



Brüssel, den 3.12.2020
COM(2020) 790 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Europäischer Aktionsplan für Demokratie

„In der Europäischen Union geht es nicht nur um Parteien und Politik, Regeln oder Vorschriften, Märkte oder Währungen. Letztendlich und vor allem anderen geht es um die Menschen und ihre Sehnsüchte. Es geht darum, dass Menschen gemeinsam für etwas eintreten. Für ihre Freiheit, für ihre Werte, schlicht und ergreifend für eine bessere Zukunft.“

Kommissionspräsidentin von der Leyen, 27. November 2019

1 EINLEITUNG

Die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte bilden die Grundlagen, auf die sich die Europäische Union stützt. Die Demokratie ist ein zentraler europäischer Wert und eine Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft. Die Bürgerinnen und Bürger der EU sehen die Demokratie, die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit als höchstes Gut an.¹

Die Demokratie ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene Gesetze und politische Maßnahmen mitzugestalten. Sie erfordert Garantien, Kontrollen und Gegenkontrollen sowie Institutionen, die ihren Aufgaben gerecht werden und die Regeln einer pluralistischen demokratischen Debatte wahren. Eine wirksame Teilhabe setzt auch voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, sich ihr eigenes Urteil zu bilden. So sollten sie Wahlentscheidungen in einem öffentlichen Raum treffen können, in dem unterschiedliche Meinungen frei geäußert werden dürfen und in dem freie Medien, Hochschulen und die Zivilgesellschaft ihren Teil zur Förderung einer offenen Debatte beitragen können – frei von böswilliger Einflussnahme aus dem In- oder Ausland. Die Demokratie kann nur in einem Klima gedeihen, in dem sowohl die Informations- als auch die Meinungsfreiheit im Einklang mit der Charta der Grundrechte gewahrt werden, sodass jeder seine Meinung äußern kann, unabhängig davon, wie kritisch sie gegenüber den Regierungen und den Machthabern ausfällt.

Die Demokratie darf nicht als selbstverständlich angesehen werden – sie muss aktiv gefördert und verteidigt werden. In jüngster Zeit kam es zu einem Wiedererstarken des politischen Engagements der Bevölkerung und zu höheren Wahlbeteiligungen, doch wie an vielen Orten weltweit steht die Demokratie in der EU und ihren Mitgliedstaaten vor Herausforderungen: einem Anstieg des Extremismus und einer wachsenden Polarisierung sowie einer gefühlten Distanz zwischen der Bevölkerung und den von ihr gewählten Vertretern.² Unsere demokratischen Systeme und Institutionen waren in den letzten Jahren zunehmend Angriffen ausgesetzt.³ Die Integrität der Wahlen ist gefährdet, das Umfeld, in dem Journalisten und die Zivilgesellschaft tätig sind, hat sich verschlechtert, und es waren konzertierte Anstrengungen zur Verbreitung falscher und irreführender Informationen und zur Manipulation der Wähler, auch durch ausländische Akteure, zu beobachten. Die Freiheiten, die wir wahren wollen, wie das Recht auf freie Meinungsäußerung, wurden in einigen Fällen zur Täuschung und Manipulation genutzt. Die COVID-19-Pandemie hat diese

¹ Eurobarometer-Sonderumfrage 479 zur *Zukunft Europas* (Oktober-November 2018). 34 % der Befragten halten sie für wichtiger als Europas Position als Wirtschafts-, Industrie- und Handelsmacht (31 %) und den Lebensstandard der EU-Bürger (25 %).

² Siehe beispielsweise *The Global State of Democracy 2019 Report* (2019), International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

³ Politische Leitlinien von Präsidentin von der Leyen, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf.

Herausforderungen deutlich vor Augen geführt: Die außergewöhnlichen Sofortmaßnahmen zur Bewältigung dieser beispiellosen Krise im Bereich der öffentlichen Gesundheit haben den politischen Prozess beeinträchtigt und mancherorts Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf die Demokratie ausgelöst.⁴

Der vorliegende Europäische Aktionsplan für Demokratie zielt darauf ab, die Resilienz der Demokratien in der EU angesichts der Herausforderungen zu stärken und Maßnahmen in Bereichen zu ergreifen, in denen unsere Systeme und Bürgerinnen und Bürger am stärksten gefährdet sind. Diese Arbeit muss auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene unter uneingeschränkter Achtung der in den Verträgen und der Charta der Grundrechte verankerten Grundrechte und Grundfreiheiten sowie der nationalen und internationalen Menschenrechtsvorschriften durchgeführt werden.

Gleichzeitig ist die EU nicht nur darauf bedacht, die Demokratie innerhalb ihrer Grenzen zu schützen; da weltweit der Druck auf die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte wächst, setzt sich die EU auch aktiv für den Schutz, die Förderung und die Unterstützung von Demokratien in der ganzen Welt ein⁵. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Ausübung der Demokratie sind globaler Natur, und die Demokratien haben weltweit ein gemeinsames Interesse daran, zusammenzuarbeiten, um diese Herausforderungen zu bewältigen. Auf EU-Ebene erfordert dies einen kohärenten Ansatz zwischen internen und externen Aktionen. Die Art und Weise, wie wir unsere demokratischen Grundlagen in der Union und den Mitgliedstaaten fördern und festigen, wirkt sich auf die Stärke unseres auswärtigen Handelns aus. Mit diesem Aktionsplan schlägt die Kommission Maßnahmen vor, die auf die Rechte und Freiheiten des Einzelnen sowie auf Transparenz und Rechenschaftspflicht ausgerichtet sind. Sie könnten auch als Beispiel dafür dienen, wie sich diese globalen Herausforderungen für die Demokratie bewältigen lassen, und als Grundlage für den Aufbau einer Partnerschaft mit gleichgesinnten Demokratien dienen könnten.

Der digitale Wandel in unseren Demokratien

Die digitale Revolution hat die demokratische Politik verändert. Politische Kampagnen werden inzwischen nicht nur mittels Haustürwerbung und Plakaten sowie über Rundfunk und Fernsehen, sondern auch über das Internet geführt. Die politischen Akteure verfügen so über neue Möglichkeiten, um die Wählerinnen und Wähler zu erreichen. Außerdem ergeben sich damit neue Chancen für bürgerschaftliches Engagement, wodurch einigen Gruppen – insbesondere jungen Menschen – der Zugang zu Informationen und die Teilnahme am öffentlichen Leben und an der demokratischen Debatte erleichtert wird.

Die rasche Zunahme von Online-Kampagnen und Online-Plattformen hat jedoch auch neue Schwachstellen erzeugt und es erschwert, die Integrität der Wahlen zu wahren, freie und pluralistische Medien zu gewährleisten und den demokratischen Prozess vor Desinformation

⁴ Venedig-Kommission (2020), *Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights* (Zwischenbericht über die in den EU-Mitgliedstaaten infolge der COVID-19-Krise ergriffenen Maßnahmen und deren Auswirkungen auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, angenommen am 8. Oktober 2020).

⁵ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat – *EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024* (JOIN/2020/5 final vom 25. März 2020), in der das Engagement der EU für die weltweite Förderung und den weltweiten Schutz der Demokratie bekräftigt wird.

und sonstiger Manipulation zu schützen. Die Digitalisierung führte dazu, dass politische Akteure aus unkontrollierten Quellen finanziert werden können, Cyberangriffe gegen kritische Wahlinfrastrukturen gerichtet werden können, Journalisten Schikanen und Hetze im Internet ausgesetzt sind und dass sich Falschinformationen und polarisierende Botschaften rasch über die sozialen Medien verbreiten, unter anderem durch koordinierte Desinformationskampagnen. Die Wirkung einiger dieser Maßnahmen wird durch die Verwendung undurchsichtiger Algorithmen verstärkt, die von weithin genutzten Kommunikationsplattformen gesteuert werden.

Unsere demokratischen Kulturen in Europa in all ihrer Vielfalt werden durch den digitalen Wandel vor Herausforderungen gestellt. Die bestehenden Garantien zur Gewährleistung von Transparenz und zur Wahrung der Parität bei Ressourcen und Sendezeit während Wahlkampagnen sind nicht für das digitale Umfeld konzipiert. Die Instrumente für Online-Kampagnen haben deren Wirksamkeit insofern erhöht, als personenbezogene Daten und künstliche Intelligenz mit psychologischem Profiling und komplexen Mikrotargeting-Techniken kombiniert werden.⁶ Einige dieser Instrumente, darunter die Verarbeitung personenbezogener Daten, sind durch EU-Recht geregelt. Andere hingegen richten sich derzeit vor allem nach den Nutzungsbedingungen von Unternehmen und können sich auch der nationalen oder regionalen Regulierung entziehen, indem sie von außerhalb des Wahlgebiets eingesetzt werden. Neben der Herausforderung, die Vorschriften durchzusetzen, bestehen Bedenken hinsichtlich der Transparenz und Rechenschaftspflicht von Online-Plattformen. Online-Plattformen können sowohl Tätigkeiten im Zusammenhang mit Nachrichtenmedien ausüben als auch als Gatekeeper für Online-Nachrichten fungieren, unterliegen jedoch nicht denselben nationalen Vorschriften und berufsständischen Standards.

Stärkung der demokratischen Resilienz

Dieser Aktionsplan richtet sich an die EU-Organe, die nationalen Regierungen und Parlamente – die in erster Linie für das ordnungsgemäße Funktionieren der Demokratie verantwortlich sind – sowie an andere nationale Behörden, politische Parteien, Medien und die Zivilgesellschaft sowie an Online-Plattformen. Unter uneingeschränkter Achtung der nationalen Zuständigkeiten erläutert er einen verstärkten EU-Politikrahmen und konkrete Maßnahmen zur

- Förderung freier und fairer Wahlen und einer starken demokratischen Teilhabe,
- Unterstützung freier und unabhängiger Medien und
- Bekämpfung von Desinformation.

Eine gesunde Demokratie setzt das Engagement der Bürgerinnen und Bürger sowie eine aktive Zivilgesellschaft voraus, und zwar nicht nur zu Zeiten von Wahlen, sondern jederzeit. Engagierte, informierte und mündige Bürgerinnen und Bürger bieten die beste Gewähr für die Resilienz unserer Demokratien. Schwerpunktmäßig zielt der Aktionsplan darauf ab, die

⁶ Europäische Kommission, Gemeinsame Forschungsstelle (2020), *Technology and democracy: understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*.

Bürgerinnen und Bürger sowie die Zivilgesellschaft in die Lage zu versetzen, sich den Bedrohungen entgegenzustellen.⁷

2 SCHUTZ DER INTEGRITÄT VON WAHLEN UND FÖRDERUNG DER DEMOKRATISCHEN TEILHABE

Die hohe Wahlbeteiligung bei den jüngsten Wahlen in der EU zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger weiterhin auf die Macht der Wählerne vertrauen, um ihre Meinung kundzutun und ihre Vertreter zur Rechenschaft zu ziehen. Gleichzeitig gehören die sozialen Medien zu den Kanälen, über die versucht wird, die öffentliche Meinung zu manipulieren, Menschen von der Teilnahme an Wahlen abzuhalten und Zweifel an der Integrität der Wahlprozesse aufkommen zu lassen. Versuche ausländischer Einflussnahme wurden ebenfalls dokumentiert.⁸

Der Erhalt der Demokratie erfordert ein entschlosseneres Handeln zum Schutz der Wahlprozesse, zur Aufrechterhaltung einer offenen demokratischen Debatte und zur Modernisierung der Garantien vor dem Hintergrund neuer digitaler Gegebenheiten. Bei der Demokratie geht es um die Vielfalt an partizipativen Verfahren, um bürgerschaftliches Engagement sowie die Achtung demokratischer Standards und der Rechtsstaatlichkeit während des gesamten Wahlzyklus.

⁷ In den Aktionsplan eingeflossen sind die Ergebnisse einer öffentlichen Konsultation, der zufolge weitgehend Einigkeit darüber herrscht, dass die Gefahr einer Einmischung in die Demokratie in der EU besteht und gezielte Maßnahmen sowohl online als auch offline erforderlich sind. Der Bericht ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/report-public-consultation-european-democracy-action-plan-edap_en.

⁸ So ließen beispielsweise Beweise, die im Zuge der Wahlen zum Europäischen Parlament von 2019 gesammelt wurden, auf anhaltende Desinformationsaktivitäten russischer Quellen schließen, mit denen in den Wahlprozess eingegriffen werden sollte (*Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans gegen Desinformation* (JOIN(2019) 12 final vom 14.6.2019)). Der Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament von 2019 (COM(2020) 252 final) kam später zu dem Schluss, dass Beschwerden bezüglich einzelner Cyberangriffe, Datenschutzaspekten und sonstiger Fragen im Zusammenhang mit den Wahlen eingegangen waren, dass allerdings verdeckte und koordinierte groß angelegte Anstrengungen zur Einmischung in die Wahlen nicht nachgewiesen wurden.

2.1 Transparenz politischer Werbung und Kommunikation

Die **Einhaltung der traditionellen Regeln für politische Kampagnen** kann im Online-Umfeld eine besondere Herausforderung darstellen. Die Vorschriften sind im Internet häufig schwer durchzusetzen oder unwirksam, oder die zuständigen Behörden verfügen unter Umständen nicht über die Befugnisse oder Mittel, um gegen Online-Aktivitäten vorzugehen. Das **grenzüberschreitende Potenzial von Online-Aktivitäten** birgt einerseits Chancen, verschärft aber andererseits die Problematik, da Aspekte im Zusammenhang mit Wahlen weitgehend durch Vorschriften geregelt sind, die ausschließlich innerhalb eines bestimmten Hoheitsgebiets gelten oder möglicherweise nicht so formuliert wurden, dass der grenzenlose Online-Raum Berücksichtigung findet.

Es besteht eindeutig Bedarf an mehr **Transparenz bei der politischen Werbung und Kommunikation** sowie bei den diesbezüglichen gewerblichen Tätigkeiten. Eine stärkere Durchsetzung und Einhaltung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁹ ist von größter Bedeutung.

Die Bürgerinnen und Bürger, die Zivilgesellschaft und die zuständigen Behörden müssen in der Lage sein, die Quelle und den Zweck solcher Werbung klar zu erkennen. Im Online-Umfeld ist es häufig schwierig, **bezahltes politisches Material zu erkennen** und es von anderen politischen Inhalten zu unterscheiden, nicht zuletzt deshalb, weil es häufig als „organischer“ Inhalt erscheinen kann, der von anderen Nutzern geteilt oder erstellt wurde. Dies führt zu Rechtsunsicherheit für Diensteanbieter und andere Betreiber, insbesondere für Online-Vermittler, politische Beratungsfirmen und ähnliche Unternehmen, aber auch für politische Parteien, Wahlkampforganisationen, Kandidaten und die breite Öffentlichkeit¹⁰ und beeinträchtigt die Rechenschaftspflicht und die Aufsicht.

Dank **neuer Techniken**, die von Vermittlern/Diensteanbietern zur gezielten Werbung auf der Grundlage persönlicher Nutzerinformationen eingesetzt werden, ist es möglich, die politische Werbung zu verstärken und auf die spezifischen Profile einer Person oder einer Gruppe – häufig ohne deren Wissen – zuzuschneiden. Mikrotargeting und Techniken zur Erstellung von Verhaltensprofilen können sich auf unrechtmäßig beschaffte Daten stützen und missbräuchlich verwendet werden, um gezielt spaltende und polarisierende Narrative in Gang zu setzen. Dieser Prozess macht es sehr viel schwerer, Politikerinnen und Politiker für Mitteilungen zur Rechenschaft zu ziehen, und eröffnet neue Möglichkeiten zur Manipulation der Wählerinnen und Wähler.¹¹ Besorgnis rufen zudem die Verschleierung bzw.

⁹ Verordnung (EU) 2016/679 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 119 vom 4.5.2016).

¹⁰ Viele Teilnehmer der öffentlichen Konsultation (auch aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft) gaben an, dass der Mangel an Transparenz und klaren Definitionen zu Schwierigkeiten und Unsicherheiten führe, insbesondere wenn es darum gehe, bezahltes politisches Material von anderen politischen Inhalten zu unterscheiden. Die Befragten befürworteten strengere Offenlegungsvorschriften, unter anderem in Bezug auf Folgendes: Transparenz der Herkunft der Inhalte (96 % der Befragten), Einrichtung offener und transparenter Archive und Register für politische Werbung (91 %) und Verpflichtung der politischen Parteien, ihre Wahlkampffinanzierung offenzulegen (82 %). 82 % befürworteten Kriterien, wonach das Mikrotargeting politischer Inhalte für jede Werbung klar und transparent veröffentlicht werden muss.

¹¹ Unabhängig von seinen konkreten Auswirkungen ist der Skandal um Facebook und Cambridge Analytica, bei dem personenbezogene Daten von Millionen von Facebook-Nutzern ohne deren Einwilligung erlangt

Falschdarstellung wichtiger Informationen wie Herkunft, Absicht, Quellen und Finanzierung politischer Mitteilungen hervor.¹²

Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wird die Kommission 2021 einen **Legislativvorschlag zur Transparenz gesponserter politischer Inhalte** vorlegen. Der Vorschlag wird die Vorschriften über Online-Werbung in dem geplanten Rechtsakt über digitale Dienste ergänzen, damit frühzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2024 entsprechende Vorschriften vorhanden sind. Er wird sich an Sponsoren bezahlter Inhalte und Produktions- und Vertriebskanäle, darunter Online-Plattformen, Werbetreibende und politische Beratungsfirmen, richten, wobei ihre jeweiligen Zuständigkeiten geklärt werden sollen und Rechtssicherheit geschaffen werden soll. Er wird gewährleisten, dass die einschlägigen Grundrechte und Grundrechtsnormen online ebenso wirksam gewahrt werden wie offline. Die Kommission wird weiter prüfen, ob während der Wahlen ein gezielter Ansatz erforderlich ist.

Im Rahmen des vorgeschlagenen Rechtsakts wird festgelegt, welche Akteure und welche gesponserten Inhalte unter die erweiterten Transparenzanforderungen fallen. Der Rechtsakt wird die Rechenschaftspflicht unterstützen, die Überwachung und Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften, Prüfungen und den Zugang zu nicht personenbezogenen Daten ermöglichen sowie die Einhaltung der Sorgfaltspflicht erleichtern. Die Kommission wird zudem prüfen, wie Mikrotargeting und psychologisches Profiling im politischen Kontext weiter eingeschränkt werden können. Online-Vermittlern, Werbedienstleistern und anderen Akteuren könnten je nach ihrer Bedeutung und Wirkung bestimmte Verpflichtungen (beispielsweise in Bezug auf die Kennzeichnung, das Führen von Aufzeichnungen, Offenlegungspflichten, die Transparenz des gezahlten Preises sowie Kriterien für Targeting und Verstärkung von Inhalten) auferlegt werden. Weitere Bestimmungen könnten eine spezifische Beteiligung der Aufsichtsbehörden vorsehen und Koregulierungskodizes und berufsständische Standards ermöglichen.

Auf der Grundlage des interdisziplinären Austauschs zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen, das 2019 im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament eingerichtet wurde, um einen konkreten und praktischen Austausch zu einer Reihe von für die Gewährleistung freier und fairer Wahlen relevanten Themen zu ermöglichen,¹³ werden die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften – unter Berücksichtigung der Grenzen der Zuständigkeit der EU in diesem Bereich – durch **unterstützende Maßnahmen und Leitlinien** für die Mitgliedstaaten und andere Akteure wie nationale politische Parteien und zuständige Behörden ergänzt.

Aktionen:

und hauptsächlich für politische Werbung verwendet wurden, ein offensichtliches Beispiel für die klare Absicht einer solchen Manipulation, indem rechtliche Schlupflöcher und unzureichende Garantien für den Schutz der personenbezogenen Daten der Nutzer durch die sozialen Medien ausgenutzt wurden. Dieser Fall zeigte, wie Datenanalysen im Zusammenspiel mit Mikrotargeting und psychologischem Profiling eingesetzt werden können, um die Wähler in die Irre zu führen, auf eine geringere Wahlbeteiligung hinzuwirken und das Wahlverhalten zu manipulieren.

¹² Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 (COM(2020) 252 final).

¹³ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_de.

- 2021 Vorschlag von Rechtsvorschriften zur Gewährleistung von mehr Transparenz bei gesponserten Inhalten in einem politischen Kontext („politische Werbung“)
- Annahme von unterstützenden Maßnahmen und Leitlinien für politische Parteien und Mitgliedstaaten

2.2 Klarere Vorschriften für die Finanzierung der europäischen politischen Parteien

Die Finanzierung der europäischen politischen Parteien unterliegt dem Unionsrecht¹⁴. Im Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 wurde darauf hingewiesen, dass einige Vorschriften verschärft werden müssen, um eine Einmischung von außen zu verhindern, insbesondere durch mehr Transparenz in Bezug auf die Finanzierungsquellen der europäischen politischen Parteien, damit die indirekte Finanzierung durch ausländische Interessen, die über nationale Mittel oder private Spenden erfolgt, unterbunden werden kann.¹⁵ 2021 wird die Kommission eine **Überprüfung der Rechtsvorschriften über die Finanzierung der europäischen politischen Parteien** im Hinblick darauf vorschlagen, der Finanzierung europäischer politischer Parteien von außerhalb der EU entgegenzuwirken, die Prüfanforderungen zu überarbeiten, die Verbindungen zwischen europäischer Finanzierung und nationalem Wahlkampf zu stärken sowie Transparenz und Prüfung zu fördern. Die neuen Vorschriften sollen rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2024 in Kraft treten.

Die Kommission wird auch die Entwicklung webgestützter Software-Tools in Erwägung ziehen, mit denen die Arbeit der Zivilgesellschaft im Bereich der Parteienfinanzierung und der finanziellen Transparenz unterstützt werden soll, z. B. die Aufdeckung und Offenlegung mutmaßlicher Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten in den veröffentlichten Jahresabschlüssen politischer Parteien.

Aktionen:

- Vorschlag, die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen 2021 zu überarbeiten

2.3 Stärkere Zusammenarbeit in der EU zur Gewährleistung freier und fairer Wahlen

Die Organisation der nationalen Wahlen fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die sich dabei nach internationalen Standards richten, wobei einige Fragen wie der Datenschutz im breiteren Rahmen des Unionsrechts geregelt sind. Die Wahlen zum Europäischen Parlament und das Wahlrecht mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger unterliegen besonderen

¹⁴ Verordnung (EU, Euratom) 2018/673 vom 3. Mai 2018 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (ABl. L 114I vom 4.5.2018, S. 1); Verordnung (EU, Euratom) 2019/493 vom 25. März 2019 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 im Hinblick auf ein Überprüfungsverfahren für im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament begangene Verstöße gegen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten (ABl. L 85I vom 27.3.2019, S. 7).

¹⁵ In der öffentlichen Konsultation sprachen sich 84 % der Befragten für mehr Transparenz bei der Finanzierung der europäischen politischen Parteien aus.

Vorschriften des Unionsrechts, während für die meisten Aspekte, die für den Wahlprozess von Belang sind, nach wie vor nationales Recht maßgebend ist. Die Erfahrungen im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 haben gezeigt, wie eine engere Koordinierung und Zusammenarbeit auf nationaler und EU-Ebene in diesem Zusammenhang einen entscheidenden Beitrag leisten kann.

Die Kommission wird auch einen **neuen operativen EU-Mechanismus zur Unterstützung widerstandsfähiger Wahlprozesse** vorschlagen. Er wird über das Europäische Kooperationsnetz für Wahlen in enger Zusammenarbeit mit der Kooperationsgruppe für Netz- und Informationssysteme und dem Schnellwarnsystem der EU organisiert und koordiniert und soll die Entsendung gemeinsamer Sachverständigenteams und den Austausch über Themen wie Cybersicherheit bei Wahlen und Online-Forensik¹⁶ unterstützen. Die Kommission wird weiterhin eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung spezifischer Herausforderungen (z. B. im Zusammenhang mit Wahlperioden, Wahlbeobachtung, unabhängiger Wahlaufsicht und wirksamen Rechtsbehelfen) fördern, etwa bei der (Online-) Überwachung, der Ermittlung von Bedrohungen, dem Aufbau von Kapazitäten, der Arbeit nationaler Wahlkooperationsnetze und der Einbindung des Privatsektors. Ferner werden Optionen für eine gegenseitige Unterstützung geprüft, darunter ein Online-Forum, gemeinsame Schulungen, die Bündelung von Ressourcen und Fachwissen sowie Online-Überwachungsfähigkeiten. Die Einstufung von Wahlprozessen oder Aspekten ihrer Verwaltung als kritische Infrastruktur könnte diese Bemühungen wirksamer machen.¹⁷ Die Kommission wird eine **hochrangige Veranstaltung** ausrichten, bei der verschiedene Behörden zusammenkommen, um die im Zusammenhang mit Wahlprozessen bestehenden Herausforderungen anzugehen und die Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, sich als Wählerinnen/Wähler und Kandidatinnen/Kandidaten am demokratischen Prozess zu beteiligen.

Auf EU-Ebene werden spezifische Maßnahmen getroffen werden, um **Wahlinfrastrukturen vor Cyberangriffen zu schützen**.¹⁸ In diesem Zusammenhang wird das **Kompendium zur Computer- und Netzsicherheit von Wahltechnologie**¹⁹ aktualisiert

¹⁶ Für den Erwerb und die Nutzung von Online-Daten für die Zwecke der Justiz (z. B. Überwachung und Durchsetzung einschlägiger Vorschriften) müssen die Aufsichtsbehörden über Spezialfähigkeiten und geeignete Befugnisse verfügen.

¹⁷ Zum Beispiel werden Wahlinfrastrukturen in der Verordnung (EU) 2019/452 vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (ABl. L 79I vom 21.3.2019, S. 1) als potenzieller Teil der kritischen Infrastrukturen angesehen, die zu berücksichtigen sind, wenn geprüft wird, ob die Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung beeinträchtigen könnten.

¹⁸ Aufbauend auf früheren Empfehlungen zu den Europawahlen, der Richtlinie (EU) 2016/1148 vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (ABl. L 194 vom 19.7.2016, S. 1), die in diesem Jahr überarbeitet werden soll, und den damit verbundenen Empfehlungen (C(2018) 5949 final und C(2018) 900 final). In der öffentlichen Konsultation nannten die Befragten Cyberangriffe als eine der größten Gefahren für die Integrität der Wahlen, insbesondere aufgrund der zunehmenden Abhängigkeit vom Internet für den Austausch von und den Zugang zu Informationen über Wahlen, politische Parteien und Wahlkampf. Ein gut belegtes Beispiel für solche Angriffe sind sogenannte „Hack-and-leak“-Operationen etwa russischer Nachrichtendienste, die sich während des US-Präsidentenwahlkampfes 2016 Zugang zu Dokumenten des *Democratic National Committee* verschafften und diese verbreiteten.

¹⁹ http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=53645

und werden weitere praktische Übungen organisiert, um Risiken und Abwehrbereitschaft zu prüfen, wobei auf die gemeinsame Arbeit des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen und der Kooperationsgruppe für Netz- und Informationssysteme zurückgegriffen wird. Die künftige Cybersicherheitsstrategie der EU wird einen bereichsübergreifenden Rahmen bieten, dem Legislativvorschläge zur Erhöhung der Sicherheit von Netz- und Informationssystemen und zum Schutz kritischer Infrastrukturen beigelegt sind.

Die Kommission wird sich darauf konzentrieren, **die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den zuständigen Regulierungsbehörden im Hinblick auf Gleichbehandlung und ausgewogene Medienberichterstattung bei Wahlen zu stärken**, da traditionelle Medien und Online-Plattformen nicht denselben Verpflichtungen unterliegen. Weitere Orientierungshilfen in diesem Bereich könnten auf EU-Ebene gefördert werden, wobei auch das Fachwissen der nationalen Medienregulierungsstellen in der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA)²⁰ und der Selbstregulierungseinrichtungen der Medien genutzt werden könnte. Bei dieser Arbeit soll auch auf das Fachwissen des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen und des Schnellwarnsystems der EU zurückgegriffen werden. Die Wahrung der Standards für journalistische und redaktionelle Integrität ist im Zusammenhang mit Wahlen besonders wichtig.

Die Kommission wird auch die Wissensbasis erweitern und Möglichkeiten prüfen, wie **Bürgerinnen und Bürgern sowie den nationalen Wahlbehörden geholfen werden kann, ihre Resilienz gegenüber Gefahren für den Wahlprozess zu stärken**. Hierzu könnten Studien, Pilotprojekte, die Unterstützung von politischer Bildung und Helpdesks oder ähnliche gemeinsam genutzte Ressourcen gehören.

Informationstechnologie wird bei Wahlen für den Abgleich und die Übermittlung von Wahlergebnissen oder (wenn in der EU auch selten) in Form von elektronischen Wahlgeräten oder elektronischer Stimmabgabe eingesetzt. Während die Mitgliedstaaten bisher stets gezögert haben, im Wahlprozess in größerem Umfang Informationstechnologie einzusetzen, haben die COVID-19-Pandemie und die Notwendigkeit physischer Distanzierung zu neuem Interesse an elektronischen Lösungen für die Stimmabgabe geführt.²¹ Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und in enger Zusammenarbeit mit dem Europarat, der in diesem Bereich bereits umfangreiche Orientierungshilfen, u. a. zur Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen und ältere

²⁰ ERGA-Bericht (2018); <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/01/ERGA-2018-07-SG1-Report-on-internal-plurality-LQ.pdf>.

²¹ Siehe Flash-Eurobarometer 431 *Wahlrecht* (2015), in dem die Bedenken der Öffentlichkeit hinsichtlich der Risiken im Zusammenhang mit der elektronischen Stimmabgabe, der Online-Wahl und der Briefwahl bewertet wurden. Es wurde festgestellt, dass zwar der Nutzen der elektronischen Stimmabgabe für Menschen mit bestimmten spezifischen Bedürfnissen verstanden wurde, dass jedoch Bedenken hinsichtlich der Vertraulichkeit und Zuverlässigkeit der Stimmabgabe bestanden. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangte das Spezial-Eurobarometer 477 *Demokratie und Wahlen* (2018), in dem die Bedenken der Befragten hinsichtlich elektronischer Stimmabgabe, Online-Wahl und Briefwahl untersucht wurden. 2016 gewährte das Europäische Parlament der Kommission eine Pilotfinanzhilfe für eine *Studie über Vor- und Nachteile der Fernabstimmung*, zu der eine umfassende Erhebung über die nationalen Erfahrungen mit der elektronischen Stimmabgabe und anderen Fernabstimmungsinstrumenten gehört.

Menschen, herausgegeben hat, ein **Kompodium der elektronischen Abstimmungsverfahren**²² ausarbeiten.

Die Zusammenarbeit und der Austausch in Wahlfragen unter bestmöglicher Nutzung bestehender Strukturen werden mit Ländern in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU und darüber hinaus sowie mit internationalen Organisationen wie dem Europarat²³, der UNESCO und dem Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte²⁴ verstärkt, um den Austausch bewährter Vorgehensweisen zu erleichtern und Unterstützung für die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen wie die Bekämpfung der Einmischung von außen und die Desinformation im Zusammenhang mit Wahlen zu leisten. Die Zusammenarbeit mit den Partnerländern im Rahmen der Demokratieförderung und der EU-Wahlbeobachtungsmissionen, deren Mandat auf die Beobachtung des Online-Wahlkampfes und der sozialen Medien sowie die Abgabe von Empfehlungen in diesem Bereich ausgedehnt wurde, ist bereits im Gange. Damit diese Empfehlungen wirksam umgesetzt werden können, müssen sie in der Lage sein, den Regierungen und der Zivilgesellschaft konkrete technische Unterstützung beim Aufbau von politischen Rahmen, sicheren Infrastrukturen, Regulierungs- und Aufsichtskapazitäten zu leisten sowie Erfahrungen mit der Erkennung, Analyse und Abwehr hybrider Bedrohungen, einschließlich Desinformation, weiterzugeben.

Aktionen:

- *Einführung eines gemeinsamen operativen Mechanismus und anderer Unterstützungsmaßnahmen, die auf der Arbeit des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen aufbauen, um widerstandsfähige Wahlprozesse zu fördern und weitere praktische Maßnahmen zum Schutz der Wahlinfrastruktur vor Bedrohungen, einschließlich Cyberangriffen, zu treffen*
- *Ausrichtung einer hochrangigen Veranstaltung durch die Kommission, bei der verschiedene mit Wahlen befasste Behörden zusammenkommen, um die in diesem Plan umrissenen Herausforderungen anzugehen*
- *Stärkung der Zusammenarbeit im Hinblick auf Gleichbehandlung und ausgewogene Medienberichterstattung bei Wahlen*
- *Ausarbeitung eines Kompodiums der elektronischen Abstimmungsverfahren*
- *Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen EU-Netzen, Partnerländern und internationalen Organisationen zum Aufbau von Kapazitäten und zum Austausch bewährter Verfahren zur Abwehr von Bedrohungen für Wahlen und Förderung hoher internationaler Standards für den Einsatz neuer Technologien*
- *Konsolidierung der Fähigkeit von EU-Wahlbeobachtungsmissionen in Drittländern, den Online-Wahlkampf zu beobachten und zu bewerten und ihre Empfehlungen*

²² Dieses Thema wird auch im *Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020* behandelt.

²³ In den Schlussfolgerungen des Rates zu den Prioritäten der EU für die Zusammenarbeit mit dem Europarat (2020-2022) vom 13. Juli 2020 wird Demokratie als eine der drei prioritären Säulen der Zusammenarbeit genannt.

²⁴ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); <https://www.osce.org/odihr>.

2.4 Förderung des demokratischen Engagements und der aktiven Mitwirkung über die Teilnahme an Wahlen hinaus

Die Bemühungen zur Unterstützung einer lebendigen Zivilgesellschaft und die Förderung und Stärkung demokratischer Teilhabe werden bei der Arbeit der Kommission in vielen Bereichen verstärkt im Mittelpunkt stehen, angefangen bei den Politikfeldern Unionsbürgerschaft, Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, Jugend, Bildung, Kultur und Forschung bis hin zur Nutzung von EU-Mitteln sowohl innerhalb der Union als auch in deren Nachbarschaft.

In mehreren Mitgliedstaaten wurden neue Schritte auf dem Weg zu einer partizipativen und deliberativen Demokratie unternommen, um die Menschen in die Entscheidungsfindung einzubinden und sie in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zum Handeln zu befähigen.²⁵ Die Erhöhung der Transparenz und die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in Politikgestaltung und Entscheidungsfindung stärken die demokratische Legitimität und das Vertrauen. Die Initiativen in diesem Bereich stehen in engem Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Förderung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte (einschließlich des Wahlrechts und der inklusiven demokratischen Teilhabe), die im Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft 2020 ausführlich behandelt werden, und ergänzen sie.

Die Kommission wird – aufbauend auf Beispielen wie dem Klimapakt, künftigen Projekten des Grünen Deals im Rahmen von Horizont 2020 und Europäischen Bürgerinitiativen²⁶ – weiterhin die **partizipative und deliberative Demokratie** sowie die Bürgerbeteiligung bei der Gestaltung von EU-Politik und bestehenden Rechtsvorschriften²⁷ fördern. Im jährlichen Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit²⁸ werden auch die Inklusivität des Gesetzgebungsverfahrens und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft bewertet. Die Konferenz zur Zukunft Europas, eine gesamteuropäische Übung in partizipativer und deliberativer Demokratie, soll Menschen aus der ganzen EU in die Lage versetzen, Vorschläge zur Gestaltung künftiger EU-Politik zu unterbreiten. Die Konferenz wird als Katalysator für neue Formen der Beteiligung der Öffentlichkeit auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene dienen. Darüber hinaus wird die neue Generation der Bürgerdialoge ebenfalls innovative Formen der Bürgerbeteiligung und -beratung fördern, auch auf transnationaler Ebene.

²⁵ So hat zum Beispiel die unlängst verabschiedete *Convention citoyenne sur le climat* in Frankreich gezeigt, wie wichtig es ist, die Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen und zum Handeln zu befähigen, wenn es darum geht, ein komplexes öffentliches Problem wie die Verringerung der CO₂-Emissionen zu bewältigen. In Irland haben Bürgerversammlungen dazu beigetragen, dass fundierte Entscheidungen über so kontroverse soziale Fragen wie die Abtreibung getroffen wurden. Als weitere institutionalisierte Prozesse sind die Bürgerräte in Teilen Österreichs (Vorarlberg) und Belgiens (Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2019), *Was passiert beim Bürgerdialog?*) zu nennen. Siehe auch OECD (2020), *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave* (OECD Publishing, Paris).

²⁶ https://europa.eu/citizens-initiative/_de

²⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

²⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_de

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die einschlägigen EU-Struktur- und Investitionsfonds bestmöglich zu nutzen, um die Kapazitäten der Zivilgesellschaft sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene zu unterstützen und zu stärken und um zivilgesellschaftliche Organisationen in die Partnerschaft mit den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung einzubeziehen, unter anderem durch den Aufbau einer **Infrastruktur für die deliberative Demokratie**. Dies wird eine bessere Bürgerbeteiligung und Einbindung der Öffentlichkeit in die Gestaltung von Prioritäten ermöglichen, auch für die NextGenerationEU-Initiative in jedem Mitgliedstaat. Die zur Unterstützung der Konferenz zur Zukunft Europas entwickelten Instrumente, z. B. ihre mehrsprachige digitale Plattform, sollen es Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessenträgern ermöglichen, Vorschläge zu unterbreiten und auch nach Ende der Konferenz Debatten zu organisieren.

Die deliberative Demokratie wird auch im Rahmen des Programms Horizont 2020 und seines Nachfolgeprogramms Horizont Europa durch Forschung, Innovation und Wissenstransfer in Bezug auf ihre Funktionsweise in der Praxis, die Herausforderungen, denen sie gegenübersteht, und ihre möglichen Auswirkungen unterstützt.²⁹ Darüber hinaus wird die Kommission auch künftig Forschung unterstützen, die zu einem besseren Verständnis führen soll, was die Ursache für Unzufriedenheit mit der Demokratie ist und wie sie durch demokratische Innovation, einschließlich bürgerschaftlichen Engagements und Initiativen für eine deliberative Demokratie, bekämpft werden kann. Das neue Programm Kreatives Europa wird den Akteuren der Kultur- und Kreativbranche neue Möglichkeiten für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Demokratie und Bürgerbeteiligung eröffnen. Die Kommission wird auch weiterhin die Freiheit von Künstlern fördern und verteidigen, sich ohne Zensur oder Einschüchterung kreativ zu betätigen.

Die Kommission wird auch dafür sorgen, dass die **Gleichstellung** bei Maßnahmen auf allen Ebenen **durchgängig berücksichtigt** wird, um den **Zugang zu demokratischer Teilhabe zu fördern**, was auch den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte entspricht. Dies umfasst Inklusivität und Gleichheit bei der demokratischen Teilhabe, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern in Politik und Entscheidungsfindung³⁰ sowie proaktive Schritte zur Abwehr antidemokratischer Angriffe und Hetze, mit denen Frauen³¹, LGBTIQ-Personen und Minderheiten davon abgehalten werden sollen, politisch aktiv zu sein. Besondere Aufmerksamkeit gilt benachteiligten jungen Menschen, Angehörigen ethnischer oder rassischer Minderheiten³², Menschen mit

²⁹ Zu den zentralen strategischen Leitlinien des Programms gehört die Schaffung einer widerstandsfähigeren, inklusiveren und demokratischeren europäischen Gesellschaft. Im Mittelpunkt der Projekte, die im Rahmen der letzten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen von Horizont 2020 eingereicht wurden, stehen unter anderem die Demokratisierung des territorialen Zusammenhalts (Erprobung eines deliberativen Engagements der Bürger und einer partizipativen Haushaltsplanung in der Regional- und Städtepolitik der EU) und Städte als Foren politischer Innovation zur Stärkung der deliberativen und partizipativen Demokratie.

³⁰ Die Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025 (COM(2020) 152) umfasst Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung von Frauen an politischen Entscheidungsprozessen. Sie unterstreicht, wie wichtig es ist, die Teilnahme von Frauen als Wählerinnen und Kandidatinnen an den Wahlen zum Europäischen Parlament 2024 zu fördern. Europäische politische Parteien, die EU-Mittel beantragen, werden aufgefordert, in Bezug auf die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern unter den Parteimitgliedern transparent zu sein.

³¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU\(2018\)604979_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU(2018)604979_EN.pdf)

³² Im EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025 (COM(2020) 565) wird darauf hingewiesen, dass sich ausgrenzungsgefährdete Gruppen, wie etwa Menschen, die aus Gründen der Rasse oder ethnischen

Behinderung³³ sowie Menschen oder Gruppen mit geringerer digitaler Kompetenz und geringem digitalem Engagement (z. B. einkommensschwache Haushalte ohne einfachen Internetzugang oder ältere Menschen).

Die Förderung der aktiven Bürgerschaft **junger Menschen** ist ein wesentliches Element der EU-Jugendstrategie (2019-2027)³⁴. Der EU-Jugenddialog wird durch Jugendaktivitäten im Rahmen des Programms Erasmus+ und des Europäischen Jugendportals verstärkt. Das neue Programm für das Europäische Solidaritätskorps wird eine breite Palette an Möglichkeiten für ein bürgerschaftliches Engagement zur Unterstützung bedürftiger Gemeinschaften innerhalb und außerhalb der EU bieten. Aus dem Programm „Rechte und Werte“ sollen Lehrpläne zur Förderung des bürgerschaftlichen, politischen und demokratischen Engagements junger Menschen finanziert und damit die Bemühungen zivilgesellschaftlicher Organisationen, eine aktive Mitwirkung zu fördern und zu erleichtern, unterstützt werden. Im Bereich der Außenbeziehungen trägt das Programm für entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit dazu bei, die Jugend aktiv an der Bewältigung globaler Herausforderungen zu beteiligen und für universelle Werte zu sensibilisieren.

Weitere Anstrengungen werden unternommen, um **Online-Hetze** zu bekämpfen, die Menschen davon abschrecken kann, ihre Meinung zu äußern und sich an Online-Diskussionen zu beteiligen. 2021 wird die Kommission eine Initiative zur **Erweiterung der Liste der „EU-Straftaten“** in Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Hasskriminalität und Hetze, einschließlich Online-Hetze, vorschlagen. Zudem wird die Arbeit auf der Grundlage des Verhaltenskodex zur Bekämpfung illegaler Hetze³⁵ fortgesetzt. Diese Bemühungen werden auch dazu beitragen, die Sicherheit von Journalisten zu erhöhen (siehe Abschnitt 3.1). Illegale Online-Inhalte zu bekämpfen und gleichzeitig die Meinungsfreiheit zu fördern, ist eines der Kernziele des Gesetzes über digitale Dienste.

Aktionen:

- *Förderung der Nutzung der EU-Strukturfonds zur finanziellen Unterstützung der Zivilgesellschaft und zum Aufbau von Kapazitäten und einer institutionellen/administrativen Infrastruktur für ein deliberatives bürgerschaftliches Engagement und politische Teilhabe*
- *Nutzung von EU-Mitteln und Möglichkeiten im Rahmen der EU-Jugendstrategie, der politischen Bildung, des Programms Kreatives Europa und der Gleichstellungsagenda zur Förderung des Zugangs zu demokratischer Teilhabe und des Vertrauens in die*

Herkunft einen Minderheitenhintergrund haben, bezüglich demokratischer Teilhabe und Vertretung Hindernissen gegenübersehen.

³³ Im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dessen Vertragsparteien die EU und alle ihre Mitgliedstaaten sind, und insbesondere Artikel 29 „Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“.

³⁴ Der EU-Jugenddialog erreicht in jedem seiner Arbeitszyklen von 18 Monaten mehr als 50 000 junge Menschen und ist einer der größten partizipativen Prozesse für Bürgerinnen und Bürger in der EU; https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals_de.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_de

Demokratie

- *Bekämpfung von Hetze und Förderung von Respekt in der öffentlichen Debatte durch Erweiterung der Liste der „EU-Straftaten“ um Hasskriminalität und Hetze*

3 STÄRKUNG DER MEDIENFREIHEIT UND DES MEDIENPLURALISMUS

Medienfreiheit und Medienpluralismus sind für unsere Demokratien von wesentlicher Bedeutung und in der Charta der Grundrechte verankert. Freie und pluralistische Medien sind entscheidend, um Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen und den Bürgerinnen und Bürgern fundierte Entscheidungen zu erleichtern. Durch die Bereitstellung zuverlässiger Informationen für die Öffentlichkeit spielen unabhängige Medien eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Desinformation und Manipulationen demokratischer Debatten.

Angriffe, Missbrauch von Verleumdungsgesetzen und andere Formen der Einschüchterung und des Drucks, unter anderem durch organisierte Kriminalität, schaden dem Umfeld, in dem Journalisten arbeiten³⁶. Aufgrund des digitalen Wandels und der Rolle der Plattformen als Gatekeeper für die Verbreitung von Nachrichten im Internet ist der Mediensektor mit Herausforderungen konfrontiert. Die COVID-19-Pandemie hat diese Trends verschärft. Sie führte zu hohen Verlusten bei den Werbeeinnahmen und traf insbesondere kleine und lokale Medien³⁷.

Es kam zu neuen Verletzungen der Medienfreiheit³⁸, manchmal im Namen der Bekämpfung von Desinformation im Internet. Im Jahr 2020 gab es weltweit in nicht weniger als 90 Ländern, darunter einigen in der EU und in ihrer Nachbarschaft, Einschränkungen der Medienfreiheit aufgrund von COVID-19³⁹.

Es besteht eindeutig die Notwendigkeit, die Sicherheit von Journalisten – sowohl körperlich als auch online – zu erhöhen. Darüber hinaus benötigen sie und andere am Schutz des öffentlichen Interesses beteiligte Akteure Instrumente, mit denen sie sich gegen Klagemissbrauch zur Wehr setzen können. Eine verbesserte Offenlegung von Informationen darüber, wer Medienunternehmen besitzt oder kontrolliert, und die transparente und gerechte Verteilung staatlicher Werbeaufträge können ebenfalls zum Schutz des Medienpluralismus beitragen.

Neben diesem Europäischen Aktionsplan für Demokratie zielt auch der Aktionsplan für die Medien und den audiovisuellen Sektor⁴⁰ darauf ab, die finanzielle Tragfähigkeit des Mediensektors zu sichern, die Medienindustrie bei der Erholung von der Krise und der vollumfänglichen Nutzung der Chancen des digitalen Wandels zu unterstützen und den Medienpluralismus weiter zu fördern. Diese Pläne liefern ein umfassendes Konzept für den

³⁶ European University Institute, *Media Pluralism Monitor Report (2020)*. Der von der EU kofinanzierte Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus liefert eine umfassende Bewertung des Pluralismus in der Medienlandschaft in ganz Europa: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

³⁷ Während der allgemeinen Lockdowns im zweiten Quartal 2020 sind die Werbeeinnahmen in der Nachrichtenbranche zwischen 30 % und 80 % und im Fernsehen um 20 % gesunken; siehe COM(2020) 784.

³⁸ <https://ipi.media/wpfd-2020-covid-19-accelerating-a-global-decline-in-media-freedom/>.

³⁹ <https://rsf.org/en/news/nearly-half-un-member-countries-have-obstructed-coronavirus-coverage>.

⁴⁰ COM(2020) 784.

Mediensektor und bauen auf der Arbeit des Europäischen Parlaments und des Rates auf⁴¹. Der Europäische Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie enthält zudem konkrete Leitlinien für außenpolitische Maßnahmen zur Unterstützung freier und pluralistischer Medien in der ganzen Welt, insbesondere zur Förderung der Sicherheit und des Schutzes von Journalisten.

3.1 Sicherheit von Journalisten

Aus dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020⁴² geht hervor, dass Journalisten in mehreren Mitgliedstaaten zunehmend Bedrohungen und Angriffen – sowohl körperlich als auch online – ausgesetzt sind. Es gibt häufig Verleumdungskampagnen, und Einschüchterung und politisch motivierte Einmischung sind an der Tagesordnung. In den letzten Jahren kam es in Europa zu brutalen Angriffen auf die freien Medien und zu Morden an Journalisten, wie im Fall von Daphne Caruana Galizia in Malta sowie von Jan Kuciak und seiner Verlobten Martina Kušnírová in der Slowakei. All diesen Morden gingen körperliche Bedrohungen und die Androhung rechtlicher Schritte gegen die Opfer voraus. Immer mehr Journalisten sind das Ziel von Bedrohungen, zunehmend auch im Internet. Sie sind das Ziel von Schikanen, Hassreden und Verleumdungskampagnen, die manchmal sogar von politischen Akteuren in Europa und in anderen Ländern initiiert werden⁴³. Besonders betroffen sind Journalistinnen. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 wurde festgestellt, dass ein solcher Druck eine „abschreckende Wirkung“ auf Journalisten hat. Dies kann zu Selbstzensur führen und den Spielraum für öffentliche Debatten über wichtige Themen verringern.

Mit seiner im April 2016 angenommenen Empfehlung zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren trägt das Ministerkomitee des Europarates der Tatsache Rechnung, dass Drohungen gegen Journalisten die Funktionsweise der demokratischen Gesellschaft beschädigen⁴⁴. Zur Nachverfolgung von Warnmeldungen hat der Europarat außerdem eine eigene Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten⁴⁵ eingerichtet. Die öffentlichen Behörden sind zum Schutz der Meinungsfreiheit und der Sicherheit von Journalisten verpflichtet – und zwar indem sie einen günstigen Rechtsrahmen schaffen, kriminelle Drohungen gegen Journalisten ernst nehmen und Angriffe entschlossen aufklären und ahnden. Die Sicherheit von Journalisten hat sich jedoch weiter verschlechtert, was sich an der zunehmenden Anzahl

⁴¹ Insbesondere der jüngste Bericht des Europäischen Parlaments über die Stärkung der Medienfreiheit und die Schlussfolgerungen des Rates zum Schutz eines freien und pluralistischen Mediensystems.

⁴² COM(2020) 580 final.

⁴³ Siehe European University Institute, *Media Pluralism Monitor Report (2020)*. Der von der EU kofinanzierte Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus liefert eine umfassende Bewertung des Pluralismus in der Medienlandschaft in ganz Europa: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

⁴⁴ Cm/Rec(2016) 4. Zur Erhöhung der Sicherheit von Journalisten wurde die Empfehlung durch Leitlinien zur Prävention, zum Schutz, zur strafrechtlichen Verfolgung und zur Förderung von Information, Bildung und Sensibilisierung ergänzt.

⁴⁵ Die Plattform erleichtert die Zusammenstellung, Verarbeitung und Verbreitung von Informationen über ernste Bedenken hinsichtlich der Medienfreiheit und der Sicherheit von Journalisten in den Mitgliedstaaten des Europarates, wie in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt. Ihre Ziele bestehen in der Erhöhung des Schutzes von Journalisten, in der Verbesserung der Maßnahmen gegen Bedrohungen und Gewalt gegen Medienschaffende und dem Ausbau der Frühwarn- und Reaktionsfähigkeit des Europarates.

von über die Plattform registrierten Warnmeldungen⁴⁶ ablesen lässt und deutlich macht, dass die Empfehlung besser umgesetzt werden muss⁴⁷.

Die Lage ist zwar beunruhigend, allerdings wurden auch in mehreren Mitgliedstaaten eine Reihe **bewährter Verfahren** entwickelt⁴⁸. Dazu gehören grenzüberschreitende Initiativen, wie z. B. der Polizeikodex für Pressefreiheit (Press Freedom Police Codex) – eine von Organisationen für Medienfreiheit entwickelte Initiative zur Förderung des Dialogs zwischen Polizeibehörden und Medienakteuren⁴⁹. Die Kommission ist entschlossen, den Austausch und die Verbreitung bewährter Verfahren zu fördern, um so in der gesamten EU ein für Journalisten sichereres Umfeld zu schaffen.

Die Kommission wird einen **strukturierten Dialog** zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Medienregulierungsbehörden, Vertretern von Journalisten, Selbstregulierungsstellen (Medien-/Presseräten) sowie der Zivilgesellschaft organisieren und das Fachwissen des Europarates, der OSZE und der UNESCO heranziehen⁵⁰. Dieser Dialog wird im Rahmen des **European News Media Forum** stattfinden, das die Kommission zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Interessenträgern im Bereich Medienfragen einrichten wird⁵¹. Zur wirksamen Bekämpfung der Bedrohungen gegen Journalisten und der Straffreiheit für die Täter, ist die Einbeziehung der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung.

Die Kommission wird 2021 eine **Empfehlung zur Sicherheit von Journalisten** vorlegen. Diese soll u. a. die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 hervorgehobenen Probleme weiter angehen, eine bessere Umsetzung der in der Empfehlung des Europarates festgelegten Standards durch die Mitgliedstaaten gewährleisten und besonderes Augenmerk auf die Bedrohung von Journalistinnen lenken.

Zur Unterstützung von Journalisten ist ferner die Gewährleistung einer **soliden Finanzierung**⁵² von entscheidender Bedeutung. So konzentriert sich beispielsweise das Pilotprojekt „Media Freedom Rapid Response“⁵³ auf die Entwicklung rascher und koordinierter Reaktionen auf Verstöße gegen die Presse- und Medienfreiheit, einschließlich Rechtsberatung und praktischer Unterstützung (z. B. Unterkünfte) für in Not geratene Journalisten in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern.

⁴⁶ Im Zeitraum 2015-2019 wurden insgesamt 652 Warnmeldungen registriert; 78 % dieser Fälle sind noch nicht gelöst. Allein zwischen März und Juni 2020 wurden für ganz Europa insgesamt 126 Warnmeldungen erfasst. Siehe Europarat, *Jahresbericht der Partnerorganisationen der Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten* (2020).

⁴⁷ <https://rm.coe.int/safety-implementation-guide-en-16-june-2020/16809ebc7c>.

⁴⁸ Dokumentiert durch den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020. In Belgien hat der flämische Journalistenverband eine spezielle Hotline für Angriffe gegen Journalisten eingerichtet. In Italien wurde für die Verfolgung solcher Fälle ein Koordinierungszentrum eingerichtet. In den Niederlanden haben Staatsanwaltschaft, Polizei, die Gesellschaft der Chefredakteure und der Journalistenverband das auf eine Verringerung von Bedrohungen, Gewalt und Aggressionen gegenüber Journalisten ausgerichtete *PersVeilig*-Protokoll vereinbart. Schweden hat zur Unterstützung von Journalisten und zur besseren Aufklärung von Hassverbrechen nationale Kontaktstellen eingerichtet und Ressourcen bereitgestellt.

⁴⁹ Polizeikodex für Pressefreiheit, Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (ECPMF).

⁵⁰ Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur.

⁵¹ COM(2020) 784.

⁵² Es handelt sich um die Hauptziele des vorgeschlagenen Programms „Kreatives Europa“ für den Zeitraum 2021-2027, mit dem erstmals Mittel für die Förderung des Medienpluralismus bereitgestellt werden.

⁵³ <https://www.mfrr.eu/>

Die EU setzt sich im Rahmen ihrer **außenpolitischen Maßnahmen** und Strategien⁵⁴ aktiv für die Förderung und Unterstützung der Sicherheit von Journalisten ein. Sie wird das Medioumfeld außerhalb der EU weiterhin beobachten und stärken, wobei der Schwerpunkt auf der Förderung des Pluralismus der unabhängigen Medien und der Sicherheit von Journalisten liegt. Des Weiteren soll Public Diplomacy genutzt werden, um auf Bedrohung und Behinderung von Journalisten zu reagieren. Der EU-Mechanismus „Protect Defenders“ leistet jährlich finanzielle und juristische Unterstützung für Hunderte von Journalisten und hilft, die Betroffenen in Sicherheit zu bringen⁵⁵. Diese Arbeiten werden fortgesetzt – genauso wie die Rechtsberatung von Journalisten und Medienunternehmen im Rahmen von thematischen und bilateralen Programmen, insbesondere in Fällen von gerichtlichen Schikanen und missbräuchlicher Anwendung von Gesetzen zur Cybersicherheit.

Aktionen:

- *Im Jahr 2021 Vorlage einer Empfehlung zur Sicherheit von Journalisten unter Berücksichtigung neuer Bedrohungen im Internet, denen insbesondere Journalistinnen ausgesetzt sind*
- *Strukturierter Dialog – im Rahmen des „European News Media Forum“ – mit den Mitgliedstaaten, Interessenträgern und internationalen Organisationen zur Vorbereitung und Umsetzung der Empfehlung*
- *Nachhaltige Finanzierung von Projekten mit Schwerpunkt auf juristischer und praktischer Unterstützung für Journalisten innerhalb und außerhalb der EU, einschließlich Sicherheitstraining und Schulungen im Bereich Cybersicherheit für Journalisten sowie diplomatische Unterstützung*

3.2 Bekämpfung der missbräuchlichen Nutzung strategischer Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit

Strategische Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit (SLAPP-Klagen) stellen eine besondere Form der Schikane dar, der Journalisten und andere am Schutz des öffentlichen Interesses beteiligte Personen zunehmend ausgesetzt sind. Es handelt sich um grundlose oder übertriebene Klagen von staatlichen Organen, Unternehmen oder mächtigen Einzelpersonen gegen schwächere Parteien, die in einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse unliebsame Kritik an den Betroffenen äußern oder Sachverhalte anprangern. Der Zweck solcher Klagen besteht darin, Kritiker zu zensieren, einzuschüchtern und zum Schweigen zu bringen, indem man ihnen so lange die Kosten für die Verteidigung aufbürdet, bis sie ihre Kritik oder Opposition aufgeben. Akteure der Zivilgesellschaft geraten zwar auch ins Visier solcher Initiativen, aber Journalisten sind von Berufs wegen besonders exponiert⁵⁶.

⁵⁴ Im Einklang mit den *Leitlinien der EU über Menschenrechte und Meinungsfreiheit online und offline* aus dem Jahr 2014; Siehe *EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024*, (JOIN/2020/5 final vom 25.3.2020).

⁵⁵ Im Jahr 2019 wurden 425 Journalisten direkt unterstützt.

⁵⁶ SLAPP-Klagen werden in der Regel gegen einzelne Journalisten, Aktivisten, Menschenrechtsverteidiger oder Organisationen der Zivilgesellschaft mit öffentlicher Kontrollfunktion angestrengt. Siehe das von 100 NRO unterzeichnete Strategiepapier, *Ending gag lawsuits in Europe, protecting democracy and*

Eine kürzlich durchgeführte Studie⁵⁷ zeigt, dass in vielen Mitgliedstaaten immer mehr SLAPP-Klagen zu verzeichnen sind, und das in einem Umfeld, in dem Journalisten zunehmend Anfeindungen ausgesetzt sind⁵⁸. Obwohl die meisten dieser Klagen zu Freisprüchen führen, geben sie dennoch Anlass zu ernster Besorgnis, da sie die Arbeit von Journalisten stören und ihre Glaubwürdigkeit beeinträchtigen können. Angesichts des ungleichen Macht- und Ressourcenverhältnisses können SLAPP-Klagen verheerende finanzielle Auswirkungen für die Opfer nach sich ziehen und eine „abschreckende Wirkung“ haben, indem diese davor zurückschrecken oder davon abhalten werden, ihre Arbeit im öffentlichen Interesse fortzusetzen. Solche Klagen gehen häufig mit Bedrohungen der physischen Sicherheit einher – gegen Daphne Caruana Galizia waren zum Zeitpunkt ihrer Ermordung 47 solcher Klagen in Malta und im Ausland anhängig.

SLAPP-Klagen bewegen sich im nationalen Rechtsrahmen, ihre Abwehr kann aber komplexer und kostspieliger sein, wenn Klagen bewusst in anderen Gerichtsbarkeiten eingereicht oder Unterschiede zwischen nationalem Verfahrensrecht und internationalem Privatrecht ausgenutzt werden. Diese Klagen haben häufig grenzüberschreitenden Charakter. Die Tatsache, dass Medieninhalte im Internet über verschiedene Gerichtsbarkeiten hinweg zugänglich sind, eröffnet Möglichkeiten zur Wahl des günstigsten Gerichtsstands und behindert den wirksamen Zugang zur Justiz und zur justiziellen Zusammenarbeit.

2021 wird die Kommission eine **Initiative zum Schutz von Journalisten und der Zivilgesellschaft vor SLAPP-Klagen** vorlegen. Zur Vorbereitung dieser Arbeiten führt die Kommission eine Studie zur Bestandsaufnahme durch und wird eine Fokusgruppe einsetzen, die Angaben zu denkbaren Formen der Rechtshilfe sowie der finanziellen oder anderweitigen Unterstützung für SLAPP-Opfer zusammenzutragen soll. Außerdem wird eine neue Expertengruppe eingerichtet, in der Angehörige der Rechtsberufe, Journalisten, Wissenschaftler, Mitglieder der Zivilgesellschaft und Berufsverbände zusammenkommen, um Fachwissen zusammenzutragen und bewährte Verfahren für die **juristische Unterstützung von Journalisten und anderen mit SLAPP-Fällen konfrontierten Akteuren** auszutauschen und weiterzugeben. Darüber hinaus will man Richtern durch spezielle justizielle Schulungen dabei helfen, Klagemissbrauch zu erkennen und die zu deren Bekämpfung verfügbaren Instrumente zu nutzen⁵⁹. In diesem Zusammenhang relevante grenzüberschreitende Aspekte werden auch im Rahmen der bis 2022 durchzuführenden Evaluierung der Rom-II- und der Brüssel-Ia-Verordnung geprüft⁶⁰.

fundamental rights;

<https://www.ecpmf.eu/ending-gag-lawsuits-in-europe-protecting-democracy-and-fundamental-rights/>

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf

⁵⁸ Die Plattform des Europarates überwacht Warnmeldungen im Zusammenhang mit SLAPP-Klagen; siehe *Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal*, Jahresbericht der Partnerorganisationen der Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten (2020).

⁵⁹ Mitteilung der Kommission „Gewährleistung der EU-weiten Rechtspflege – Eine Strategie für die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene für den Zeitraum 2021-2024“, COM(2020) 713 final.

⁶⁰ Verordnung (EG) Nr. 864/2007 vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom II) (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 40) und Verordnung (EU) Nr. 1215/2012

Aktionen:

- *Einrichtung einer Expertengruppe für SLAPP-Klagen Anfang 2021*
- *Gegen Ende 2021 Vorlage einer Initiative zum Schutz von Journalisten und der Zivilgesellschaft vor SLAPP-Klagen*

3.3 Engere Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Umsetzung professioneller Standards

Transparenz und die Einhaltung professioneller Normen und Standards sind für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Medien von entscheidender Bedeutung. Der zunehmende kommerzielle und manchmal auch politische Druck belastet die Unabhängigkeit der Medien und erschwert den Journalisten die Einhaltung von Verhaltenskodizes und hohen Qualitätsstandards.

Seit 2019 kofinanziert die Kommission ein Pilotprojekt zu Medienräten im digitalen Zeitalter⁶¹, mit dem das Profil der Selbstregulierungsstellen der Medien geschärft werden soll. In einem nächsten Schritt wird sich die Kommission für eine engere Zusammenarbeit zwischen nationalen Medienräten, anderen Selbstregulierungsstellen der Medien, unabhängigen Medienregulierungsbehörden und Netzwerken von Journalisten einsetzen. Ziel ist es, die bestehenden Herausforderungen klarer zu identifizieren und politische Empfehlungen zur Förderung journalistischer Standards in der EU auszuarbeiten.

Gleichzeitig wird sich die Kommission weiterhin für Selbstregulierungsinitiativen zur Förderung **professioneller Standards**⁶² einsetzen, einschließlich Chartas zur redaktionellen Unabhängigkeit und Diskussionen über die Herausforderungen, mit denen Journalisten konfrontiert sind. Dabei ist insbesondere gezielte Unterstützung in Form von Finanzhilfen vorgesehen, welche im sektorübergreifenden Aktionsbereich des Programms „Kreatives Europa“ für kollaborative Partnerschaften im Bereich Nachrichtenmedien gewährt werden. Sie dienen der Entwicklung redaktioneller Standards, der Schulung von Angehörigen des Berufsstands und dem Austausch bewährter Verfahren.

Aktionen:

- *Unterstützung der EU-Zusammenarbeit zwischen nationalen Medienräten, anderen Selbstregulierungsstellen der Medien, unabhängigen Medienregulierungsbehörden und Netzwerken von Journalisten sowie Initiativen zur Förderung journalistischer Partnerschaften und Standards*

vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. L 351 vom 20.12.2012, S. 1).

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/pilot-project-media-councils-digital-age-0>

⁶² Dazu gehören vom Mediensektor zu entwickelnde strukturelle und verfahrenstechnische Indikatoren für die Vertrauenswürdigkeit sowie die Förderung der Einhaltung professioneller Normen und ethischer Berufsgrundsätze. Die Kommission unterstützt beispielsweise im Rahmen der Kofinanzierung die Umsetzung der „Journalism Trust Initiative“ <https://jti-rsf.org/en>

3.4 Weitere Maßnahmen zur Förderung des Medienpluralismus

Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ist ein wesentliches Kriterium für die Bewertung der Pluralität der Medienmärkte. Der Europarat hat zudem betont, wie wichtig Transparenz ist, wenn es darum geht, die Öffentlichkeit in die Lage zu versetzen, die von den Medien verbreiteten Informationen und Meinungen zu bewerten.⁶³ Die öffentliche Konsultation zu diesem Aktionsplan ergab eine breite Unterstützung für klare Verpflichtungen für alle Medien und Unternehmen, detaillierte Informationen über ihre Eigentumsverhältnisse zu veröffentlichen.⁶⁴

Die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste⁶⁵ (im Folgenden „AVMD-Richtlinie“) ist ein wichtiger Schritt zur Gewährleistung hoher Transparenzstandards im europäischen Mediensektor und sieht mögliche nationale Rechtsvorschriften vor, die Transparenz hinsichtlich der Eigentümerstruktur von Mediendienstanbietern vorschreiben⁶⁶. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten endete am 19. September 2020; derzeit wird die Umsetzung geprüft. Aus dem *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit von 2020* geht hervor, dass einige Mitgliedstaaten über gut entwickelte Systeme verfügen, um Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich zu gewährleisten, während andere über kein solches System verfügen oder mit Hindernissen für eine wirksame Offenlegung konfrontiert sind.⁶⁷

Um die Einsicht in Eigentumsverhältnisse im Medienbereich sowie die öffentliche Verfügbarkeit entsprechender Informationen zu verbessern, wird die Kommission den neuen **Überwachungsmechanismus für die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich (Media Ownership Monitor)**, ein Pilotprojekt zur Einrichtung einer öffentlich zugänglichen Datenbank mit einschlägigen Informationen über Medien, kofinanzieren; dieses beabsichtigt die Kommission letztlich auf alle Mitgliedstaaten auszudehnen. Aufbauend auf den Ergebnissen dieses Projekts und der überarbeiteten AVMD-Richtlinie könnte die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) weitere Orientierungshilfen in diesem Bereich ausarbeiten.

Angesichts der schwerwiegenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die **Medien so zu unterstützen**, dass dabei die Unabhängigkeit, Freiheit und Pluralität der Medien geachtet und gefördert werden.⁶⁸ Die Verantwortlichkeit dafür, dass der Nachrichtenmediensektor unter Rahmenbedingungen, die einen Wettbewerb auf offenen und effizienten Märkten ermöglichen, Produkte und Dienste anbieten kann, die pluralistische Informationen fördern, liegt in erster Linie bei den

⁶³ Empfehlung CM/Rec(2018)11 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz in Bezug auf Medieneigentumsverhältnisse.

⁶⁴ So sprachen sich 88 % der Befragten dafür aus, dass Medien und Unternehmen verpflichtet sein sollten, auf ihrer Website detaillierte Informationen zu ihren Eigentumsverhältnissen zu veröffentlichen.

⁶⁵ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69).

⁶⁶ Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/1808.

⁶⁷ Um einen besseren Überblick über die Medientransparenzvorschriften zu geben, wird im Rahmen einer unabhängigen Studie über die Umsetzung der AVMD-Richtlinie eine interaktive Datenbank mit den entsprechenden nationalen Rechtsrahmen veröffentlicht.

⁶⁸ Vgl. auch COM(2020) 575 final und JOIN(2020) 8 final.

Mitgliedstaaten. Bestehende Vorschriften über staatliche Beihilfen regeln die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten öffentliche Unterstützung gewähren können. Um die Unterstützung durch die nationalen Behörden zu erleichtern, hat der Rat die Kommission ersucht, die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den Pressesektor zu bewerten. Die Kommission prüft derzeit, ob geeignete Maßnahmen erforderlich sind.⁶⁹ Darüber hinaus gilt der Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen vom 19. März 2020 auch für sektorspezifische Maßnahmen wie Beihilfen für die Sektoren Presse, Musik und audiovisuelle Medien.⁷⁰

Staatliche finanzielle Unterstützung durch Werbung von öffentlichem Interesse kann unerlässlich sein, besonders für gemeinnützige Medien, gemeinschaftliche Medien und andere weniger kommerzielle Formen des Journalismus. Ohne angemessene Garantien zum Schutz der Unabhängigkeit der Medien kann **staatliche Werbung** jedoch dazu genutzt werden, indirekt politischen Druck auf die Medien auszuüben.⁷¹ Transparente Regeln und faire Kriterien für die Zuteilung von Werbung können die Risiken in diesem Bereich mindern. Insbesondere kann die Einrichtung öffentlich zugänglicher Auftragsregister, in denen vergebene Aufträge und deren Änderungen einsehbar sind (wie durch die Strategie der Kommission für das öffentliche Auftragswesen von 2017⁷² unterstützt), hilfreich sein.

Die Kommission wird auch die bestehenden nationalen **Vorschriften zu Medienvielfalt und Medienkonzentration** analysieren, um festzustellen, ob und wie sie Meinungsvielfalt auf den Märkten für digitale Medien gewährleisten, insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von Online-Plattformen. Sie wird Optionen zur Bewältigung der Herausforderungen in diesem Bereich sondieren und die Medienvielfalt in Ergänzung zu Wettbewerbsinstrumenten, zu den Vorschriften über die Niederlassungsfreiheit und zur überarbeiteten AVMD-Richtlinie weiter unterstützen. Letztere ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen und so Ziele wie Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt zu verwirklichen.⁷³ Die

⁶⁹ Um die Unterstützung der Presse zu erleichtern und die Transparenz und Berechenbarkeit der Beihilfenkontrolle in diesem Sektor zu verbessern, hat die Kommission ein Online-Archiv (https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf) mit ihrer einschlägigen Entscheidungspraxis eingerichtet und wird dieses regelmäßig aktualisieren. Regelmäßig aktualisierte Informationen über die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen sind ebenfalls im Transparenzregister zugänglich.

⁷⁰ Auf der Grundlage des Befristeten Rahmens gewährte Beihilfen können mit Beihilfen nach den De-minimis-Verordnungen (Verordnungen (EU) Nr. 1407/2013, (EU) Nr. 1408/2013, (EU) Nr. 717/2014 und (EU) Nr. 360/2012 der Kommission), die von der Anmeldepflicht ausgenommen sind, kumuliert werden, sofern die Bestimmungen und Kumulierungsvorschriften dieser Verordnungen eingehalten werden. Im Jahr 2020 gab es Fälle, die Dänemark, Italien und Luxemburg betrafen.

⁷¹ Aus dem *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit von 2020* geht hervor, dass es in vielen Mitgliedstaaten keine spezifischen Vorschriften für die Verteilung von staatlicher Werbung gibt und dass die Kriterien für die Verteilung, die zugeteilten Beträge und die Begünstigten kaum transparent sind. Die Kommission wird dieser Frage im Rahmen ihrer künftigen Jahresberichte weiter nachgehen.

⁷² Mitteilung der Kommission „Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa“ (COM(2017) 572 final).

⁷³ Artikel 7a und Erwägungsgrund 25 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie. In Bezug auf diese Bestimmungen wurde 2020 eine spezielle Untergruppe der ERGA eingesetzt, um ein gemeinsames Verständnis ihres Geltungsbereichs und möglicher geeigneter Maßnahmen zu erleichtern. Dadurch soll gewährleistet werden, dass audiovisuelle Mediendienste von allgemeinem Interesse sowie Arten von Regulierungsansätzen, die Mitgliedstaaten verfolgen können, angemessen herausgestellt werden.

Kommission setzt sich für ein gemeinsames Vorgehen in diesem Bereich ein, wie im Aktionsplan für die Medien und den audiovisuellen Sektor dargelegt.

Aktionen:

- *Einrichtung des Überwachungsmechanismus für die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich (Media Ownership Monitor) und Weiterentwicklung möglicher Orientierungshilfen zur Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich*
- *Förderung von Maßnahmen für eine transparente und gerechte Zuteilung staatlicher Werbung*
- *Sondierung von Optionen für die weitere Unterstützung der Medienvielfalt und Förderung eines europäischen Ansatzes zur Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse*

4 BEKÄMPFUNG VON DESINFORMATION

Es ist wichtig, zwischen verschiedenen Phänomenen zu unterscheiden, die gemeinhin als „Desinformation“ bezeichnet werden, um geeignete politische Antworten zu ermöglichen:

- **Fehlinformationen** sind falsche oder irreführende Inhalte, die ohne vorsätzliche Schädigungsabsicht weitergegeben werden, deren Auswirkungen jedoch schädlich sein können, z. B. wenn Personen falsche Informationen gutgläubig an Freunde und Familienangehörige weitergeben.
- **Desinformation** ist die Verbreitung falscher oder irreführender Inhalte, die der Öffentlichkeit schaden können, in der Absicht, andere zu täuschen oder wirtschaftlich oder politisch daraus Kapital zu schlagen.
- Unter **Einflussnahme auf Informationen** sind koordinierte Bemühungen inländischer oder ausländischer Akteure zu verstehen, ein Zielpublikum mit einer Reihe von Täuschungsmitteln zu beeinflussen, unter anderem durch die Unterdrückung unabhängiger Informationsquellen in Kombination mit Desinformation.
- **Einmischungen aus dem Ausland in den Informationsraum**, die häufig im Rahmen einer umfassenderen hybriden Operation erfolgen, sind als Zwangsmaßnahmen mit Täuschungsabsicht zu verstehen, mit denen die freie Bildung und die freie Äußerung des politischen Willens des Einzelnen durch einen ausländischen Staat oder dessen Vertretern gestört werden sollen.⁷⁴

Für jedes dieser Phänomene sind je nach Akteur, Kanal und Wirkung unterschiedliche politische Reaktionen erforderlich, die die Grundrechte und die demokratischen Standards achten. So können beispielsweise Fehlinformationen, bei denen keine Absicht besteht, zu täuschen, Schaden für die Öffentlichkeit zu verursachen oder einen wirtschaftlichen Gewinn zu erzielen, im Wesentlichen durch proaktive Kommunikation bekämpft werden, indem

⁷⁴ Vgl. auch Pamment, J., The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, Juli 2020; abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

zuverlässige Informationen bereitgestellt werden und das Bewusstsein dafür geschärft wird, dass Inhalte und Quellen kritisch bewertet werden müssen. Zur Bekämpfung der anderen Phänomene, bei denen eine Schädigungsabsicht besteht, bedarf es einer entschlosseneren Reaktion und einer kontinuierlichen Weiterentwicklung unserer Fähigkeiten. In diesem Sinne und aufbauend auf den erzielten Fortschritten⁷⁵ enthält der vorliegende Aktionsplan weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation, Einmischung aus dem Ausland und Einflussnahme.

Auch die Verringerung der Anreize im Online-Umfeld, die eine Verstärkung solcher Inhalte ermöglichen, ist ein wichtiges Reaktionselement. Einflussnahme auf Informationen und Einmischung aus dem Ausland erfordern eine entschlossenerere und gut koordinierte Reaktion unter Nutzung anderer Instrumente und Ansätze.⁷⁶ In diesem Zusammenhang werden die Dienststellen der Kommission und der EAD mit den Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft und den Unternehmen an präziseren gemeinsamen Definitionen und Methoden arbeiten, um gegen verschiedene Kategorien von Desinformation und Einflussnahme vorzugehen. Das Europäische Parlament hat einen Sonderausschuss zu Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation („INGE“) eingerichtet, der ebenfalls einen Beitrag dazu leisten kann. Die EU wird weiterhin in die Forschung in diesem Bereich investieren und ihre strategischen Kommunikations- und Sensibilisierungsmaßnahmen verstärken.

Im gemeinsamen Aktionsplan gegen Desinformation von 2018⁷⁷, der auch auf den Erfahrungen der East StratCom Task Force des EAD bei der Bekämpfung der Desinformationskampagne Russlands aufbaut, legte die EU ihren Ansatz zur Bekämpfung von Desinformation dar. Darauf folgten spezifische Schritte zur Bekämpfung der Desinformationswelle während der COVID-19-Pandemie⁷⁸ sowie von Desinformation im Zusammenhang mit der Entwicklung eines sicheren und wirksamen Impfstoffs. Die Arbeit der EU in diesem Bereich wird weiterhin fest in den europäischen Werten und Grundsätzen verankert sein und die Meinungsfreiheit uneingeschränkt wahren. Die nachstehend beschriebenen Aktionen zielen darauf ab, die manipulative Verstärkung schädlicher Inhalte zu verhindern, indem die Transparenz erhöht, manipulative Techniken eingedämmt und wirtschaftliche Anreize für die Verbreitung von Desinformation verringert werden. Zudem soll eine Abschreckung bewirkt werden, indem den Akteuren, die an Einflussnahme und an Einmischung aus dem Ausland beteiligt sind, Kosten auferlegt werden. Es soll und kann nicht in das Recht auf Meinungsäußerung eingegriffen, der Zugang zu legalen Inhalten beschränkt oder Verfahrensgarantien wie der Zugang zu gerichtlichen Rechtsbehelfen beschnitten werden.

Es kommt entscheidend auf ein transparenteres und rechenschaftspflichtiges digitales Ökosystem an, das es ermöglicht, die Verbreitung, die Reichweite und den Grad der

⁷⁵ Für einen Überblick über die Maßnahmen der EU gegen Desinformation siehe JOIN(2020) 8 final, S. 2.

⁷⁶ Pamment, J., The EU's role in fighting disinformation: Crafting a new disinformation framework, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, September 2020; abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁷⁷ JOIN(2018) 36 final.

⁷⁸ Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission und der Hohe Vertreter mit dem Titel „Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion“ (JOIN(2020) 8 final).

Koordinierung hinter Desinformationskampagnen zu bewerten. Die EU wird die wichtige Arbeit von Journalisten, Organisationen der Zivilgesellschaft und Forschern insbesondere im Hinblick auf die Faktenprüfung unterstützen, um einen gesunden und vielfältigen Informationsraum zu erhalten.

4.1 Verbesserung der Kapazitäten der EU und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Desinformation

Online wie auch offline erfolgende Einflussnahme lässt sich relativ kostengünstig durchführen und hat nur begrenzte Nachteile für diejenigen, die mit böswilliger Absicht handeln; die erklärt zum Teil ihre Verbreitung.⁷⁹ Informationen können von ausländischen Akteuren auch als Waffe eingesetzt werden.⁸⁰ Beispielsweise versuchen ausländische Akteure und bestimmte Drittländer wie insbesondere Russland⁸¹ und China⁸² gezielt, Einfluss zu nehmen und führen im Zusammenhang mit COVID-19 in der EU, ihren Nachbarländern sowie weltweit Desinformationskampagnen durch, um die demokratische Debatte zu untergraben, die soziale Polarisierung zu verschärfen und ihr eigenes Image aufzupolieren. Wenn ausländische Akteure manipulative Taktiken einsetzen, um EU-Bürgerinnen und -Bürger irrezuführen und daraus Kapital zu schlagen, erfordert die Bedrohung der Demokratie eine umfassende, kollektive Reaktion. Gleichzeitig steigt auch die Gefahr von Desinformation durch inländische Akteure.⁸³

Um wirksam auf isoliert oder im Rahmen einer breiter angelegten Einflussnahme oder ausländischen Einmischung auftretende Desinformation reagieren zu können, bedarf es eines gründlichen Verständnisses der Herausforderungen. Desinformation durch Verbreitung schlichtweg falscher Inhalte ist nur eine der verwendeten Methoden; andere umfassen die **Verzerrung von Informationen**, die **Irreführung des Zielpublikums** und **manipulative Taktiken** wie gefälschte Profile und gefälschte Transaktionen, mit denen Narrative zu spezifischen politischen Themen künstlich hervorgehoben und bestehende Spaltungen in der Gesellschaft ausgenutzt werden sollen.

Die neue Bedrohungslandschaft erfordert eine noch **engere Zusammenarbeit** innerhalb der EU unter Beteiligung der einschlägigen Interessenträger der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Privatwirtschaft sowie mit internationalen Partnern. Nur durch die

⁷⁹ Beispielsweise ein Bericht des StratCom Center of Excellence der NATO, aus dem hervorgeht, dass sich ein ganzes Gewerbe um die Manipulation sozialer Medien herum entwickelt hat, in dem unter anderem gefälschte Konten, gefälschte Transaktionen und Sonstiges einfach im Internet zu einem niedrigen Preis erhältlich sind.

⁸⁰ Siehe beispielsweise *Information Manipulation – A challenge for our democracies*, Ministerium für Europa und auswärtige Angelegenheiten und Verteidigungsministerium in Frankreich.

⁸¹ www.EUvsDisinfo.eu hat in seiner öffentlich zugänglichen Datenbank, die mehr als 10 000 Beispiele kremlnaher Desinformation enthält, mehr als 500 Beispiele für kremlnahe Desinformation zu COVID-19 identifiziert.

⁸² Der EAD hat die Tätigkeiten ausländischer Staaten in seinem öffentlichen Analysebericht beschrieben, abrufbar unter: <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid19-pandemic-updated-23-april-18-may/>

⁸³ Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, Juli 2020; abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

Bündelung vorhandener Kenntnisse über hybride Bedrohungen⁸⁴ in verschiedenen Bereichen (z. B. Desinformation, Cyberaktivitäten und Einmischung bei Wahlen) kann die EU zu einem umfassenden Verständnis der Bedrohungslandschaft gelangen, das sie benötigt, um wirksam auf Desinformation und Einflussnahme reagieren zu können. In der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion⁸⁵ wird ein besonderer Schwerpunkt auf die systematische Einbeziehung hybrider Erwägungen in die Politikgestaltung gelegt, um dem erhöhten Risiko hybrider Angriffe staatlicher und nichtstaatlicher Akteure durch eine Mischung aus Cyberangriffen, Schädigung kritischer Infrastruktur, Desinformationskampagnen und Radikalisierung politischer Narrative entgegenzuwirken.

Die Kommission und der Hohe Vertreter werden die **Kooperationsstrukturen** in diesem Bereich innerhalb der EU, aber auch in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern **stärken**. Das Schnellwarnsystem wird weiterhin mit internationalen Partnern wie der NATO und den G7 zusammenarbeiten, aber es werden auch Möglichkeiten geprüft, gegebenenfalls mit anderen einschlägigen Organisationen wie der Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA), der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO)⁸⁶ und Europol zusammenzuarbeiten.

Neben dem Schnellwarnsystem arbeitet auch das europäische Kooperationsnetz für Wahlen daran, wirksame Reaktionen auf Desinformation zu entwickeln, wenn sie Teil einer umfassenderen hybriden Bedrohung ist. Im Rahmen seines umfassenden Ansatzes für freie und faire Wahlen in Europa unterstützt es die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und erleichtert die Kooperation mit internationalen Einrichtungen wie dem Europarat und dem Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte. Eine regelmäßige Zusammenarbeit und Teilnahme an gemeinsamen Sitzungen der einschlägigen Strukturen, die sich mit Desinformation befassen, wird es ermöglichen, das umfangreiche Wissen optimal zu nutzen und eine multidisziplinäre Reaktion auf Desinformation zu entwickeln.

Die EU-Organe werden 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, beispielsweise im Vorfeld von Wahlen zum Europäischen Parlament. Dies soll auf dem Ansatz für COVID-19 aufbauen, bei dem als Reaktion auf die schwierigeren Herausforderungen ein System der verstärkten Koordinierung eingerichtet wurde. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, mehr in die einschlägigen Netze zu investieren und (auch auf nationaler Ebene) für eine angemessene Koordinierung zwischen den sie vertretenden Akteuren in verschiedenen Foren zu sorgen, um eine wirksame Zusammenarbeit sowie kohärente und umfassende Reaktionen sicherzustellen.

⁸⁴ Bisher ist das INTCEN mit seiner Analyseeinheit für hybride Bedrohungen federführend für die universelle Lageerfassung im Zusammenhang mit hybriden Bedrohungen in der EU.

⁸⁵ COM(2020) 605 final.

⁸⁶ Die EDMO wurde im Oktober 2020 eingerichtet. Sie beruht auf der Arbeit einer unabhängigen multidisziplinären Gemeinschaft von Forschern, Faktenprüfern und anderen einschlägigen Interessenträgern, die zu mehr Resilienz und einem besseren Verständnis von Desinformation beitragen soll. Darüber hinaus wird die Zusammenarbeit zwischen dem Schnellwarnsystem und dem Europäischen Kooperationsnetz für Wahlen verstärkt, um die umfassenden Kenntnisse dieser beiden Netze besser nutzen zu können.

Die EU hat ihre Fähigkeit, Methoden der Einflussnahme auf Informationen durch ausländische Akteure aufzudecken, stetig verbessert und Täter benannt. Angesichts der sich kontinuierlich verändernden Bedrohungslandschaft muss die EU jedoch unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten das gesamte Spektrum ihres **Instrumentariums zur Bekämpfung ausländischer Einmischung und Einflussnahme** systematischer einsetzen und dieses ausbauen, unter anderem, **indem den Tätern Kosten auferlegt werden**⁸⁷. Dies kann durch die öffentliche Identifizierung allgemein verwendeter Techniken (um sie praktisch unbrauchbar zu machen) bis hin zur Verhängung von Sanktionen bei wiederholten Verstößen geschehen. Das Instrumentarium für die Reaktion muss weiterentwickelt werden. Die Kommission und der Hohe Vertreter/Vizepräsident werden die konzeptionellen und rechtlichen Aspekte der Ausarbeitung geeigneter Instrumente prüfen und Synergien mit dem EU-Rahmen für eine gemeinsame diplomatische Reaktion der EU auf böswillige Cyberaktivitäten („Instrumentarium für die Cyberdiplomatie“)⁸⁸ anstreben.

Die EU wird weiterhin Maßnahmen zur Stärkung der **Resilienz in Drittländern**, zur Ausstattung der Gesellschaften und demokratischen Regierungen mit Mitteln zur Reaktion auf Bedrohungen durch externe Desinformation und zur Sensibilisierung für europäische Werte und von der EU unterstützte Projekte, insbesondere in der Europäischen Nachbarschafts- und Erweiterungsregion, unterstützen. Dazu gehören Bemühungen, die Politik und die Werte der Union wirksamer zu kommunizieren, das Mediumfeld zu stärken (auch die Förderung von mehr Medienfreiheit und -pluralismus), das Bewusstsein zu schärfen und Resilienz gegen Desinformation und Einflussnahme aufzubauen.

Aktionen:

- *Entwicklung des Instrumentariums der EU zur Bekämpfung ausländischer Einmischung und Einflussnahme, einschließlich neuer Instrumente, die es ermöglichen, den Tätern Kosten aufzuerlegen, sowie Stärkung der strategischen Kommunikationstätigkeiten und der Taskforces des EAD*
- *Einführung eines neuen Protokolls zur Stärkung der bestehenden Kooperationsstrukturen zur Bekämpfung von Desinformation, sowohl in der EU als auch auf internationaler Ebene*
- *Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens und einer gemeinsamen Methodik für die systematische Erhebung von Daten über Einmischung aus dem Ausland und Aufnahme eines strukturierten Dialogs mit der Zivilgesellschaft, Akteuren der Privatwirtschaft und anderen einschlägigen Interessenträgern, um die Bedrohungslage regelmäßig zu überprüfen*
- *Verstärkte Unterstützung des Kapazitätsaufbaus bei nationalen Behörden, unabhängiger Medien und der Zivilgesellschaft in Drittländern, um Desinformation und Einflussnahme aus dem Ausland aufzudecken und darauf zu reagieren*

⁸⁷ 74 % der Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation sprachen sich dafür aus, Staaten, die organisierte Desinformationskampagnen durchführen, Kosten aufzuerlegen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft betonten, dass gezielte Sanktionen glaubwürdiger und häufiger angedroht werden müssen, was zu einem Anstieg der Kosten für ausländische Einflussnahme und zur Abschreckung vor Einmischung führen würde.

⁸⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19/cyber-diplomacy-toolbox>.

4.2 Mehr Pflichten und Rechenschaftspflichten für Online-Plattformen

Der Austausch von Informationen in sozialen Medien hat für den Nachrichtenkonsum und die politische Debatte enorm an Bedeutung gewonnen. Online-Plattformen werden jedoch von böswilligen Anbietern für die Verbreitung falscher und irreführender Inhalte und deren Verstärkung genutzt. Sie stehen aufgrund fehlender Transparenz bei ihrer Anwendung von Algorithmen für die Online-Verbreitung von Inhalten und deren Ausrichtung auf Nutzer auf der Grundlage umfangreicher personenbezogener Daten, die aus Online-Aktivitäten generiert werden, in der Kritik.

Verfahren wie Ranking- und Empfehlungsalgorithmen, die den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu einschlägigen Informationen erleichtern, können auch manipuliert werden, insbesondere durch koordiniertes und unauthentisches Vorgehen, um eine weitere Verbreitung von falschen Informationen auf Online-Plattformen zu erleichtern. Eine sorgfältige Prüfung durch die Plattform und eine angemessene Transparenz gegenüber Nutzern und Forschern können dazu beitragen, derartige Bedrohungen besser zu verstehen und zu bewältigen.

In einer jüngsten Evaluierung des Verhaltenskodexes für den Bereich der Desinformation⁸⁹ (dem sich Plattformen und andere Interessenträger auf freiwilliger Basis angeschlossen haben) wurden diese und andere Probleme im Zusammenhang mit Desinformation ermittelt. Nach Auffassung der Kommission ist ein solideres Konzept auf der Grundlage klarer Verpflichtungen und geeigneter Aufsichtsmechanismen erforderlich, um wirksamer gegen Desinformation vorgehen zu können.

Mit dem Gesetz über digitale Dienste soll ein horizontaler Rahmen für Regulierungsaufsicht, Rechenschaftspflicht und Transparenz des Online-Raums vorgeschlagen werden, um aufkommenden Risiken zu begegnen. Darin sollen Vorschriften vorgeschlagen werden, um eine größere Rechenschaftspflicht der Plattformen hinsichtlich der Moderation ihrer Inhalte, der Werbung und von Algorithmen zu gewährleisten. Sehr große Plattformen werden verpflichtet, die Risiken ihrer Systeme nicht nur in Bezug auf illegale Inhalte und Produkte, sondern auch auf systemimmanente Risiken zum Schutz des öffentlichen Interesses und der Grundrechte, der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit zu bewerten. In diesem Zusammenhang müssen sehr große Plattformen geeignete Risikomanagementinstrumente entwickeln und Maßnahmen ergreifen, um die Integrität ihrer Dienste vor manipulativen Techniken zu schützen. Das Gesetz über digitale Dienste wird Nutzern geeignete Möglichkeiten bieten, um gegen die Entscheidung einer Plattform zur Entfernung oder Kennzeichnung von Inhalten vorzugehen.

Mit dem Gesetz über digitale Dienste wird auch eine **Koregulierungssicherung**⁹⁰ für Maßnahmen geschaffen, die in einen überarbeiteten und verstärkten *Verhaltenskodex für den Bereich der Desinformation* aufgenommen werden sollen. Auf der Grundlage dieses Koregulierungskonzepts wird die Kommission ihre Bemühungen mit gezielten Aktionen zur Bekämpfung von Desinformation auf drei Säulen kanalisieren:

⁸⁹ SWD(2020) 180 final.

⁹⁰ Eine große Zahl der Befragten unterstützte die Option, den Verhaltenskodex für den Bereich der Desinformation fortzuführen und mit einer Form der Regulierung zu kombinieren. Dieser Ansatz wird insbesondere von Regulierungsbehörden, Organisationen der Zivilgesellschaft und der Lehre befürwortet.

- Die Kommission wird parallel zur Einleitung der kolegialen Gespräche über das Gesetz über digitale Dienste **Leitlinien** vorlegen, wie Plattformen und andere einschlägige Interessenträger ihre Maßnahmen zur Beseitigung der bei der Bewertung des Verhaltenskodexes für den Bereich der Desinformation festgestellten Mängel verbessern können. Angesichts der Sensibilität der Themen wird die Kommission einen **Multi-Stakeholder-Ansatz** verfolgen und nicht nur Plattformen, sondern auch andere Interessenträger wie Werbetreibende, Medien, die Zivilgesellschaft, Faktenprüfer und die Lehre einbeziehen.
- Anschließend wird die Kommission in Zusammenarbeit mit der ERGA die Unterzeichner und einschlägige Interessengruppen auffordern, den **Verhaltenskodex** gemäß den Leitlinien **zu verbessern**.
- Die Kommission wird auch einen **solideren Rahmen für die regelmäßige Überwachung des verbesserten Verhaltenskodexes schaffen**. Dieser Rahmen wird auf den Erfahrungen der Überwachung der Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 aufbauen.⁹¹

Darüber hinaus müssen Online-Plattformen und andere Akteure, die Einfluss auf die Verbreitung von Desinformation haben, die **Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)**⁹² im Einklang mit den Leitlinien des Europäischen Datenschutzausschusses vom September 2020⁹³ stärker durchsetzen.

Auf der Grundlage der Leitlinien der Kommission wird der verbesserte Verhaltenskodex auf folgende Ziele ausgerichtet:

- **Überwachung der Auswirkungen von Desinformation und der Wirksamkeit der Maßnahmen der Plattformen** auf der Grundlage eines neuen methodischen Rahmens unter Berücksichtigung der Grundsätze für die Festlegung zentraler Leistungsindikatoren. In diesem Zusammenhang müssen die Plattformen zeitnahe Informationen über ihre Maßnahmen zur Verfügung stellen und Zugang zu einschlägigen Daten gewähren, sodass unter anderem anhand der Leistungsindikatoren die Fortschritte gemessen werden können;
- **Förderung einer geeigneten Sichtbarkeit zuverlässiger Informationen von öffentlichem Interesse**⁹⁴ **und Aufrechterhaltung der Meinungsvielfalt:** Ausarbeitung von Rechenschaftsstandards (gemeinsam erstellte Benchmarks) für Empfehlungs- und Inhalteinstufungssysteme und die Bereitstellung von Indikatoren für die Vertrauenswürdigkeit von Quellen für Nutzer;
- **Verringerung der Monetarisierung von Desinformation in Verbindung mit gesponserten Inhalten:** In Zusammenarbeit mit Werbetreibenden Einschränkung von

⁹¹ JOIN(2020) 8 final.

⁹² Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

⁹³ https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-082020-targeting-social-media-users_en.

⁹⁴ Während der COVID-19-Krise haben Online-Plattformen richtige und verlässliche Informationen über COVID-19 von der WHO, nationalen Gesundheitsbehörden und unabhängigen Medien gefördert. Sie haben neue Instrumente wie Informationspanels, Karten, Pop-ups und Übersichten eingeführt und Nutzer direkt zu verlässlichen Informationsquellen in mehreren Sprachen weitergeleitet. Nichtsdestotrotz ist es wichtig, dass die Bürger stets Zugang zu einer Vielzahl von Informationsquellen haben.

falscher oder irreführender themenbezogener Werbung auf Online-Plattformen oder Websites Dritter sowie die Platzierung von Anzeigen auf Websites, über die Desinformationen verbreitet werden;⁹⁵

- Intensivierung der Faktenprüfung durch **Einführung transparenter Standards und Verfahren für eine offene und diskriminierungsfreie Zusammenarbeit** zwischen Faktenprüfern und Plattformen und Förderung der Zusammenarbeit;⁹⁶
- Stärkung der Integrität der von Online-Plattformen angebotenen Dienste, indem angemessene **Maßnahmen zur Beschränkung der künstlichen Verstärkung** von Desinformationskampagnen ausgearbeitet werden;
- Gewährleistung einer **wirksamen Offenlegung von Daten für die Erforschung** von Desinformation, indem im Einklang mit anwendbaren rechtlichen Anforderungen auf der Grundlage der Beteiligung aller einschlägigen Interessenträger (und unabhängig von politischer Einflussnahme) ein entsprechender Rahmen ausgearbeitet wird. Die europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) kann zur Ausarbeitung eines solchen Rahmens beitragen. Die Kommission stellt fest, dass die DSGVO einen Austausch personenbezogener Daten zwischen den Plattformen und Forschern nicht von vorn herein und übergreifend verbietet.⁹⁷

Aktionen:

- *Herausgabe von Leitlinien zur Verbesserung des Verhaltenskodexes für den Bereich der Desinformation (Frühjahr 2021)*
- *Zusammenkunft der Unterzeichner des Verhaltenskodexes und einschlägiger Interessengruppen zur Verbesserung des Kodexes im Einklang mit den Leitlinien*
- *Festlegung eines dauerhaften Rahmens für die Überwachung des Kodexes*

4.3 Befähigung der Bürgerinnen und Bürger zur fundierten Entscheidungsfindung

Jeder muss zur Bekämpfung von Desinformation und Fehlinformation beitragen. Medienkompetenz einschließlich kritisches Denken können wirksam dazu beitragen, dass Bürgerinnen und Bürger aller Altersgruppen bei der Navigation im Nachrichtenumfeld verschiedener Medien erkennen und verstehen wie sie funktionieren, ein kritisches Verständnis der sozialen Netzwerke haben und fundierte Entscheidungen treffen.⁹⁸ Medienkompetenz ist für die Bürgerinnen und Bürger hilfreich, um Informationen zu prüfen, bevor sie diese teilen, und um zu verstehen, wer sich dahinter verbirgt, wer sie

⁹⁵ Laut jüngsten Schätzungen des Global Disinformation Index belaufen sich die Ausgaben für Desinformationsbereiche auf 235 Millionen Dollar im Jahr: <https://disinformationindex.org/>

⁹⁶ Neben Medien und anderen einschlägigen Akteuren spielen Faktenprüfer eine besondere Rolle bei der Entwicklung von Indikatoren für die Vertrauenswürdigkeit und bei der Prüfung von Werbeplatzierungen.

⁹⁷ Siehe auch Mitteilung „Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel – zwei Jahre Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung“ (SWD(2020) 115 final, S. 27).

⁹⁸ Der für 2021 angekündigte Vorschlag über eine neue europäische digitale Identität wird europaweit die Erledigung von Aufgaben und die Inanspruchnahme von Online-Diensten erleichtern und gewährleisten, dass die Menschen die Weitergabe und Nutzung ihrer Daten besser kontrollieren können und sich diesbezüglich keine Sorgen machen müssen.

weshalb erhält und wie glaubwürdig sie sind. Mithilfe digitaler Kompetenzen können sich Bürgerinnen und Bürgern informiert, sicher und ethisch am Online-Umfeld beteiligen.

Die Bekämpfung von Desinformation und Hetze durch Bildung und Weiterbildung sowie die Förderung offener politischer Dialoge sind entscheidend für eine wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und an demokratischen Prozessen. Darüber hinaus ist dies eine wichtige Priorität des Aktionsplans für digitale Bildung.⁹⁹ Über 40 % der jungen Menschen sind der Ansicht, dass Themen wie kritisches Denken, Medien und Demokratie in der Schule nicht „ausreichend unterrichtet“ werden. In diesem Zusammenhang ist die Förderung der Bildung für Bürgerinnen und Bürger eine Grundvoraussetzung, damit gewährleistet ist, dass junge Menschen mit sozialen und bürgerschaftlichen Kompetenzen ausgestattet werden und sich aufgeschlossen, kritisch und uneingeschränkt an unseren vielfältigen Gesellschaften beteiligen können. In diesem Sinne steht die Gewährleistung der akademischen Freiheit in Hochschuleinrichtungen im Mittelpunkt aller auf EU-Ebene konzipierten Hochschulstrategien.

In Zusammenarbeit mit der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) und der Expertengruppe für Medienkompetenz wird die Kommission ihre Bemühungen zur **Stärkung der Medienkompetenz** unter verschiedenen Gesichtspunkten intensivieren und nationale Kampagnen zur Medienkompetenz weiter unterstützen. Mit der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Entwicklung von Medienkompetenzen zu fördern. Ferner werden Videoplattformen damit verpflichtet, wirksame Instrumente für die Medienkompetenz einzurichten und die Nutzerinnen und Nutzer zu sensibilisieren. Diese werden im Rahmen des Aktionsplans für die Medien und den audiovisuellen Sektor weiterentwickelt, der vorsieht, dass die Bürgerinnen und Bürger mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet werden müssen, um die Mechanismen für die Online-Interaktion zwischen den Nutzern vollständig zu verstehen. Dies soll auch über eine Toolbox für Medienkompetenz und Leitlinien für die Mitgliedstaaten erfolgen.

Die Kommission wird Projekte zur Medienkompetenz im Rahmen des neuen sektorübergreifenden Aktionsbereichs des Programms „Kreatives Europa“ unterstützen. Projekte zur Förderung der Medienkompetenz werden auch im Rahmen verschiedener anderer Programme unter Beteiligung junger Menschen und Schulen unterstützt (z. B. Erasmus+ und Europäisches Solidaritätskorps). 2021 werden Medienkompetenz und Desinformation das vorrangige Thema für e-Twinning (eine Aktion, mit der Schulen, Lehrer und Studierende mithilfe neuer Technologien EU-weit zusammenarbeiten können) sein. Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) und die von ihr koordinierte multidisziplinäre Gemeinschaft werden nationale Kampagnen zur Medienkompetenz unterstützen, die darauf abzielen, die Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger, Online-Informationen hinsichtlich ihrer Qualität und Richtigkeit zu bewerten, darunter auch die der Bürgerinnen und Bürger mit besonderen Bedürfnissen, zu steigern. Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) wird mit ihren nationalen Zentren konkrete Aspekte herausstellen, die angegangen werden müssen. Ferner wird die Kommission ihre Bemühungen im Rahmen der nächsten Europäischen Woche der Medienkompetenz intensivieren. Sie wird darüber hinaus eng mit internationalen Organisationen wie der UNESCO zusammenarbeiten.

⁹⁹ COM(2020) 624 final.

Außerdem wird die Kommission **gemeinsame Leitlinien für Lehrkräfte und Bildungspersonal** erarbeiten, um – wie im Aktionsplan für digitale Bildung dargelegt – digitale Kompetenzen zu fördern und um mit allgemeiner und beruflicher Bildung gegen Desinformation vorzugehen. In diesem Zusammenhang wird sie mit zahlreichen Interessenträgern zusammenarbeiten, darunter der Zivilgesellschaft, europäischen Technologieunternehmen und -trägern, Sendeanstalten, Journalisten, der Expertengruppe für Medienkompetenz, der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien, nationalen Behörden, Eltern, Studierenden und jungen Menschen. Diese Leitlinien werden mit neuen Initiativen zur Entwicklung innovativer Methoden zur Bekämpfung von Desinformation, wie einem Hackathon von EUvsDisinfo, Hand in Hand gehen.

Die Kommission wird die **Teilnahme von Journalisten** an Medienkompetenzaktivitäten, insbesondere durch Besuche an Schulen („back-to-school“-Initiativen) unterstützen, damit sie ihre Arbeit und die Rolle der Medien mit Schülern erörtern.

Die Unterstützung der **Zivilgesellschaft** (einschließlich der Finanzierung) wird im Zentrum der Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation sein. Die Kommission wird Initiativen unterstützen, die Akteuren der Zivilgesellschaft dabei helfen sollen, sich an der öffentlichen Debatte zu beteiligen. Sie wird ferner dazu beitragen, die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene zu stärken. Dies könnte im Rahmen des neuen Finanzierungszeitraums¹⁰⁰ durch verschiedene Programme, insbesondere dem Programm „Rechte und Werte“ für den Zeitraum 2021- 2027 unterstützt werden.¹⁰¹

Aktionen:

- *Unterstützung neuer innovativer Projekte zur Bekämpfung von Desinformation im Rahmen verschiedener EU-Programme, insbesondere durch Organisationen der Zivilgesellschaft und Hochschuleinrichtungen unter Einbeziehung von Journalisten*
- *Mehr Unterstützung und Finanzmittel für die Diversifizierung von Initiativen, darunter durch Organisationen der Zivilgesellschaft, um Medienkompetenz zu fördern und Bürgerinnen und Bürger dabei zu helfen, Desinformation innerhalb und außerhalb der EU zu erkennen*

5 ZUSAMMENFASSUNG

Präsidentin von der Leyen hat im Juli 2019 einen neuen Impuls für die europäische Demokratie mit einem größeren Mitspracherecht für die Europäerinnen und Europäer und für Europa gefordert, damit noch mehr erreicht wird, wenn es darum geht, unsere Demokratie zu nähren, zu schützen und zu stärken.

Dieser europäische Aktionsplan für Demokratie wird zusammen mit dem neuen europäischen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus, der neuen Strategie zur Stärkung der Anwendung der Charta der Grundrechte¹⁰² sowie dem Maßnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz der Gleichstellung wird ein Schlüsselfaktor für einen neuen Impuls für die europäische Demokratie sein, um Herausforderungen des digitalen Zeitalters zu begegnen

¹⁰⁰ Einschließlich der Vorschläge Erasmus+, Europäisches Solidaritätskorps und das MEDIA-Programm.

¹⁰¹ COM (2018) 383 final vom 7.6.2018.

¹⁰² COM(2020) 711.

und dessen Vorzüge stärker zu nutzen. Das Bekenntnis zur Demokratie ist auch im auswärtigen Handeln der EU verankert und eine zentrale Säule ihrer Zusammenarbeit mit Beitrittsländern und Ländern in der Nachbarschaft.

Die schrittweise Umsetzung der im Aktionsplan vorgeschlagenen Maßnahmen werden gewährleisten, dass Europa über eine stärkere demokratische Grundlage verfügt, um Herausforderungen der beispiellosen Wirtschafts-, Klima- und Gesundheitskrisen, denen wir gegenüberstehen, im Einklang mit unseren gemeinsamen Grundsätzen und Werten zu meistern. Die Kommission wird die Umsetzung des Aktionsplans im Jahr 2023, d. h. ein Jahr vor den Wahlen zum Europäischen Parlament, überprüfen und gegebenenfalls weitere Schritte erwägen.

Die Kommission sieht dem weiteren Engagement des Europäischen Parlaments und des Rates sowie dem weiteren Kreis nationaler öffentlicher und privater Akteure, auch über Regierungsbehörden hinaus, erwartungsvoll entgegen. Sie werden entscheidend zur Gewährleistung der Resilienz unserer Demokratie beitragen.