

[https://medien-
meinungen.de/20
21/10/wie-eu-
und-nato-gegen-
desinformation-
vorgehen/](https://medienmeinungen.de/2021/10/wie-eu-und-nato-gegen-desinformation-vorgehen/)

Wie EU und Nato gegen Desinformation vorgehen

Schutz vor „hybriden Angriffen“ aus Russland - oder
Eingriff in die Informations- und Medienfreiheit?

Eric BONSE

6. Oktober 2021

Der Alarm kam zwei Tage vor der Bundestagswahl: Mehrere Mitgliedsländer seien zum Ziel von Cyberattacken geworden, erklärte der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell am 24. September 2021. Dies sei ein Angriff auf die Demokratie, der sofort gestoppt werden müsse, forderte Borrell von Russland, das - ohne überprüfbare Belege - für die „böartigen Cyberaktivitäten“ verantwortlich gemacht wurde.¹ Russland habe Deutschland attackiert, um die Wahl zu stören, so die unterschwellige Botschaft aus Brüssel.

Nur eine Woche später - also kurz *nach* der Wahl - legte die EU-Kommission ein Update ihrer Strategie zum Kampf gegen Desinformation vor. „*Das Thema Desinformation steht nach wie vor ganz oben auf der Tagesordnung der Kommission*“, heißt es in der Presseerklärung vom 01. Oktober 2021.² Die „jüngsten Wahlkampagnen“ hätten gezeigt, dass „*erhebliche zusätzliche Anstrengungen erforderlich (seien), um die Flut schädlicher Desinformation einzudämmen.*“

Auch in diesem Fall wurden keine Beweise oder Quellen genannt. Dass es bei der Bundestagswahl „*eine Flut schädlicher Desinformation*“ gegeben habe, wurde nicht belegt. Folgt man der EU-Kommission, so ist dies auch nicht nötig. Desinformations-Kampagnen und Cyberattacken gehören, so glaubt man in Brüssel, seit einigen Jahren zum Standard-Repertoire russischer Politik, die Wahlen im Westen stören und die Demokratie schwächen wolle. Dagegen müsse man sich wehren und den Schutz vor „hybriden Angriffen“ ausbauen.

Die EU verfügt mittlerweile über ein beachtliches Arsenal an Gegenmaßnahmen. Bereits 2015 wurde die „*Taskforce Stratcom East*“ gegründet, die „*Fake News*“ und Desinformation aus Russland offenlegen soll. Seither kamen immer neue Arbeitsgruppen und Strategien hinzu; auch Medien und Online-Dienste wie Google oder YouTube wurden eingebunden. Zudem kooperiert die EU mit der Nato, die die „*hybride Kriegsführung*“ zur Bedrohung erklärt hat und ihre Gegenmaßnahmen ebenfalls beständig aufrüstet.

Im Eifer des Gefechts droht allerdings unterzugehen, dass der Kampf gegen Desinformation *schlecht legitimiert und schwach begründet* ist. In den EU-Verträgen und in der Europäischen Grundrechtecharta sind zwar Meinungs- und

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/09/24/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-respect-for-the-eu-s-democratic-processes/>

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_4945

Pressefreiheit verankert, nicht jedoch staatliche Eingriffe in die Medien zum Schutz vor Falschmeldungen. Zudem hat es bei der Bundestagswahl offenbar keine gravierenden Störungen oder Manipulationen von außen gegeben.

Weder die Bundesregierung noch der Bundeswahlleiter haben von ernststen Problemen berichtet. Das 2019 geschaffene EU-weite Schnellwarnsystem gegen Desinformation wurde nicht ausgelöst. Auch die von Brüssel beklagten Cyberattacken wurden in Berlin zwar frühzeitig registriert, jedoch als weitgehend wirkungslos eingestuft.³ Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) registrierte 2021 nicht mehr Angriffe als in normalen Jahren.⁴

War der EU-Alarm kurz vor der Wahl also übertrieben? Oder hat er Schlimmeres verhindert? Muss der Kampf gegen Desinformation intensiviert werden, oder ist er womöglich fehlgeleitet? Es fällt nicht leicht, diese Fragen zu beantworten - denn EU und Nato lassen sich nicht in die Karten blicken. Die Akteure bleiben im Dunkeln, ihre Arbeitsweise wird nicht offen gelegt. „*Der Feind hört mit*“, heißt es in Brüssel, deshalb könne man leider keine Einblicke gewähren.

Eine unabhängige Bewertung der EU-Maßnahmen ist deshalb kaum möglich. Für die meisten Meldungen über Cyberattacken und Desinformation gibt es nur eine einzige, offizielle Quelle; wie bei der Bundestagswahl 2021 werden oft nicht einmal nachprüfbare Belege geliefert. Die Medien, die über die „böartigen“ russischen Aktivitäten berichten, müssen sich auf Meldungen aus Brüssel verlassen; eine kritische Prüfung oder Berichterstattung findet kaum statt.

In dieser Studie, die nur eine vorläufige Zwischenbilanz sein kann, beschränken wir uns daher darauf, die Initiativen von EU und Nato vorzustellen und an den eigenen Ansprüchen zu messen. Nach Auswertung der offiziellen Quellen soll gefragt werden, ob der Kampf gegen Desinformation richtig angelegt ist, um Demokratie und Meinungsfreiheit zu schützen - oder ob er nicht selbst einen problematischen Eingriff in die Informations- und Medienfreiheit bedeutet.

³ Der Spiegel vom 24.09.21 <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/bundeswahlleiter-sieht-keine-gefahr-durch-aktuellen-hacker-angriff-a-10074d63-f9c0-464d-8ae4-803cd87dfee2>

⁴ Abgewehrte Angriffe - Meldung im FOCUS vom 24.09.2021

Was ist Desinformation - und wo kommt sie her?

Für Desinformation gibt es keine allgemein anerkannte Definition. Der Begriff wird oft synonym mit (staatlicher) Propaganda verwendet, allerdings weiter gefasst und auch auf nichtstaatliche Organisationen und private Medien bezogen. In allen Fällen ist eine gezielte Verbreitung von falschen oder verfälschten Informationen gemeint, mit der eine bestimmte (meist negative) Wirkung erzielt werden soll. Im Unterschied zu „Fake News“ oder „Misinformation“ geht es nicht um einzelne oder versehentliche Falschmeldungen, sondern um eine länger anhaltende und gut organisierte Kampagne.

In der EU wird der englische Begriff „Disinformation“ erst seit rund zehn Jahren verwendet. Nach Angaben des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments⁵ tauchte er in offiziellen EU-Dokumenten erstmals 2012 mit Bezug auf den Bürgerkrieg in Syrien auf. Ab 2015 wurde er dann auch in Zusammenhang mit der russischen Intervention in der Ukraine und auf der Krim eingesetzt. Der Link zur Ukraine wurde jedoch bald wieder fallen gelassen, um alle möglichen russischen bzw. „Kreml-nahen“ Aktivitäten zu bezeichnen und auf deren angeblich schädliche Wirkung auf die gesamte EU hinzuweisen.

Seither verwendet die EU den Begriff „Disinformation“ fast ausschließlich im Zusammenhang mit Russland, wie die Parlamentsexperten betonen. Dies ist bemerkenswert, denn die EU sah sich seit 2016 vielen anderen Attacken ausgesetzt. So verbreiteten die „Brexiters“ und ihnen nahestehende Medien in Großbritannien zahlreiche Falschmeldungen und Lügen. Der Ende 2016 gewählte US-Präsident Donald Trump beschuldigte die EU, fast noch schlimmer als China zu sein. Der türkische Präsident Recep Erdogan erklärte Anfang 2020 die Grenze zu Griechenland für geöffnet und versuchte, Brüssel zu erpressen.

Diese und viele andere propagandistische Attacken wurden und werden von der EU jedoch nicht als „Desinformation“ bezeichnet. Dieser Begriff ist für Russland reserviert - selbst wenn neuerdings die Forderung laut wird, auch China zu erfassen. In einer Aussprache im Europaparlament im Juli 2021 erklärte der EU-Außenbeauftragte Borrell, dass man sich vorerst auf Russland konzentrieren werde, da man für weitere Länder (noch) zu wenig Kapazitäten habe. Außerdem

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571332/EPRS_ATA\(2015\)571332_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571332/EPRS_ATA(2015)571332_EN.pdf)

sei die öffentliche Meinung bisher nicht auf eine Konfrontation mit China und anderen angeblich feindseligen externen Akteuren vorbereitet.⁶

Die enge Fokussierung auf Russland hindert die EU jedoch nicht daran, den Begriff „Disinformation“ politisch immer dehnbare zu machen. Ging es zunächst - wie in Syrien und der Ukraine - um Außenpolitik, so wurde bald schon der (vermutete) Einfluß auf Wahlen in den USA und in Europa ins Auge gefasst. Seit Beginn der Corona-Pandemie 2020 kommen auch neue umstrittene Themen wie die Gesundheitspolitik und die Impfstoff-Diplomatie hinzu. Es gelte, eine gefährliche „Infodemic“ einzudämmen, heißt es beim Auswärtigen Dienst in Brüssel, wo man die Definition von „Disinformation“ sehr weit gefasst hat.

“Disinformation is understood as verifiably false or misleading information that is created, presented and disseminated for economic gain or to intentionally deceive the public, and may cause public harm. Public harm includes threats to democratic processes as well as to public goods such as Union citizens' health, environment or security. Disinformation does not include inadvertent errors, satire and parody, or clearly identified partisan news and commentary.”⁷

Es geht demnach nicht mehr „nur“ um Angriffe auf Länder und Wahlen, sondern auch um „öffentliche Güter“ wie Gesundheit, Umwelt und Sicherheit. Demnach können auch wiederholte Falschmeldungen bzw. unerwünschte Berichte über die Corona-Pandemie und die Impfstoffe, über Umweltverschmutzung und Klimakrise oder über Terrorismus und Gewaltverbrechen als „Desinformation“ bezeichnet und ggf. sanktioniert werden. Die Außenpolitiker der EU maßen sich an, auch über strittige innenpolitische Fragen zu richten.

Mit einer derart weiten Auslegung läuft die EU allerdings Gefahr, selbst in die Medienfreiheit einzugreifen und den Bereich des Sagbaren auch im europäischen Diskurs zu beschränken. Borrell hat dies in seiner Rede im Juli selbst eingeräumt. Man müsse behutsam vorgehen, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, die Information kontrollieren zu wollen, erklärte der Spanier. *„Information ist der Treibstoff der Demokratie“*, betonte Borrell. Nichts liege der EU ferner, als diesen wertvollen Rohstoff zu beschädigen - im Gegenteil: es gehe darum, ihn zu beschützen und die öffentliche Debatte zu fördern.

⁶ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/101371/disinformation-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-foreign-interference_en

⁷ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_bg/2116/

Wie gehen EU und Nato vor?

Die EU geht auf mehreren Ebenen und mit wechselnden Strategien gegen Desinformation vor. Den Anfang machte am 2. November 2015 die „Taskforce Stratcom East“, die in der Abteilung „Strategische Kommunikation“ (Stratcom) des Auswärtigen Dienstes EAD angesiedelt ist. Bei ihrer Gründung, die auf Initiative Großbritanniens und der baltischen Staaten im Kontext der Ukraine-Krise erfolgte, ging es vor allem darum, der Ukraine und anderen potentiellen EU-Partnern in Osteuropa beizustehen.⁸

Das Mandat erteilte der Europäische Rat am 19. und 20. Mai 2015. In den Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs zur Außenpolitik heißt es im Unterkapitel „Russland/Ukraine“, dass die EU den „anhaltenden Desinformations-Kampagnen“ entgegentreten müsse. Der EU-Außenbeauftragte (damals Federica Mogherini, heute Borrell) wurde beauftragt, als „ersten Schritt“ ein „Kommunikations-Team“ auf die Beine zu stellen - die „Taskforce Stratcom East“.

Diese Sondereinheit war von Anfang an umstritten. Das Mandat sei zu eng, das Team zu klein, der Ansatz zu defensiv, hieß es beim Start in Brüssel. Während das Europaparlament auf eine bessere Ausstattung und ein offensiveres Vorgehen gegen Russland drängte, standen Deutschland, Italien und einige andere EU-Länder auf der Bremse. Sogar die EU-Außenbeauftragte Mogherini, die den EAD leitete, soll zunächst gegen die neue Taskforce gewesen sein.⁹

„Die EU versucht, eine Mauer des Misstrauens zwischen unseren Völkern zu errichten“, protestierte der russische EU-Botschafter Wladimir Tschischow. Das „ideologische Kommando“ erschwere die Zusammenarbeit etwa im Kampf gegen den „Islamischen Staat“. Entschieden anderer Meinung war Rebecca Harms, damals Fraktionschefin der Grünen im Europaparlament. Es sei der Kreml, der die Medien zur gezielten Desinformation nutze, so die deutsche Politikerin. Die Stratcom-Initiative sei überfällig und müsse ausgebaut werden.

Das wurde sie dann auch. Neben der „Taskforce Stratcom East“ baute der EAD auch eine „Western Balkans Task Force“ und eine „Task Force South“ auf. Nach

⁸ Zur Entstehungsgeschichte siehe meinen Artikel in der taz vom 30.12.2015 „Infokrieg gegen Russenpropaganda“ <https://taz.de/Neue-EU-Taskforce/!5260851/>

⁹ Mogherini war eigentlich angetreten, um die Beziehungen zu Russland zu verbessern. Zu den Streitigkeiten siehe z.B. Politico vom 17.09.2015 „Europe splits in Russian media war“ <https://www.politico.eu/article/eu-russia-propaganda-kremlin-media/>

Angaben des Leiters der Abteilung „Strategische Kommunikation“, des deutschen Politikwissenschaftlers und EU-Beamten Lutz Güllner, geht es nicht nur um den Kampf gegen Desinformation, sondern auch um eine proeuropäische Kommunikation in den Zielregionen sowie um die Stärkung der „Resilienz“ in der EU selbst. Dafür will Güllner mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Er verfolgt einen vernetzten Ansatz, der weit über Brüssel hinausreicht.¹⁰

So arbeiten die „Stratcom“-Teams mit spezialisierten Journalisten, Bloggern und Experten in Ost- und Südeuropa zusammen, die sie mit Informationen über echte oder vermeintliche Desinformation versorgen. Die Erkenntnisse werden auf der Website „EU vs Disinformation“, in einem wöchentlichen Newsletter, sowie in den sozialen Medien verbreitet.¹¹ Damit zielt die Arbeit weit über den EAD und die „Brussels Bubble“ hinaus; neben EU-Diplomaten und -Politikern sollen auch Medien, Verbände und interessierte Bürger erreicht werden.

Die Öffnung nach außen findet jedoch keine Entsprechung im Innern. Die 16-köpfige „Taskforce Stratcom East“¹² ist ein „closed shop“, der es an Transparenz und Offenheit mangelt. Dies macht es auch rund fünf Jahre nach der Gründung fast unmöglich, die internen Arbeitsprozesse nachzuvollziehen und die Quellen und Fakten zu prüfen. Die Taskforce, die die Öffentlichkeit schützen soll, schirmt sich selbst vor der Öffentlichkeit ab und lehnt Recherchen und Interviewanfragen regelmäßig ab. „*Der Feind hört mit*“, heißt es vielsagend im EAD.

Ein kritischer Diskurs kann sich so nicht entfalten - auch wenn sich die Taskforce auf den Philosophen Jürgen Habermas und seine Theorie der Öffentlichkeit beruft.¹³ Russische Perspektiven, die nicht zur EU-Politik passen, würden kurzerhand als Desinformation gebrandmarkt, heißt es in einer Studie des „College of Europe“.¹⁴ Eine saubere Trennung zwischen Fakten und Meinungen finde nicht statt. Damit werde aber die informierte öffentliche Debatte, die Brüssel ja för-

¹⁰ Interview mit dem Deutschlandfunk vom 25.03.21 https://www.deutschlandfunk.de/eu-experte-zu-russischer-desinformation-zu-beginn-der.795.de.html?dram:article_id=494712

¹¹ <https://euvsdisinfo.eu/de/>

¹² Stand März 2021

¹³ <https://euvsdisinfo.eu/forum-vs-tribune-schmitt-vs-habermas/>

¹⁴ https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/valenza_cepob_3_2021_final.pdf.pdf?download=1

dem will, erschwert. Kritik kommt auch vom Europäischen Rechnungshof. Die Kommunikation sei zu zersplittert, es mangle an „Accountability“.¹⁵

Die EU verlässt sich allerdings nicht mehr allein auf „Strategische Kommunikation“. Sie geht mit den Mitteln des EU-Rechts und des Binnenmarkts gegen Desinformation vor und nimmt dabei auch Medien und Online-Portale in die Pflicht. EU-Justizkommissarin Vera Jourova und Binnenmarktkommissar Thierry Breton haben dazu ein ganzes Arsenal an Instrumenten entwickelt, das permanent ausgebaut und weiter entwickelt wird. So hat die Kommission im März 2019, kurz vor der Europawahl, ein „*Rapid Alert System against disinformation and misinformation*“ (RAS) in Gang gesetzt, das vor Bedrohungen warnen soll.¹⁶

Bei diesem Schnellwarnsystem handelt es sich um eine digitale Plattform, die vom EAD und der Kommission gemeinsam betrieben wird. Sowohl die EU-Institutionen also auch die Mitgliedsstaaten können Meldungen eingeben. „*It will enable constant monitoring of content published in the media and social networks, so that real-time alerts can be issued when malicious disinformation campaigns are detected*“, heißt es in dem rechtspolitischen Blog „Cuatrecasas“.¹⁷ Es wird also eine umfassende Medienbeobachtung angestrebt - in Echtzeit.

Allerdings wurde weder bei der Europawahl noch bei der Bundestagswahl Alarm ausgelöst - offenbar gab es keine ernsten Vorfälle, die dies gerechtfertigt hätten. Relativ „soft“ kommt auf den ersten Blick auch der 2018 eingeführte Verhaltenskodex für Online-Medien daher. Die Kommission präsentiert ihn „*als innovatives Selbstregulierungstool für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht von Online-Plattformen*“, der auch einen „*Rahmen zur Überwachung und Verbesserung der Desinformationsstrategien von Online-Plattformen*“ bietet.¹⁸

Erprobt wurde der Kodex erstmals während der Corona-Pandemie, die nach Auffassung der EU-Kommission verstärkt für Desinformation genutzt wurde. Bei diesem „Stresstest“ haben sich jedoch nach Angaben der Brüsseler Behörde

¹⁵ https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_09/sr_disinformation_en.pdf

¹⁶ https://eeas.europa.eu/sites/default/files/ras_factsheet_march_2019_0.pdf

¹⁷ <https://blog.cuatrecasas.com/propiedad-intelectual/the-eu-activates-the-rapid-alert-system-to-fight-against-fake-news/?lang=en>

¹⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>

„eine Reihe von Unzulänglichkeiten“ ergeben, die nun durch eine Stärkung der Verhaltensregeln behoben werden sollen. Plattformen wie Google, Facebook und Twitter arbeiten bereits mit; künftig sollen auch Clubhouse, Vimeo oder Avaaz an der Bekämpfung „schädlicher Desinformation“ mitwirken.¹⁹

Zudem hat die Kommission so genannte „Leitlinien“ veröffentlicht, die die Überwachung der digitalen Netzwerke noch engmaschiger machen sollen. Das Ziel sei es, den bestehenden freiwilligen Verhaltenskodex zu einem Kodex mit verbindlichen Verhaltensregeln als Teil des im „Gesetz über digitale Dienste“ vorgesehenen Koregulierungsrahmens weiterzuentwickeln, heißt es in einem „Q&A“.²⁰ Der Kampf gegen Desinformation soll gesetzlich verankert und rechtlich bindend werden - ein bedenkliches Novum in der Medienpolitik.

Problematisch ist auch die Zusammenarbeit mit der Nato. Denn damit erhalten auch die USA und andere Nicht-EU-Staaten Einfluß auf das europäische Vorgehen. Außerdem droht eine „Militarisierung“ oder „Bewaffnung“ (*weaponization*) der Informationspolitik - die von EU-Seite allerdings einzig und allein dem Gegner Russland zugeschrieben wird. Der Weg von der „legitimen Verteidigung“ gegen Cyberattacken und Desinformations-Kampagnen hin zum „Informationskrieg“ ist jedenfalls bei der Atlantischen Militär-Allianz nicht weit.

Auch die Nato hat ihre Aktivitäten in Zusammenhang mit dem Umsturz in der Ukraine begonnen. Bei den Nato-Gipfeln 2018 und 2019 wurden „*hybrid challenges, including disinformation campaigns and malicious cyber activities*“ als neue Bedrohungen bezeichnet.²¹ Für Aufklärung und Gegenmaßnahmen sind die Public Diplomacy Division (PDD) im Nato-Hauptquartier in Brüssel und das Centre of Excellence on Strategic Communication in Riga zuständig. Von Fall zu Fall wird die Joint Intelligence and Security Division eingeschaltet.²² Damit nehmen auch (Militär-)Geheimdienste Einfluß auf die Arbeit der Ermittler.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_4945

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_21_2586

²¹ <https://www.nato.int/cps/en/natohq/177273.htm>

²² Eine gute Übersicht liefert der Atlantic Council - Information Defense: Policy Measures Taken Against Foreign Information Manipulation <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/07/Information-Defense-07.2021.pdf>

Details der Zusammenarbeit mit der EU sind bisher nicht bekannt. Auf informeller Ebene habe man sogenannte „Playbooks“ und „operationelle Protokolle“ entwickelt, um Warnungen zu teilen und gemeinsame Antworten zu formulieren, heißt es in der NATO Review.²³ Ähnlich wie bei der EU wurde zudem eine eigene Website zum „Faktencheck“ aufgesetzt.²⁴ Ein Mehrwert im Vergleich zu den europäischen Aktivitäten ist jedoch bisher nicht zu erkennen.

Bemerkenswert ist, dass sowohl EU als auch Nato die eigenen Falschmeldungen und Kommunikationspannen im Zusammenhang mit dem nun beendeten Afghanistan-Einsatz verschweigen. Beide Institutionen haben zwar eine Aufarbeitung der politischen und militärischen Fehler versprochen. Dass man jahrelang von „Erfolgen“ und „Fortschritten“ in Afghanistan berichtet hatte, die sich dann im Sommer 2021 als „*wishful thinking*“ oder sogar Lügen erwiesen, war jedoch kein Thema für die „Faktenchecker“ und Sonderermittler in Brüssel.²⁵

²³ <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/03/19/enlarging-natos-toolbox-to-counter-hybrid-threats/index.html>

²⁴ <https://www.nato.int/cps/en/natohq/115204.htm>

²⁵ Auf der Website EUvsDisinfo hat man sich zwar mit Afghanistan auseinander gesetzt - aber nur, um erneut auf angebliche Desinformation aus Russland hinzuweisen. Das eigene Fehlverhalten wurde nicht reflektiert. <https://euvsdisinfo.eu/exploiting-the-crisis-in-afghanistan-russian-and-chinese-media-draw-parallels-with-ukraine-and-taiwan/>

Rechtsfragen und Legitimierungsversuche

Die Unterscheidung zwischen relevanten, irrelevanten und nicht vertrauenswürdigen Informationen, zwischen Fakten und „Fakes“, wird in Deutschland und der EU bisher fast ausschließlich den Medien überlassen. Sie sind die „Gatekeeper“, die dafür sorgen, dass Propaganda und Desinformation nicht durchkommen und die öffentliche Meinung vor Manipulation geschützt wird. Gleichzeitig üben die Medien eine Kontrollfunktion in Bezug auf den Staat und seine Institutionen aus, sie sind die „vierte Gewalt“.

Bisher hat dieses System recht gut funktioniert; selbst im Kalten Krieg wurde es nicht infrage gestellt. Umso bemerkenswerter ist es, dass EU und Nato nun versuchen, im Namen der Informationsfreiheit die Kommunikation zu regulieren und Desinformation zu kontrollieren. Sie berufen sich dabei nicht etwa auf ein Versagen der Medien oder einen Kontrollverlust der neuen, digitalen Portale - sondern auf „böartige“ ausländische Einmischung, die es abzuwehren gelte.

Wir haben es hier also mit einer Grauzone aus Außen-, Sicherheits- und Medienpolitik zu tun. Doch wer hat den Auftrag erteilt, in dieser „hybriden“ Sphäre tätig zu werden, wie steht es um die demokratische Legitimation und die Rechtsgrundlagen? Reicht der Konflikt in einem einzigen, nicht der EU zugehörigen Land - der Ukraine - aus, um weitgehende Eingriffe in die Informationsfreiheit in *allen* 27 EU-Staaten zu rechtfertigen und die europäischen Medien und Online-Dienste zu regulieren, wie dies in Brüssel geplant ist?

Zu dieser Frage gibt es bisher kaum Literatur. Eine Suchanfrage im „Verfassungsblog“ lieferte nur einen brauchbaren Eintrag.²⁶ Auch die offiziellen EU-Quellen geben nicht viel her. Dabei hält die EU-Grundrechtecharta ausdrücklich fest, dass die Meinungs- und Informationsfreiheit *„ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen“* gewährleistet wird. Von Desinformation aus dem Ausland und „schädlichen“ Ideen ist in der Charta keine Rede.²⁷

*Artikel 11 (1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung.
Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informa-*

²⁶ Regulating “Harmful” Content, in Particular “Disinformation” in: Alexander Peukert, Five Reasons to be Skeptical About the DSA, Verfassungsblog 31.08.21 <https://verfassungsblog.de/power-dsa-dma-04/>

²⁷ https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

tionen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

Die EU umschiffte diese rechtliche Klippe, indem sie sich auf die Absicherung von Wahlen, den Schutz der Gesundheit und andere hehre Ziele beruft, die aus den EU-Verträgen und den (ständig wachsenden) Aufgaben der EU-Kommission abgeleitet werden. Im Beschluss des Europäischen Rates vom 19. und 20. Dezember 2015, der den Grundstein für den Kampf gegen Desinformation legte, ist von diesen Beweggründen jedoch noch keine Rede.²⁸ Zunächst ging es nur um einen Aktionsplan für „Strategische Kommunikation“.

The European Council stressed the need to challenge Russia's ongoing disinformation campaigns and invited the High Representative, in cooperation with Member States and EU institutions, to prepare by June an action plan on strategic communication. The establishment of a communication team is a first step in this regard.

Schon ein Jahr später wurde das *"Joint Framework on countering hybrid threats"* angenommen, das u.a. den Boden für eine enge Zusammenarbeit mit der Nato bereitete.²⁹ Es wurde gefolgt vom *"Joint Communication on increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats"* in 2018, womit u.a. die Grundlage für den Ausbau der „Cybersecurity“ gelegt wurde.³⁰ Eine weitere wichtige Säule ist der *„Aktionsplan gegen Desinformation“*, den die Kommission im Dezember 2018 vorgelegt hat.³¹

Darin wird das *„Recht auf freie Meinungsäußerung“* bekräftigt und sogar auf die Grundrechtecharta verwiesen. Gleichzeitig werden jedoch die in der Charta eigentlich ausgeschlossenen behördlichen Eingriffe legitimiert: *„Durch die bewusste, umfassende und systematische Verbreitung von Desinformation werden diese demokratischen Prozesse zunehmend auf die Probe gestellt“*, heißt es in dem Dokument. Hier müsse die EU gegensteuern, um die Europawahl 2019 und weitere nationale Wahlen (etwa in Belgien) abzusichern.

²⁸ [European Council conclusions, 19 and 20 March 2015 - Link](#)

²⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1227

³⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4123

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018JC0036&from=DE>

„Bedrohungen, die die Demokratie in einem Mitgliedstaat beeinträchtigen, können der Union als Ganzes schaden“, heißt es zur Begründung. *„Darüber hinaus sind häufig die europäischen Organe und ihre Vertreter das Ziel von Desinformationskampagnen, um das europäische Projekt an sich zu untergraben.“*

An dieser Stelle wird erstmals ein direkter Bezug zu Kritik an der EU und ihren Organen und Vertretern hergestellt. Plötzlich erscheint der Kampf gegen Desinformation, der sich zu diesem Zeitpunkt noch ausschließlich auf Russland bezog, als Mission zum Schutz des *„europäischen Projekts“* und seiner Protagonisten. Dieses Projekt ist allerdings in den EU-Verträgen nur vage beschrieben; selbst die im Lissabon-Vertrag verankerte *„immer engere Union“* wird nicht mehr allgemein anerkannt, einige EU-Staaten sind davon abgerückt.

Wir befinden uns also weiter auf schwankendem Grund - was die neue EU-Kommission unter Leitung von Ursula von der Leyen nicht hinderte, 2020 den *„European Democracy Action Plan“* vorzulegen. Darin wird die Schaffung eines regulatorischen Rahmens für Online-Medien angekündigt. Erstmals ist auch von der Möglichkeit die Rede, die Urheber von Desinformation zu bestrafen - etwa durch den Entzug von Einnahmen aus Anzeigen. Zudem werden Rechtsvorschriften zu politischer Werbung etwa im Internet vorgeschlagen.³²

Mit dem Plan solle *„die Handlungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger und die Widerstandsfähigkeit der Demokratien in der gesamten EU gestärkt werden“*, heißt es im Presstext der Kommission. Die Brüsseler Behörde präsentiert sich darin erneut als Hüterin der Demokratie - dabei war sie nach der Europawahl 2019 selbst erst nach erbittertem Streit im Europäischen Rat und gegen erheblichen Widerstand des Parlaments ins Amt gekommen. Der Wille der Bürger wurde dabei übergangen, von der Leyen hatte sich nicht zur Wahl gestellt.

³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2250

Welche Ergebnisse liefern die Analysen?

Auch wenn die Rechtsgrundlagen umstritten sein mögen - die Ergebnisse unserer Analysen geben uns recht, heißt es beim Europäischen Auswärtigen Dienst in Brüssel. So seien schon mehr als 11.000 Beispiele über COVID-19-Desinformation registriert worden, meldet der EAD in einer Bilanz vom Frühjahr 2021. Die EUvsDisinfo-Website habe 2020 mehr als 1,25 Millionen Besucher verzeichnet - über 200 Prozent mehr als 2019. Wegen der großen Nachfrage wird EUvsDisinfo in Deutsch, Französisch, Spanisch und Italienisch übersetzt - neben der Originalseite in Englisch und Russisch.³³

Das große Interesse sagt jedoch noch nichts über die Inhalte aus. Wir wollen uns daher eine für Deutschland besonders relevante Analyse näher anschauen. Sie wurde im März 2021 unter dem Titel „VILIFYING GERMANY; WOOING GERMANY“ veröffentlicht und vorab deutschen Journalisten zur Verfügung gestellt.³⁴ Mehr als 700-mal hätten russische Medien seit 2015 Falschinformationen über Deutschland verbreitet, berichtete der „Spiegel“ daraufhin unter dem Titel „Darum ist Deutschland das Topziel für russische Fake News“.³⁵ Zu Beginn des Wahlkampfs wurde damit eine besondere Bedrohungslage suggeriert.

Allerdings räumt der „Spiegel“ selbst ein, dass Deutschland wegen seiner Größe und seiner besonderen Beziehung zu Russland schon länger im Fokus russischer Berichterstattung bzw. Desinformation steht. Um die angebliche Bedrohung zu illustrieren, zitiert das Magazin ein Beispiel des EAD, das belegen soll, dass „eine Kampagne begonnen“ habe. Dieses Beispiel, bei dem es um einen Einsatz der Berliner Polizei geht, ist allerdings in der nationalistischen russischen Website „Tsargrad“ erschienen - und nicht in deutschen Medien.

Selbst wenn es sich um einen Versuch der Desinformation handeln sollte, so hätte er somit nur russische Leser bzw. Zuschauer erreicht, nicht aber das deutsche Publikum. Der EAD räumt dies sogar selbst ein:

³³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=kremlin_watch_briefing_germany_is_the_main_target_of_russian_disinformation_in_the_eu&utm_term=2021-09-23

³⁴ <https://euvsdisinfo.eu/villifying-germany-wooing-germany/>

³⁵ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/darum-ist-deutschland-das-top-ziel-fuer-russische-fake-news-a-fab21190-979d-496a-93b4-c0b7d7446bca>

„It is tempting to write off the Kremlin’s aggressive language as “intended for a domestic audience”. Most of the topics, mentioned above, have not been exploited in Russia’s channels in German: neither RT, nor Sputnik have chosen to report on “Germany’s oppression of Russians” or on the “Spy Story” or even Ms Navalnaya’s citizenship.“

Doch dieses wichtige Detail - nicht einmal RT deutsch griff die Meldung auf - wird von den EU-Experten eigenwillig interpretiert: als Beispiel dafür, dass Russland mit gespaltener Zunge rede. *„But Russia’s doublespeak is a systematic and deliberate approach. It intends to create uncertainty, sow discord; give Russian officials room for manoeuvre. Germany can be played against other EU Member States, against the EU itself, against other countries...“* Hier handelt es sich um eine Interpretation, bei der Fakten und Meinungen vermischt werden, um eine politische Botschaft zu vermitteln: Russland wolle Unsicherheit schaffen und Streit auslösen - nicht nur in Deutschland, sondern in der ganzen EU.

Wie dies mit Falschmeldungen in russischen Medien erreicht werden kann, bleibt das Geheimnis der EU-Experten. Der EAD zieht Parallelen zum „Fall Lisa“ und spricht von einer „Kampagne“, die nach dem (mißglückten) Besuch des EU-Außenbeauftragten Borrell in Moskau ausgelöst worden sei. Auch der Fall des russischen Oppositionellen Navalny wird zitiert, um *„Medienattacken auf Deutschland“* zu belegen. Diese Beispiele zeigen allerdings nur *„Attacken russischer Medien auf Deutschland - für ein russisches Publikum“*. Ob und wie sie vom Kreml gesteuert werden, bleibt offen - der EAD nennt keine Indizien.

Trotz der dünnen Faktenlage wurde der EAD-Bericht von der Bundesregierung aufgegriffen. Außenminister Heiko Maas erklärte, Deutschland werde sich *„gegen russische Desinformationskampagnen wehren“*. Auf die Frage, ob er in Deutschland eine Beeinflussung von Wahlen befürchte, sagte Maas:

„Auf jeden Fall sind wir aufmerksam. Wir wissen auch aus dem Bericht, den der EAD (Europäischer Auswärtiger Dienst) vor kurzem in Brüssel vorgelegt hat, dass Deutschland eines der Hauptziele in Europa für russische Desinformationskampagnen, aber auch für Cyber-Aktivitäten ist. Insofern wappnen wir uns hiergegen, aber natürlich erwarten wir, dass das unterbleibt.“³⁶

³⁶ <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/aussenpolitik-maas-will-sich-gegen-russische-desinformationskampagnen-wehren/27021460.html?ticket=ST-8098294-YlkDaqM4Ro2BdpQ4BckH-ap6>

Danach wurde es still um das brisante Thema. Im Bundestagswahlkampf spielten russische Fake-News praktisch keine Rolle, weder der EAD noch Maas haben ihre Vorwürfe erneuert. Ob dies daran liegt, dass die Warnungen aus Brüssel und Berlin in Moskau angekommen sind und Wirkung zeigten, bleibt unklar - denn der EAD sperrt sich gegen eingehende Recherchen und Nachfragen.

Klar scheint dagegen, dass die offiziellen Warnungen vor bei den Bürgern angekommen sind. Mehr als 60 Prozent der Menschen in Deutschland äußerten im August die Befürchtung, die Bundestagswahl könne durch Desinformation beeinflusst werden.³⁷ Vor allem die Grünen und ihre Spitzenkandidatin Annalena Baerbock sahen sich als Ziel ausländischer (sprich: russischer) „Fakes“.

Eine Analyse des „Instituts für Strategischen Dialog“, das u.a. von der EU-Kommission finanziert wird, ergibt jedoch keine Hinweise auf russische Manipulationen. In dem Bericht, der am 30.09.21 - also kurz nach der Wahl - veröffentlicht wurde, werden lediglich Beispiele von deutschen Akteuren wie der AfD genannt, die die Wahlen durch unbewiesene Behauptungen beeinträchtigen wollten.³⁸ Das angeblich so „doppelzüngige“ Russland kommt in dieser Wahlanalyse dagegen nicht vor. Auch die Bundesregierung und der Bundeswahlleiter haben nach der Wahl keine Vorwürfe erhoben; die von der EU befürchtete „Kampagne“ ist entweder ausgeblieben oder erfolgreich abgewehrt worden.

³⁷ <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/podcast/desinformation-bundestagswahl-103.html>

³⁸ https://www.isdglobal.org/digital_dispatches/an-overview-of-the-electoral-fraud-narratives-used-to-undermine-the-2021-german-federal-election/

Fazit

Was als Aktionsplan der EU für die „Strategische Kommunikation“ rund um den Ukraine-Konflikt 2015 begonnen hat und als defensive Maßnahme zur Abwehr russischer „Desinformations-Kampagnen“ präsentiert wurde, hat in kaum mehr als fünf Jahren einen völlig anderen Charakter angenommen. Nunmehr werden „Fake News“, Cyberangriffe und andere Einmischungs-Versuche in der gesamten EU, aber auch bei den östlichen Partnern, den südlichen Mittelmeeranrainern und auf dem Balkan erfasst. Es geht längst nicht mehr nur um Außenpolitik, sondern auch um öffentlich kontrovers diskutierte Fragen wie die Gesundheitspolitik (Corona), die Klimapolitik oder die innere Sicherheit.

Auch die Ziele und Mittel haben sich grundlegend verändert. Die EU-Kommission präsentiert ihren Kampf gegen Desinformation nunmehr als Verteidigung der Demokratie und des „europäischen Projekts“. Ins Fadenkreuz der streng abgeschirmten Ermittler im Europäischen Auswärtigen Dienst sind somit auch Kritiker der EU oder Gegner der Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie geraten. Um deren „böswillige“ oder „schädliche“ Angriffe abzuwehren, greift Brüssel zunehmend in die Informations- und Medienfreiheit ein. Es wurden zunächst freiwillige Kontrollmechanismen und Verhaltensregeln geschaffen, die nun nach und nach kodifiziert und mit Sanktionen bewehrt werden.

Dies ist aus mehreren Gründen problematisch. Zum einen wurde der Einsatz gegen Desinformation so angelegt, dass er sich zunächst fast ausschließlich auf Russland bezog. „Fake News“ und Einmischungen aus anderen Ländern wie Großbritannien, der Türkei oder den USA wurden ausgeblendet, was der Glaubwürdigkeit schadet. Zudem arbeiten die neuen EU-Einheiten alles andere als transparent. Ausgerechnet jene Experten, die die Öffentlichkeit schützen sollen, schotten sich selbst vor der Öffentlichkeit ab. Sie behindern somit den demokratischen Diskurs, den sie fördern sollten. Daran hat auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht viel geändert; allzu viel geschieht im Geheimen.

Vor allem aber ist der Kampf gegen Desinformation schlecht legitimiert und schwach begründet. Die zunehmende Kontrolle der Information durch europäische Behörden ist nicht durch die EU-Grundrechtecharta gedeckt. Die Zuständigkeit der EU ist umstritten; viele Aufgaben könnten besser auf nationaler Ebene oder durch die „vierte Gewalt“ - die Medien - bewältigt werden. Bis heute ist unklar, warum die EU auf die russische Propaganda in der Ukraine und in

Osteuropa mit einer zentralen, defensiven Kommunikationseinheit reagierte - und nicht mit einer dezentralen Informationsoffensive, die durch international tätige Medien wie die Deutsche Welle oder France24 getragen werden könnte.

Zudem ist die EU den Beweis schuldig geblieben, dass ihr Einsatz notwendig und erfolgreich war. Weder die Europawahl 2019 noch die Bundestagswahl 2021 wurden durch weitreichende russische Desinformations-Kampagnen oder Cyberattacken gestört. Viele Warnungen aus Brüssel, etwa vor massiven russischen „Angriffen“ auf Deutschland, haben sich als falsch oder übertrieben erwiesen. Ob dies daran lag, dass es diese Angriffe schlicht nicht gab, oder vielmehr daran, dass sie erfolgreich abgewehrt wurden, lässt sich kaum entscheiden, da die EU keinen Einblick in ihre Arbeit gewährt. Die mangelnde Transparenz gefährdet nicht nur die freie Debatte, sondern auch die Effizienz.

Mit Blick auf die Informations- und Medienfreiheit fällt die Bilanz rundum negativ aus. Aus journalistischer Sicht ist schon der Begriff der Desinformation problematisch, da er staatliche Propaganda mit privaten Medienaktivitäten vermischt und auch nichtstaatliche Akteure im Internet erfasst. Die in der EU übliche Verkürzung von Desinformation auf russische Aktivitäten ist falsch, da so andere ausländische Akteure, aber auch eigene Fehler ausgeblendet werden. Mit ihren Veröffentlichungen erweckt die EU den Eindruck, „Fake News“ und Cyber-Attacken kämen nur aus Russland; die verantwortlichen Politiker fördern einen „Tunnelblick“ und beleben längst überholt geglaubte Feindbilder.

Letztlich erweist sich Desinformation als „Catch-it-all“-Begriff, der nicht nur gegen äußere Feinde, sondern auch gegen innere Gegner und sogar gegen EU-Kritiker eingesetzt werden kann. Zur Sicherung der Informationsfreiheit ist er ungeeignet. Die EU wird ihrem eigenen Anspruch nicht gerecht, die Informationsfreiheit zu sichern und die demokratische Willensbildung zu fördern. Mit ihrem undifferenzierten und einseitigen Vorgehen bringt sie den „Treibstoff der Demokratie“ - die freie und unzensurierte Information - in Gefahr. Es wäre daher höchste Zeit, die Rechtmäßigkeit der Eingriffe in die Medien zu überprüfen und die EU-Akteure zu mehr Transparenz und „Accountability“ zu zwingen.

Die laufenden Beratungen über ein „Gesetz über die digitalen Dienste“ („Digital Services Act“, DSA) bieten dazu eine gute Gelegenheit.³⁹ Die EU-Kommissi-

³⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_de

on will die Kontrolle von Online-Inhalten und den Kampf gegen Desinformation damit gesetzlich verankern. Der „vierten Gewalt“ sollen Fesseln angelegt werden - und das nicht nur im Internet, wo mittlerweile auch Printmedien ihr wichtigstes Standbein haben. Die Zukunft der Informations- und Medienfreiheit steht auf dem Spiel. Der legitime Schutz vor „hybriden Angriffen“ von außen darf nicht dazu mißbraucht werden, die Pressefreiheit im Innern auszuhöhlen.

Anhang

Bekämpfung von Desinformation: Maßnahmen der EU im Überblick

Quelle: EU-Kommission 2021

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan/strengthening-eu-code-practice-disinformation_de

Seit 2015 setzen sich die EU und die Mitgliedstaaten verstärkt für die Bekämpfung von Desinformation ein.

- März 2015
Einsetzung der [East StratCom Taskforce](#) im Europäischen Auswärtigen Dienst
- April 2016
Gemeinsamer Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen
Ein [umfassender Ansatz](#), um besser auf hybride Bedrohungen für Mitgliedstaaten, Menschen und die kollektive Sicherheit Europas reagieren zu können
- März 2018
[Bericht der unabhängigen hochrangigen Expertengruppe zu Fake News und Desinformation im Internet](#) mit Empfehlungen zum Angehen dringender Probleme und längerfristigen Konzepten im Hinblick auf eine für Desinformation weniger anfällige Gesellschaft
- April 2018
[Mitteilung zur Bekämpfung von Desinformation im Internet](#) und Ankündigung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation
- September 2018
[Mitteilung „Freie und faire Europawahlen gewährleisten“](#)
- Oktober 2018
Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation
Ein [innovatives Selbstregulierungstool](#) für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht von Online-Plattformen sowie ein Rahmen zur Überwachung und Verbesserung der Desinformationsstrategien von Online-Plattformen
- Dezember 2018
Aktionsplan gegen Desinformation
[Rahmen für EU-Maßnahmen](#) zur schnelleren Erkennung und Analyse von Desinformation, für mehr Bewusstsein und weniger Anfälligkeit in der Gesellschaft, für stärker abgestimmtes Handeln und eine Mobilisierung von Online-Plattformen und der Werbebranche
- März 2019
Start des [Schnellwarnsystems](#) gegen Desinformation

- Juni 2020
- Mitteilung: Bekämpfung von Corona-Desinformation und Start des Programms zur Überwachung von Corona-Desinformation
- [Für mehr Transparenz](#): Gewährleistung der öffentlichen Rechenschaftspflicht über die Maßnahmen der Unterzeichner des Kodex zur Bekämpfung von Corona-Desinformation im Internet
 - Start der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien
- Einrichtung und Unterstützung einer [multidisziplinären Gruppe](#) von Faktenprüfern, Wissenschaftlern und anderen einschlägigen Interessenträgern zur Bekämpfung von Desinformation
 - [Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019](#)
-
- Dezember 2020
- Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste
- [Festlegung der Verantwortlichkeiten](#) und Rechenschaftspflicht für Online-Plattformen im Hinblick auf ihre jeweilige Rolle, Größe und Wirkung im digitalen Ökosystem
 - Europäischer Aktionsplan für Demokratie
- [Maßnahmen zur Verbesserung des bestehenden EU-Instrumentariums](#) zur Bekämpfung ausländischer Einmischung, wie die Verhängung von Geldbußen und die Leitlinien zur Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation
- Mai 2021
 - Leitlinien zur Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation
- Empfehlungen der Kommission, wie Plattformen Lücken und Mängel im Kodex schließen und ein transparenteres, sichereres und vertrauenswürdigeres Online-Umfeld schaffen sollten
 - Start der nationalen Zentren der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien
- Mehr Kapazitäten, um Desinformationskampagnen besser erkennen, analysieren und aufdecken zu können
- Herbst 2021
Erster Entwurf des gestärkten Verhaltenskodex der Unterzeichner
- Bis Ende 2021
 - Gestärkter Verhaltenskodex
 - Legislativvorschlag zur Transparenz politischer Werbung
-