



Brüssel, den 18. Dezember 2023
(OR. en)

16935/23

AG 182
JAI 1694
FREMP 379
DISINFO 110
HYBRID 90
MI 1139
DATAPROTECT 379
AUDIO 130
CONSOM 492
TELECOM 399

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 13. Dezember 2023

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2023) 630 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über die Verteidigung der Demokratie

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 630 final.

Anl.: COM(2023) 630 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 12.12.2023
COM(2023) 630 final

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

über die Verteidigung der Demokratie

DE

DE

1. EINLEITUNG

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte sind grundlegende Werte der Europäischen Union.¹ Sie bilden das Fundament aller Errungenschaften der EU bei der Förderung von Frieden, Wohlstand, wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, sozialem Zusammenhalt und Stabilität auf dem gesamten Kontinent und weltweit.² Das Wesentliche einer Demokratie besteht darin, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Meinung frei äußern und am demokratischen Leben teilnehmen, ihre politischen Vertreter wählen und ihre Zukunft mitbestimmen können. Die Bürgerinnen und Bürger sollten in der Lage sein, sich ihre eigene Meinung in einem öffentlichen Raum zu bilden, in dem unterschiedliche Ansichten geäußert werden können, in dem sie das Recht auf Widerspruch und auf den Wechsel der Regierung durch Wahlen, ohne internationale oder nationale Einflussnahme, haben. Mit der Vielzahl an Wahlen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene stellen die EU und ihre Mitgliedstaaten eine der stärksten demokratischen Erfahrungen in der Welt dar. Europäische Demokratie und die damit verbundenen Rechte und Freiheiten bilden den Kern ihrer offenen und transparenten Gesellschaften.

Doch die Demokratie muss sich auch mit Herausforderungen und Feinden auseinandersetzen. Autoritäre Regime, sowohl im In- als auch im Ausland, betrachten sie als Bedrohung. Die Folge ist, dass einige dieser Regime nun eine bewusste Politik zur Torpedierung des demokratischen Prozesses in der EU verfolgen. Ihr Ziel ist es, demokratische Institutionen zu untergraben, Druck auf die Medien auszuüben und den Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft einzuschränken. Eine solche Politik kann von Versuchen, die gesellschaftliche Spaltung auszunutzen und Misstrauen und Ernüchterung in Bezug auf etablierte Institutionen anzufachen, bis zur Schwächung der demokratischen Stimme der Bürgerinnen und Bürger und der Zivilgesellschaft³ reichen, indem Informationen manipuliert, Desinformation betrieben und unmittelbar verzerrend in Wahlkampagnen eingegriffen wird.⁴ Erfahrungen aus jüngster Zeit zeigen, wie schnell diejenigen, die Hass in unserer Gesellschaft schüren wollen, neue Chancen ergreifen können und dass die EU bei der Bekämpfung dieser zerstörerischen Kräfte an vorderster Front stehen muss⁵.

Die Einflussnahme auf unseren demokratischen Prozess, die von außerhalb der EU erfolgt und bei der auch Stellvertreter eingesetzt werden, erhält in zunehmendem Maße politische Aufmerksamkeit sowohl auf nationaler Ebene als auch in den Organen der EU. Die

¹ Artikel 2 EUV.

² Artikel 8 EUV und Artikel 21 EUV.

³ Organisationen der Zivilgesellschaft werden häufig auch als nichtstaatliche, gemeinnützige, überparteiliche und gewaltfreie Strukturen bezeichnet, in denen sich Menschen organisieren, um gemeinsame Ziele und Ideale zu verfolgen. Ihr Tätigkeitsfeld reicht von der lokalen bis hin zur nationalen, regionalen und internationalen Ebene und sie können städtische und ländliche, formelle und informelle Organisationen umfassen.

⁴ Als wichtigste Trends wurden Versuche ermittelt, das Vertrauen in bzw. die Bindung an demokratische Institutionen und die repräsentative Demokratie auszuhöhlen, demokratische Kontrollen und Gegenkontrollen zu beseitigen, destabilisierend auf Wahlkampagnen einzuwirken, Druck auf die freien Medien und den zivilgesellschaftlichen Raum auszuüben und illegale Spähsoftware gegen demokratische Akteure einzusetzen.

⁵ COM(2023) 772 final.

Kommission teilt viele der vom Europäischen Parlament⁶ geäußerten Bedenken, unter anderem hinsichtlich dessen, dass eine abgestimmte EU-Strategie gegen die Einflussnahme aus dem Ausland und die Manipulation von Informationen erforderlich ist⁷. Freie und faire Wahlen sind ein Eckpfeiler der Demokratie und unabhängige, transparente Wahlprozesse sind für ein wettbewerbsorientiertes Wahlumfeld von entscheidender Bedeutung, damit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Integrität der Wahlen und ihre Ergebnisse gewährleistet werden kann. Es gibt zunehmend Beweise für Fälle, in denen beispielsweise Abgeordnete im Vorfeld von Wahlen Opfer von Hacking-Angriffen wurden, über Stellvertreter verdecktes Lobbying stattfand, falsche Forschungsergebnisse herausgegeben wurden, um Menschenrechtsverstöße zu übertünchen, und für Websites, die vorgeben, unabhängige Medienplattformen zu sein, während sie verdeckt Kampagnen zur politischen Einflussnahme fördern. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, der auch ein Krieg gegen die Demokratie und alle Werte, für die die EU steht, ist, hat das Risiko einer verdeckten Einflussnahme von außen weiter verstärkt. Eine kürzlich durchgeföhrte Eurobarometer-Umfrage zeigt, dass 81 % der Befragten in der EU der Meinung sind, dass die Einflussnahme aus dem Ausland auf unsere demokratischen Systeme ein ernsthaftes Problem darstellt, das angegangen werden muss.⁸

In der EU hat sich zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass zum Schutz der Demokratie, zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und zum Schutz von Grundrechten und Grundfreiheiten die Initiative ergriffen werden muss. **Die Arbeit an den von der Kommission im Jahr 2020 im Europäischen Aktionsplan für Demokratie⁹ vorgestellten Maßnahmen ist auf einem guten Weg** und hilft durch die Förderung der Integrität von Wahlen, den Schutz der Freiheit und des Pluralismus der Medien und die Verstärkung des Kampfes gegen Desinformation, Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland die demokratische Widerstandskraft zu stärken. In dieser Mitteilung wird dargelegt, welche Arbeit die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter bisher an all diesen Fronten geleistet hat und wie sie durch wichtige Rechtsvorschriften und andere politische Initiativen die gesellschaftliche Widerstandskraft von innen heraus und die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger stärkt.¹⁰

Gleichzeitig hat die EU auf die unterschiedlichen Risiken der Einflussnahme aus dem Ausland in vielfältiger Weise reagiert. Dies schließt unter anderem die Bewältigung von **Risiken für die wirtschaftliche Sicherheit** ein, die durch die Teilnahme von mit Drittländern verbundenen Akteuren, die nicht in erster Linie von marktwirtschaftlichen Grundprinzipien geleitet werden, am Binnenmarkt entstehen. Zu diesen Maßnahmen zählte ein Vorschlag für ein neues Instrument zur Bekämpfung wirtschaftlichen Zwangs durch Drittländer,¹¹ Vorschriften für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, bei denen die Sicherheit oder die öffentliche

⁶ Am 1. Juni 2023 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation, an ([2022/2075\(INI\)](#)).

⁷ Siehe: [Commission response to European Parliament resolution on foreign interference in all democratic processes in the EU, including disinformation](#) (Antwort der Kommission auf die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation).

⁸ [Flash Eurobarometer 528](#) (2023) zum Thema „Bürgerschaft und Demokratie“.

⁹ COM(2020) 790.

¹⁰ COM(2022) 404.

¹¹ COM(2021) 775 final. Das Ziel dieses Rechtsaktes besteht darin, Drittländer davon abzuhalten, Handel oder Investitionen einzuschränken oder mit solchen Einschränkungen zu drohen, um eine Änderung der EU-Politik in Bereichen wie Klimawandel, Steuern oder Lebensmittelsicherheit zu bewirken.

Ordnung gefährdet sein könnten,¹² sowie Maßnahmen in den Bereichen der Cybersicherheit¹³, der Forschungssicherheit¹⁴ und der Abwehr hybrider Bedrohungen¹⁵. Unter besonders schwerwiegenden Umständen hat die EU im Rahmen von EU-Sanktionsregelungen restriktive Maßnahmen verhängt, um auf Bedrohungen oder Gefahren für die grundlegenden Interessen der Union und die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu reagieren¹⁶.

In dieser Mitteilung wird das in der Rede zur Lage der Union 2022 angekündigte Paket zur Verteidigung der Demokratie eingeführt. Im Mittelpunkt des Pakets steht ein Legislativvorschlag mit dem Ziel der Verbesserung von Transparenz und demokratischer Rechenschaftspflicht, indem einerseits verdeckte ausländische Einflussnahme aufgeklärt und andererseits mithilfe gemeinsamer Standards für im Namen von Drittländern ausgeübte Tätigkeiten der Interessenvertretung das Funktionieren des Binnenmarkts verbessert wird. Der Vorschlag wurde mittels einer umfassenden Konsultation von Öffentlichkeit und Interessenträgern und einer vollständigen Folgenabschätzung ausgearbeitet.

Die anstehende Wahl zum Europäischen Parlament wird ein entscheidender Testfall für die Stabilität unserer demokratischen Prozesse sein. Ein Teil des Pakets ist eine gezielte Empfehlung zur Förderung freier, fairer und stabiler Wahlen und zu ihrem Schutz vor Cyberangriffen und anderen Bestrebungen zur Verzerrung oder Manipulation unseres Demokratie- und Wahlumfelds.

Die Kommission arbeitet ferner mit den Mitgliedstaaten zusammen, um einen zivilgesellschaftlichen Raum zu fördern und zu schützen, in dem eine aktive und unabhängige Zivilgesellschaft und die Bürgerinnen und Bürger die Voraussetzungen und Instrumente für ein stärkeres Engagement erhalten. Dies kann dazu beitragen, unsere Demokratien widerstandsfähiger zu machen. Diese Maßnahme baut auf bereits getätigten Investitionen auf und nutzt neue Wege der Bürgerbeteiligung am öffentlichen Raum, die von der Konferenz zur Zukunft Europas und deren Folgemaßnahmen gestärkt wurden.¹⁷ In einer gezielten Empfehlung werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Organisationen der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse und ihre wirksame Beteiligung daran gefördert werden können.

Das Paket zur Verteidigung der Demokratie ist Teil einer Reihe von **Initiativen, die einen proaktiven Ansatz zur Wahrung der Werte der EU darstellen**. Seit 2020 untersucht die Kommission in ihren jährlichen Berichten über die Rechtsstaatlichkeit die Lage in den

¹² [Verordnung \(EU\) 2019/452](#) vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union.

¹³ [Die Cybersicherheitsstrategie | Gestaltung der digitalen Zukunft Europas \(europa.eu\)](#).

¹⁴ [Ein EU-Konzept zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherheit \(europa.eu\)](#).

¹⁵ JOIN(2016) 18 final; JOIN(2018) 16 final; EU-Strategie für eine Sicherheitsunion 2020. Schlussfolgerungen des Rates über einen Rahmen für eine koordinierte Reaktion der EU auf hybride Kampagnen (Juni 2022)

¹⁶ Siehe beispielsweise die medienbezogenen Restriktionen in der Verordnung (EU) 2022/350 vom 1. März 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren.

¹⁷ Die Konferenz zur Zukunft Europas war selbst eine mutige Erklärung der europäischen Institutionen zur deliberativen Demokratie: eine breit angelegte und vertiefte Konsultation der Bürgerinnen und Bürger, einschließlich der hochgradig innovativen, nach dem Zufallsprinzip ausgewählten europäischen Bürgerforen und der Plenarversammlung der Konferenz, in der der Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach einem aktiven europäischen zivilgesellschaftlichen Raum bekräftigt wurde, der unserer repräsentativen Demokratie einen Mehrwert bringen kann und durch den die Rolle der Zivilgesellschaft bei der aktiven Beteiligung an unserer Demokratie gestärkt wird. Siehe auch die Mitteilung der Kommission zu den Folgemaßnahmen: COM(2022) 404 final.

Mitgliedstaaten. Die Anfang 2023 vorgelegten Initiativen zur Korruptionsbekämpfung¹⁸ und zur Ethik¹⁹ zielen auch darauf ab, die Demokratie vor den zersetzenden Auswirkungen der Korruption, einschließlich der von ausländischen Akteuren ausgehenden Korruption, zu schützen. Die jüngste Gemeinsame Mitteilung über die Bekämpfung von Hass²⁰ zielt darauf ab, die Maßnahmen der EU gegen Hass zu verstärken und ein inklusives, vielfältiges und demokratisches Europa zu fördern. Die Kommission setzte Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung um, mit denen auch die Chancengleichheit für inklusive Beteiligung und Mitwirkung gefördert wird.²¹ Der Bericht von 2022 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union²² befasste sich insbesondere mit dem zivilgesellschaftlichen Raum und seiner Rolle beim Schutz und bei der Förderung dieser Grundrechte. Die Menschen und ihre Rechte in den Mittelpunkt des digitalen Wandels zu stellen, ist ein weiterer zentraler Grundsatz des Ansatzes der EU bezüglich der Digitalisierung und des technologischen Fortschritts.²³ Dieser Ansatz bildet auch den Kern der Erweiterungspolitik der EU und an ihm orientiert sich im Einklang mit dem EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2020–2024)²⁴ die weltweite Arbeit der EU zur Unterstützung und Förderung der Demokratie und der universellen Werte auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Die EU verpflichtet sich, in all ihren Maßnahmen, mit Organisationen zusammenzuarbeiten, die die demokratischen Werte und die Grundrechte achten, wie sie in Artikel 2 EUV und in der Charta verankert sind.

2. SICHERSTELLUNG VON TRANSPARENZ BEI DER VERTRETUNG AUSLÄNDISCHER INTERESSEN IM DEMOKRATISCHEN RAUM DER EU DURCH HARMONISIERTE ANFORDERUNGEN

Die EU ist weltoffen und arbeitet aktiv mit Partnern auf der ganzen Welt zusammen. Ein transparenter, offener Austausch zwischen Ländern und Kulturen und der Zugang zu Informationen sind Teil unserer Identität und auf allen Ebenen für alle Seiten vorteilhaft. Regierungen, Behörden und politische Akteure außerhalb der EU haben die Möglichkeit, ihre Ansichten darzulegen, und können versuchen, diese Ansichten in die demokratische Debatte einzubringen und die Politik im Hinblick auf verschiedene Themen zu beeinflussen. Wenn sie das über Einrichtungen tun, die ihre Interessen vertreten, gründet sich die Legitimität einer solchen Interessenvertretung auf ihre Transparenz und Rechenschaftspflicht.

In der EU wächst jedoch die Sorge, dass die Offenheit unserer Gesellschaften zur **Einflussnahme durch ausländische Regierungen** genutzt werden könnte, in der Absicht, die öffentliche Meinung zu manipulieren und die demokratische Debatte zu verzerren; dies bedroht

¹⁸ Mitteilung über die Bekämpfung von Korruption, JOIN(2023) 12 final mit den beigefügten Vorschlägen COM (2023) 234, HR(2023) 108 und JOIN(2023) 13.

¹⁹ Vorschlag für eine Vereinbarung über die Einrichtung eines interinstitutionellen Gremiums für ethische Normen, COM(2023) 311 final.

²⁰ Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: *Kein Platz für Hass: ein Europa, das geeint gegen Hass steht*, COM(2023) 772 final.

²¹ Die Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, der EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025, der strategische Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma 2020–2030, die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ Personen, die Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030.

²² Ein vitaler zivilgesellschaftlicher Raum für die Wahrung der Grundrechte in der EU, COM(2022) 716 final.

²³ Siehe die [Europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen](#).

²⁴ [EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020–2024](#).

die Demokratien in der EU.²⁵ Dieses Risiko ist aufgrund einer dynamischen Bedrohungslage gestiegen und die Regierungen von Drittländern können öffentliche Mittel für breit angelegte, anhaltende und mitunter verdeckte Kampagnen zur Einflussnahme und Förderung ihrer politischen und geopolitischen Interessen²⁶ auf Kosten inländischer Interessengemeinschaften nutzen. Vergleichbare Daten zu diesem Phänomen in der EU sind kaum vorhanden. Dies hat unter anderem eine eingeschränkte Rechenschaftspflicht und Aufsicht zur Folge. Transparenz und Offenheit in der Art und Weise, wie ausländische Interessen vertreten werden, ist der beste Weg, um die Integrität unseres demokratischen Raums zu schützen und Einflussnahme aus dem Ausland zu verhindern.²⁷ Generell ist ein politisches und institutionelles System, das auf Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Leben beruht, die beste Garantie gegen Korruption²⁸ und öffentliche Stellen sollten höchste Transparenzstandards anstreben, da sie ein wichtiger Teil breiter angelegter Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung sind.

Regierungen von Drittländern nutzen zur Förderung ihrer politischen Ziele neben offiziellen diplomatischen Kanälen und Prozessen²⁹ zunehmend Tätigkeiten der Interessenvertretung. Derzeit sind in den Mitgliedstaaten die Transparenzanforderungen und Berichtspflichten für Tätigkeiten der Interessenvertretung auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Umfang geregelt. In einigen nationalen Rechtsvorschriften ist eine Registrierung zwingend vorgeschrieben, während andere auf Selbstregulierung setzen. Inhaltlich können sich die Vorschriften, beispielsweise bezüglich der Arten von Tätigkeiten und Einrichtungen, die unter die Verpflichtungen fallen, unterscheiden. In Anbetracht dessen, dass es sich bei der Interessenvertretung zunehmend um eine grenzübergreifende Tätigkeit handelt, ist eine **Reaktion der EU erforderlich, um das Auftreten zusätzlicher Hindernisse im Binnenmarkt** und das Risiko eines Flickenteppichs aus Regulierungslandschaften **zu verhindern**. Durch Fragmentierung werden zusätzliche Kosten geschaffen und es entsteht Rechtsunsicherheit, wenn Anbieter in getrennte Konformitätsstufen investieren und sich an die unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Rechtsordnungen in der EU anpassen müssen. Wenn die EU nicht tätig wird, nehmen die Mitgliedstaaten die ermittelten Risiken und Bedrohungen für die Demokratie einseitig in Angriff³⁰, wodurch sie den Binnenmarkt untergraben und Versuche von Drittländern, in ihren Bestrebungen zur verdeckten Einflussnahme auf unseren demokratischen Prozess voneinander abweichende Rechtsvorschriften zu ihrem Vorteil zu nutzen, erleichtern.

Aus diesem Grund legt die Kommission einen **Vorschlag für einen harmonisierten Ansatz zur Beseitigung von Hindernissen im Binnenmarkt** und zur Ausstattung der EU mit

²⁵ Im [Flash Eurobarometer 522](#) (2023) zum Thema Demokratie bezeichneten 43 % der Europäerinnen und Europäer Propaganda und/oder falsche bzw. irreführende Informationen aus einer nicht demokratischen ausländischen Quelle und verdeckte ausländische Einflussnahme auf Politik und Wirtschaft ihres Landes als eine der größten Bedrohungen der Demokratie.

²⁶ Eine Schätzung der Beträge, die tatsächlich von Drittländern in einzelnen Mitgliedstaaten und der gesamten EU zu dem Zweck ausgegeben werden, Einfluss auf demokratische Prozesse zu nehmen, ist aufgrund der Art solcher Tätigkeiten schwierig, denn sie erfolgen naturgemäß verdeckt. Sobald diese Richtlinie umgesetzt worden ist, sollte eine klarere Übersicht über die von Drittländern für die Interessenvertretung in der EU ausgegebenen Beträge verfügbar sein.

²⁷ [Flash Eurobarometer 528](#) (2023) zum Thema „Bürgerschaft und Demokratie“.

²⁸ COM(2023) 800 final.

²⁹ OECD (2021): *Lobbying in the 21st Century* (Lobbyarbeit im 21. Jahrhundert). Auf dieser Konferenz wird gezeigt, dass die zunehmende Komplexität der innerstaatlichen politischen Entscheidungsprozesse und Verhandlungen auf internationaler Ebene die Grenzen zwischen Lobbyismus und Diplomatie verschwimmen lassen.

³⁰ Einige Mitgliedstaaten prüfen die Einführung nationaler Rechtsvorschriften unterschiedlicher Art. Vgl. SWD(2023) 661.

Instrumenten zur Sicherung der Transparenz vor, die sie in die Lage versetzen werden, die Demokratie zu verteidigen, eine offene Gesellschaft zu bleiben und die Grundrechte, insbesondere die Freiheit der Meinungsäußerung und den Zugang zu Informationen, zu schützen. Ziel ist es, ein **gemeinsames hohes Maß an Transparenz und demokratischer Rechenschaftspflicht** in der gesamten EU in Bezug auf Lobbykampagnen, die als Dienstleistung erbracht werden, sowie ähnliche Tätigkeiten zu gewährleisten, die von Einrichtungen im Namen einer Regierung eines Drittlandes durchgeführt werden, die versuchen, Einfluss auf die Entwicklung, Formulierung oder Umsetzung von politischen Maßnahmen oder Rechtsvorschriften oder von öffentlichen Entscheidungsprozessen zu nehmen. Auf diese Weise wird der Ansatz mittelfristig zu einem besseren Verständnis und zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Größenordnung, die Trends und die an solchen Tätigkeiten beteiligten Akteure beitragen. Dadurch würden die Bürgerinnen und Bürger der EU sowie die Behörden die Möglichkeit erhalten, die Beweggründe für solche Tätigkeiten zu verstehen und zu erkennen, welche Drittländer in die Einflussnahme auf die demokratische Debatte und die Entscheidungsprozess in der EU investieren.

Der Vorschlag der Kommission würde die **Integrität und Offenheit der öffentlichen Debatte erhöhen**, indem er sicherstellt, dass dann, wenn Drittländer versuchen, durch Vermittler Einfluss auf demokratische Prozesse der EU zu nehmen, dies auf transparente Weise geschieht. Die Meinungsäußerungs- und Vereinigungsfreiheit sowie die akademische Freiheit und die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung sind für die demokratische Debatte von entscheidender Bedeutung und sollten durch die vorgesehenen begrenzten und verhältnismäßigen Transparenzanforderungen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Die Entscheidung, welche Dienstleistungen sie anbieten wollen, ist Sache der Dienstleister. Finanzmittel, die Organisationen der Zivilgesellschaft oder andere von einer Regierung eines Drittlandes erhalten haben und die in keinem Zusammenhang mit einer Tätigkeit der Interessenvertretung stehen, würden nicht unter die Anforderungen fallen. Der Vorschlag enthält ferner umfassende Schutzbestimmungen, damit sichergestellt werden kann, dass Einrichtungen, die den Transparenzanforderungen unterliegen, nicht stigmatisiert werden und dass ihnen aufgrund der bloßen Tatsache ihrer Registrierung keine Folgen entstehen.³¹

Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Richtlinie³² liegt auf **Tätigkeiten der Interessenvertretung**, d. h. Tätigkeiten zur Beeinflussung demokratischer Prozesse, die wirtschaftlicher Art sind und im Namen von Drittländern durchgeführt werden. Sie würde für alle Einrichtungen gelten, die anstreben, Einfluss auf die Entwicklung, Formulierung oder Umsetzung von politischen Maßnahmen oder Rechtsvorschriften oder von öffentlichen Entscheidungsprozessen in der EU zu nehmen. Hierzu könnten Lobby- und PR-Unternehmen, Denkfabriken, Organisationen der Zivilgesellschaft, private Forschungsinstitute und Forschungsdienstleistungen anbietende öffentliche Forschungsinstitute, sowie Berater und interne Lobbyisten gehören, die im Namen von Drittländern tätig sind, um das öffentliche Leben und den demokratischen Prozess in der EU zu beeinflussen³³. In diesem Fall muss die Tatsache, dass eine ausländische Regierung hinter der Tätigkeit steht, transparent sein. Der

³¹ Die vorgeschlagene Richtlinie würde ungeachtet der jeweils beteiligten Einrichtung alle im Namen von Drittländern ausgeübten Tätigkeiten der Interessenvertretung abdecken. Die Aufnahme in das Register sollte daher nicht zu einer negativen Etikettierung oder Fragen hinsichtlich der Glaubwürdigkeit oder Legitimität der betroffenen Einrichtung führen und somit die Gefahr einer Stigmatisierung erheblich mindern.

³² COM(2023) 637.

³³ Während die Erbringung von Mediendienstleistungen nicht in den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie fallen würde, trüfe dies für Interessenvertretungstätigkeiten, die von Mediendiensten im Namen von Einrichtungen aus Drittländern ausgeübt werden, zu.

Vorschlag schließt ausdrücklich Tätigkeiten wie die diplomatische Vertretung oder die rechtliche Vertretung in einem Gerichtsverfahren aus³⁴.

Die Richtlinie würde fair und diskriminierungsfrei mit minimalen administrativen Formalitäten anwendbar sein. Sie würde die in ihren Anwendungsbereich fallenden Einrichtungen **obligatorischen, aber begrenzten und angemessenen Registrierungsanforderungen** unterwerfen. Die Mitgliedstaaten würden aufgefordert, nationale Register einzurichten oder anzupassen, um die Transparenz der Tätigkeiten im Bereich der Interessenvertretung zu gewährleisten. Zur Erleichterung der Registrierung und Durchsetzung sollten solche Register über einfache und klare Zugangsanforderungen verfügen. Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, **zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands** dafür zu sorgen, dass registrierungspflichtige Einrichtungen Daten, die bereits an andere nationale Register übermittelt wurden, nach Möglichkeit erneut verwenden können (Grundsatz der „einmaligen Erfassung“). Informationen über die mit dieser Richtlinie eingeführten Registrierungspflichten und -formalitäten sollten über das einheitliche digitale Zugangstor³⁵ zur Verfügung gestellt werden, mit dem eine einzige Anlaufstelle eingerichtet wird, bei der Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger Auskünfte über Vorschriften und Verfahren im Binnenmarkt erhalten.³⁶ Die wichtigsten Elemente der registrierten Daten wären öffentlich zugänglich und würden so unter uneingeschränkter Einhaltung der EU-Datenschutzvorschriften **Transparenz und eine verstärkte öffentliche Kontrolle** ermöglichen.³⁷

Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes³⁸ und Leitlinien der Venedig-Kommission des Europarats³⁹ würde die Richtlinie zudem **Schutzbestimmungen enthalten**, um zu vermeiden, dass Registrierungsanforderungen zur Einschränkung von Grundrechten und Grundfreiheiten wie der Meinungsäußerungs- und Vereinigungsfreiheit, der akademischen oder künstlerischen Freiheit oder zur unzulässigen Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Raums missbraucht werden. Erstens wären **unabhängige Aufsichtsbehörden** nur in hinreichend begründeten Fällen unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit berechtigt, begrenzte Eintragungen anzufordern. Die Aufsichtsbehörde sollte über eindeutig festgelegte und gebundene Befugnis verfügen und für Aufsichts- und Durchsetzungstätigkeiten zuständig sein, unter anderem für die Sicherstellung dessen, dass aus der Registrierung keine nachteiligen Folgen entstehen. Zweitens sollten **verhältnismäßige Geldbußen für Verstöße verhängt werden, die einer gerichtlichen Überprüfung und wirksamen Rechtsbehelfen unterliegen**, um mögliche abschreckende Wirkungen zu vermeiden. Mit der Richtlinie würde zum Austausch von Informationen zwischen Aufsichtsbehörden auch ein Rahmen für die Zusammenarbeit geschaffen.

³⁴ Dies lässt im Rahmen einer Sanktionsregelung der EU verhängte restriktive Maßnahmen unberührt.

³⁵ Eingerichtet im Rahmen der Verordnung (EU) 2018/1724.

³⁶ Zur weiteren Begrenzung des Verwaltungsaufwands sollten die nationalen Behörden sowie die Aufsichtsbehörden einerseits und die Kommission andererseits mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) in Verwaltungsfragen zusammenarbeiten und Informationen austauschen; das IMI wurde im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der EU-Länder in den Binnenmarkt betreffenden Politikbereichen eingerichtet. Eine gezielte Überarbeitung dieser Verordnung ist ebenfalls Teil dieses Pakets.

³⁷ Registrierte Einrichtungen können beantragen, dass alle bereitgestellten Informationen oder Teile davon nicht öffentlich zugänglich gemacht werden, wenn überwiegende, eine Zurückhaltung der Veröffentlichung rechtfertigende Interessen bestehen; zu ihnen können Erwägungen in Bezug auf Grundrechte zählen, wenn beispielsweise die Veröffentlichung solcher Informationen die Einrichtung oder ihre Angestellten bzw. Partnerverbände gefährden würde.

³⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

³⁹ Bericht der Venedig-Kommission über die Finanzierung von Vereinigungen CDL-AD(2019)002.

Eine vollständige Harmonisierung in den Bereichen, die in den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie fallen, würde die Mitgliedstaaten daran hindern, im Rahmen der harmonisierten Vorschriften zusätzliche Vorschriften beizubehalten oder einzuführen. Damit würde das Risiko voneinander abweichender und möglicherweise unverhältnismäßiger und repressiver nationaler Vorschriften und Praktiken weiter begrenzt.⁴⁰ Zugleich stünde es den Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der Subsidiarität frei, für Bereiche, die nicht unter die Richtlinie fallen, Vorschriften festzulegen, beispielsweise Vorschriften in Bezug auf Kontakte zwischen ihren Beamten und Interessenvertretern.

Dieser Vorschlag wäre ein erster entscheidender Schritt zur Bekämpfung ausländischer Einflussnahme auf der Grundlage eines Rahmens, der die Transparenzanforderungen im Binnenmarkt harmonisiert und einen Überblick über die in der EU vertretenen Interessen von Drittländern ermöglicht. Er stellt eine gezielte, angemessene Reaktion auf aktuelle Anliegen dar. Seine Umsetzung und insbesondere die Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit der Vorschriften müssten laufend überprüft werden und es müsste rechtzeitig bewertet werden, ob Überarbeitungen oder weitere Schritte, unter anderem auch im Hinblick auf den Handlungsbereich⁴¹, erforderlich sind; ebenso müsste die Möglichkeit der Schaffung eines Portals auf Unionsebene, das nationale Register miteinander verbindet, Gegenstand der Überlegungen sein. Parallel dazu wird die Kommission weiterhin die Reformen in den Mitgliedstaaten überwachen und unterstützen, damit die Transparenz bei der Lobbyarbeit gewährleistet werden kann. In den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit wird dies als Schlüsselement für die Förderung von Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Leben anerkannt⁴². Darüber hinaus wird die Kommission regelmäßige Sitzungen der Interessengruppen organisieren, um sich über die Anwendung der Vorschriften auszutauschen.

Auf EU-Ebene werden im **Transparenz-Register der EU**⁴³ Tätigkeiten erfasst, die von Interessenvertretern mit dem Ziel durchgeführt werden, Einfluss auf die Formulierung oder Umsetzung politischer Maßnahmen oder Rechtsvorschriften oder die Entscheidungsprozesse der EU-Organe zu nehmen. Bürgerinnen und Bürger sowie Interessengruppen können dort den möglichen Einfluss von Interessenvertretern auf Entscheidungsträger beobachten und auf diese Weise eine ethische, transparente Interessenvertretung fördern. Das Register wird durch einen **Verhaltenskodex** sowie interne Transparenzmaßnahmen in den EU-Organen ergänzt, in denen Zusammenkünfte und andere Interaktionen mit Lobbyisten geregelt werden.⁴⁴ Das Transparenz-Register der EU hat zwar einen anderen Anwendungsbereich als die vorgeschlagene Richtlinie⁴⁵, erfasst jedoch bereits Tätigkeiten ausländischer Einflussnahme,

⁴⁰ So könnten die Mitgliedstaaten beispielsweise daran gehindert werden, von den Einrichtungen, die in den Anwendungsbereich der Initiative fallen, zu verlangen, dass sie sich „als Organisation, die Unterstützung aus dem Ausland erhält“, registrieren lassen oder auf ihrer Website und in ihren Veröffentlichungen und anderem Pressematerial anzugeben, dass sie Organisationen sind, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten.

⁴¹ Eine Erweiterung des Anwendungsbereichs dieses Vorschlags auf alle Interessenvertretungen im Namen einer Einrichtung würde voraussichtlich 3,5 Millionen Einrichtungen betreffen.

⁴² Die Kommission richtete 2022 und 2023 in ihren jährlichen Berichten über die Rechtsstaatlichkeit Empfehlungen an eine Reihe von Mitgliedstaaten.

⁴³ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Mai 2021 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über ein verbindliches Transparenz-Register.

⁴⁴ [Transparenz-Register \(europa.eu\)](http://Transparenz-Register.europa.eu).

⁴⁵ Das Transparenz-Register ist ein allgemeines Lobbyregister, in dem an die EU-Organe gerichtete Interessenvertretungstätigkeiten erfasst werden. Eine Differenzierung nach Interessenvertretungen im Namen von Drittländern erfolgt nicht. Das Register gilt nicht für Lobbytätigkeiten, die sich an Behörden der Mitgliedstaaten richten. Seine rechtliche Struktur ist ebenfalls anders: Im Gegensatz zu den verbindlichen

wenn diese von ausländischen Einrichtungen ohne diplomatischen Status oder Einrichtungen, die im Namen von Drittländern Lobbyarbeit bei den EU-Organen betreiben, ausgeübt werden.⁴⁶ Sobald das Ergebnis der Beratungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die vorgeschlagene Richtlinie vorliegt, wird die Kommission prüfen, auf welche Weise Fragen wie die Doppelregistrierungen am besten gelöst werden können und ob mögliche Verknüpfungen zwischen den nationalen Registern im Rahmen der Richtlinie und dem Transparenz-Register entwickelt werden können.

Die vorgeschlagene Richtlinie würde die Vorschriften ergänzen, die im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste für digitale Dienste und nach dem Vorschlag für politische Werbung für Anbieter von Werbediensten und Herausgeber gelten, wobei der Anwendungsbereich hier ein anderer ist.⁴⁷ Die im Europäischen Forschungsraum vorgeschlagenen konkreten Präventivmaßnahmen zur Schaffung eines Bewusstseins für Einflussnahme aus dem Ausland und zum Aufbau von Resilienz im gesamten Sektor, die auf dem **Instrumentarium zur Bekämpfung ausländischer Einflussnahme auf Forschung und Innovation**⁴⁸ aufbauen, stellen ebenfalls eine Ergänzung dar. Sie steht auch im Einklang mit den Normen auf internationaler Ebene⁴⁹. Die Kommission wird auch Maßnahmen wie den **Austausch bewährter Verfahren** in Bezug auf die Information der Bürgerinnen und Bürger, die Stärkung der Resilienz und die aktive Einbeziehung des Themas der Einflussnahme auf den europäischen demokratischen Raum unterstützen, unter anderem durch Schulungen, Förderung der Medienkompetenz, Sensibilisierung und kritisches Denken. Darüber hinaus hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen⁵⁰ zur Unterstützung der Verwaltung der Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung von Reformen, der Antizipierung künftiger Trends und der Stärkung der Verwaltungszusammenarbeit zur Förderung demokratischer Strukturen eingeführt. Auch auf nationaler Ebene unternommene Anstrengungen, mit denen Reformen zur Stärkung demokratischer Strukturen und Prozesse vorangetrieben werden sollen, werden unterstützt.⁵¹

Mit diesem Vorschlag will die Kommission dazu beitragen, nicht nur in der EU, sondern auch auf globaler Ebene Standards für die kohärente, ausgewogene und verhältnismäßige Bekämpfung verdeckter ausländischer Einflussnahme unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte zu setzen. Da bei diesem Ansatz der Schwerpunkt auf Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht gelegt wird und gezielte, von strengen

nationalen Registern, die im Vorschlag vorgesehen sind, ist das Transparenz-Register im Allgemeinen freiwillig, obgleich die EU-Organe für bestimmte Arten von Tätigkeiten eine vorherige Registrierung verlangen.

⁴⁶ Dies würde Anwaltskanzleien, gewerbsmäßige Beratungsfirmen oder eigenständige Lobbyisten, die von Regierungen oder Behörden von Drittländern mit Lobbyarbeit bei Unionsorganen beauftragt werden, sowie Einrichtungen wie ausländische Agenturen, Investmentfonds und öffentlich-private Kooperationen ohne diplomatischen Status umfassen. Von diesen Akteuren wird erwartet, dass sie sich registrieren und Informationen über ihre Tätigkeiten bereitstellen; falls es sich um Vermittler handelt, wird erwartet, dass sie im Register ihre Kunden nennen und Angaben zu den durch ihre Tätigkeiten jährlich erzielten Beträgen machen.

⁴⁷ Siehe Abschnitt 3.1.

⁴⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Bekämpfung ausländischer Einflussnahme auf FuI („Tackling R&I Foreign Interference“) (SWD(2022) 12).

⁴⁹ Insbesondere die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung entwickelten Grundsätze für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit (OECD, 2009) und die Empfehlung des Europarats zur gesetzlichen Regulierung von Lobbytätigkeiten im Kontext der öffentlichen Willensbildung (Recommendation on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision-making) (CM/Rec(2017)2, 22. März 2017).

⁵⁰ COM(2023) 667 final, [Den europäischen Verwaltungsraum stärken](#).

⁵¹ Instrument für technische Unterstützung/[Unterstützung von Reformen \(europa.eu\)](#).

Schutzvorkehrungen begleitete Vorschriften eingeführt werden, wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Ausübung der Grundrechte und dem öffentlichen Interesse erreicht.

Das Verständnis des Phänomens der ausländischen Einflussnahme nimmt weltweit immer mehr zu und es werden zunehmend Maßnahmen zu seiner Bekämpfung ergriffen. In einer Reihe von Rechtsordnungen außerhalb der EU – beispielsweise in Australien, den Vereinigten Staaten, Kanada und dem Vereinigten Königreich – wurden Rechtsrahmen eingeführt oder vorbereitet, um die Transparenz der Einflussnahme ausländischer Regierungen durch spezifische Offenlegungs- und Registrationsanforderungen für die Lobbyarbeit im Namen ausländischer Regierungen zu regeln.

In anderen Rechtsordnungen wurden **Gesetze über „ausländische Agenten“** eingeführt, die über Transparenzanforderungen hinausgehen und die nachweislich Grundrechte und Grundfreiheiten verletzen. Mit solchen Gesetzen wurde das Ziel verfolgt, den zivilgesellschaftlichen Raum einzuhügeln, indem bestimmte Organisationen der Zivilgesellschaft und Verteidiger der Menschenrechte – die häufig auf Finanzmittel aus dem Ausland, auch der EU, angewiesen sind – stigmatisiert und eingeschüchtert und ihre Aktivitäten eingeschränkt werden. So ermächtigt beispielsweise das russische Gesetz über „ausländische Agenten“ die Behörden wirkungsvoll, die Arbeit unabhängiger zivilgesellschaftlicher Organisationen durch übergriffige Kontrollen, die unmittelbare Aufsicht über Programme und Veranstaltungen und die Drohung diese sowie nicht konforme Organisationen aufzulösen und gegen sie und ihre Mitglieder Strafverfahren einzuleiten – auch wenn die ausländische Unterstützung vollkommen transparent ist. Die Kennzeichnung als „ausländischer Agent“ im Rahmen solcher Gesetze beeinträchtigt die finanzielle Stabilität einer Organisation aufgrund der hohen Geldstrafen, die gegen diejenigen verhängt werden, die sich nicht an die Vorschriften halten. Zudem schadet sie ihrer Glaubwürdigkeit, denn sie geht mit Assoziationen von Spionage einher, was wiederum Gewalt – online und offline – gegen Mitglieder der betroffenen zivilgesellschaftlichen Organisationen auslösen kann. Solche Gesetze über „ausländische Agenten“ sind zutiefst undemokratisch und verstößen nachweislich gegen internationale Gesetze und Normen⁵².

Nicht alle Risiken einer Einflussnahme aus dem Ausland sind mit staatlichen Akteuren verbunden. Manche **nichtstaatlichen Einrichtungen** können ähnliche Taktiken anwenden, um Maßnahmen zu fördern, die unmittelbar gegen die Werte der EU verstößen, z. B. Maßnahmen, die darauf ausgelegt sind, Polarisierung zu verstärken und zu Hass anzustacheln. Dies trifft insbesondere auf das Internet zu, wie sich in jüngster Zeit durch eine explosionsartige Zunahme gewaltbereiter, extremistischer, hasserfüllter und spaltender Inhalte gezeigt hat.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, wachsam zu bleiben und untereinander sowie auf EU-Ebene Informationen über solche nichtstaatlichen Einrichtungen

⁵² Im Juni 2022 erging ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache [Ecodefence u. a. gegen Russland](#), in dem das Gericht ausführte, dass das Gesetz die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit verletze, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert sei. Die Venedig-Kommission hat auch entsprechende Stellungnahmen abgegeben: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=3271>. Die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte und die Sonderverfahren des Menschenrechtsrats haben bei mehreren Gelegenheiten ähnliche Bedenken in Bezug auf die Rechtsvorschriften geäußert und Russland aufgefordert, der Schikanierung, Kriminalisierung und Inhaftierung von Menschenrechtverteidigern sowie der erzwungenen Auflösung von Menschenrechtsorganisationen ein Ende zu setzen und die schwerwiegenden Einschränkungen der Meinungsäußerungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit aufzuheben. Die EU und ihre Delegationen haben dieses Gesetz ebenfalls aufs Schärfste verurteilt, siehe: [Erklärung der EU-27 zum 10. Jahrestag des Gesetzes über ausländische Agenten, Juli 2022](#).

auszutauschen, auch wenn sie nicht mit einer ausländischen Regierung verbunden oder von ihr abhängig sind. Im Einklang hiermit enthält die von der Kommission **vorgeschlagene Neufassung der Haushaltsordnung** einen neuen Grund für den Ausschluss von EU-Finanzmitteln wegen „Anstiftung zu Diskriminierung, Hass oder Gewalt“. Der neue Grund wäre auf Mittel anwendbar, die in direkter und indirekter Mittelverwaltung verausgabt werden, auch dann, wenn auf nationaler Ebene kein rechtskräftiges Urteil ergangen ist. Darüber hinaus führt die Kommission interne **Sensibilisierungsmaßnahmen** ein und entwickelt interne Arbeitsmethoden, um eine strengere **Kontrolle bei der Projektauswahl**⁵³ sicherzustellen.

3 DEN EUROPÄISCHEN AKTIONSPLAN FÜR DEMOKRATIE VORANBRINGEN

Der im Dezember 2020 angenommene Europäische Aktionsplan für Demokratie (EDAP) zielt darauf ab, die Widerstandskraft der Demokratien in der EU zu stärken und Leitaktionen für diejenigen Bereiche zu ermitteln, in denen unsere Systeme und unsere Bürgerinnen und Bürger am stärksten gefährdet sind. Mit diesen Aktionen soll die Integrität von Wahlen besser geschützt, Freiheit und Pluralismus der Medien gesichert und Desinformation bekämpft werden.⁵⁴ Im Aktionsplan wurde auch anerkannt, dass eine gesunde Demokratie die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger sowie eine aktive Zivilgesellschaft voraussetzt, und zwar nicht nur zu Zeiten von Wahlen, sondern jederzeit, und dass engagierte, informierte und mündige Bürgerinnen und Bürger und eine lebendige Zivilgesellschaft von entscheidender Bedeutung sind, um die Widerstandskraft unserer Demokratien, auch gegenüber Einflussnahme aus dem Ausland, zu gewährleisten.

Mit einer Erfassung des Stands der Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie (EDAP)⁵⁵ werden in diesem Abschnitt Bereiche hervorgehoben, in denen die EU angesichts bestehender und sich wandelnder Herausforderungen proaktiv handeln kann.

3.1 Schutz der Integrität von Wahlen und Förderung der demokratischen Teilhabe vor der Europawahl 2024 und darüber hinaus

Freie und faire Wahlen sind zentraler Bestandteil unserer Demokratie. Wenn hier keine Maßnahmen ergriffen werden, können Risiken für den Wahlprozess sowohl den Prozess an sich verzerren als auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Fairness und Integrität von Wahlen untergraben.

Zusammen mit dieser Mitteilung legt die Kommission eine **Empfehlung für inklusive und stabile Wahlverfahren in der Europäischen Union und für die Stärkung des europäischen Charakters und eine effiziente Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament** vor.⁵⁶ Sie richtet sich an die Mitgliedstaaten, die europäischen und nationalen politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkampforganisationen im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Wahlen im Allgemeinen und im Hinblick auf die bevorstehende Europawahl im Besonderen. Ihr Ziel ist die Förderung hoher demokratischer Standards für Wahlen in der EU

⁵³ Siehe Fünfter Fortschrittsbericht über die Umsetzung der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion (COM(2022) 745 vom 13.12.2022).

⁵⁴ Dies schließt auch die Manipulation von Informationen und die Einflussnahme aus dem Ausland ein.

⁵⁵ Eine umfassende Übersicht und weitere Informationen sind auch dem Anhang zu entnehmen.

⁵⁶ C(2023) 8626.

sowie die Unterstützung einer hohen Wahlbeteiligung, einer inklusiven Beteiligung, einer einfachen und gleichberechtigten Ausübung des Wahlrechts sowie stabiler Wahlverfahren. Zu diesem Zweck wurden besondere Empfehlungen zur **Förderung der Wahlbeteiligung und der inklusiven Beteiligung** mit besonderem Schwerpunkt auf der Gleichstellung der Geschlechter und der Berücksichtigung der Bedürfnisse bestimmter Gruppen aufgenommen.⁵⁷

Die **Cybersicherheit von Wahltechnologien** bedarf der ständigen Verbesserung. In der Empfehlung werden in Anbetracht der in der überarbeiteten Richtlinie über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der gesamten Union (NIS-2-Richtlinie)⁵⁸ und der Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen⁵⁹ festgelegten Anforderungen spezielle Vorschläge zur Gewährleistung der Sicherheit, Integrität und Stabilität von Wahlen und wahlbezogenen Einrichtungen und Infrastrukturen dargelegt. Aufbauend auf den ersten Erfahrungen aus dem Jahr 2019⁶⁰ fand am 21. November 2023 eine neue EU-Planübung statt, an der die Kommission, das Europäische Parlament, die Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit und die Mitgliedstaaten teilnahmen. Die NIS-Kooperationsgruppe sollte auch die Überprüfung des Kompendiums zur Cybersicherheit von Wahltechnologien fortsetzen, um sicherzustellen, dass es mit der sich wandelnden Bedrohungslage Schritt hält.

Neben der unmittelbaren Gefahr für die Wahlinfrastruktur stellt die vorsätzliche und koordinierte Manipulation des Informationsumfelds durch ausländische staatliche Akteure ebenso eine Bedrohung für die Demokratie und die Sicherheit dar. Es gibt zahlreiche Berichte über groß angelegte koordinierte Anstrengungen, bei denen unterschiedliche Taktiken, Techniken und Verfahren wie die Nutzung unechter Konten in sozialen Medien, der Einsatz des „Gefällt mir“-Buttons, Kommentaren oder das Teilen von Informationen zur künstlichen Steigerung ihrer Sichtbarkeit, die Verbreitung von Desinformation durch manipulierte audiovisuelle Inhalte wie Deepfakes⁶¹ oder die verdeckte Ansprache von Wählern, um sie zu beeinflussen und das Wahlergebnis zu manipulieren, miteinander kombiniert werden. Darüber hinaus kann es in Abstimmung mit Aktivitäten in anderen Bereichen, beispielsweise Cyber-Bedrohungen bei „Hack-and-leak“-Operationen, zur Manipulation von Informationen kommen. Aus diesem Grund wird auf der Grundlage der Eurobarometer-Daten in der Empfehlung eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz **wahlbezogener Informationen vor Manipulation und Desinformation**⁶² vorgeschlagen.

⁵⁷ In der Empfehlung werden bestimmte Gruppen berücksichtigt, darunter Menschen mit Behinderungen, jüngere Wählerinnen und Wähler, mobile Bürgerinnen und Bürger sowie durch Ausgrenzung gefährdete Menschen. Darüber hinaus hat die Kommission, wie in der Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 (COM(2021) 101 vom 3.3.2021) angekündigt, einen Leitfaden für gute Wahlpraxis erstellt, der sich mit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen befasst ([Guide of good electoral practice addressing the participation of citizens with disabilities](#)).

⁵⁸ Richtlinie (EU) 2022/2555 vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union.

⁵⁹ Richtlinie (EU) 2022/2557 vom 14. Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen.

⁶⁰ Eine erste EU-Planübung wurde im April 2019 mit dem Ziel organisiert, zu prüfen, wie wirkungsvoll die Reaktionspraktiken und Krisenpläne der Mitgliedstaaten und der EU waren, und um Wege zu ermitteln, wie Vorfälle im Bereich der Cybersicherheit, die Auswirkungen auf die Europawahl haben könnten, verhindert, erkannt und abgemildert werden können.

⁶¹ Deepfakes bezeichnen Bilder bzw. Audio- oder Videoinhalte, die von Systemen künstlicher Intelligenz erzeugt oder manipuliert wurden und beträchtliche Ähnlichkeit mit existierenden Personen, Orten oder Ereignissen aufweisen, sodass sie einer Person fälschlicherweise als echt erscheinen könnten. Mit dem Vorschlag für das KI-Gesetz – COM(2021) 206 – würde die Kennzeichnung von KI-Inhalt und die Offenlegung seines Ursprungs sichergestellt.

⁶² In einer Eurobarometer-Umfrage, in der die Befragten gebeten wurden, die wichtigsten Aspekte freier und fairer Wahlkampagnen zu bewerten, betrafen die häufigsten Antworten i) Debatten und Kampagnen, in

Eine freie und faire demokratische Debatte beruht auf Rechtmäßigkeit und Fairness. **Überwachungsinstrumente** können unter bestimmten Voraussetzungen von Behörden aus Gründen der nationalen Sicherheit genutzt werden, die Nutzung von Spähsoftware zur Gewinnung eines politischen Vorteils ist jedoch etwas ganz Anderes. In der Empfehlung wird betont, dass Überwachungsinstrumente niemals dazu genutzt werden sollten, Einfluss auf die demokratische Debatte zu nehmen; der Einsatz solcher Instrumente gegen politische Akteure und Journalisten mit dem Ziel politischer Gewinne ist inakzeptabel. Die Kommission hat stets deutlich gemacht, dass der Begriff der nationalen Sicherheit im Einklang mit den in der EU-Rechtsprechung festgelegten Kriterien ausgelegt werden sollte. In den Länderkapiteln des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit wird dieses Thema behandelt, insofern es um das Funktionieren der institutionellen Kontrolle und Gegenkontrolle geht. Der Vorschlag für ein europäisches Medienfreiheitsgesetz enthält zudem starke Schutzbestimmungen bezüglich des Einsatzes von Spähsoftware gegen Medien, Journalisten und ihre Familien⁶³. Das Europäische Parlament hat mit einem Untersuchungsausschuss zur Untersuchung des Einsatzes von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware (PEGA-Ausschuss) einen wichtigen Arbeitsschwerpunkt im Bereich Spähsoftware eingerichtet. In seiner Entschließung vom Juni 2023 verurteilte das Parlament den rechtswidrigen Einsatz von Spähsoftware aufs Schärfste und forderte Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene⁶⁴. Die Kommission bereitet derzeit eine nicht legislative Initiative vor, in der einerseits die Grenzen und andererseits das Zusammenspiel zwischen EU-Recht – insbesondere dem Besitzstand auf dem Gebiet des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre – und nationaler Sicherheit geklärt werden.⁶⁵

denen Hetze, Manipulation und Lügen vermieden werden, ii) die Notwendigkeit, dass Kandidaten und politische Parteien gleichberechtigte Zugangsmöglichkeiten zu den Medien zu haben, und iii) Wähler, die wissen, wer Kandidaten und politische Parteien finanziert. Siehe Flash Eurobarometer 522 (2023) zum Thema „Demokratie“ bzw. Flash Eurobarometer 528 (2023) zum Thema „Bürgerschaft und Demokratie“.

⁶³ COM(2022) 457 final.

⁶⁴ [P9 TA\(2023\)0244](#) Prüfung des Einsatzes von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware (Empfehlung).

⁶⁵ Siehe: [Commission response to the European Parliament Recommendation following the investigation of alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to the use of Pegasus and equivalent surveillance spyware](#) (Antwort der Kommission auf die Empfehlung des Europäischen Parlaments nach der Prüfung von behaupteten Verstößen gegen das Unionsrecht und Missständen bei dessen Anwendung im Zusammenhang mit dem Einsatz von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware).

1

Leitmaßnahmen zum Schutz des demokratischen Prozesses und der Integrität von Wahlen seit 2020

| 2020

| 2021

| 2022

| 2023

| 2024 →

Vorschlag für eine Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (politische Einigung erreicht am 06.11.2023)



Gemeinsamer Mechanismus für die Resilienz von Wahlen



Vorschlag für die Überarbeitung der Vorschriften über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen



Initiative „Team Europa Demokratie“



Empfehlung zu inklusiven und resilienten Wahlprozessen in der Europäischen Union und zur Stärkung des europäischen Charakters und der effizienten Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament 2024



EU-Planübung zur Prüfung der Reaktion der EU auf Vorfälle im Bereich der Cybersicherheit im Vorfeld der Europawahlen 2024



Inkrafttreten des Gesetzes über digitale Dienste



Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung harmonisierter Transparenzanforderungen im Binnenmarkt in Bezug auf die Interessenvertretung im Namen von Drittländern



Erwartete Annahme und Inkrafttreten vorgeschlagener Rechtsvorschriften



Unterstützung der EU für:

- die Förderung der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Unterstützung zwischen Mitgliedstaaten zur Gewährleistung resilenter Wahlprozesse
- das Europäische Kooperationsnetz für Wahlen
- Kooperationsgruppe für Netz- und Informationssysteme (NIS)
- Internationale Zusammenarbeit
- Wahlbeobachtungsmethodik

Weitere Empfehlungen umfassen die Nutzung von Wahlkampfzusagen und Verhaltenskodizes durch politische Parteien, um die **Integrität von Wahlen und faire Wahlkampagnen** zu

fördern; des Weiteren werden Anstrengungen zur Gewährleistung **der Transparenz politischer Werbung** und die Förderung der **Wahlbeobachtung** als wirksames Mittel empfohlen, um die Bürgerinnen und Bürger zur aktiven Beteiligung am Wahlprozess zu ermutigen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in Wahlen zu erhöhen. Ebenfalls behandelt wird die Finanzierung politischer Parteien und Stiftungen im Hinblick auf eine Eingrenzung des Risikos einer verdeckten ausländischen Einflussnahme, unter anderem durch verdeckte Spenden, mit dem Ziel die Rahmenbedingungen im Wahlprozess zu verzerren.

Die Empfehlung baut auf den entscheidenden Schritten auf, die die Kommission seit 2020 unternommen hat, um Schlupflöcher zu schließen und sicherzustellen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger ihr eigenes Urteil bilden und Wahlentscheidungen in einem öffentlichen Raum treffen können, in dem eine Vielzahl von Meinungen frei von in- oder ausländischer Einflussnahme geäußert werden kann.

Was den digitalen Raum betrifft, so werden in den Vorschriften des **Gesetzes über digitale Dienste**⁶⁶ die Verantwortlichkeiten von Online-Plattformen und Suchmaschinen bei der Bewältigung der Risiken für den zivilgesellschaftlichen Diskurs und die Wahlprozesse dargelegt, die sich aus der Funktionsweise, Gestaltung oder Nutzung ihrer Dienste ergeben, unter anderem durch Desinformation, unechte Nutzung oder Taktiken, die künstlich erzeugte Inhalte beinhalten. Die Vorschriften sehen auch mehr Transparenz und die Unterstützung der Menschen beim Treffen fundierter Entscheidungen über die Informationen, die sie online sehen, vor. Darüber hinaus wird die **Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung**⁶⁷ eine bessere öffentliche Kontrolle und Rechenschaftspflicht in Bezug auf politische Werbedienstleistungen ermöglichen, unter anderem durch ein europäisches öffentliches Archiv für politische Online-Anzeigen; ferner wird sie strengere Bedingungen für die Verwendung personenbezogener Daten für die Zielgruppenansprache und die Bereitstellung politischer Werbung einführen. Um der Gefahr der Einflussnahme aus dem Ausland entgegenzuwirken, wird mit der Verordnung auch das Sponsoring politischer Werbung durch Akteure aus Drittländern in den drei Monaten vor Wahlen oder Referenden verboten. Zudem wird die Rolle der europäischen politischen Parteien und Fraktionen bei der Europawahl anerkannt. Im Jahr 2021 schlug die Kommission ferner eine **Überarbeitung der Vorschriften über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen** vor.⁶⁸ Der Vorschlag zielt darauf ab, europäischen politischen Parteien mehr Möglichkeiten zu geben, ihrer Rolle beim Aufbau und der Förderung eines wahrhaft europäischen politischen Raums gerecht zu werden, und gleichzeitig ihr Handeln vor Einflussnahme aus dem Ausland zu schützen. Die Durchsetzung dieser Vorschriften hat für die Kommission oberste Priorität. Was das Gesetz über digitale Dienste betrifft, so beaufsichtigt die Kommission die Anwendung der Vorschriften durch sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen und setzt sie durch.

Obwohl die Organisation nationaler Wahlen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, stützt sie sich auf internationale Standards und unterliegt dem umfassenderen Rahmen des EU-Rechts. Eine verstärkte **gegenseitige Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten** ist inzwischen gut etabliert; dabei steht die Arbeit von Gremien wie dem Europäischen Kooperationsnetz für Wahlen im Mittelpunkt, wobei zur Förderung der Informationssicherheit und zur Bekämpfung von Desinformation auch EU-Strukturen genutzt

⁶⁶ [EUR-Lex – 32022R2065 – DE – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁶⁷ COM(2021) 731 final. Am 6. November 2023 erzielten das Europäische Parlament und der Rat eine vorläufige Einigung. Die förmliche Annahme wird für Anfang 2024 erwartet. Während das gesamte Regelwerk 18 Monate nach seinem Inkrafttreten gelten wird, werden Bestimmungen wie die Nichtdiskriminierungsklausel und die Begriffsbestimmungen sofort, noch vor der Europawahl, wirksam.

⁶⁸ COM(2021) 734 final.

werden. Zur Vorbereitung der Wahl zum Europäischen Parlament organisierte die Kommission im Oktober 2023 eine hochrangige Veranstaltung zu Wahlen, bei der Mitgliedstaaten, EU-Organe, nichtstaatliche Organisationen und Hochschulen zusammenkamen, um Ideen zur Förderung der Wahlbeteiligung, zur Stabilität der Wahlsysteme und zu fairen, inklusiven Wahlen in der gesamten Union vorzustellen.

Im Januar 2022 wurde ein **Gemeinsamer Mechanismus für die Stabilität von Wahlen** ins Leben gerufen, dessen Ziel darin besteht, durch den Austausch zwischen Experten, insbesondere über Desinformation und Cyberbedrohungen, in den Mitgliedstaaten Kapazitäten für die Bewältigung von Risiken für Wahlen aufzubauen. Der Mechanismus wurde auch dazu genutzt, die Erstellung des Kompendiums über die elektronische Stimmabgabe und andere IKT-Praktiken⁶⁹ zu unterstützen; darüber hinaus wurde er für gezielten Austausch über die Frage genutzt, wie bei Wahlen die Gleichbehandlung und eine ausgewogene Berichterstattung in den Medien sichergestellt werden kann. Austausche zwischen nationalen Parlamenten könnten ebenfalls ein wertvoller Weg zum Erfahrungsaustausch sein und die Kommission wird solche Austausche fördern.

In den letzten Jahren hat die EU ihre Methodik der externen **Wahlbeobachtung** verfeinert, unter anderem durch gemeinsame Leitlinien auf der Grundlage internationaler Standards, die ihre Fähigkeit zur Bewältigung der Nutzung neuer Technologien im Wahlprozess konsolidieren. Bewährte Verfahren werden regelmäßig im Rahmen des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen und im Kontext der Grundsatzzerklärung für die internationale Wahlbeobachtung erörtert.

Allerdings handelt die EU nicht isoliert. Im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie hat die Kommission ihre Bemühungen fortgesetzt, zur **Stärkung der Resilienz in Drittländern** beizutragen, um Gesellschaften und Behörden besser mit den Mitteln für eine Reaktion auf gemeinsame externe Bedrohungen des demokratischen Prozesses auszustatten. Anstrengungen dieser Art stellen eine Priorität in der Erweiterungspolitik der EU dar.⁷⁰ Die EU fördert auch die **internationale Zusammenarbeit** in Wahllangelegenheiten zwischen EU-Netzen, Partnerländern und internationalen Organisationen wie dem Europarat, der UNESCO und der OSZE.⁷¹ Der Europäische Auswärtige Dienst führt in enger Abstimmung mit anderen internationalen und regionalen Beobachtungsorganisationen Wahlbeobachtungseinsätze durch. Er ergänzt diese Tätigkeiten durch die gezielte Unterstützung von Regierungen, der Zivilgesellschaft und von unabhängigen Medien, um einen Beitrag zur Stärkung der Widerstandskraft gegenüber ausländischer Informationsmanipulation und Einflussnahme sowie zur Verhinderung dieser und zur Abschreckung davon zu leisten, wobei unter anderem Einblicke in die Art und Weise, wie diese Art von ausländischer Informationsmanipulation und Einflussnahme im Zusammenhang mit Wahlen schon eingesetzt wurde, gewährt werden. Die Maßnahmen der EU umfassten auch die Teilnahme an den beiden Gipfeltreffen für

⁶⁹ [Compendium on e-Voting and other ICT Practices](#) (Kompendium über die elektronische Stimmabgabe und andere IKT-Praktiken).

⁷⁰ In der überarbeiteten Erweiterungsmethode der EU sind Fortschritte bei Reformen im Zusammenhang mit der Wahrung von Grundwerten wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit von entscheidender Bedeutung für die Bestimmung des allgemeinen Fortgangs des Beitrittsprozesses.

⁷¹ Die EU hat im Laufe der letzten zehn Jahre Wahlunterstützungsprojekte im Wert von über 380 Mio. EUR finanziert. Diese länderbezogenen Maßnahmen werden durch weltweite Demokratieprogramme wie der im Dezember 2021 ins Leben gerufenen Initiative „Team Europa Demokratie“ (Team Europe Democracy, TED), die Aktionen der EU und der Mitgliedstaaten koordiniert, unterstützt. Das Programm zur Initiative „Jugend und Frauen in der Demokratie“ fördert die zivilgesellschaftliche und politische Teilhabe in der gesamten Welt, insbesondere in Bereichen wie der Wahlbeobachtung und der demokratischen Reformen.

Demokratie⁷² und die finanzielle Unterstützung von Kapazitätsaufbau und Wahlreformen, unter anderem auch in den Ländern in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU⁷³.

3.2 Stärkung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus

Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat uns auch auf dramatische Weise vor Augen geführt, welch wesentliche Rolle Journalisten bei der Information der Bürgerinnen und Bürger über die Realität vor Ort spielen. Die russischen Behörden betreiben eine systematische Maßregelung und Zensur unabhängiger Medien, die bei der Bekämpfung von Propaganda nach wie vor von entscheidender Bedeutung sind.

Im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie sind die Anstrengungen der EU zum Schutz der Freiheit der Medien und zur Bekämpfung von Desinformation zwei Seiten einer Medaille. Im Rahmen dieser Vision schlug die Kommission wichtige neue Initiativen zur **Verbesserung der Sicherheit von Journalisten**⁷⁴ und zum Schutz von Journalisten und Verteidigern der Menschenrechte vor der **missbräuchlichen Nutzung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung** (strategic lawsuits against public participation, SLAPP) vor.⁷⁵ Mit der Richtlinie zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung wird ein System wirkungsvoller verfahrensrechtlicher Garantien für grenzübergreifende SLAPP-Klagen eingeführt, das Gerichte in die Lage versetzt, sich mit missbräuchlichen Rechtsstreitigkeiten zu befassen und von möglichen neuen SLAPP-Klagen abzuschrecken. Die Richtlinie enthält Vorschriften, die eine frühzeitige Abweisung solcher Klagen erlauben und wirksame Rechtsbehelfe für die Opfer von strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung vorsehen. Diese Vorschriften bilden zusammen mit der entsprechenden Empfehlung ein starkes Maßnahmenpaket zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung und zum Schutz der öffentlichen Teilhabe und der Freiheit der Meinungsäußerung in der EU. Die Kommission schlug außerdem vor, gewisse Aspekte der die Mediendienste betreffenden nationalen Vorschriften im Rahmen des **Europäischen Medienfreiheitsgesetzes** zu harmonisieren. Der Vorschlag hat zum Ziel, sich mit fragmentierten nationalen Regulierungsansätzen in Bezug auf Medienfreiheit und Medienpluralismus sowie mit der redaktionellen Freiheit auseinanderzusetzen und die freie Erbringung von Mediendiensten innerhalb des Binnenmarkts sicherzustellen. Ein weiterer Schwerpunkt wird auf die Unabhängigkeit und solide Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien sowie auf die **Transparenz von Medieneigentum und die Vergabe staatlicher Werbeaufträge** – beides wichtige Ziele im Europäischen Aktionsplans für Demokratie – gelegt. Nach den neuen Bestimmungen müssten Mitgliedstaaten auch die Auswirkung nationaler Maßnahmen und Medienkonzentrationen auf die Freiheit und den Pluralismus der Medien prüfen. Hinsichtlich der Verbreitung von Mediengängen im Online-Umfeld baut der Vorschlag für ein

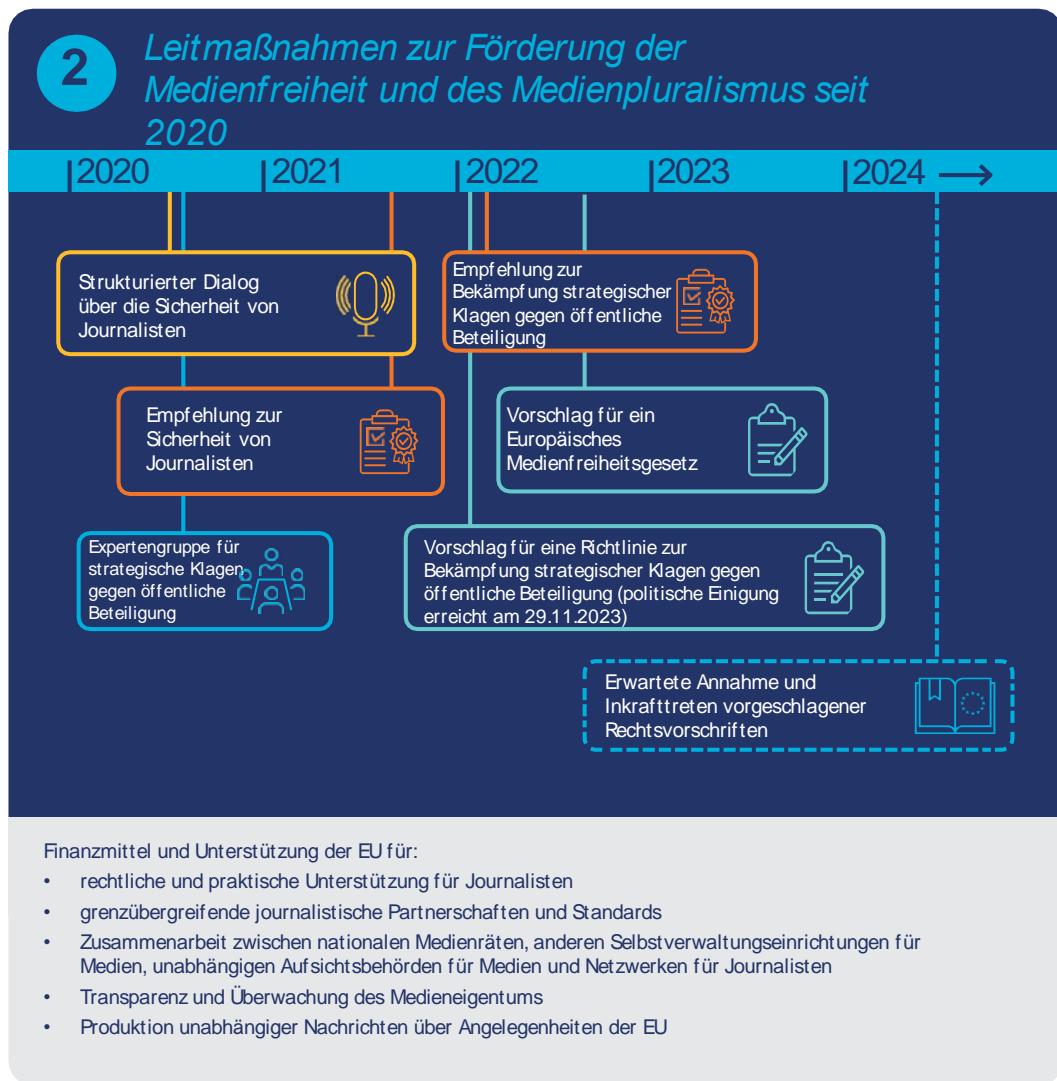
⁷² Die Teilnahme der EU an den [Gipfeltreffen für Demokratie](#) in den Jahren 2021 und 2023 bot die Gelegenheit zur Verstärkung der Allianzen für Demokratie und der öffentlichen Darstellung der Arbeit, die die EU für die Unterstützung der Demokratie auf weltweiter Ebene geleistet hat. Weitere Informationen sind dem Anhang zu entnehmen.

⁷³ Ein Beispiel ist ein Projekt zur Förderung von Wahlreformen in den Ländern des westlichen Balkans, das bis Mitte 2024 läuft (Haushalt von 1,715 Mio. EUR) und vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) durchgeführt wird.

⁷⁴ C(2021) 6650 vom 16. September 2021.

⁷⁵ COM(2022) 177 final und C(2022) 2428 vom 27. April 2022. Am 30. November erzielten das Europäische Parlament und der Rat eine vorläufige politische Einigung über die Richtlinie zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung (Anti-SLAPP-Richtlinie). Die Kommission arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um sie bei der Umsetzung der Empfehlung zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung zu unterstützen.

Europäisches Medienfreiheitsgesetz auf dem durch das **Gesetz über digitale Dienste** geschaffenen horizontalen Rahmen auf.



Die Kommission bewertet Medienfreiheit und Medienpluralismus außerdem in ihrem jährlichen **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit**. In dem Bericht werden in den Mitgliedstaaten stattfindende Entwicklungen im Hinblick auf Themen wie die Unabhängigkeit der nationalen Medienaufsichtsbehörden, die Transparenz von Medieneigentum, die Fairness und Transparenz staatlicher Werbung, die Verwaltung öffentlich-rechtlicher Medien und die bestehenden Rahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Journalisten ausführlich behandelt. Dieses Vorhaben basiert auf einem ständigen Dialog mit den zuständigen Behörden und Interessenträgern der Mitgliedstaaten und hat dazu geführt, dass auf nationaler Ebene eine Reihe von Reformen eingeleitet wurde.⁷⁶

Die **finanzielle Tragfähigkeit der Medien** ist ein wichtiger Faktor für redaktionelle Integrität und die Unabhängigkeit der Medien.⁷⁷ Seit der Annahme des **Aktionsplans für die Medien und den audiovisuellen Sektor** im Dezember 2020⁷⁸ hat die Kommission insbesondere mit Maßnahmen zur Steigerung privater Investitionen in Nachrichtenmedien ihre Unterstützung für die Medienresilienz ausgebaut. Der Aktionsplan für die Medien und den audiovisuellen Sektor rief dazu auf, die Maßnahmen und die Unterstützung für den Sektor der Nachrichtenmedien durch das Angebot eines besseren Zugangs zu Darlehen und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Medien zu bündeln; auch wird die Einrichtung und Umsetzung eines Datenraums für Medien vorgeschlagen.

Die Kommission verstärkte darüber hinaus die **Finanzmittel** für Organisationen der Nachrichtenmedien. Im Rahmen des Programms Kreatives Europa 2021–2027 wurden rund 75 Mio. EUR für Projekte und Initiativen zur Förderung von Medienpluralismus, Journalismus und Medienkompetenz bereitgestellt. Zu den Maßnahmen zählen die Überwachung des Medienpluralismus sowie die Unterstützung von Medienräten, eines Krisenreaktionsmechanismus für Medienfreiheit und spezieller Bereiche wie Investigativjournalismus oder lokale Berichterstattung. Da die Nachfrage nach Finanzmitteln die im Rahmen des Programms Kreatives Europa verfügbaren Mittel übersteigt, wird die Kommission weiterhin nach Wegen zur Unterstützung dieser Bereiche suchen.⁷⁹

Da die EU die Unterstützung und den Schutz für die Freiheit der Medien innerhalb der EU verstärkt, tut sie dies auch im Ausland, wobei sie die Länder in direkter Nachbarschaft besonders berücksichtigt.⁸⁰ Im Zusammenhang mit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die EU **Mittel zur Unterstützung von Journalisten und Medien in der Ukraine** im Wert

⁷⁶ Siehe COM(2023) 800 final.

⁷⁷ Empfehlung (EU) 2022/1634 der Kommission vom 16. September 2022 zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum (C(2022) 6536). Siehe auch die Mitteilung zu den Aussichten der europäischen Medienbranche COM(2020) 784 final.

⁷⁸ COM(2020) 784 final.

⁷⁹ Weitere Einzelheiten und Beispiele für die Finanzierung sind dem Anhang zu entnehmen.

⁸⁰ Im Rahmen des Programms „Europa in der Welt – Menschenrechte und Demokratie“ 2021–2027 sind schätzungsweise 185 Mio. EUR für die Unterstützung unabhängiger Medien und die Nutzung der Digitalisierung weltweit vorgesehen. Die neue Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarung zum Schutz unabhängiger Medien wurde im Oktober 2023 ins Leben gerufen und soll nichtstaatlichen Organisationen, die sich für den Schutz des unabhängigen Journalismus und die Bekämpfung von Desinformation weltweit einsetzen, nachhaltige Unterstützung leisten. Im Zusammenhang mit der Erweiterung unterstützen zahlreiche regionale Programme Medienfreiheit und Medienpluralismus, beispielsweise das Medienprogramm der Länder des westlichen Balkans mit einem Budget von 40,5 Mio. EUR. Weitere Informationen sind dem Anhang zu entnehmen.

von 30 Mio. EUR bereitgestellt. Auch die Unterstützung für russische unabhängige Medien wurde erhöht und muss langfristig aufrechterhalten werden.⁸¹

Zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat wurde eine vorläufige politische Einigung über die vorgeschlagene Richtlinie zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung erzielt. Es wird davon ausgegangen, dass auch die Mitgesetzgeber in Kürze eine Einigung über das Europäische Medienfreiheitsgesetz erzielen. Die Um- und Durchsetzung der neuen Vorschriften werden **wichtige nächste Schritte** sein. Die Mitgliedstaaten sollten sich außerdem weiterhin für die umfassende Umsetzung der Empfehlung zur Sicherheit von Journalisten und der Empfehlung zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung einsetzen. Mehrere Fälle missbräuchlicher Klagen, die von Drittländern oder in deren Namen angestrengt wurden, unterstreichen darüber hinaus, wie wichtig starke EU-weite Vorschriften zur Eindämmung solcher strategischen Klagen und zum Schutz des demokratischen Raums sind.

3.3 Bekämpfung von Desinformation sowie Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland

Der Schutz der europäischen Demokratien vor den Bedrohungen und schädlichen Auswirkungen von Desinformation, Informationsmanipulation und Einflussnahme, insbesondere durch ausländische Akteure, war in den letzten Jahren eine Priorität der EU.⁸²

Mit solchen **Operationen der manipulativen Einflussnahme** und **Desinformationskampagnen** wird der Zweck verfolgt, die demokratische Debatte zu untergraben und die gesellschaftliche Spaltung zu verschärfen. Diese Operationen sind häufig finanziell gut ausgestattet und staatlich gefördert; ausgeführt werden sie von feindlichen Akteuren und stellen somit eine Bedrohung der Sicherheit für die EU-Demokratien dar.⁸³ Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Gefahr für den europäischen Informationsraum verdeutlicht und erhöht, da der Kreml in zunehmendem Maße Desinformationskampagnen führt und Einflussnahme ausübt und dies als strategisches, abgestimmtes Instrument zur Bedrohung der Sicherheit und Demokratie sowie zur Unterstützung seines Angriffskrieges nutzt.⁸⁴ Der Konflikt im Mittleren Osten, der auf die terroristischen Angriffe der Hamas in Israel folgte, löste ebenfalls weitverbreitete

⁸¹ Die Kommission hat dieses Jahr eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für ein Pilotprojekt veröffentlicht, mit dem im Exil arbeitende unabhängige Medien und Journalisten aus der Ukraine sowie aus Belarus und Russland, die ihren Sitz verlegt haben und von Mitgliedstaaten aus arbeiten, unterstützt werden sollen, damit sie weiterhin Inhalte produzieren und sie ohne redaktionelle Einflussnahme bei ihrem Publikum verbreiten können.

⁸² Neben dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie selbst bieten auch die Arbeit des Sonderausschusses des Europäischen Parlaments zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse sowie die Schlussfolgerungen des Rates zur Manipulation von Informationen und Einmischung aus dem Ausland vom 18. Juli 2022, zu ergänzenden Anstrengungen zur Stärkung der Resilienz und Abwehr hybrider Bedrohungen vom 10. Dezember 2019 und zur Stärkung der Resilienz und Abwehr hybrider Bedrohungen, einschließlich der Desinformation, im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 15. Dezember 2020 weitere Informationen.

⁸³ https://www.eeas.europa.eu/countering-disinformation/tackling-disinformation-information-work-eeas-strategic-communication_en?s=2803

⁸⁴ Unterstellungen, dass die EU-Sanktionen der Grund für Lebensmittelknappheiten seien, und Versuche, den UN-Sicherheitsrat zur Informationsmanipulation zu missbrauchen, sind nur zwei Beispiele, die zeigen, wie solche Aktivitäten die internationale Gemeinschaft und die internationale Zusammenarbeit ins Visier nehmen können.

Desinformations- und Hasskampagnen aus.⁸⁵ Verschärft wird dies durch die Digitalisierung, zu der auch Gestaltungselemente auf Online-Plattformen, die die Verbreitung von Desinformation mit beispielloser Geschwindigkeit und Effizienz ermöglichen, sowie neue, durch künstliche Intelligenz betriebene Tools, die von böswilligen Akteuren genutzt werden können, gehören.

Auf die Frage, wie oft sie ihrer Meinung nach Desinformation ausgesetzt waren, antworteten 35 % der Befragten in einer kürzlich durchgeführten Eurobarometer-Umfrage mit „häufig“ oder „sehr häufig“ und bei 33 % lautete die Antwort „manchmal“. Die Befragten empfanden soziale Online-Netzwerke als vorrangiges Medium, über das sie am häufigsten zum Ziel wurden (64 %), gefolgt von Fernsehen (36 %), Online-Zeitungen und Nachrichtenmagazinen (22 %) sowie Video-Sharing Websites (21 %).⁸⁶

Die EU hat im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie ihre Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Fähigkeit zur Reaktion auf diese neue, sich wandelnde Bedrohungslage – sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene – verstärkt. **Die bestehende Zusammenarbeit innerhalb der Kommission sowie zwischen den Organen und Einrichtungen der EU und darüber hinaus wurde** unter Einbeziehung maßgeblicher Interessenträger in der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Privatwirtschaft sowie internationaler Partner **ausgebaut**. Mittels des **Netzes zur Bekämpfung von Desinformation** der Kommission stärkte die EU ihre strategische Kommunikation gegen Desinformation. Das vom EAD geführte **Schnellwarnsystem** sorgte weiterhin für ein gemeinsames Lagebewusstsein und ließ Mitgliedstaaten, EU-Organe und internationale Partner an wirksamen Herangehensweisen bei der Reaktion auf die Bedrohung durch ausländische Informationsmanipulation und Einflussnahme⁸⁷ teilhaben. Zu den Initiativen zählen die Aufdeckung, die aktive Entlarvung von Desinformation (Debunking) und die Warnung davor (Prebunking), gezielte Kampagnen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie sowie eine umfassende, konstante Reaktion auf die vom russischen Staat geförderte Desinformation im Zusammenhang mit seinem Angriffskrieg gegen die Ukraine.⁸⁸ Die Ergebnisse zeigten sich in der Fähigkeit, Herausforderungen schneller und besser abgestimmt wirksam begegnen zu können. Dies leistete zudem einen deutlichen Beitrag zur demokratischen Widerstandskraft.

Die internationale Zusammenarbeit wurde mit Unterstützung des Krisenreaktionsmechanismus der G7⁸⁹ gestärkt und die enge Zusammenarbeit mit der NATO wurde fortgesetzt, wobei ausländische Informationsmanipulation und Einflussnahme als eine der wichtigsten sicherheitspolitischen Bedrohungen für die Kooperation zwischen der EU und der NATO⁹⁰ hervorgehoben wurde. Der EU-US-Handels- und Technologierat und die Gemeinsame

⁸⁵ Die Kommission führt derzeit Verhandlungen über einen neuen Verhaltenskodex zur Bekämpfung von illegaler Online-Hetze und strebt an, ihn Anfang 2024 als Verhaltenskodex im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste einzuführen. Er sollte dazu beitragen, die Prävention zu verbessern und eine zunehmende Bedrohung durch Hetze zu antizipieren, bevor sich die entsprechenden Inhalte viral verbreiten.

⁸⁶ [Flash Eurobarometer 522](#) (2023) zum Thema „Demokratie“.

⁸⁷ Einen Überblick über das Schnellwarnsystem finden Sie unter: [Rapid Alert System | EEAS \(europa.eu\)](#). Einen Überblick über das Netz gegen Desinformation erhalten Sie unter: [DG COMM Management Plan 2022](#) (Managementplan der GD COMM 2022).

⁸⁸ Dies schließt Mitteilungen und Kampagnen in sozialen Medien zur Entlarvung (Debunking) russischer Desinformation bezüglich der Sanktionen sowie der Sicherheit der Lebensmittel- und Energieversorgung ein, die 2022 über 10 Millionen Impressionen erzielten. In den Mitgliedstaaten entwickelten die Vertretungen der Kommission mit Leitinitiativen wie der Initiative „Decodeurs d’Europe“ in Frankreich passende Antworten für lokale Kontexte. Die Vertretung in Sofia rief ein Anti-Desinformationsnetz ins Leben und führte in Zusammenarbeit mit bulgarischen Faktencheckern eine erfolgreiche Debunking-Kampagne, während sich die Vertretung in Vilnius mit unabhängigen Journalisten zusammensetzte, um inspirierende Videos über aus der Ukraine geflüchtete Menschen, die sich erfolgreich in die litauische Gesellschaft integriert haben, zu drehen. Siehe auch: [EUvsDisinfo](#).

⁸⁹ <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2022elmau/2022-05-06-rrm-data.pdf>

⁹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>

Erklärung des Gipfeltreffens EU-USA vom Oktober 2023 verliehen der engen transatlantischen Zusammenarbeit bezüglich dieser Bedrohung neuen Schwung, insbesondere hinsichtlich weiterer Fortschritte bei der strategischen Zusammenarbeit und der Verbesserung der Kompatibilität der Ansätze zur Bekämpfung von ausländischer Informationsmanipulation und Einflussnahme.⁹¹ Darauf hinaus setzte die EU ihre diplomatischen Instrumente wirksam ein, um gegen ausländische Informationsmanipulation und Einflussnahme vorzugehen, insbesondere durch die Einführung restriktiver Maßnahmen gegen Einzelpersonen und Medienkanäle, die sich nach dem Angriffskrieg gegen die Ukraine an ausländischer Informationsmanipulation und Einflussnahme beteiligten. Vervollständigt wurde dies durch die Entwicklung eines verstärkten **EU-Instrumentariums zur Bekämpfung von Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland** (FIMI)⁹², das einen gemeinsamen analytischen Rahmen und eine gemeinsame Methodik für die Erhebung systematischer Beweise für solche Vorfälle bietet, um auf diese Weise das Verständnis der Taktiken, Techniken und Verfahren zur Manipulation und Einflussnahme zu verbessern.⁹³ Dies ergänzt die Arbeit der StratCom-Arbeitsgruppe des EAD in den Bereichen Sensibilisierung und Kapazitätsaufbau, Unterstützung der EU-Delegationen und Kontaktaufnahme mit der Zivilgesellschaft. Dies dient dem Zweck, die Manipulation des Informationsumfelds in der EU und deren Nachbarschaft für Akteure auf dem Gebiet der ausländischen Informationsmanipulation und Einflussnahme wie Russland und China zu erschweren.⁹⁴

Ein zentrales Element des Ansatzes der Kommission bei der Bekämpfung von Desinformation war deren Arbeit zur Gewährleistung einer **stärkeren Rechenschaftspflicht für Online-Plattformen**. 52 % der Europäer denken, dass Online-Plattformen mehr tun sollten, um die Verbreitung von falschen und irreführenden Informationen zu verhindern.⁹⁵ Das **Gesetz über digitale Dienste** verpflichtet die Betreiber sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen zur regelmäßigen Bewertung der systemischen Risiken ihrer Dienste für die Gesellschaft, unter anderem für die Freiheit der Meinungsäußerung, bzw. des Risikos, dass ihre Dienste als Instrument für Desinformationskampagnen genutzt werden, nicht zuletzt im Hinblick auf den Schutz von Wahlprozessen.⁹⁶ Als wichtiges Mittel zur Minderung solcher Risiken⁹⁷ werden sie aufgefordert, sich an der Erstellung freiwilliger Verhaltenskodizes und Krisenprotokolle zu beteiligen. Ein Beispiel ist der ehrgeizige neue **Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation**, der im Juni 2022 von einem weiten Kreis von Unterzeichnern unterschrieben wurde.⁹⁸ Hier ist bedeutsam, dass zu dem Verhaltenskodex ein robuster Überwachungsrahmen und ein Transparenz-Zentrum gehören, damit die Transparenz und Rechenschaftspflicht sichergestellt werden können. Im Januar und September 2023

⁹¹ [US-EU-statement-final.pdf \(europa.eu\)](#).

⁹² Dies wurde im Europäischen Aktionsplan im Verteidigungsbereich dargelegt und basierte auf der Aufgabenstellung des Strategischen Kompasses; siehe: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

⁹³ https://www.eeas.europa.eu/eeas/1st-eeas-report-foreign-information-manipulation-and-interference-threats_en

⁹⁴ Der EAD bietet auch Einblicke in die Art und Weise, wie bestimmte Gruppen durch ausländische Informationsmanipulation und Einflussnahme ins Visier genommen werden, und unterstreicht die schädlichen Auswirkungen derartiger Manipulationen auf die Gesellschaft: https://www.eeas.europa.eu/eeas/fimi-targeting-lgbtiq-people_en.

⁹⁵ [Flash Eurobarometer 522](#) (2023) zum Thema „Demokratie“.

⁹⁶ Die Kommission verstärkte ihre Anstrengungen zur Bekämpfung schädlicher und illegaler Online-Inhalte, insbesondere im Hinblick auf diese beispiellose Zeit des Konflikts und der Instabilität. Siehe die Empfehlung der Kommission vom 20.10.2023 zur Koordinierung der Reaktion auf Vorfälle, die sich insbesondere aus der Verbreitung illegaler Inhalte ergeben, bis zum Beginn der vollständigen Anwendung der Verordnung (EU) 2022/2065 (Gesetz über digitale Dienste).

⁹⁷ Nach dem Gesetz über digitale Dienste müssen Dienste sämtliche erforderlichen Maßnahmen zur Risikominderung ergreifen und unterliegen der öffentlichen Kontrolle sowie unabhängigen Prüfungen.

⁹⁸ Das Gesetz folgte auf die Leitlinien der Europäischen Kommission für die Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation vom 26. Mai 2021 (COM(2021) 262 final): <https://disinfo-code.eu/>. Bislang gibt es über 40 Unterzeichner.

erstatteten die Unterzeichner des Verhaltenskodex, unter anderem auch Online-Plattformen, Bericht über ihre Fortschritte und boten ein beispielloses Maß an Informationen über die Art und Weise, wie sie ihren Verpflichtungen zur Bekämpfung von Desinformation nachkommen.

Im Vorfeld der Europawahl 2024 führt die Kommission einen der **Wahl vorausgehenden Dialog und arbeitet mit den Online-Plattformen und anderen Unterzeichnern des Verhaltenskodex zusammen**. Darauf hinaus konzentriert sich die Arbeit im Rahmen des Verhaltenskodex auch auf die Bewältigung des Gefahrenpotenzials der neuen KI-gestützten Instrumente, die in Kampagnen zur Desinformation und ausländischen Einflussnahme eingesetzt werden könnten. Der Abschluss der Verhandlungen über das vorgeschlagene KI-Gesetz stellt in diesem Zusammenhang eine Priorität dar, da dieses Gesetz die erforderlichen Leitplanken und die nötige Transparenz zur Nutzung von KI schaffen würde.⁹⁹

Zur **Befähigung der Bürgerinnen und Bürger fundierte Entscheidungen zu treffen**, unterstützt die Kommission im Rahmen verschiedener EU-Programme eine breite Palette innovativer Projekte zur Bekämpfung von Desinformation, insbesondere mithilfe zivilgesellschaftlicher Organisationen und Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung oder unter Beteiligung von Journalisten mit dem Ziel, die mediale und digitale Kompetenz zu fördern und den Bürgerinnen und Bürgern Hilfestellung beim Erkennen von Desinformation sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU zu leisten.¹⁰⁰ Als Bestandteil des **Aktionsplans für digitale Bildung** (2021–2027) veröffentlichte die Kommission Leitlinien für Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte zur Bekämpfung von Desinformation und zur Förderung der digitalen Kompetenz durch allgemeine und berufliche Bildung.¹⁰¹ Ebenso haben sowohl Erasmus+ als auch das Europäische Solidaritätskorps Mittel für Basisprojekte zur Förderung der Medienkompetenz bereitgestellt.¹⁰²

Parallel dazu unterstützte die EU von der örtlichen Bevölkerung betriebene Initiativen für den Kampf gegen Desinformation mittels verstärkter Faktenprüfung, beispielsweise die **Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien**¹⁰³, und mittels der Entwicklung des **Europäischen Normenkodex für Faktenprüforganisationen**¹⁰⁴. Bei der Bekämpfung von Desinformation bezüglich des Angriffskrieges gegen die Ukraine hat sich dies als hilfreich erwiesen.¹⁰⁵ Im Rahmen ihres weiter gefassten Auftrags zur Bekämpfung von Desinformation gründete die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien eine **besondere europäische Arbeitsgruppe für Wahlen**, die sich der Entdeckung früher Anzeichen potenziell gefährlicher Desinformationskampagnen, die sich in der gesamten EU ausbreiten könnten, und der Koordination spezieller Aktivitäten im Bereich der Medienkompetenz widmet. Die Arbeitsgruppe¹⁰⁶ wird im Rahmen der Vorbereitung auf die Europawahl ihre Sachkenntnis auch den europäischen Organen zur Verfügung stellen.

⁹⁹ In diesem Zusammenhang plant die Kommission, einen KI-Pakt (künstliche Intelligenz) ins Leben zu rufen, wobei sie die freiwillige Selbstverpflichtung der Branche anstrebt, dem KI-Gesetz vorzugreifen und bereits vor dem Ende der gesetzlichen Frist die Umsetzung der Vorschriften dieses Gesetzes einzuleiten. Siehe dazu: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-pact>.

¹⁰⁰ Einzelheiten sind dem Anhang zu entnehmen.

¹⁰¹ COM(2020) 624 final.

¹⁰² Siehe auch Abschnitt 3.4; weitere Einzelheiten und Beispiele sind im Anhang zu finden.

¹⁰³ <https://edmo.eu/>

¹⁰⁴ <https://eufactcheckingproject.com/> vom Europäischen Faktencheck-Netzwerk (European Fact-Checking Standards Network, EFCSN).

¹⁰⁵ Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien gründete eine spezielle Arbeitsgruppe zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen praktischen Anwendern; dies führte im Wege von Faktenchecks zur Ermittlung von über 2 000 Vorfällen mit Desinformation bezüglich des Krieges in der Ukraine und zur Veröffentlichung von Berichten und Untersuchungen zu neu aufkommenden und dem allgemeinen Trend entsprechenden Narrativen.

¹⁰⁶ [EDMO Task Force on 2024 European Elections](#).

3

Leitmaßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation und Informationsmanipulation seit 2020

|2020 |2021 |2022 |2023 |2024 →

Leitlinien der Kommission für die Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation

Inkrafttreten des Gesetzes über digitale Dienste

Neuer Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation + Transparenz-Zentrum

EU-Instrumentarium zur Bekämpfung von Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland (FIMI)

Gemeinsame Mitteilung zur Bekämpfung von Desinformation über COVID-19 – Fakten statt Fiktion

Leitlinien für Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte zur Bekämpfung von Desinformation und zur Förderung der digitalen Kompetenz

Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste

Operative Strukturen:

- Schnellwarnsystem
- Netz zur Bekämpfung von Desinformation
- Informations- und Analysezentrum als Bestandteil des Instrumentariums zur Bekämpfung von Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland

Finanzmittel und Unterstützung der EU für:

- Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien
- Maßnahmen im Bereich Medienkompetenz
- Unabhängige, transparente Faktenprüfung

Parallel dazu treibt der Hohe Vertreter die Arbeit an der weiteren Stärkung des gesamtgesellschaftlichen Ansatzes für die Weitergabe von Informationen in Form eines

Informations- und Analysezentrums für Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland voran. Es bildet einen festen Bestandteil des Instrumentariums gegen Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland und dient dazu, ein stärkeres gemeinsames Lagebewusstsein zu ermöglichen, die gemeinsame Methodik für die Erfassung systematischer Beweise für Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland weiterzuentwickeln und einen zuverlässigen Rahmen für den Informationsaustausch zwischen maßgeblichen Interessenträgern einzurichten, der auch die Gemeinschaft der Verteidiger zusammenführt, damit sie Informationen über Vorfälle im Zusammenhang mit Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland sammeln und weitergeben. Das Zentrum stellt auch eine Folgemaßnahme zu der im Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung geäußerten Forderung nach einem Datenraum zur Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland dar. Die Kommission wird ihre eigene Fähigkeit zur Aufdeckung, Überwachung, Analyse und Bekämpfung von sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene betriebenen Desinformationsaktivitäten weiter stärken. Im Rahmen des Programms Horizont Europa wurde über ein Drittel der mehr als 300 Mio. EUR betragenden Unterstützung der Demokratieforschung für die Finanzierung von Forschungs- und Innovationsvorhaben mobilisiert, um ausländische Informationsmanipulation und Einflussnahme sowie andere unzulässige Beeinflussungen der politischen Entscheidungsfindung besser aufdecken und verstehen zu können.¹⁰⁷ In Zukunft wird es wichtig sein, diese ehrgeizigen Ziele aufrechtzuerhalten und aus den gewonnenen Erkenntnissen Nutzen zu ziehen.

Zivilgesellschaftliche Akteure stehen bei der Bekämpfung von Desinformation und der Aufdeckung ausländischer Einflussnahme an vorderster Front, unter anderem durch Basisinitiativen und die Expertengemeinschaft, die sich mit der Analyse und Bekämpfung ausländischer Informationsmanipulation und Einflussnahme sowie Desinformation befasst. Ein starkes Engagement der Zivilgesellschaft ist von entscheidender Bedeutung für die rasche und effiziente Bewertung der sich ständig wandelnden Bedrohungslage, ihrer Akteure und der Werkzeuge, die sie benutzen. Die Kommission wird ihre Unterstützung für die Arbeit der unabhängigen Gemeinschaft des Zentrums der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien fortsetzen. Im Mittelpunkt der Forschungs- und Sensibilisierungsarbeit standen Desinformation und ausländische Einflussnahme innerhalb der EU, wobei insbesondere Daten genutzt wurden, die durch den Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation und dessen Bestimmungen über Transparenz und den Zugang zu Daten erzeugt worden waren. Zur Unterstützung der Faktenprüfungsarbeit im Rahmen der Umsetzung des Verhaltenskodex und zur Gewährleistung hoher fachlicher Standards und der Unabhängigkeit von Faktenprüfern wird die Kommission zur Unterstützung des Kodex für fachliche Integrität des Europäischen Faktencheck-Netzwerks (EFCSN) auch die Finanzierung von Schulungsmaßnahmen fortsetzen.

¹⁰⁷ Die [Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen von Horizont Europa „Für die Demokratie eintreten“](#) (2023) beinhaltet 18 Mio. EUR zur Finanzierung von bis zu sechs Projekten zur Schließung von Forschungslücken bezüglich der Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland. Insgesamt wurden im Rahmen von Horizont Europa in den Jahren von 2021 bis 2024 über 100 Mio. EUR für Forschungsarbeiten zur Einflussnahme aus dem Ausland oder eng damit verwandten Fragen wie der unzulässigen Beeinflussung der politischen Entscheidungsfindung, Desinformation und digitaler Kompetenz mobilisiert.

3.4 Inklusive zivilgesellschaftliche Mitwirkung und Teilhabe für demokratische Widerstandskraft in Europa

Die Stärkung der Verbindungen zwischen den Menschen und den demokratischen Institutionen, die ihnen dienen und sie vertreten, bildet das Fundament der demokratischen Widerstandskraft. Ein starker, sicherer und befähigender zivilgesellschaftlicher Raum und engagierte, informierte und mündige Bürgerinnen und Bürger sind eine wesentliche Garantie für die Widerstandskraft unserer Demokratien, ob zu Zeiten von Wahlen oder darüber hinaus.¹⁰⁸ Im jüngsten Eurobarometer betrachteten beinahe neun von zehn Befragten (87 %) die Zivilgesellschaft (Verbände, nichtstaatliche Organisationen) als wichtig für die Förderung und den Schutz von Demokratie und gemeinsamen Werten, unter anderem auch hinsichtlich der Förderung einer gut informierten, pluralistischen demokratischen Debatte. Aus den Daten geht auch hervor, dass über die Hälfte der Befragten eine Verstärkung der Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen am Entscheidungsprozess auf nationaler Ebene (56 %) und europäischer Ebene (54 %) für erforderlich erachtet. Etwa zwei Drittel der Befragten sprechen sich für eine höhere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Entscheidungsprozess auf nationaler (68 %) und europäischer Ebene (66 %) aus.¹⁰⁹

Die Stärkung der Handlungskompetenz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Organisationen der Zivilgesellschaft und die Bereitstellung geeigneter Instrumente für ihr zivilgesellschaftliches Engagement sind Querschnittsprioritäten, die die verschiedenen Säulen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie, ebenso wie die der Charta und der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit einbeziehen. Ferner wurde eine große Bandbreite an Finanzierungsmöglichkeiten bereitgestellt, um die **Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, die Mitwirkung der Zivilgesellschaft und das Vertrauen in die Demokratie** zu erhöhen; insbesondere im Rahmen von EU-Programmen wie „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“, „Kreatives Europa“, „Erasmus+“ und „Horizont Europa“. Im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung¹¹⁰ wurde darüber hinaus technische Unterstützung für Verwaltungsreformen in den Mitgliedstaaten geleistet, um **in den öffentlichen Verwaltungen und Behörden Kapazitäten** für partizipative Verfahren aufzubauen. Auch die Aufnahme der Bürgerbeteiligung in die Gestaltung und Umsetzung von Politik bildete im Rahmen des Partnerschaftsprinzips der EU-Kohäsionspolitik eine Priorität.¹¹¹ Die **Konferenz zur Zukunft Europas** erbrachte wertvolle Erfahrungen bezüglich der Frage, wie die

¹⁰⁸ In einem kürzlich erstellten Arbeitspapier wird hervorgehoben, dass zivilgesellschaftliche Mitwirkung auf lokaler Ebene nicht nur einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung leisten, sondern auch zum guten Funktionieren der Demokratie beitragen kann, indem das Vertrauen der Menschen in öffentliche Einrichtungen gestärkt wird. Siehe das REGIO-Arbeitspapier „The geography of EU discontent and the regional development trap in Europe“ (Die Geografie der Unzufriedenheit in der EU und die Falle der regionalen Entwicklung in Europa). [Horizont Europa](#) hat ebenfalls seine Förderung der Forschung zur Entwicklung eines besseren Verständnisses der Unzufriedenheit der Menschen mit der Demokratie und der Möglichkeiten, wie sie durch demokratische Innovation, unter anderem durch zivilgesellschaftliche Mitwirkung und Initiativen für eine deliberative Demokratie, bewältigt werden kann.

¹⁰⁹ [Flash Eurobarometer 528](#) (2023) zum Thema „Bürgerschaft und Demokratie“.

¹¹⁰ Die Mittelzuweisungen im Rahmen dieses Instruments belaufen sich für den Zeitraum 2021–2027 auf insgesamt 864 Mio. EUR.

¹¹¹ Dank des Partnerschaftsprinzips gewinnt die Kohäsionspolitik für die Bürgerinnen und Bürger der EU an Nähe und Wiedererkennbarkeit. Die Mitwirkung von Partnern ist für die Gewährleistung von Transparenz und demokratischer Rechenschaftspflicht für öffentliche Investitionen von wesentlicher Bedeutung. Die Kommission und die OECD führten ein Pilotprojekt durch, um zu sondieren, wie innovative Methoden der Bürgerbeteiligung auf die Kohäsionspolitik angewendet werden können; wobei der Schwerpunkt auf fünf Behörden in ganz Europa lag. Im Juli 2022 wurden in sechs Mitgliedstaaten Folgeprojekte in die Wege geleitet. Weitere Beispiele für Maßnahmen sind dem Anhang zu entnehmen.

Bürgerbeteiligung am politischen Entscheidungsprozess durch die Umsetzung deliberativer Prozesse gestärkt werden kann. Darüber hinaus trug sie zur Stärkung der demokratischen Widerstandskraft bei und führte zur Umsetzung einer neuen Phase der Bürgerbeteiligung, wobei europäische Bürgerforen nun in den politischen Entscheidungsprozess der Europäischen Kommission eingebettet sind.

Parallel dazu wurden der Förderung der **medialen und digitalen Kompetenz** in zunehmendem Maße Unterstützung und Finanzmittel gewidmet, um Menschen aller Altersstufen Instrumente an die Hand zu geben, mit denen sie sich im heutigen Informations- und Medienumfeld zurechtfinden, verschiedene Arten von Medien und deren Funktionsweise erkennen und ein kritisches Verständnis der unterschiedlichen Arten von Medien, einschließlich sozialer Medien, entwickeln können und so in der Lage sind, fundierte Entscheidungen zu treffen. Da die Möglichkeiten eines Online-Engagements immer umfassender und alltäglicher werden, kann Online-Hetze die Menschen davon abhalten, ihre Ansichten zum Ausdruck zu bringen und sich an Online-Diskussionen zu beteiligen. Die Förderung eines respektvollen, befähigenden, sichereren Umfeldes, in dem die Menschen ihre Meinung äußern können, ist eine Priorität. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine **Initiative zur Erweiterung der Liste der EU-Straftatbestände um Hetze und Hasskriminalität** vorgeschlagen.¹¹² Sie wird den Rechtsrahmen des Gesetzes über digitale Dienste, den Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit¹¹³ und die Anstrengungen im Rahmen des Verhaltenskodex zur Bekämpfung illegaler Hetze¹¹⁴ ergänzen.

Neue und sinnvolle Methoden der **Beteiligung, der Beratung und der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger über alle Generationen hinweg** können die repräsentative Demokratie stärken. Diese Formen der Teilhabe bieten den Bürgerinnen und Bürger weitere Möglichkeiten, sich an der demokratischen Debatte zu beteiligen und zur Politikgestaltung beizutragen, wobei die verfassungsrechtlichen Traditionen und Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind. Auf lokaler, nationaler und gesamteuropäischer Ebene gesammelte Erfahrungen mit partizipatorischer und deliberativer Demokratie zeigen, dass diese Verfahren helfen können, bestehende Klüfte zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Entscheidungsträgern zu überbrücken und unterschiedliche Gruppen von Menschen zusammenzubringen, um gemeinsame Empfehlungen zu erarbeiten. Auf der Grundlage der Konferenz zur Zukunft Europas wurden neue Wege geschaffen, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger diese stärkere Rolle in der Gestaltung der EU-Politik¹¹⁵ erhalten. Diese Formen der Mitwirkung ergänzen etablierte **Verfahren zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene**, wie beispielsweise öffentliche Konsultationen und Konsultationen von Interessenträgern oder Vorschriften zur Transparenz und den Zugang zu Informationen und Dokumenten. Die Kommission hat zur Stärkung der Beteiligung von Interessenträgern an verschiedenen Stadien politischer Entscheidungsprozesse **Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung** angenommen, in denen die Grundsätze dargelegt werden, die sie bei der Vorbereitung neuer Initiativen und Vorschlägen sowie bei der Bewertung und Überwachung der Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften befolgt.¹¹⁶

¹¹² COM(2021) 777 final.

¹¹³ Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

¹¹⁴ [Verhaltenskodex zur Bekämpfung illegaler Hetze im Internet](#).

¹¹⁵ COM(2022) 404.

¹¹⁶ [Better Regulation Guidelines](#) (Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung).

Bildung spielt eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, bei den Bürgerinnen und Bürger Interesse für Mitwirkung und Teilhabe zu wecken und die Bindung an demokratische Werte zu fördern. Förderung und Schutz der demokratischen Werte Europas sind eine zentrale Dimension der 2022 angenommenen **europäischen Hochschulstrategie**, da Hochschulen einen Beitrag zur Förderung aktiver Bürgerschaft, Toleranz, Gleichstellung und Vielfalt, Offenheit und kritischem Denken leisten. **Erasmus+** (2021–2027) fördert durch verschiedene Finanzierungsströme in den EU-Mitgliedstaaten und darüber hinaus Teilhabe und zivilgesellschaftliche Mitwirkung am demokratischen Leben in Europa. Die Förderung inklusiver demokratischer Teilhabe ist ein Leitgedanke der **EU-Jugendstrategie** (2019–2027).¹¹⁷ Im **Paket zur Unionsbürgerschaft** von 2023 wird die Bedeutung der politischen Bildung, die auch Kenntnisse der Rechte der EU-Bürgerinnen und -Bürger umfasst¹¹⁸, und der Wählererziehung für die Förderung der politischen Teilhabe sowie den Aufbau von Widerstandskraft gegenüber Desinformation bei den Bürgerinnen und Bürgern anerkannt.

Organisationen der Zivilgesellschaft sind eine der tragenden Säulen einer funktionierenden Demokratie. Sie fungieren als Wächter über demokratische Stiftungen und Einrichtungen. Sie ziehen Regierungen zur Rechenschaft und helfen, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit zu schützen und zu fördern, indem sie Einzelpersonen und Gemeinschaften Unterstützung leisten und ihnen bei der Förderung ihrer Interessen helfen. Darüber hinaus befähigen sie Privatpersonen, sich in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu engagieren, und tragen insgesamt zur Steigerung einer sinnvollen Beteiligung der Öffentlichkeit bei.

Die Kommission arbeitet in vielen Bereichen bei der Politikgestaltung mit **zivilgesellschaftlichen Organisationen** zusammen. Konsultation und Dialog ermöglichen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verteidigern der Menschenrechte, ihre Ansichten zur Gesetzgebung und Politik der EU vorzustellen. Das Portal „Ihre Meinung zählt“ ist die Anlaufstelle für Konsultationen¹¹⁹ und ermöglicht allen interessierten Parteien, vor und nach der Annahme einen Beitrag zu Initiativen¹²⁰ zu leisten. Organisationen der Zivilgesellschaft sind Bestandteil der Partnerschaft mit regionalen und lokalen Behörden sowie Wirtschafts- und Sozialpartnern, was ihnen die Möglichkeit zur Mitwirkung während der Ausarbeitung, Durchführung und Evaluierung von mit EU-Mitteln finanzierten kohäsionspolitischen Programmen eröffnet.

Darüber hinaus hat die Kommission in verschiedenen Politikbereichen regelmäßige Dialoge mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ins Leben gerufen, mit denen eine effektivere Kommunikation und Beteiligung an der Politikgestaltung ermöglicht wird. Ein **strukturierter Dialog mit der Zivilgesellschaft** findet über Foren und Plattformen statt und deckt ein breites Spektrum an Politikbereichen ab.¹²¹ Die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten

¹¹⁷ Weitere Einzelheiten sind dem Anhang zu entnehmen.

¹¹⁸ Ein „[Guide to EU citizenship](#)“ (Leitfaden für die Unionsbürgerschaft), den die Kommission am 6. Dezember 2023 zusammen mit dem Paket zur Unionsbürgerschaft vorlegte, ist in diesem Zusammenhang ein nützliches Instrument, mit dem das Bewusstsein für die Unionsbürgerschaft weiter gestärkt werden soll.

¹¹⁹ [Ihre Stimme zählt \(europa.eu\)](#).

¹²⁰ Durch allgemeine Rückmeldungen oder den Austausch von Meinungen oder Wissen in einer laufenden Konsultation oder Aufforderung zur Stellungnahme über das Portal „Ihre Stimme zählt“. Dies kann durch gezielte Konsultationen ergänzt werden. Ferner besteht die Möglichkeit, bei der Kommission förmliche Beschwerden einzureichen, wenn der Verdacht eines Verstoßes gegen EU-Recht besteht, während die Europäische Bürgerbeauftragte Beschwerden von Einzelpersonen und Organisationen über Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU untersuchen kann.

¹²¹ Als Beispiele sind unter anderem das Ständige Forum der Zivilgesellschaft gegen Rassismus, die Plattform für Menschen mit Behinderungen und das Europäische Migrationsforum zu nennen. Die Plattform für Opferrechte wurde im Jahr 2020 ins Leben gerufen, um den Dialog und den Austausch bewährter Verfahren

sind wichtige lokale Akteure für die Bürgerbeteiligung. Sie haben bereits Tausende von Veranstaltungen organisiert – von Bürgerdialogen bis zu partizipatorischen Ad-hoc-Veranstaltungen – insbesondere während der Konferenz zur Zukunft Europas, in deren Rahmen über 6 000 Veranstaltungen in den Mitgliedstaaten stattfanden, auf denen insgesamt mehr als 700 000 Teilnehmer zusammenkamen. Diese Arbeit kann durch weitere Initiativen zur Anbindung an die lokale Ebene erweitert und ergänzt werden.¹²²

Der Schutz, die Unterstützung und die Stärkung der Handlungskompetenz von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsverteidigern nehmen, wie im **Bericht von 2022 über die Anwendung der Charta der Grundrechte**¹²³ hervorgehoben wird, eine zentrale Stelle in der Arbeit der EU an der Sicherstellung eines vitalen zivilgesellschaftlichen Raums ein. Der Bericht hebt hervor, wie wichtig es ist, dafür zu sorgen, dass Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger in einem ihre Handlungskompetenzen stärkenden, sicheren und unterstützenden Umfeld arbeiten können. Im **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022** wird dargelegt, inwiefern sich die ohne ungerechtfertigte Einflussnahme ausgeübte Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen auf die EU-Rechtsprechung¹²⁴ und europäische Standards stützt¹²⁵; darüber hinaus geben die Berichte einen Überblick über die Schritte, die in den Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Lage zivilgesellschaftlicher Organisationen unternommen wurden. Als Beispiele sind die Vereinfachung der Registrierungsverfahren, die Einrichtung von Strukturen zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen und die Überarbeitung der Vorschriften über den Betrieb zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihren Zugang zu Finanzmitteln zu nennen. In den Rechtsstaatlichkeitsberichten von 2022 und 2023 wurden besondere Empfehlungen an eine Reihe von Mitgliedstaaten gerichtet. Im September 2023 legte die Kommission darüber hinaus einen Vorschlag für eine Gesetzgebungsinitiative zu grenzübergreifenden Tätigkeiten von Vereinen¹²⁶ vor, deren Ziel in der Beseitigung von Hemmnissen auf dem Binnenmarkt bestehen wird, damit Vereinigungen im Binnenmarkt Erfolg haben können; die Gesetzgebungsinitiative wird die im Rahmen des derzeitigen Pakets getroffenen Maßnahmen ergänzen.

und Informationen zwischen ihren Mitgliedern, von denen zwei Drittel aus der Zivilgesellschaft stammen, zu erleichtern. Siehe COM(2022) 716 final, S. 31.

¹²² Ein Beispiel ist die Initiative „Europa fängt in der Gemeinde an“, https://building-europe-with-local-councillors.europa.eu/index_de.

¹²³ COM(2022) 716 final.

¹²⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

¹²⁵ Siehe insbesondere die Empfehlung Rec(2007)14 des Ministerkomitees des Europarates über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa.

¹²⁶ Binnenmarkt – Vorschlag für eine Gesetzgebungsinitiative zu grenzübergreifenden Tätigkeiten von Vereinen COM(2023) 516 final.

4

Leitmaßnahmen zu Förderung der Mitwirkung der Zivilgesellschaft und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger seit 2020

| 2020

Initiative zur Erweiterung
der Liste der EU-
Straftatbestände um Hetze
und Hasskriminalität



Kompetenzzentrum für
partizipative und
deliberative
Demokratie



Startschuss für die
Konferenz zur Zukunft
Europas



Start der EU-Plattform für
die Beteiligung von
Kindern

Empfehlung zur Förderung der
Mitwirkung und der wirksamen
Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern
und Organisationen der Zivilgesellschaft
an politischen Entscheidungsprozessen



Bericht von 2022
zur Charta



Portal „Ihre Stimme zählt“
mit neuer Plattform für
Bürgerbeteiligung neu belebt



Vorschlag für
grenzübergreifende
europäische Vereine



Europäische Bürgerforen
von der Kommission
gestartet



Das Paket zur
Unionsbürgerschaft



Finanzmittel und Unterstützung der EU für:

- Kapazitätsaufbau in der öffentlichen Verwaltung für die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an der öffentlichen Politikgestaltung
- Stärkung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, der Mitwirkung der Zivilgesellschaft und des Vertrauens in die Demokratie
- Förderung der Medienkompetenz und Bekämpfung von Desinformation, um fundierte Entscheidungen zu treffen

Um die Bürgerbeteiligung weiter zu fördern und Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger zur Beteiligung an der Politikgestaltung zu befähigen, und um andere Maßnahmen auf EU-Ebene zu ergänzen, legt die Kommission eine **Empfehlung zur**

Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen¹²⁷ vor. Die Empfehlung zielt darauf ab, die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an der öffentlichen Politikgestaltung zu fördern und den Aufbau demokratischer Widerstandskraft in der Union zu unterstützen. Ein weiteres Ziel der Empfehlung besteht darin, die Förderung zivilgesellschaftlicher Mitwirkung und des Schutzes der Demokratien zu erleichtern und die Achtung der Grundrechte in den Mitgliedstaaten zu fördern. Die Empfehlung ermutigt die Mitgliedstaaten, eine wirksame und inklusive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen¹²⁸ mit einer weit gefächerten Vertretung der unterschiedlichen Gruppen und Instanzen in der Gesellschaft sicherzustellen und auf diese Weise Ausgrenzung, Marginalisierung und Diskriminierung zu verringern; ferner werden sie ermutigt, den Kapazitätsaufbau von Bürgerinnen und Bürgern, Organisationen der Zivilgesellschaft und öffentlichen Verwaltungen in traditionellen ebenso wie in neu entstehenden öffentlichen Räumen zu unterstützen. Die Empfehlung stützt sich im Einklang mit etablierten Standards und bewährten Verfahren für gemeinsame Gestaltung und deliberative Demokratie auch auf die Erkenntnisse der Konferenz zur Zukunft Europas und die laufende Arbeit des Kompetenzzentrums für partizipative und deliberative Demokratie.¹²⁹ In Anerkennung der Notwendigkeit, in der gesamten Union (und darüber hinaus) ein gemeinsames Niveau des Schutzes und der Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen sicherzustellen, werden die Mitgliedstaaten in der Empfehlung aufgefordert, ein förderliches Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen und Verteidiger der Menschenrechte zu schaffen und aufrechtzuerhalten, das diesen ermöglicht, sich wirksam an solchen politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. In der Empfehlung wird ferner eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die die Mitgliedstaaten treffen sollten, um Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger zu schützen und zu verteidigen, damit ein vitaler zivilgesellschaftlicher Raum sichergestellt werden kann.

Finanzielle Unterstützung ist für eine vitale Zivilgesellschaft von wesentlicher Bedeutung. Die EU stellt Organisationen der Zivilgesellschaft bereits umfangreiche Finanzierungsmöglichkeiten für den Aufbau ihrer Kapazitäten und die Durchführung von Projekten, die zur Förderung der EU-Werte beitragen, bereit. Eine grundlegende Voraussetzung für eine Finanzierung durch die EU ist die Achtung der Werte der EU. Die Achtung der EU-Werte bildet bereits einen Bestandteil der Finanzhilfevereinbarung, die jeder Empfänger von EU-Finanzmitteln unterschreiben muss; die Kommission hat darüber hinaus an Leitlinien gearbeitet, um die Folgen, die Verletzungen der EU-Werte für Empfänger haben, deutlicher darzulegen. Die Kommission führt darüber hinaus Pilotprojekte zur Verstärkung von Kontroll- und Überprüfungsverfahren für Haushaltsprogramme in einschlägigen Ausgabenfeldern ein, die ein erhöhtes Risiko für Missbrauch und Missachtung von EU-Werten mit sich bringen. Die Mitgliedstaaten sollten wirksame Mechanismen einrichten, um bei der

¹²⁷ C(2023) 8627.

¹²⁸ Allgemein verstanden als nichtstaatliche, gemeinnützige, überparteiliche und gewaltfreie Strukturen, in denen sich Menschen organisieren, um gemeinsame Ziele und Ideale zu verfolgen. Den etablierten Begriffsbestimmungen der EU entsprechend reicht ihr Tätigkeitsfeld von der lokalen bis hin zur nationalen, regionalen und internationalen Ebene und sie können städtische und ländliche, formelle und informelle Organisationen umfassen. Dies schließt auch „Menschenrechtsverteidiger“ ein.

¹²⁹ Die Kommission erarbeitet derzeit auch interne Leitlinien, in denen Grundsätze festgelegt und ein Instrumentarium für partizipative und deliberative Formate und Verfahren bereitgestellt wird. Dies wird auch eine Charta der Grundsätze für erfolgreiche Bürgerbeteiligung umfassen. Siehe auch: [Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy](#) (Kompetenzzentrum für partizipative und deliberative Demokratie).

Verwaltung von EU-Mitteln den gleichen Ansatz zu verfolgen. Das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ konzentriert sich stark auf die Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft, damit sie die Rechte und Werte der EU schützen und fördern. Die Kommission wird auch in Zukunft eine gezielte Zuweisung von Mitteln für Schwerpunktbereiche im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie fortführen und zweckbestimmte Mittel aus einer Reihe verfügbarer EU-Programme mobilisieren, um die Ziele des heutigen Pakets im Hinblick auf die Bekämpfung von Desinformation sowie die Förderung der Integrität von Wahlen und des Medienpluralismus zu unterstützen. Zur Vereinfachung der Navigation durch die verschiedenen Programme wird die Kommission das von ihr eingerichtete Instrument über verfügbare Mittel mit einfachen Suchfunktionen weiter verbessern und fördern, damit schnell und einfach auf einschlägige Informationen über Mittel zur Demokratieförderung zugegriffen werden kann.¹³⁰ Die Kommission und der EAD werden über die Vertretungen der Kommission in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten und die EU-Delegationen weltweit weiterhin in Eigeninitiative mit Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft vor Ort zusammenarbeiten, um sie für die im Rahmen der verschiedenen EU-Programme verfügbaren Möglichkeiten zu sensibilisieren und die Weitergabe von Informationen darüber zu verbessern. Abbildung 5 zeigt einen kurzen Überblick über die im Rahmen von EU-Programmen gebotenen Möglichkeiten; weitere Möglichkeiten stehen im Rahmen der EU-Strukturfonds und des Instruments für technische Unterstützung zur Verfügung (z. B. zur Finanzierung der Zivilgesellschaft und zum Aufbau von Kapazitäten und institutioneller/administrativer Infrastruktur für deliberative zivilgesellschaftliche Mitwirkung und politische Teilhabe).

¹³⁰ [Funding & tenders \(europa.eu\)](#) (Finanzierung und Ausschreibungen).

5

Finanzmittel und Unterstützung im Rahmen von EU-Programmen*

Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte

Wahlen: Förderung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, der Mitwirkung der Zivilgesellschaft und des Vertrauens in die Demokratie

Medienpluralismus: Bekämpfung von strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung

Zivilgesellschaftlicher Raum: Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung aller, Schutz/Förderung der Rechte und EU-Werte

Erasmus+ und Europäisches Solidaritätskorps

Wahlen: Förderung der demokratischen Teilhabe und des Vertrauens in die Demokratie innerhalb der EU und darüber hinaus

Medien und Desinformation: Entwicklung digitaler und medialer Kompetenzen und Erhöhung der Resilienz gegen Desinformation

Zivilgesellschaftlicher Raum: politische Bildung und aktive Teilnahme am demokratischen Leben und der Gesellschaft im Allgemeinen, stärkeres Bewusstsein für das europäische Projekt

Horizont Europa

Wahlen: Forschung zur Zukunft der Demokratie, inklusive demokratische Teilhabe, Prozesse und Institutionen

Medien und Desinformation: Forschung zur digitalen Transformation von Demokratie und Medien sowie zur unzulässigen Einflussnahme und Desinformation

Zivilgesellschaftlicher Raum: Projekte zur Ermittlung demokratischer Antworten auf Herausforderungen wie Klimawandel, Extremismus oder sozioökonomische Ungleichheiten, in die auch praktische Anwender und die Zivilgesellschaft einbezogen werden

Kohäsionspolitik: Partnerschaftsgrundsatz – eine bereichsübergreifende Anforderung

Zivilgesellschaftlicher Raum: Unterstützung von Behörden bei der Durchführung von Prozessen der deliberativen zivilgesellschaftlichen Mitwirkung

Medien: Maßnahmen zur Unterstützung der Unabhängigkeit des Journalismus und lokaler Medien

Kreatives Europa

Wahlen: demokratische Teilhabe unter Einschluss von Projekten zur Zukunft der Demokratie, zu den Auswirkungen von Ungleichheiten, zur Rolle der Kultur für den Demokratieaufbau, zur Inklusion und zum interkulturellen Dialog

Medien & Desinformation: Unterstützung für Medien, die dem öffentlichen Interesse dienen und zu einer pluralistischen Debatte über Grenzen hinweg und einer gesünderen Demokratie beitragen

Zivilgesellschaftlicher Raum: neue Möglichkeiten für Akteure im kulturellen und kreativen Bereich zur Arbeit im Zusammenhang mit Demokratie und zivilgesellschaftlicher Teilhabe

Digitales Europa

Desinformation: durch die Fazilität „Connecting Europe“ und das Programm „Digitales Europa“, Finanzierung der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien

Medien: Finanzhilfen und Unterstützung für die Einrichtung von Datenräumen für Medien, einer Infrastruktur zum Austausch von Inhalten, Daten und bewährten Verfahren

Heranführungshilfe

Wahlen: Unterstützung von Wahlreformen in Erweiterungsländern

Medien und Desinformation: Finanzhilfen und technische Unterstützung im Rahmen von bilateralen/regionalen Programmen zur Unterstützung regionaler Mediennetze und Journalistenverbände

Zivilgesellschaftlicher Raum: Finanzhilfen und technische Unterstützung im Rahmen bilateraler/regionaler Programme im Rahmen der Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft, einschließlich Unterstützung für Europäischen Demokratiefonds

Globales Europa: Instrument „NDICI/Europa in der Welt“

Wahlen: Stärkung der institutionellen und zivilgesellschaftlichen Kapazitäten in Drittländern bei der Bekämpfung von Bedrohungen für Wahlen und zur Förderung hoher internationaler Standards bei der Nutzung neuer Technologie

Medien und Desinformation: Unterstützung für Medienakteure und für die Nutzung neuer Technologien, um die Demokratie zu fördern und zu schützen, Bedrohungen für demokratische Prozesse zu begegnen und die Grundfreiheiten weltweit zu wahren

Zivilgesellschaftlicher Raum: spezielle Initiativen zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern und Organisationen der Zivilgesellschaft

* Nicht erschöpfende Liste von Finanzierungsmöglichkeiten

4 SCHLUSSFOLGERUNG

Im Juli 2019 forderte Präsidentin von der Leyen einen neuen Schub für die europäische Demokratie, mit einem größeren Mitspracherecht für die Europäerinnen und Europäer und mehr Anstrengungen seitens der EU für den Schutz und die Stärkung unserer Demokratie. Dies fand seinen Ausdruck im Europäischen Aktionsplan für Demokratie von 2020, der einen wichtigen Beitrag zum Kampf gegen Desinformation und Informationsmanipulation und zum Schutz fairer Wahlen sowie der Freiheit und des Pluralismus der Medien leistete.

Seit dem Beginn des Mandats der derzeitigen Kommission musste sich die EU mit einer Abfolge von Krisen in den Bereichen Geopolitik, Wirtschaft, Klima und Gesundheit auseinandersetzen. Die Art und Weise, in der es der EU gelang, auf diese Krisen zu reagieren, hat gezeigt, dass sie sich auf ihre starke liberale Demokratie, das Vertrauen in ihre Organe und die Achtung unserer gemeinsamen Grundsätze und Werte verlassen kann. Diese Krisen haben uns jedoch auch die Bedrohung durch ausländische Einflussnahme und die aus einem hochgradig volatilen internationalen Kontext entstehenden Risiken vor Augen geführt: Einige Akteure wendeten für das Ziel, die Demokratie und das Vertrauen in unsere Institutionen zu untergraben, Ressourcen in gewaltigem Umfang auf.

Mit dem Paket zur Verteidigung der Demokratie wird das Ziel verfolgt, diese Maßnahmen im Vorfeld der Wahl zum Europäischen Parlament zu verstärken. Dieses Paket ist die Antwort auf diese Herausforderungen unter uneingeschränkter Achtung unserer Grundrechte und Grundwerte, wobei es unter anderem auch auf den Erkenntnissen der Konferenz zur Zukunft Europas aufbaut. Die Kommission freut sich auf die umfassende Mitwirkung des Europäischen Parlaments und des Rates, damit bei allen Gesetzgebungsvorschlägen im Bereich Demokratie noch vor der Wahl zum Europäischen Parlament entscheidende Fortschritte erzielt werden; und sie freut sich auf den großen Kreis der beteiligten öffentlichen und privaten Akteure auf nationaler Ebene, damit die Umsetzung des Europäischen Aktionsplans für Demokratie und dieses neuen Pakets zur Verteidigung der Demokratie gewährleistet werden kann.