

Desinformation und Propaganda – Auswirkungen auf das Funktionieren des Rechtsstaats in der EU und ihren Mitgliedstaaten

Abriss

In dieser Studie, die von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben und vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments angefordert wurde, werden die Auswirkungen von Desinformation und strategischer politischer Propaganda bewertet, die über Websites sozialer Mediendienste im Internet verbreitet werden. Untersucht werden die Folgen für das Funktionieren von Rechtsstaat, Demokratie und Grundrechten in der EU und ihren Mitgliedstaaten.

Ferner werden Empfehlungen dazu abgegeben, wie diese Bedrohung für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat bewältigt werden kann. Insbesondere wird die Rolle der Anbieter von Plattformen sozialer Medien in diesem Zusammenhang betrachtet.

Geltungsbereich

In dieser Studie werden die Ursachen und Auswirkungen von Desinformation und Propaganda auf Demokratie, Menschenrechte und den Rechtsstaat in der Europäischen Union untersucht. Es wird analysiert, wie neue Technologien das Funktionieren und die Struktur der demokratischen Öffentlichkeit im Allgemeinen verändert haben, insbesondere wird untersucht, wie Desinformations- und Propagandakampagnen in der jüngsten Zeit durch Manipulation der öffentlichen Meinung in demokratische Prozesse eingegriffen haben, ferner werden internationale und nationale Gesetzgebungs- und Selbstregulierungsinitiativen (siehe unten) betrachtet. Abschließend werden Empfehlungen für politische Maßnahmen zur Beseitigung der Mechanismen ausgesprochen, die den untersuchten Phänomenen zugrunde liegen.

Wissenschaftler, politische Entscheidungsträger und Journalisten verwenden eine Vielzahl von Begriffen zur Beschreibung dessen, was gemeinhin als „Fake News“ bezeichnet wird. Durch die vergleichende Analyse fachübergreifender Quellen verwenden die Verfasser dieser Studie **die Begriffe „Desinformation“ und „Propaganda“ zur Bezeichnung falscher Inhalte, die veröffentlicht werden, um bei einer Frage von öffentlichem Interesse eine beabsichtigte strategisch-politische Wirkung zu erzielen.**

Autoren: Judit BAYER, Budapest Business School, Natalija BITIUKOVA, unabhängige Beraterin, Petra BÁRD, Central European University, Judit SZAKÁCS, Center for Media, Data and Society at the Central European University, Alberto ALEMANNI, HEC Paris, Erik USZKIEWICZ, Hungarian Europe Society

Für die Forschung verantwortliche Verwaltungsrätin: Marion SCHMID-DRÜNER

Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten

Generaldirektion Interne Politikbereiche

PE 608.864 – März 2019



Ausgehend von der Forschung zu postfaktischen Medien im Allgemeinen haben die Verfasser den Fokus verengt, indem punktuelle Fehlinformation, Verschwörungstheorien und unbezahltes Trolling sowie Offline-Propaganda und Hetze ausgeklammert wurden. Die untersuchte Desinformation kann von staatlichen Stellen oder von nichtstaatlichen Akteuren aus dem In- und Ausland stammen. **Merkmale der Desinformation und Propaganda** sind, dass diese Informationen (i) ganz oder teilweise falsch, manipuliert oder irreführend sein sollen oder ethisch nicht vertretbare Überzeugungstechniken einsetzen; (ii) ein Thema von öffentlichem Thema betreffen; (iii) Unsicherheit, Feindseligkeit oder Polarisierung schaffen oder versuchen, demokratische Prozesse zu stören; (iv) durch automatisierte und aggressive Techniken, wie Social Bots, künstliche Intelligenz (KI), Mikrotargeting oder bezahlte menschliche „Trolle“ verbreitet werden, die häufig zur Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung eingesetzt werden.

Aktueller Stand

Größere Desinformationskampagnen aus den letzten vier Jahren machen eine mutmaßliche Beeinträchtigung demokratischer Prozesse, insbesondere Wahlen und Referenden, sichtbar. Endgültige Schlussfolgerungen daraus zu ziehen, würde den Rahmen dieser Studie sprengen, der Leser kann jedoch einige Überlegungen anstellen. Festzustellen ist, dass **ein genauer kausaler Zusammenhang zwischen Desinformation einerseits und politischer Meinung und Wahlverhalten Einzelner andererseits bislang noch nicht wissenschaftlich erwiesen ist.**¹ Dennoch ist der Einfluss von Medieninhalten auf das Publikum in Bezug auf die traditionellen Medien stark umstritten und es bestehen widersprüchliche Theorien,² die durch mehrere psychologische Versuche gestützt wurden; diese uneindeutige Lage hat jedoch eine berechtigte Regulierung von Massenmedien nicht verhindert.

Einer neueren Studie zufolge ist eine deutliche Kluft zwischen den Generationen zu beobachten: Über 65-Jährige geben siebenmal häufiger Falschmeldungen weiter als junge Nutzer.³ Darüber hinaus könnte die abnehmende Beliebtheit von Facebook und die zunehmende Popularität von Messaging-Diensten wie Snapchat⁴ auch ein Zeichen dafür sein, dass dieses Phänomen, das in den vergangenen Jahren die öffentliche Besorgnis über die Demokratie geprägt hat, möglicherweise in eine neue Richtung geht.

In der Studie wird der Rechtsrahmen von Social-Media-Plattformen, einschließlich ihrer Stellung und Verantwortung in der Rechtsordnung, im Hinblick auf verschiedene Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft untersucht. Es wird festgestellt, dass nach dem Jahr 2000 entstandene Social-Media-Dienste nicht definiert sind und ihre Haftung in den einschlägigen Rechtsinstrumenten nicht einheitlich festgelegt ist. Zu diesen Rechtsinstrumenten gehören die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD), die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation und die

¹ Roozenbeek, Jon und van der Linden, Sander: The Fake News Game: Actively Inoculating Against the Risk of Misinformation, aus: https://www.cam.ac.uk/sites/www.cam.ac.uk/files/fakenews_latest_jrr_aaas.pdf, S. 3-4.

² Siehe die umstrittenen Theorien von Harold Lasswell („bullet“-Theorie, 1927), Paul Lazarsfeld (Zwei-Stufen-Fluss, 1948), Joseph Klapper (selektive Wahrnehmung, 1949), George Gerbner (Kultivierung, 1969), McCombs und Shaw (Agenda-Setting, 1972), Herman und Chomsky (Framing, 1988), Dayan und Katz (performativer Effekt, 1992) – um nur einige zu nennen.

³ Andrew Guess, Jonathan Nagler und Joshua Tucker: Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook. *Sci Adv* 5 (1), eaau4586. DOI: 10.1126/sciadv.aau4586

⁴ Kantar Media: News in social media and messaging apps. Qualitativer Forschungsbericht, erstellt für das Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, mit Unterstützung der Google News Initiative. Sept. 2018.

vorgeschlagene Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation, der Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassreden im Internet, die Empfehlung der Kommission für wirksame Maßnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten, die Mitteilung der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation im Internet, der Beschluss des Europäischen Rates von März 2018 und der Vorschlag für eine Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte. Ausgehend von diesen Dokumenten wird in der Studie der Begriff „Betreiber von Plattformen“ zur Bezeichnung der Dienste verwendet, die die Übermittlung von Inhalten Dritter durch Handlungen ihrer registrierten Nutzer erleichtern, organisieren und erweitern. Während Plattformen auch in anderen Wirtschaftszweigen allgegenwärtig sind (beispielsweise eBay), sind soziale Medien als eine Unterkategorie von ihnen zu betrachten. **In Übereinstimmung mit vielen führenden internationalen Akteuren, wie den Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat, wird in dieser Studie der Standpunkt vertreten, dass Plattformen nicht für die Inhalte Dritter haftbar sein sollten.**

Als menschenrechtlicher Hintergrund für einen geplanten Politikrahmen wurde Folgendes berücksichtigt:

- internationale Übereinkommen und Maßnahmen der Vereinten Nationen, wie die Gemeinsame Erklärung der OSZE, der Organisation Amerikanischer Staaten und der Afrikanischen Kommission für die Menschenrechte und Rechte der Völker (ACHPR);
- der Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung, in dem betont wird, dass **die diese Unternehmen aufgrund ihres Einflusses auf die Öffentlichkeit öffentliche Rechenschaftspflicht übernehmen müssen;**
- ein gemeinsames Schreiben im Auftrag des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung und
- die **Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen**, in denen die soziale Verantwortung aller Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte vorgesehen ist.⁵

Aus Gerichtsverfahren wie *Delfi gegen Estland*, *MTE und Index gegen Ungarn* und *L'Oréal gegen eBay* wurde die gemeinsame Schlussfolgerung gezogen, dass angesichts der rechtlichen Lage von Plattformbetreibern ein Tätigwerden des Gesetzgebers erforderlich ist.

Die jüngsten politischen und rechtlichen Maßnahmen, die auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU für den Umgang mit Desinformation und Propaganda konzipiert wurden, wurden gesammelt und kritisch beleuchtet; dazu zählen vor allem das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz, das französische Gesetz gegen Informationsmanipulation und das italienische Gesetz gegen Falschmeldungen sowie die gemeinsame Regulierungsinitiative von französischer Regierung und Facebook, der Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation im Internet und der Aktionsplan der Kommission gegen Desinformation. Die Untersuchung hat ergeben, dass eine

⁵ Guiding Principles on Business and Human Rights Implementing the UN „Protect, Respect and Remedy Framework“ (Leitprinzipien der Vereinte Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte zur Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schützen, Respektieren, Abhilfe schaffen“). 2011. OCHCHR. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

rechtliche Beschränkung des Inhalts der Demokratie mehr Schaden zufügen würde als die Desinformation selbst.

Als Hintergrund für die Bewertung, wie sich Desinformation und Propaganda auf demokratische Wahlen auswirken können, wurde einige nationale Rechtsvorschriften für Wahlkämpfe verglichen, um festzustellen, durch welche Instrumente Desinformation und Propaganda bekämpft werden können. Drei große Stoßrichtungen konnten ermittelt werden: (i) Regulierung der politischen Werbung (z. B. Polen); (ii) strenge Überwachung der Wahlkampffinanzierung (z. B. Portugal); und (iii) Sensibilisierung und Medienkompetenz (z. B. Schweden).

Theoretischer Ansatz

Die Folgen für die Demokratie

Desinformation und Propaganda **beeinträchtigen die Demokratie** in zweifacher Weise: (i) Sie **beherrschen und stören den öffentlichen Diskurs** und beschädigen den Prozess der demokratischen Beschlussfassung. (ii) Führt dieser Prozess zu einem politischen Erfolg, **könnte sich die politische Kraft, die die Wahlen durch Manipulation gewonnen hat, des Staats bemächtigen und die Verfassungsordnung auflösen**. Sobald die antidemokratische Partei an der Macht ist, kann dieser Prozess nur sehr schwer gestoppt werden; er könnte jedoch mit den Instrumenten einer wehrhaften Demokratie – dem sich selbst verteidigenden Verfassungsstaat – verhindert oder verlangsamt werden.

Die Entstehung der sozialen Medien stellt den Beginn eines neuen Zeitalters der Öffentlichkeit dar.⁶ Die nutzerfreundliche Kommunikationsschnittstelle ermöglicht die Veröffentlichung von Inhalten ohne wirtschaftliche oder bildungsbedingte Zugangsbarrieren; sie erleichtert die Bildung von Gruppen und die Schaffung eines „globalen Dorfs“.⁷ Diese dezentrale und horizontale Debatte kann nicht mit den gleichen Instrumenten überwacht werden wie die zentral organisierten, traditionellen Massenmedien. Dieses Kontrollvakuum hat rasche Neuerungen im Einklang mit wirtschaftlichen Interessen ermöglicht und wird von politischen Opportunisten ausgenutzt. Nach Ansicht der Verfasser **ist die Kontrolle allgegenwärtiger Inhalte selbst kaum möglich, die Architektur dieser Kommunikation – Algorithmen und Datenströme – sollte jedoch kontrolliert werden**.

Die postmoderne globale Welt ist durch politische und existenzielle Unsicherheiten und Bedrohungen gekennzeichnet, die immateriell und unsichtbar sind (Migration, Terrorismus, Klimawandel, genetisch veränderte Lebensmittel usw.). Der Zusammenbruch der hierarchischen Strukturen der Wissensübermittlung (beispielsweise durch Medien, Bildung und die Kirche) hat zu einem Vertrauensdefizit, einer Kultur des Relativismus und der sogenannten „postfaktischen Ära“ geführt. Die Kultur des Wissens wurde durch eine Kultur des Risikos ersetzt: Es besteht ein komplexes Netz kollektiver Strategien, durch das Furcht, Angst und Sorge geschaffen und wiederverwendet werden. **Zwar haben die sozialen Medien theoretisch den Menschen eine Stimme gegeben, die früher durch die traditionellen Medien unterrepräsentiert waren, die Unzufriedenheit dieser Menschen wurde jedoch von politischen Freibeutern ausgenutzt**. Eine populistische Kommunikation nutzt die Likes dieser Personen, um ihre manipulative Propaganda zu

⁶ Habermas, Jürgen: The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. MIT Press, 1991 (sechste Auflage).

⁷ McLuhan, Marshall: Understanding Media. The extensions of Man. MIT Press, 1994 [1964].

verbreiten. Die populistische Rhetorik gibt vor, die Benachteiligten zu vertreten, unterstützt jedoch in Wahrheit die Interessen einer anderen Elite.

Auswirkungen auf die Menschenrechte

Die Auswirkungen von Desinformation und Propaganda auf die Menschenrechte können in zwei Hauptgruppen unterteilt werden: (1) Auswirkungen auf Datenschutz, Privatsphäre, menschliche Würde und Autonomie; und (2) Verletzung der Rechte der freien Meinungsäußerung und des Rechts, Informationen zu suchen und zu empfangen.

- 1) **Auswirkungen auf die Privatsphäre und den Datenschutz** Personenbezogene Daten sind die Währung und der Treibstoff, der Wirtschaft und Innovation in Gang hält. Mit datengestützten Geschäftsmodellen scheint die Versorgung mit Daten durch die gewaltigen digitalen Plattformen weiter zuzunehmen, die auf der Basis der von ihnen kontrollierten riesigen personenbezogenen Datenbanken mit der Anwendung von KI und maschinellem Lernen experimentieren. Versuche mit den psychologischen Reaktionen von Menschenmassen sollten reguliert oder ausgeschlossen werden, ähnlich wie biologische Versuche.
- 2) **Meinungsfreiheit und Recht auf Information** Ein offener öffentlicher Diskurs ist eine der grundlegenden Voraussetzungen für Demokratie, da die Bürger in diesem Rahmen über ihre gemeinsamen Anliegen diskutieren, sich politische Meinungen bilden und letztlich eine politische Entscheidung (z. B. Teilnahme an Wahlen) treffen können. Um einen lebhaften und rationalen Diskurs zu führen, sind Medienfreiheit, die Meinungsfreiheit des Einzelnen und das Recht auf Information gleichermaßen vonnöten. Das heutige Medienumfeld gibt dem Einzelnen die Möglichkeit, seine Gedanken in jedem Moment zum Ausdruck zu bringen – in dieser Hinsicht besteht eine unermessliche Ideenvielfalt. Die gewaltige Menge an Informationen macht die Navigation und den Zugang zu zuverlässigen Informationen zu einem schwierigen Unterfangen. Zur früheren „Torwächter“-Funktion des (abgeschwächten) Mediensystems gehörte eine Filterung in Form von professioneller Redaktion, Agenda Setting und Kontrolle durch die politische Elite. Diese häufig kritisierten Kontrollen trugen auch zur Stabilität der demokratischen Systeme bei.

Künftige Technologien

Mit Blick auf die Zukunft disruptiver Technologien sind die Verfasser der Ansicht, dass die Abhängigkeit der neuen Dienste von personenbezogenen Daten noch weiter zunehmen wird. Dies gilt auch für die Fähigkeit, die Realität zu nachzuahmen, beispielsweise durch erweiterte oder virtuelle Realität (VR), die es ermöglicht, dass Fälschungen durch menschliche oder maschinelle Steuerung nicht zu erkennen sind (z. B. Deepfakes).

Durch maschinelles Lernen, moderne demografische Analyse, das Internet der Dinge sowie Sprach- und Gesichtserkennung scheinen die Menschen anfälliger für eine Aushöhlung ihrer Privatsphäre und die unfreiwillige Offenlegung ihrer persönlichen Daten zu werden. **Ohne regulierende Eingriffe wird die Ausnutzung von psychologischen Merkmalen und Social Engineering durch Entwickler von Unternehmensdiensten und Technologien ein neues Ausmaß erreichen.** Durch Regulierung sollten die Spielregeln festgelegt werden, idealerweise in Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Interessenträgern und internationalen Partnern.

Schlussfolgerungen

Bedrohung für die Demokratie

Weltweite Trends zeigen, dass die Phänomene von Populismus und Autoritarismus keine isolierten Strömungen innerhalb des Systems sind, sondern selbst Systeme werden könnten.

Daher **müssen Instrumente zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Demokratie festgelegt**, geschützt und erhalten werden: Ein höheres Maß an Stabilität im Verfassungssystem ist nötig, damit sich Änderungen in der Art der Regierungsführung nicht auf die Grundpfeiler auswirken.

Forschungsarbeiten zeigen, dass die Quellen von Desinformation oder Propaganda in den EU-Mitgliedstaaten eine Kombination aus Regierungsstellen, Politikern und Parteien, privaten Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sind. In jedem Fall scheinen einige nationale Regierungen ein persönliches Interesse daran zu haben, die Frage nicht über rechtliche oder politische Maßnahmen anzugehen.

Alle Maßnahmen, die Mitgliedstaaten befähigen, können von „gekaperten Staaten“ (captured states) oder autoritären Staaten verwendet werden, um die entgegengesetzten Ziele zu erreichen. Wenn es darum geht, die liberale Demokratie zu verteidigen, kann keine Zusammenarbeit von Staaten erwartet werden, die den Liberalismus nicht unterstützen.

Politische Kommunikation

Durch die sozialen Medien haben die benachteiligten Gruppen der Gesellschaft, deren Meinungen früher weniger sichtbar waren, eine Stimme bekommen; sie werden jedoch häufig als Waffe zur Verbreitung manipulativer Inhalte benutzt. Opportunistische Gruppen haben sich ihre Stimmen zu eigen gemacht, um ihre besonderen politischen Interessen zu verwirklichen.

Die **Vorschriften für Werbung in den Bereichen Politik und öffentliche Angelegenheiten sollten jedoch neu geregelt** und in den Mitgliedstaaten harmonisiert werden.

Politische Parteien sollten eine Selbstregulierung einführen und sich ethischen Grundsätzen verpflichten, die auf faire, transparente, konstruktive und vernunftgeleitete Kampagnen abzielen.

Ferner **sollte die Finanzierung von Parteien und politischen Kampagnen neu geregelt werden**, um vollständige Transparenz sicherzustellen.

Das Mediensystem

Die EU sollte über das Konzept der Bürgerschaft in die Entwicklung einer europäischen Identität investieren. Einige in Artikel 2 EUV genannte Grundwerte, wie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, müssen im Raum der EU als gemeinsame Werte gelten. Die Kommunikation sollte ausreichend nutzerfreundlich sein, um die populistischen Narrative durch neue zu ersetzen.

Darüber hinaus **sollte die EU in die Unterstützung eines vielfältigen und hochwertigen Mediensystems investieren**, das durch Faktenchecks, Glaubwürdigkeitsindikatoren und investigativen Journalismus verbessert wird. Die Einrichtung und Unterstützung eines europäischen supranationalen Nachrichtenmediums sollte erwogen werden. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sollten genutzt werden; die Kommission sollte jedoch deren Betrieb und Finanzierung in Staaten überwachen, in denen Zweifel an ihrer ethischen Arbeitsweise oder ihrem Missbrauch zu Propagandazwecken bestehen.

Die gesetzlichen Rechte und Pflichten von Plattformanbietern sollten klar geregelt sein. Sie sind für die Inhalte Dritter nicht verantwortlich, wohl jedoch für ihre Algorithmen, die Achtung der Menschenrechte einschließlich des Datenschutzes und für die Verwaltung ihrer Plattformen:

- Algorithmen müssen reguliert werden: Ihre Grundsätze sollten Vielfalt fördern, vertrauenswürdigen Inhalten Vorrang einräumen, transparent sein und den Nutzern die Wahl lassen, welche Grundsätze sie verwenden oder ablehnen.
- Die Monopolstellung einiger Plattformen sozialer Medien sollte umfassend untersucht werden, dabei sollten Konzentrationen verringert, Interoperabilität eingeführt oder erwogen werden, „halb-gemeinwirtschaftliche“ Verpflichtungen für beherrschende Akteure vorzuschreiben.
- Durch Mikrotargeting, das auf sensiblen Informationen basiert, werden die Menschenwürde und das Recht auf freie (wahrheitsgemäße) Informationen verletzt und der öffentliche Diskurs verzerrt – eine Mindestanforderung sollte hier die Zustimmung des Nutzers sein.
- Durch neue Technologie und die sozialen Medien als solchen steigt die Gefahr, dass personenbezogene Daten von Einzelpersonen verwertet werden. Daher müssen die Anbieter von sozialen Medien mehr Verantwortung übernehmen. Die DSGVO und die geplante Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation sowie ihre Durchsetzung haben entscheidende Bedeutung.
- Künftige Technologien (einschließlich KI) können verheerende Folgen für die Selbstbestimmung des Menschen haben, wenn Vorschriften über die Privatsphäre nicht konsequent durchgesetzt werden. Daher sollte eine geänderte Einstellung von Werbern und Diensteanbietern gegenüber personenbezogenen Daten gefördert werden und sich an der Schweigepflicht von Ärzten oder Rechtsanwälten orientieren.
- Die Bedingungen, die marktbeherrschende Anbieter sozialer Medien für die Überprüfung von Nutzerprofilen verwenden, und die Begrenzung von Nutzerprofilen auf eines pro E-Mail-Adresse sollten daher auch von anderen Plattformen gefordert werden.
- Akteure aus Wirtschaft und Politik sollten einer stärkeren Überprüfung unterzogen werden als Einzelpersonen.
- Es könnte erwogen werden, die schwersten Formen von (organisierter) Desinformation zum Straftatbestand zu erheben.

Empfehlungen

Desinformation und Propaganda sind Symptome tiefer liegender struktureller Probleme in unseren Gesellschaften und Medienumgebungen. Statt sich auf den Inhalt selbst zu konzentrieren, sollten die Schwachstellen, die diese Narrative ausnutzen, ermittelt und beseitigt werden. Die Empfehlungen gliedern sich in zwei Teile: **Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Demokratie und Anpassung der Medienpolitik**. Der erste Teil enthält Sofortmaßnahmen für die anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament (EP), die Regulierung der Werbung im Bereich Politik und öffentliche Angelegenheiten, den Datenschutz, die staatsbürgerliche Bildung, die Einbeziehung der Wissenschaft in die Politikgestaltung und die weitere Forschung. Im zweiten Teil geht es um die Stärkung der Fundamente des Vertrauens in die Medien und die Verpflichtungen der Plattformanbieter.

Sofortmaßnahmen im Zusammenhang mit den Wahlen zum EP 2019

Die bestehende Wahlbeobachtung durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) oder die OSZE könnte genutzt werden, um die Wahlen zum Europäischen Parlament in den Mitgliedstaaten ähnlich wie die nationalen Wahlen in Drittstaaten zu beobachten. Für die Zukunft wird jedoch eine besondere Einrichtung der EU in Form einer supranationalen Wahlbehörde empfohlen, die über ausreichende Befugnisse für die Beobachtung und Durchführung von Vor-Ort-Besuchen sowie für die Überwachung von Wahlkämpfen vor den Wahlen zum EP verfügt. Der Europäische Rechnungshof und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) sollten die Untersuchung der Finanzierung von Wahlkämpfen, einschließlich der Unterstützung von Social-Media-Werbung, fortsetzen.

Werbung im Bereich Politik und öffentliche Angelegenheiten

Die bestehenden Regeln für kommerzielle und politische Werbung sollten auf die Online-Umgebung, einschließlich auf Social-Media-Plattformen, angewendet werden; dazu gehören die Kennzeichnung und deutliche Trennung der Werbeanzeigen von anderen Inhalten. Im Hinblick auf das internationale Medienumfeld und mit dem Ziel des Schutzes demokratischer Prozesse wird empfohlen, die Bestimmungen für sämtliche Werbung, einschließlich Werbung im Bereich Politik und öffentliche Angelegenheiten, in einer Richtlinie oder einer Verordnung zu harmonisieren. Neben den herkömmlichen Grundsätzen, die für kommerzielle Werbung gelten, werden neue Vorschriften empfohlen. Es wird ferner vorgeschlagen, die allgemeinere Kategorie „Werbung im Bereich öffentliche Angelegenheiten“ für politische und sonstige themenbezogene Werbung zu verwenden, da einige Themen zu Symbolen politischer Ansichten oder Aktionen (zum Beispiel Migration oder die Integration der EU selbst) werden können.

Im Umfeld der sozialen Medien reicht die Kennzeichnung politischer Werbung möglicherweise nicht aus, da die Posts von Influencern nicht im herkömmlichen Sinn als Werbung gelten. Daher muss neben dem Sponsoring auch die Quelle ermittelt werden und Influencer sollten als solche genannt werden. Eine größere Transparenz sollte per Gesetz sichergestellt werden, und zwar im Hinblick auf den Käufer der Werbung, den Herausgeber, in dessen Interesse sie veröffentlicht wird, das Zielpublikum, die Targeting-Kriterien und ihre Reichweite. Die Nutzer sollten Zugang zu einem Speicherort haben, an dem Informationen dazu abgelegt sind, welche politische und themenbezogene Werbung sie erhalten. Es wird vorgeschlagen, Verträge zwischen Parteien und Plattformen zu hinterlegen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Verbreitung von

Werbung im Bereich Politik und öffentliche Angelegenheit über Bots und automatisierten Konten oder KI sollte nicht gestattet sein.

Finanzierung von Wahlkämpfen

Um das Vertrauen in den demokratischen Prozess wiederzugewinnen, **müssen die Regeln für die Finanzierung von Wahlkämpfen umfassend überarbeitet werden**. Sollte sich die EU an diesem Prozess beteiligen können, wäre ihr Einfluss auf die Erneuerung der Demokratie von **globaler historischer Bedeutung**. Die Regeln sollten auch vorsehen, dass mehr Daten über die Ausgaben für Wahlkämpfe, den beauftragten Medienpartner, die Art der Medieninhalte, die Targeting-Kriterien und eine von den Parteien unabhängige Aufsicht angegeben werden müssen. Bis dahin sollte die neue Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft für die Überwachung der Ausgaben von Parteien genutzt werden.

Privatsphäre und Datenschutz

Tracking-gestützte Online-Werbung muss durch die strikte Durchsetzung der bestehenden Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und durch die umgehende Annahme einer robusten Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation verhindert werden, mit der „Tracking Walls“ verhindert werden und die sonstige Schutzmaßnahmen vorsieht, wie sie von den Regulierungsstellen in diesem Bereich wie dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) befürwortet werden.

Plattform-Anbieter müssen für den Schutz der personenbezogenen Daten ihrer Nutzer, einschließlich für die Verhinderung der rechtswidrigen Datenextraktion auf ihren jeweiligen Plattformen, verantwortlich sein. Die Datenschutzbehörden sollten ihre Befugnisse nach Artikel 58 DSGVO aktiv ausüben, einschließlich der Befugnis, Verfahren des politischen Mikrotargetings (politischer) Werbetreibender, digitaler Plattformen und zwischengeschalteter Stellen (Datenanalyseunternehmen, Datenvermittler usw.) zu untersuchen. Die Datenschutzbehörden sollten die Umsetzung des Datenschutzes durch Design- und Datenschutz durch Standardverpflichtungen der Verantwortlichen sowie die Regeln für eine freie, eindeutige und informierte Einwilligung aktiv durchsetzen. Politisches Mikrotargeting muss als ausschließlich automatisierte Entscheidung anerkannt werden, die nach Artikel 22 der DSGVO erhebliche Auswirkungen auf den Einzelnen hat.

Angesichts der erheblichen zivilgesellschaftlichen Befugnisse der Social-Media-Plattformen **sollten ihre datenschutzrechtlichen Verpflichtungen über den Mindestanforderungen liegen, die in den Datenschutzvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten vorgesehen sind**. Beispielsweise müssten digitale Plattformen einen durchsuchbaren Speicher aktiver und historischer Werbung im Bereich Politik und öffentliche Angelegenheiten, die auf Personen in der EU abzielt, führen, der umfassende Informationen über die Targeting-Kriterien, Käufer usw. enthält.

Medienpolitik

Bei der Kommunikationspolitik kann es zwei Größen geben: Angebot und Nachfrage. Durch **regulatorische Eingriffe auf der Angebotsseite** könnte das Ausmaß der verbreiteten Desinformation und Propaganda verringert und durch vertrauenswürdige Informationen abgeschwächt werden. Zu den Maßnahmen, mit denen dieses Ziel erreicht wird, gehört eine Regulierung der Social-Media-Umgebung. **Plattformen sollten nicht für die Inhalte Dritter**

haftbar gemacht werden, müssen jedoch für eine angemessene Verwaltung ihrer Plattformen verantwortlich sein: Sie sollten die persönlichen Daten und die Privatsphäre ihrer Nutzer (nicht nur der angemeldeten Nutzer) schützen, dafür sorgen, dass ihre Algorithmen nicht zwischen Inhalten oder Nutzern diskriminieren; gesponsorte Inhalte und Werbung von anderen Inhalten trennen, Algorithmen schaffen, die eine Vielfalt der Inhalte unterstützen und fördern, die Transparenz ihrer Algorithmen sicherstellen und den Nutzern Optionen für die Auswahl ihrer Einstellungen bei Inhalten anbieten, einschließlich der Vielfalt und der Option, falsche Konten zu erkennen und zu sperren. Nutzer, die regelmäßig ein großes Publikum mit Inhalten zu öffentlichen Angelegenheiten erreichen, müssen als „Influencer“ festgelegt werden (einschließlich beispielsweise Politiker und regierungsunabhängige Organisationen (NGO)). Statt des Systems zur „Meldung und Entfernung“ wird das „Notice-and-notice“-System empfohlen; ausgenommen sind Fälle offensichtlich und in gefährlicher Weise illegaler Inhalte. Bei einem beherrschenden Marktanteil sollten größere Verantwortlichkeiten bestehen. Selbstregulierung sollte die durchsetzbare Regulierung nicht ersetzen, insbesondere bei Werbung im Bereich Politik und öffentliche Angelegenheiten und beim Schutz der Privatsphäre. Sonstige Bemühungen um Selbstregulierung durch digitale Plattformen (z. B. Content-Moderation, „Ad Transparency“-Initiativen) müssen einer externen Kontrolle und Folgenabschätzung unterliegen, damit ihre Wirksamkeit und Einhaltung der Grundrechte festgestellt werden können.

Durch **Eingriffe auf der Nachfrageseite sollen das Bewusstsein geschärft und die Medienkompetenz verbessert werden.** Programme zur Medienkompetenz müssen durch politische Bildung in allen Mitgliedstaaten zum Thema EU-Werte der Demokratie und der Menschenrechte auf allen Ebenen ergänzt werden und mit einer geeigneten Ausbildung der Lehrkräfte beginnen. Gegebenenfalls wird die Durchführung lokaler Programme empfohlen, beispielsweise der Einsatz von Bussen, um die Teile der Gesellschaft einzubeziehen, die auf anderem Wege schwer zu erreichen sind.

Um Fundamente des Vertrauens zu schaffen, sollte die Kommission Förderprogramme für investigativen Journalismus und die Verbesserung von Faktencheck-Diensten und Glaubwürdigkeitsindikatoren einleiten und weiterhin unterstützen. Sie sollte auch die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen, hochwertigen Mediendienstes fördern, der durch eine moderne Technologie übertragen wird, um den Zusammenhalt der EU zu verbessern, eine gemeinsame europäische Perspektive zu bieten und das europäische Narrativ weiterzuentwickeln. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem ethischen Betrieb öffentlich-rechtlicher Medien gewidmet werden, und Vorwürfe der Verbreitung von Desinformation und Propaganda müssen von der Kommission untersucht werden.

Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz

Für den Inhalt dieses Dokuments ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich, und die hier vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Die Studie richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung sind – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Union, 2019.

Kontakt: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses