



Brüssel, den 21. September 2018  
(OR. en)

12404/18

AG 23  
INST 337  
PE 115  
DATAPROTECT 189

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 12. September 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: C(2018) 5949 final

---

Betr.: EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 12.9.2018 zu Wahlkooperationsnetzen, zu Online-Transparenz, zum Schutz vor Cybersicherheitsvorfällen und zur Bekämpfung von Desinformationskampagnen im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament *Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungsspitzen in Salzburg am 19./20. September 2018*

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2018) 5949 final.

---

Anl.: C(2018) 5949 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 12.9.2018  
C(2018) 5949 final

**EMPFEHLUNG DER KOMMISSION**

**vom 12.9.2018**

**zu Wahlkooperationsnetzen, zu Online-Transparenz, zum Schutz vor  
Cybersicherheitsvorfällen und zur Bekämpfung von Desinformationskampagnen im  
Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament**

*Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungsspitzen in  
Salzburg  
am 19./20. September 2018*

**DE**

**DE**

## EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 12.9.2018

**zu Wahlkooperationsnetzen, zu Online-Transparenz, zum Schutz vor  
Cybersicherheitsvorfällen und zur Bekämpfung von Desinformationskampagnen im  
Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament**

***Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungs spitzen in  
Salzburg  
am 19./20. September 2018***

### DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union sind die Werte, auf die sich die Union gründet, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.
- (2) In den Verträgen wird die wesentliche Rolle anerkannt, die die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im demokratischen Leben der Union spielen. Nach Artikel 10 des Vertrags über die Europäische Union beruht die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie, haben alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen, und sind die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Weiter heißt es, dass politische Parteien auf europäischer Ebene zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union beitragen.
- (3) Gemäß Artikel 14 des Vertrags über die Europäische Union setzt sich das Europäische Parlament aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Nach Artikel 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.
- (4) Das Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament ist in jedem Mitgliedstaat durch eigene nationale Vorschriften geregelt. Die politischen Parteien erfüllen in einer repräsentativen Demokratie eine wichtige Rolle, da sie eine direkte Verbindung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem politischen System schaffen.

Nationale und regionale politische Parteien schlagen Kandidaten vor und organisieren Wahlkampagnen. Die nationalen Behörden sind für die Überwachung der Wahlen auf nationaler Ebene zuständig. Die europäischen politischen Parteien organisieren zusätzliche Kampagnen auf europäischer Ebene, darunter auch Kampagnen für Spitzenkandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission.

- (5) Eine größere Transparenz bei Wahlen kann dazu beitragen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger mit dem demokratischen Prozess der Union stärker auseinandersetzen und die europäische Politik besser verstehen.
- (6) Der Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments im Anhang des Beschlusses 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates<sup>1</sup> wurde kürzlich geändert<sup>2</sup>, um die Transparenz des Wahlprozesses zu erhöhen.
- (7) Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>3</sup> erhöht die Sichtbarkeit, Anerkennung, Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, indem unter anderem die politischen Parteien und Stiftungen aufgefordert werden, sowohl in ihren Programmen als auch bei ihren Tätigkeiten die Werte zu achten, auf die sich die Union gründet, insbesondere Demokratie, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit. In der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 werden transparente Beziehungen zwischen den politischen Parteien auf nationaler und europäischer Ebene gefordert. Mit dieser Verordnung wird außerdem zwecks Eintragung, Kontrolle und gegebenenfalls Sanktionierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen eine unabhängige Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen eingerichtet, die u. a. Fällen nachgeht, in denen solchen Einrichtungen die Werte, auf die sich die Union gründet, missachten.
- (8) Zur weiteren Verbesserung der effizienten Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 sollten zusätzlich zu den Empfehlungen der Kommission 2013/142/EU<sup>4</sup> und (EU) 2018/234<sup>5</sup>, den Empfehlungen in den

---

<sup>1</sup> Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten über den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung (ABl. L 278 vom 8.10.1976, S. 1).

<sup>2</sup> Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (ABl. L 178 vom 16.7.2018, S. 1). Gemäß Artikel 2 des Änderungsbeschlusses (EU, Euratom) 2018/994 bedarf dieser der Zustimmung durch die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften und tritt am ersten Tag nach dem Empfang der letzten Mitteilung über die Zustimmung in Kraft.

<sup>3</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (ABl. L 317 vom 4.11.2014, S. 1).

<sup>4</sup> Empfehlung 2013/142/EU der Kommission vom 12. März 2013 für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament (ABl. L 79 vom 21.3.2013, S. 29).

<sup>5</sup> Empfehlung (EU) 2018/234 der Kommission vom 14. Februar 2018 zur Stärkung des europäischen Charakters und der effizienten Durchführung der Wahlen 2019 zum Europäischen Parlament (ABl. L 45 vom 17.2.2018, S. 40).

Mitteilungen der Kommission COM(2015) 206 final<sup>6</sup> und COM(2018) 95 final<sup>7</sup> sowie im Bericht 2017/030 der Kommission<sup>8</sup> weitere Empfehlungen abgegeben werden. In ihrer Empfehlung 2013/142/EU rief die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Information der Wähler über die Verbindung der nationalen Parteien zu europäischen Parteien zu fördern und zu erleichtern. Darüber hinaus rief sie die nationalen Parteien auf, im Vorfeld der Wahlen ihre Verbindung zu europäischen politischen Parteien öffentlich bekannt zu machen. Im Anschluss an die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 verpflichtete sich die Kommission in ihrer Mitteilung COM(2015) 206 final, die Möglichkeiten zur nochmaligen Stärkung der europäischen Dimension und der demokratischen Legitimität der politischen Willensbildung der Union auszuloten und die Gründe für die anhaltend geringe Wahlbeteiligung in einigen Mitgliedstaaten weiter zu prüfen und anzugehen. In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017 verpflichtete sich die Kommission, mit Blick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 bewährte Vorgehensweisen zu fördern, die die Wahlbeteiligung und eine breite demokratische Teilhabe stärken und den Bürgerinnen und Bürgern helfen, bei Europawahlen zu wählen und zu kandidieren. In ihrer Mitteilung COM(2018) 95 final rief die Kommission dazu auf, die Verbindungen zwischen nationalen und europäischen politischen Parteien transparenter zu machen und einen früheren Wahlkampfauftakt als in der Vergangenheit vorzusehen. In ihrer Empfehlung (EU) 2018/234 rief die Kommission die nationalen zuständigen Behörden auf, im Frühjahr 2018 zusammenzukommen, um sich mit Unterstützung der Kommission über bewährte Vorgehensweisen und praktische Maßnahmen auszutauschen, mit dem Ziel, die demokratische Teilhabe zu unterstützen und eine hohe Wahlbeteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament zu erreichen. Die nationalen zuständigen Behörden waren des Weiteren aufgerufen, auf der Grundlage der Erfahrungen der Mitgliedstaaten bewährte Vorgehensweisen bei der Feststellung, Minderung und Handhabung von Risiken für das Wahlverfahren, die von Cybersicherheitsvorfällen und Desinformation ausgehen, zu ermitteln.

- (9) Die Online-Kommunikation hat die Hindernisse und die Kosten für einen Austausch mit den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern im Zusammenhang mit den Wahlen verringert. Zugleich bietet sie mehr Möglichkeiten, die Bürgerinnen und Bürger, häufig auf nicht transparente Weise, mittels politischer Werbung und Mitteilungen gezielt anzusprechen und die personenbezogenen Daten von Bürgerinnen und Bürgern im Zusammenhang mit den Wahlen rechtswidrig zu verarbeiten.
- (10) Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 werden die ersten sein, die in dem veränderten Sicherheitsumfeld stattfinden. Auch Mitgliedstaaten, die Papierstimmzettel verwenden, vertrauen auf elektronische Lösungen, z. B. für die Verwaltung von Wahllisten, die Vorbereitung von Wahllokalen, die Registrierung von Wählern und Kandidaten, die Auszählung der Stimmen oder die Bekanntgabe der Wahlergebnisse. Cybersicherheitsvorfälle, einschließlich Cyberangriffe auf

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014, COM(2015) 206 final.

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Europa hält, was es verspricht: wie wir die institutionelle Arbeit der Europäischen Union effizienter machen können, COM(2018) 95 final.

<sup>8</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Stärkung der Bürgerrechte in einer Union des demokratischen Wandels, Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017, COM(2017) 30 final/2.

Wahlverfahren, Wahlkampagnen, die Infrastruktur politischer Parteien, Kandidaten oder die Systeme von Behörden, können die Integrität und die Fairness des Wahlprozesses untergraben und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die gewählten Vertreter, für das freie Wählen eine Grundvoraussetzung sind, beeinträchtigen.

- (11) Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Desinformationskampagnen bekämpft und Cybersicherheitsvorfälle, die den Demokratisierungsprozess in der Union und die der Union zugrunde liegenden Werte untergraben könnten, unterbunden werden.
- (12) Es hat sich gezeigt, dass gerade Wahlkämpfe besonders strategische und empfindliche Angriffsziele sind, wenn es um eine Umgehung konventioneller („Offline-“) Schutzmaßnahmen im Internet geht, beispielsweise von Regeln für politische Kommunikation im Rahmen von Wahlkämpfen, für Transparenz und Begrenzung der Wahlkampfausgaben sowie für die Gleichbehandlung der Kandidaten, ebenso wie für die Prävention von Cyberangriffen.
- (13) Die Notwendigkeit, die Transparenz bezahlter politischer Online-Werbung und -Mitteilungen gegenüber den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament zu verbessern, wird insbesondere angesichts der jüngsten Ereignisse besonders deutlich, als Bürgerinnen und Bürgern der Union gezielt politische Online-Werbung und -Mitteilungen erhielten, die bezüglich ihrer Herkunft und ihres Zwecks nicht transparent waren oder als etwas anderes dargestellt wurden, z. B. als redaktionelle Inhalte oder Posts in sozialen Medien. Um die Transparenz von Wahlen zum Europäischen Parlament weiter zu verbessern und gleichzeitig die Rechenschaftspflicht der am Wahlprozess in der Union beteiligten politischen Parteien und das Vertrauen der Wähler in diesen Prozess zu stärken, sollten bezahlte politische Werbung und Mitteilungen für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger leichter erkennbar sein.
- (14) In ihrer Mitteilung vom 26. April 2018<sup>9</sup> über Desinformation im Internet forderte die Kommission die Ausarbeitung eines ehrgeizigen Verhaltenskodex, der Online-Plattformen und die Werbeindustrie zur Gewährleistung von Transparenz und Einschränkung der Targeting-Optionen für politische Werbung verpflichten sollte. Zu diesem Zweck hat die Kommission ein Multi-Stakeholder-Forum einberufen, das einen Verhaltenskodex ausarbeitet, der konkrete Verpflichtungen für Online-Plattformen und die Werbewirtschaft enthält. In der Mitteilung vom April 2018 wird außerdem ein verantwortungsvolleres Internet-Ökosystem gefordert, um das Vertrauen in identifizierbare Anbieter von Informationen zu stärken und ein verantwortungsvolleres Verhalten im Internet zu fördern.
- (15) Weitere Transparenzverpflichtungen europäischer und nationaler politischer Parteien, Stiftungen und Wahlkampforganisationen, die im Namen von oder in Zusammenarbeit mit politischen Parteien handeln und an politischen Kampagnen für die Wahlen zum Europäischen Parlament beteiligt sind, sollten gefördert werden. Transparenz und Schutz der demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger sollten durch ergänzende Maßnahmen der zuständigen Behörden, von europäischen und nationalen politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkampforganisationen sowie von Online-Plattformen und der Werbewirtschaft verbessert werden.

---

<sup>9</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept, COM(2018) 236 final.

- (16) Die Mitgliedstaaten sollten eine solche Transparenz fördern, indem sie sich insbesondere dafür einsetzen, dass aktiv offengelegt wird, wer während des Wahlkampfs hinter bezahlten politischen Werbeanzeigen und Mitteilungen im Internet steht, und gleichzeitig die freie Meinungsäußerung umfassend wahren. Die Transparenz der Quellen und der Höhe der Wahlkampffinanzierung von Online-Aktivitäten während der bevorstehenden Kampagnen für die Wahlen zum Europäischen Parlament sollte, gegebenenfalls auch mit Transparenzvorschriften, gefördert werden.
- (17) Die europäischen und nationalen politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkampforganisationen sollten auch die Herkunft der Botschaften in ihren bezahlten politischen Werbeanzeigen und Mitteilungen präzisieren. Diese Informationen über die Herkunft der Botschaft sollten für die Bürgerinnen und Bürgern leicht verständlich sein und nicht ohne Weiteres entfernt werden können. Eine solche Transparenz sollte während der Kampagne für die Wahlen zum Europäischen Parlament in Bezug auf bezahlte Werbung für oder gegen Kandidaten sowie in Bezug auf bezahlte Online-Mitteilungen zu einem bestimmten Thema sichergestellt werden. Die Mitgliedstaaten können sich an der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>10</sup> orientieren, in der Anforderungen an die Erkennbarkeit audiovisueller kommerzieller Kommunikation festgelegt sind und Schleichwerbung in audiovisueller kommerzieller Kommunikation verboten ist, sowie an der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>11</sup>, nach der nicht offengelegte bezahlte Werbeaktionen zugunsten von Waren und Dienstleistungen in redaktionellen Inhalten verboten sind.
- (18) Rechtswidriges Verhalten, das sich auf die Nutzung von Online-Technologien stützt und potenziell Einfluss auf die Integrität des Wahlprozesses in der Union hat, sollte von den zuständigen Behörden genau überwacht werden. Im Einklang mit ihren Rechtsordnungen sollten die für Wahlfragen zuständigen Behörden ihre Zusammenarbeit mit den Behörden ausbauen, die für die Überwachung und die Durchsetzung von Vorschriften im Zusammenhang mit Online-Aktivitäten zuständig sind, einschließlich Datenschutzbehörden, für die Cybersicherheit zuständiger Behörden sowie im Bereich der Strafverfolgung tätiger Behörden. Die Einrichtung solcher nationaler Wahlkooperationsnetze sollte dazu beitragen, potenzielle Bedrohungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament rasch aufzudecken und bestehende Vorschriften schnell durchzusetzen, auch durch die Verhängung von Sanktionen in dem betreffenden Wahlkontext, beispielsweise mögliche finanzielle Sanktionen wie die Rückzahlung der öffentlichen Beiträge oder strafrechtliche Sanktionen im Anschluss an strafrechtliche Ermittlungen. Die nationalen Wahlkooperationsnetze sollten Kontaktstellen benennen, die sich an einem europäischen Kooperationsnetz für Wahlen zum Europäischen Parlament beteiligen. Das europäische Kooperationsnetz hätte die Aufgabe, vor Bedrohungen zu warnen,

---

<sup>10</sup> Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).

<sup>11</sup> Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22).

bewährte Vorgehensweisen zwischen den nationalen Netzen auszutauschen, gemeinsame Lösungen für ermittelte Herausforderungen zu erörtern und gemeinsame Projekte und Übungen der nationalen Netze zu fördern.

- (19) Die nationalen Wahlkooperationsnetze sollten auch als Plattformen dienen, um vor potenziellen Bedrohungen zu warnen, Informationen und bewährte Vorgehensweisen auszutauschen und sich über die Anwendung der Wahlvorschriften im Internet und über Durchsetzungsmaßnahmen auszutauschen.
- (20) Die Mitgliedstaaten sollten diese Netze unterstützen und sicherstellen, dass sie über die erforderlichen Mittel verfügen, um einen raschen und sicheren Informationsaustausch zu ermöglichen.
- (21) Die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>12</sup> sieht einen Regelungsrahmen vor, der eine sichere und nahtlose elektronische Interaktion zwischen Bürgern und öffentlichen Verwaltungen ermöglicht.
- (22) Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>13</sup> gewährleisten den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten, auch wenn ihre personenbezogenen Daten im Rahmen von Wahlen verarbeitet werden. Die Verordnung (EU) 2016/679 enthält die Bedingungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten, zu denen Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz und Datensicherheit gehören. Außerdem werden die Rechte natürlicher Personen präzisiert, wie das Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung. Die Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>14</sup> deckt unerbetene Direktwerbung, einschließlich politischer Botschaften politischer Parteien und anderer am Wahlprozess beteiligter Akteure, ab. Die Richtlinie gewährleistet außerdem Vertraulichkeit und schützt Informationen, die auf Endgeräten von Nutzern, wie Smartphones oder Computern, gespeichert sind. Die Verordnung (EU) 2016/679 sieht die Bestellung unabhängiger Datenschutzaufsichtsbehörden vor, die für die Überwachung und Durchsetzung dieser Bestimmungen zuständig sind.
- (23) Es sollte möglich sein, Sanktionen gegen politische Parteien oder politische Stiftungen zu verhängen, die Verstöße gegen Datenschutzvorschriften ausnutzen, um das Ergebnis von Wahlen zum Europäischen Parlament bewusst zu beeinflussen. Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, solche Sanktionen auf nationaler Ebene vorzusehen.
- (24) Auf europäischer Ebene schlägt die Kommission Änderungen der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 vor, um solche Sanktionen gegenüber europäischen politischen Parteien und Stiftungen vorzusehen.

---

<sup>12</sup> Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73).

<sup>13</sup> 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 (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

<sup>14</sup> Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37).

- (25) Wahlprozesse sind für hybride Bedrohungen anfällig, auch auf Basis von Cyberangriffen und der Umgehung konventioneller Schutzmaßnahmen im Internet durch Drittländer. Mit der Gemeinsamen Mitteilung über die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit und die Stärkung der Fähigkeiten zur Bekämpfung hybrider Bedrohungen vom 13. Juni 2018<sup>15</sup> benannten die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission die Bereiche, in denen die Tätigkeiten intensiviert werden sollten, um den wesentlichen Beitrag der EU zur Bekämpfung hybrider Bedrohungen weiter zu vertiefen und auszubauen; dazu gehören auch die Kapazität zur Aufdeckung hybrider Bedrohungen, strategische Kommunikation sowie Resilienz und Abschreckung im Bereich Cybersicherheit. Der Europäische Rat hat einen überarbeiteten Aktionsplan mit Schwerpunkt auf der Bekämpfung der Desinformation gefordert, der bis Dezember 2018 ausgearbeitet wird.
- (26) Ein Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Cybersicherheitsvorfälle ist von entscheidender Bedeutung. Solche Vorfälle sind in den verschiedenen Mitgliedstaaten häufig ähnlich. In der Gemeinsamen Mitteilung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission zur Cybersicherheit<sup>16</sup> vom September 2017 wird mit Blick auf eine wirksame Erhöhung der Cybersicherheit in der Union auf Basis von Resilienz, Abschreckung und Abwehr die Notwendigkeit einer umfassenden Antwort anerkannt.
- (27) Mit der Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates werden die Definitionen von Straftaten und die Mindest-/Höchststrafen bei Angriffen auf Informationssysteme harmonisiert. Angriffe auf Informationssysteme, die sich auf sensible Informationsinfrastrukturen auswirken, gelten als besonders erschwerende Umstände. Sind Wahlprozesse das Ziel von Angriffen auf Informationssysteme, so sollten strafrechtliche Ermittlungen, die zu einer Verfolgung natürlicher oder juristischer Personen mit entsprechenden Sanktionen führen könnten, in Betracht gezogen werden.
- (28) Die Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates enthält Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union und sieht die Benennung zuständiger Behörden vor, die die Anwendung der Richtlinie überwachen. Mit dieser Richtlinie wurde ein Netzwerk von Computer-Notfallteams (CSIRTs-Netzwerk – Computer Security Incident Response Teams Network) zur Förderung einer raschen und wirksamen operativen Zusammenarbeit geschaffen. Der Austausch operativer Informationen über Computersicherheitsvorfälle sollte über dieses Netzwerk erfolgen. Zur Unterstützung und zur Erleichterung einer strategischen Zusammenarbeit und eines Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten wird mit der Richtlinie auch eine Kooperationsgruppe eingesetzt, der Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission und der ENISA angehören. Mit Blick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 hat das Europäische Parlament die Gruppe aufgefordert, für die Cybersicherheit der Wahlen 2019 zu sorgen. Zu diesem Zweck hat sich die mit der Richtlinie (EU) 2016/1148 eingesetzte Kooperationsgruppe auf ein Kompendium zur Cybersicherheit von Wahltechnologie geeinigt. Das Kompendium enthält praktische Hinweise für Cybersicherheitsbehörden und Wahlgremien.

<sup>15</sup> Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Stärkung der Resilienz und Ausbau der Kapazitäten zur Abwehr hybrider Bedrohungen, JOIN(2018) 16 final.

<sup>16</sup> Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat – Abwehrfähigkeit, Abschreckung und Abwehr: die Cybersicherheit in der EU wirksam erhöhen, JOIN(2017) 450 final.

- (29) Die Teilnahme am demokratischen Leben der Union ist eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Obwohl der Schwerpunkt dieser Empfehlung auf Wahlen zum Europäischen Parlament liegt, werden die Mitgliedstaaten darin bestärkt, die Grundsätze dieser Empfehlung auch auf andere Wahlen und Referenda anzuwenden, die sie auf nationaler Ebene durchführen.

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

*Wahlkooperationsnetze*

- (1) Jeder Mitgliedstaat sollte ein nationales Netz für Wahlen einrichten, an dem nationale, für Wahlfragen zuständige Behörden und nationale, mit der Überwachung und Durchsetzung von Vorschriften im Zusammenhang mit wahlrelevanten Online-Aktivitäten beauftragte Behörden beteiligt sind, insbesondere:
- Behörden im Sinne des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments;
  - Behörden, die für die Organisation der Wahlen zum Europäischen Parlament zuständig sind;
  - Aufsichtsbehörden gemäß Artikel 51 der Verordnung (EU) 2016/679;
  - Regulierungsbehörden und/oder Regulierungsstellen gemäß der Richtlinie 2010/13/EU;
  - zuständige Behörden gemäß der Richtlinie (EU) 2016/1148.
- (2) Um die nationalen Behörden bei ihren jeweiligen Aufgaben zu unterstützen, sollten die in Absatz 1 genannten Netze den raschen und gesicherten Austausch von Informationen über Fragen erleichtern, die sich auf die Wahlen zum Europäischen Parlament auswirken können, unter anderem durch die gemeinsame Ermittlung von Gefahren und Lücken, den Austausch von Erkenntnissen und Fachwissen sowie die Zusammenarbeit bei der Anwendung und Durchsetzung einschlägiger Vorschriften im Online-Umfeld.
- (3) Die Netze gemäß Absatz 1 sollten gegebenenfalls im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften die zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden konsultieren und mit ihnen zusammenarbeiten. Eine Zusammenarbeit zwischen nationalen Strafverfolgungsbehörden auf europäischer Ebene könnte gegebenenfalls von Europol unterstützt werden.
- (4) Die Mitgliedstaaten sollten den in Absatz 1 genannten Netzen die notwendige Unterstützung bieten und sicherstellen, dass sie über die erforderlichen Mittel verfügen, um einen raschen und sicheren Informationsaustausch zu ermöglichen.
- (5) Um den Austausch von Fachwissen und bewährten Vorgehensweisen zwischen den Mitgliedstaaten, auch in Bezug auf Bedrohungen, Lücken und Durchsetzung, zu erleichtern, sollte jeder Mitgliedstaat eine zentrale Anlaufstelle für die Umsetzung dieser Empfehlung benennen. Die Kontaktdata der Anlaufstelle sind den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission mitzuteilen. Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, sich mit Unterstützung der Kommission so bald wie möglich in einem europäischen Koordinierungsnetz für die Wahlen zum Europäischen Parlament zu organisieren, um sich bestmöglich auf den Schutz der Wahlen 2019 vorbereiten zu können.

- (6) Die nach Artikel 51 der Verordnung (EU) 2016/679 eingesetzten Aufsichtsbehörden sollten im Einklang mit ihren Verpflichtungen aus dem Unionsrecht und nationalen Rechtsvorschriften die Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen<sup>17</sup> unverzüglich und proaktiv über jede Entscheidung unterrichten, mit der festgestellt wird, dass eine natürliche oder juristische Person gegen geltende Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten verstoßen hat, wenn aus dieser Entscheidung folgt oder aus anderen hinreichenden Gründen davon auszugehen ist, dass der Verstoß mit politischen Tätigkeiten einer europäischen politischen Partei oder europäischen politischen Stiftung mit dem Ziel einer Einflussnahme auf Wahlen zum Europäischen Parlament zusammenhängt.

*Transparente politische Werbung im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament*

- (7) Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit ihren geltenden Vorschriften die Transparenz bei bezahlten politischen Werbeanzeigen und Mitteilungen im Internet fördern und erleichtern. Die Mitgliedstaaten sollten die aktive Unterrichtung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger über die jeweilige politische Partei, die politische Kampagne oder die politische Unterstützungsgruppe hinter bezahlten politischen Werbeanzeigen und Mitteilungen im Internet fördern. Die Mitgliedstaaten sollten auch die Offenlegung von Informationen über Wahlkampfausgaben für Online-Tätigkeiten, einschließlich bezahlter Werbung und Mitteilungen im Internet, sowie von Informationen über die bei der Verbreitung solcher Werbung und Mitteilungen verwendeten Targeting-Kriterien fördern. Ist eine solche Transparenz nicht gewährleistet, sollten die Mitgliedstaaten die im jeweiligen Wahlkontext geltenden Sanktionen anwenden.
- (8) Die europäischen und nationalen politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkampforganisationen sollten sicherstellen, dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bezahlte politische Werbung und Mitteilungen im Internet sowie die dafür verantwortliche Partei, Stiftung oder Organisation leicht erkennen können.
- (9) Die europäischen und nationalen politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkampforganisationen sollten auf ihren Webseiten Informationen über ihre Ausgaben für Online-Tätigkeiten, einschließlich bezahlter Werbung und Mitteilungen im Internet, sowie Informationen über die bei der Verbreitung solcher Werbung und Mitteilungen verwendeten Targeting-Kriterien bereitstellen.
- (10) Die europäischen und nationalen politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkampforganisationen sollten auf ihren Webseiten ihre bezahlten politischen Werbeanzeigen und Mitteilungen oder diesbezügliche Links veröffentlichen.

*Angemessene Sanktionen bei Verstößen gegen die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den Wahlen zum Europäischen Parlament*

- (11) Die Mitgliedstaaten sollten politische Parteien und Stiftungen auf nationaler und regionaler Ebene im Fall von Verstößen gegen die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten, die zur bewussten oder zur versuchten Einflussnahme auf

---

<sup>17</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (ABl. L 317 vom 4.11.2014, S. 1).

die Wahlen zum Europäischen Parlament verwendet werden, mit geeigneten Sanktionen belegen.

#### *Cybersicherheit von Wahlen zum Europäischen Parlament*

- (12) Die Mitgliedstaaten sollten angemessene und verhältnismäßige technische und organisatorische Maßnahmen treffen, um die Risiken für die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen, die für die Organisation von Wahlen zum Europäischen Parlament genutzt werden, zu beherrschen.
- (13) Unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Wahlen zum Europäischen Parlament sollten die Mitgliedstaaten in den verschiedenen Phasen des Wahlverfahrens das Kompendium anwenden, das die mit der Richtlinie (EU) 2016/1148 eingesetzte Kooperationsgruppe erarbeitet hat.
- (14) Bei der Organisation der Wahlen zum Europäischen Parlament sollten die Mitgliedstaaten spezifische technische Maßnahmen treffen, um die Verfügbarkeit, Authentizität, Vertraulichkeit und Integrität von Wahldienstleistungen, die sich auf Netz- und Informationssysteme stützen, zu gewährleisten. Um den reibungslosen Ablauf jeder Wahlphase zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten die Netzwerke und Systeme angemessen schützen, die verwendet werden, um Wähler und Kandidaten zu registrieren, die Stimmen zu sammeln, zu verarbeiten und auszuzählen die Wahlergebnisse zu veröffentlichen und der breiten Öffentlichkeit mitzuteilen.
- (15) Die europäischen und nationalen politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkampforganisationen sollten spezifische und geeignete Maßnahmen treffen, um Cybersicherheitsvorfälle zu verhindern und sich vor Cyberangriffen zu schützen.
- (16) Die Mitgliedstaaten sollten eine umfassende Bewertung der mit den Wahlen zum Europäischen Parlament verbundenen Risiken durchführen, um potenzielle Cybersicherheitsvorfälle zu ermitteln, die die Integrität des Wahlprozesses beeinträchtigen könnten. Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Verfahren einführen, um Cyberangriffe zu verhindern, aufzudecken, zu beherrschen und darauf zu reagieren, um ihre Auswirkungen so gering wie möglich zu halten und einen raschen Informationsaustausch auf allen relevanten Ebenen, von der technischen bis zur operativen und politischen Ebene, zu gewährleisten. Dazu sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die nationalen für Wahlfragen zuständigen Behörden über angemessene Ressourcen, einschließlich technischer Ausrüstung und geschulten Personals, verfügen, um mit solchen Vorfällen umgehen zu können, und im Einklang mit Absatz 1 in enger Zusammenarbeit mit den gemäß Artikel 8 der Richtlinie (EU) 2016/1148 benannten nationalen zuständigen Behörden auf die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen hinarbeiten.
- (17) Bei einem Cybersicherheitsvorfall mit auf den Wahlprozess abzielenden Angriffen auf Informationssysteme sollten die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Richtlinie 2013/40/EU über Angriffe auf Informationssysteme eine angemessene strafrechtliche Verfolgung in Betracht ziehen. Die Mitgliedstaaten sollten gemäß der Richtlinie (EU) 2016/1148 und im Einklang mit Absatz 1 eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen zuständigen Behörden, den Cybersicherheitsbehörden und den Strafverfolgungsbehörden, gegebenenfalls im Rahmen einer Koordinierung auf europäischer Ebene durch Europol, sicherstellen.

- (18) Die Mitgliedstaaten sollten die Anfälligkeit von Wahlprozessen für hybride Bedrohungen anerkennen und eine angemessene Reaktion zur Abwehr der feindseligen Aktivitäten erwägen, die auch die in der Gemeinsamen Mitteilung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission „Stärkung der Resilienz und Ausbau der Kapazitäten zur Abwehr hybrider Bedrohungen“ vom 13. Juni 2018 genannten Maßnahmen beinhaltet.

*Sensibilisierungsmaßnahmen*

- (19) Die Mitgliedstaaten sollten sich zusammen mit Dritten, einschließlich Medien, Online-Plattformen und Anbietern von IT-Dienstleistungen, an Sensibilisierungsmaßnahmen beteiligen, um die Wahltransparenz zu erhöhen und das Vertrauen in die Wahlverfahren zu stärken.

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten und die europäischen und nationalen politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkampforganisationen gerichtet. Die Mitgliedstaaten werden aufgerufen, die Grundsätze dieser Empfehlung auf andere Wahlen und Referenda anzuwenden, die sie auf nationaler Ebene organisieren.

Brüssel, den 12.9.2018

*Für die Kommission  
Věra JOUROVÁ  
Mitglied der Kommission*

