voraussichtlich im Jahr 2021 erreicht werden.

Der EAD nimmt Empfehlung 2 Buchstabe c an.

Der EAD nimmt Empfehlung 2 Buchstabe d an.

114. Der EAD unterstreicht die Einzigartigkeit des Projekts EUvsDisinfo, das als direkte Umsetzung des vom Europäischen Rat 2015 erteilten Mandats auf den Weg gebracht wurde. Das Projekt EUvsDisinfo ist für den EAD und die EU-Organe insgesamt von großem Wert, um das Bewusstsein für die sich stetig entwickelnde Bedrohung durch Desinformationskampagnen zu schärfen. Da sich die Herausforderungen in Bezug auf die Desinformation und die damit zusammenhängenden Bedrohungen weiterentwickeln, versteht es sich von selbst, den Ansatz regelmäßig zu überdenken.

### **Empfehlung 3 – Die Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Online-Plattformen am Frühwarnsystem stärken**

Der EAD nimmt Empfehlung 3 Buchstabe a an und möchte betonen, dass viele operative Aspekte in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.

Der EAD nimmt Empfehlung 3 Buchstabe b an und unterstreicht, dass die bereits umgesetzten Änderungen die gemeinsame Reaktion weiter erleichtern werden.

Der EAD nimmt Empfehlung 3 Buchstabe c an.

117. Im Hinblick auf die Bereitstellung von Daten an die Kommission weist die Kommission darauf hin, dass der Verhaltenskodex ein Selbstregulierungsinstrument ist, das von den Unterzeichnern freiwillig angenommen wurde, um Desinformationsaktivitäten innerhalb ihrer Dienste entgegenzuwirken. Derzeit existiert kein Rechtsrahmen, der die Unterzeichner des Kodex verpflichtet, der Kommission Zugang zu den Datensätzen zu gewähren. Dies ist ein Beispiel für die begrenzten Befugnisse der Kommission in diesem Bereich.

Wie bereits erwähnt, werden im Europäischen Aktionsplan für Demokratie jedoch die nächsten Schritte zur Stärkung des Verhaltenskodex umrissen, u. a. durch die Herausgabe von Leitlinien im Vorfeld der Koregulierungssicherung, die mit dem Gesetz über digitale Dienste eingeführt wird. Im Gesetz über digitale Dienste wird ein horizontaler Rahmen für Regulierungsaufsicht, Rechenschaftspflicht und Transparenz des Online-Raums vorgeschlagen, um aufkommenden Risiken zu begegnen. Im Europäischen Aktionsplan für Demokratie wird ebenfalls dargelegt, wie ein solider und dauerhafter Rahmen für die Überwachung des Verhaltenskodex geschaffen werden kann.

Sollte der Vorschlag für das Gesetz über digitale Dienste angenommen werden, wird eine noch bessere Überwachung möglich sein. Das Gesetz über digitale Dienste enthält insbesondere Bestimmungen dahin gehend, dass sehr große Plattformen reguläre Überwachungsrahmen im Hinblick auf die relevanten Risiken schaffen und ihre Risikobewertungen und Risikominderungsmaßnahmen für unabhängige Prüfungen vorlegen müssen.

### **Empfehlung 4 – Die Überwachung von Online-Plattformen verbessern und ihre Rechenschaftspflicht erhöhen**

Die Kommission nimmt Empfehlung 4 Buchstabe a an und merkt an, dass sie bereits mit der Umsetzung im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie begonnen hat. Des Weiteren ist die Kommission das Desinformationsproblem im vorgeschlagenen Gesetz über digitale Dienste angegangen, mit dem die Verpflichtungen im Hinblick auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und Überwachung gestärkt werden sollten.

Die Kommission wird in Kürze Leitlinien herausgeben, um die Mängel des Verhaltenskodex zu beseitigen, einschließlich zentraler Leistungsindikatoren und Benchmarks zur besseren Überwachung der Wirksamkeit des Kodex. Die Kommission weist ferner darauf hin, dass ihre derzeitigen

begrenzten Zuständigkeiten in diesem Bereich sie daran hindern, sämtliche komplexe gesellschaftliche Herausforderungen, die sich durch Desinformation stellen, im Alleingang zu bewältigen.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 4 Buchstabe b an und wird sie im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie umsetzen.

Hierzu zählt auch die Schaffung eines soliden Rahmens für die regelmäßige Überwachung des Verhaltenskodex. Wie auch im Europäischen Aktionsplan für Demokratie dargelegt, soll mit dem verbesserten Verhaltenskodex die Wirksamkeit der Maßnahmen der Plattformen auf der Grundlage eines neuen methodischen Rahmens unter Berücksichtigung der Grundsätze für die Festlegung zentraler Leistungsindikatoren überwacht werden.

Die Kommission nimmt Empfehlung 4 Buchstabe c teilweise an. Sie wird die Möglichkeiten für die Einführung eines Verfahrens zur Validierung der von Online-Plattformen bereitgestellten Informationen unter uneingeschränkter Berücksichtigung des derzeit rein selbstregulierenden Charakters des Verhaltenskodex prüfen. Gleichzeitig weist die Kommission darauf hin, dass ihr Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste einen horizontalen Rahmen für Regulierungsaufsicht, Rechenschaftspflicht und Transparenz des Online-Raums vorsieht, um aufkommenden Risiken zu begegnen; dieser Vorschlag enthält Bestimmungen dahin gehend, dass sehr große Plattformen reguläre Überwachungsrahmen im Hinblick auf die relevanten Risiken schaffen und ihre Risikobewertungen und Risikominderungsmaßnahmen für unabhängige Prüfungen vorlegen müssen.

#### **Empfehlung 5 – Eine EU-Strategie für Medienkompetenz einführen, die auch die Bekämpfung von Desinformation umfasst**

Die Kommission nimmt Empfehlung 5 Buchstabe a an und merkt an, dass mit der Umsetzung begonnen wurde.

Die Kommission nimmt Empfehlung 5 Buchstabe b an und merkt an, dass mit der Umsetzung begonnen wurde.

Die Kommission nimmt Empfehlung 5 Buchstabe c an und merkt an, dass mit der Umsetzung begonnen wurde.

120. Die Kommission räumt ein, dass die SOMA nicht viele vom International Fact Checking Network anerkannte Faktenprüfer anwerben konnte.

Die Kommission möchte festhalten, dass die Zahl der gemeldeten Mitglieder der SOMA inzwischen 55 beträgt, einschließlich der aktiv an der Faktenprüfung beteiligten Mitglieder, und bisher europaweit 25 Untersuchungen zu Desinformationskampagnen von Mitgliedern des SOMA-Netzwerks durchgeführt wurden.

Die Kommission weist darauf hin, dass die EDMO ihre Tätigkeit erst 4 bis 5 Monate vor dem Zeitpunkt aufgenommen hatte, zu dem sich die Prüfer an die Leitungsebene der EDMO gewandt hatten. Zu jener Zeit war die operative Kapazität der EDMO, die Interessenträger zu erreichen, noch begrenzt. Die operative Kapazität der EDMO wächst in hohem Maße. Es fanden bereits mehrere Sitzungen mit Interessenträgern sowie Umfragen unter ihnen statt, und durch die nationalen Plattformen der EDMO, die ab Sommer 2021 einsatzbereit sein werden, wird die Reichweite der EDMO weiter verbessert. Weitere im Rahmen des Programms „Digitales Europa“ bereitgestellte Mittel werden ausreichende Ressourcen gewährleisten, um die Ziele der EDMO zu erreichen.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Gemeinschaft der Medienkompetenzakteure weiter in die EDMO eingebunden wird, wenn ab Sommer 2021 die nationalen Plattformen einsatzbereit sind, die spezifische Aufgaben im Bereich Medienkompetenz wahrzunehmen haben.

#### **Empfehlung 6 – Schritte unternehmen, um die EDMO in die Lage zu versetzen, ihre ehrgeizige Agenda umzusetzen**



Die Kommission nimmt Empfehlung 6 Buchstabe a an. Die SOMA wird der EDMO ein Paket mit den während der Projektlaufzeit gewonnenen Erkenntnissen übergeben.

Die Kommission nimmt Empfehlung 6 Buchstabe b an und wird der EDMO, unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit, vorschlagen, die Vertretung von Experten aus der Gemeinschaft der Medienkompetenzakteure und der Zivilgesellschaft im EDMO-Beirat zu verstärken.

Die Kommission nimmt Empfehlung 6 Buchstabe c an und merkt an, dass die EDMO bereits am 9. Oktober 2020 einen Workshop mit der Faktenprüfungsgemeinschaft organisiert hat und die Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Faktenprüfungsgemeinschaft fortsetzen wird. Darüber hinaus wird die Gemeinschaft der Medienkompetenzakteure durch die nationalen Plattformen weiter in die EDMO eingebunden; diese Plattformen, von denen auch spezifische Aufgaben im Bereich der Medienkompetenz wahrgenommen werden, sollen in der zweiten Jahreshälfte 2021 geschaffen werden.

# Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Baudilio Tomé Muguruza, Mitglied des Hofes. Herr Muguruza wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Daniel Costa de Magalhães, dem Attaché Ignacio Garcia de Parada, dem Leitenden Manager Alejandro Ballester-Gallardo, dem Aufgabenleiter Emmanuel-Douglas Hellinakis sowie den Prüfern Piotr Senator und Alexandre Tan. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.



Baudilio Tomé  
Muguruza



Daniel Costa de  
Magalhães



Ignacio García de  
Parada



Alejandro Ballester  
Gallardo



Emmanuel-Douglas  
Hellinakis



Piotr Senator



Alexandre Tan

# Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	4.2.2020
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	4.3.2021
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	27.4.2021
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	25.5.2021

## URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

### Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-5967-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/914520	QJ-AB-21-008-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-5938-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/42504	QJ-AB-21-008-DE-Q

Desinformation ist in organisierten Gesellschaften ein ernstes Problem. Soziale Medien und neue Technologien haben das Ausmaß falscher oder irreführender Informationen und die Geschwindigkeit, mit der diese ihre jeweils anvisierte Zielgruppe sowie auch nicht intendierte Zielgruppen erreichen können, erhöht. Der EU-Aktionsplan gegen Desinformation war zum Zeitpunkt seiner Erstellung relevant, aber unvollständig. Obwohl seine Umsetzung weitgehend planmäßig verläuft und es Anzeichen für positive Entwicklungen gibt, wurden einige angestrebte Ergebnisse verfehlt. Der Hof unterbreitet Empfehlungen, um die Koordinierung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation zu verbessern und die diesbezügliche Rechenschaftspflicht zu erhöhen. Im Fokus stehen die operativen Regelungen des Referats für strategische Kommunikation des Europäischen Auswärtigen Dienstes und seiner Taskforces. Der Hof empfiehlt, die Beteiligung der Mitgliedstaaten am Frühwarnsystem zu erhöhen sowie die Überwachung und die Rechenschaftspflicht der Online-Plattformen zu verbessern. Außerdem stellt er fest, dass es einer EU-Strategie für Medienkompetenz bedarf, die auch die Bekämpfung von Desinformation umfasst, und die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien durch weitere Schritte befähigt werden muss, ihre ehrgeizigen Ziele zu erreichen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors