

Brüssel, den 15. Dezember 2020  
(OR. en)

14064/20

HYBRID 47	EDUC 444
DISINFO 48	AUDIO 63
AG 70	DIGIT 153
PE 106	INF 223
DATAPROTECT 152	COSI 251
JAI 1112	CSDP/PSDC 643
CYBER 279	COPS 480
JAIEX 120	POLMIL 199
FREMP 147	IPCR 50
RELEX 1010	PROCIV 97
CULT 89	CSC 362

#### BERATUNGSERGEBNISSE

---

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

---

Nr. Vordok.: 13626/20

---

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der Resilienz und zur Abwehr hybrider Bedrohungen, einschließlich der Desinformation, im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie

---

Die Delegationen erhalten anbei die eingangs genannten Schlussfolgerungen des Rates, die der Rat am 15. Dezember 2020 im Wege des schriftlichen Verfahrens gebilligt hat.

**Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der Resilienz und zur Abwehr hybrider Bedrohungen, einschließlich der Desinformation, im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie**

1. Unter Hinweis auf die relevanten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates<sup>1</sup> und des Rates<sup>2</sup> stellt der Rat fest, dass es aufgrund der COVID-19-Pandemie umso notwendiger ist, die Bemühungen, die darauf abzielen, die Europäische Union, ihre Mitgliedstaaten und deren Gesellschaften sowie die EU-Organe vor hybriden Bedrohungen und deren Auswirkungen zu schützen, zu intensivieren und die diesbezüglich laufenden Initiativen fortzusetzen. Unbeschadet der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die nationale Sicherheit stellt der Rat fest, dass
  - hybride Bedrohungen eine wachsende Herausforderung für die Sicherheit, die Stabilität und die gemeinsamen Werte und Grundsätze der EU darstellen;
  - feindlich gesinnte staatliche und nichtstaatliche Akteure beabsichtigen, weniger konventionelle Instrumente bereitzustellen und einzusetzen, um Demokratien und demokratische Institutionen zu schädigen, zu untergraben oder ihnen die Legitimität abzuspochen, in Wahlprozesse einzugreifen, die Bevölkerung zu spalten oder allgemein ihren verdeckten Einfluss auszuweiten;
  - neue Technologien und Krisen wie die derzeitige Pandemie feindlich gesinnten Akteuren die Möglichkeit bieten, ihre Einmischungen auszuweiten, und damit neben der Krise selbst eine zusätzliche Herausforderung für die Mitgliedstaaten und die EU-Organe darstellen.
  
2. Wir müssen unsere demokratischen Gesellschaften und Institutionen vor hybriden Bedrohungen schützen, die von feindlich gesinnten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. Das Vorgehen gegen solche Bedrohungen, einschließlich böswilliger Cyberaktivitäten, Desinformation und Bedrohungen der wirtschaftlichen Sicherheit, erfordert einen umfassenden Ansatz mit gut funktionierender Zusammenarbeit und Koordination.

---

<sup>1</sup> Insbesondere die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2019, März 2019, Dezember 2018, Oktober 2018, Juni 2018, März 2018, Juni 2015 und März 2015.

<sup>2</sup> Insbesondere die Dokumente ST 14972, ST 10048/19, ST 6573/1/19 REV 1, ST 10255/19, ST 12836/19 und ST 7928/16.

Auf EU-Ebene sollte dies eine eigenständige Analysekapazität, verbesserte technologische Kapazitäten sowie das Setzen des Schwerpunkts auf finanzielle und personelle Ressourcen und deren Umverteilung umfassen. Der Rat würdigt die Fortschritte bei der Umsetzung – im Einklang mit den relevanten Schlussfolgerungen des Rates und des Europäischen Rates – des Gemeinsamen Rahmens für die Bekämpfung hybrider Bedrohungen und der Gemeinsamen Mitteilung „Stärkung der Resilienz und Ausbau der Kapazitäten zur Abwehr hybrider Bedrohungen“ sowie des Aktionsplans gegen Desinformation, der Gemeinsamen Mitteilung zu Desinformationen über COVID-19 und des Pakets zur Gewährleistung freier und fairer Europawahlen. Der Rat fordert alle beteiligten Akteure auf, ihre Bemühungen weiter zu verstärken und die Verwirklichung der in den genannten Dokumenten festgelegten Ziele zu unterstützen.

3. Dem Rat ist bewusst, dass die COVID-19-Pandemie die EU und ihre Mitgliedstaaten anfälliger für hybride Bedrohungen macht, unter anderem durch die verstärkte Verbreitung von Desinformation und manipulative Eingriffe. Die Versuche werden immer ausgefeilter und nehmen an Umfang zu. Der Rat weist darauf hin, dass der Ansatz der EU zur Bekämpfung von Desinformation multidisziplinär ist und eine Vielzahl von Akteuren umfasst. Der Rat ersucht die Kommission und den Hohen Vertreter,
  - die Reaktionen auf EU-Ebene weiter zu verstärken und dabei den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schäden sowie möglichen Schäden für die öffentliche Gesundheit, die durch Desinformation und den böswilligen Einsatz neu entstehender Technologien, darunter auch künstlicher Intelligenz, verursacht werden, Rechnung zu tragen;
  - einen ganzheitlichen, systematischen und proaktiven Ansatz zur Bewältigung der Phänomene zu entwickeln und dabei insbesondere zu berücksichtigen, dass ausländische Einmischungen im Kontext hybrider Bedrohungen eine sektorübergreifende Herausforderung darstellen, was sich in den Bemühungen der EU und der Mitgliedstaaten zu ihrer Bewältigung widerspiegeln sollte – von Präventivmaßnahmen, der Aufdeckung, Einordnung und Identifizierung der Quelle bis hin zu angemessenen und wirksamen politischen Maßnahmen, die feindlich gesinnten ausländischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren Kosten auferlegen könnten, indem die Resilienz der Gesellschaft gestärkt, die Integrität der öffentlichen Debatte geschützt und auch weitere Mittel eingesetzt werden.

Unter diesem Aspekt betont der Rat, wie wichtig es ist, den betreffenden EU-Institutionen ausreichende Ressourcen zuzuweisen, und fordert die Kommission und den Hohen Vertreter nachdrücklich auf, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Task Forces der Abteilung Strategische Kommunikation des EAD weiter zu stärken und das Frühwarnsystem im Hinblick auf die Entwicklung einer umfassenden Plattform für die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen auszubauen. Darüber hinaus ersucht der Rat im Einklang mit seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2019 den Hohen Vertreter zu ermitteln, welcher Bedarf und welche Möglichkeiten bestehen, seine strategischen Kommunikationsmaßnahmen in allen anderen Regionen in ausgewogener Weise zu verstärken und neu in Erscheinung tretende hybride Akteure zu berücksichtigen, die mit ihren Tätigkeiten darauf abzielen, die Sicherheit der EU und/oder ihrer Mitgliedstaaten zu gefährden, und dabei zugleich die notwendigen Fähigkeiten zur Wahrnehmung der bestehenden Aufgaben im Bereich der strategischen Kommunikation zu erhalten.

4. Der Rat begrüßt die Bewertung der Umsetzung und Wirksamkeit des Verhaltenskodex für den Bereich der Desinformation<sup>3</sup>. Er würdigt die erzielten Fortschritte und betont, wie wichtig es ist, die bei der Bewertung festgestellten Mängel des Verhaltenskodex zu beheben. Er ist der Auffassung, dass das weitere Vorgehen hinsichtlich der Abwehr von Desinformation auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene verschiedene Ansätze umfassen könnte, einschließlich der Möglichkeit, einen Regulierungs- oder Koregulierungsrahmen zu schaffen sowie über die erforderlichen Mittel für eine unabhängige Prüfung durch Regulierungsstellen und die Zivilgesellschaft zu verfügen, insbesondere in Bezug auf den Zugriff auf Daten. Auf dieser Grundlage ersucht der Rat die Kommission, weitere Transparenzanforderungen für Online-Plattformen auszuarbeiten und gegebenenfalls umzusetzen. Diese Anforderungen sollten dazu dienen, einen gut funktionierenden digitalen öffentlichen Raum, eine stärkere Rechenschaftspflicht und mehr Transparenz bei der Bekämpfung von Desinformation zu fördern. Diese Maßnahmen sollten auf dem Vorrang der Grundrechte, insbesondere der Meinungsfreiheit, sowie auf einem demokratischen öffentlichen Diskurs beruhen. Der Rat begrüßt die Einrichtung der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien im Juni 2020 und betont, dass weitere Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz und der digitalen Kompetenz aller Altersgruppen sowie Medienpluralismus, die Unabhängigkeit der Medien und die Faktenprüfung erforderlich sind, um unsere Gesellschaften in die Lage zu versetzen, Desinformation und anderen Risiken abzuwehren, die durch neue Technologien ermöglicht und verstärkt werden.

---

<sup>3</sup> Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement (Bewertung des Verhaltenskodex für den Bereich der Desinformation – Ergebnisse und Bereiche mit Verbesserungsbedarf), 10. September 2020.

5. Der Rat nimmt den von der Kommission vorgelegten Europäischen Aktionsplan für Demokratie zur Kenntnis; er wird dessen Inhalt aufmerksam prüfen und sich den kommenden Monaten erneut mit diesem Thema befassen.
6. Der Umgang mit hybriden Bedrohungen erfordert ein umfassendes Lagebewusstsein (einschließlich der Fähigkeit, diese Bedrohungen samt ihrer Herkunft aufzudecken, zu identifizieren und zu analysieren), die Stärkung der Resilienz und Maßnahmen zur Abwehr dieser Bedrohungen. Dies erfordert Maßnahmen auf nationaler Ebene, auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene in Zusammenarbeit mit Partnern, einschließlich des Privatsektors sowie der Eigentümer und Betreiber kritischer Infrastrukturen und Dienste.

Der Rat nimmt Kenntnis von der von der Kommission zusammen mit dem Europäischen Kompetenzzentrum für die Abwehr hybrider Bedrohungen geleisteten Arbeit zum Thema „The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model“ („Die Landschaft hybrider Bedrohungen: ein konzeptionelles Modell“)<sup>4</sup>. Er ist sich bewusst, dass die Konzeptualisierung hybrider Bedrohungen und die damit zusammenhängende Terminologie wichtig für ihre Identifizierung ist, um so die Kohärenz zwischen europäischen und nationalen Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz und zur wirksameren und stärker gestrafften Abwehr hybrider Bedrohungen zu verbessern. Der Rat ersucht die Kommission und den Hohen Vertreter, ihre Arbeit fortzusetzen und das konzeptionelle Modell auf der Grundlage des Strategischen Kompasses und im Einklang mit der Aktualisierung der Maßnahme 1 des Gemeinsamen Rahmens von 2016 zu entwickeln, um es zu einem Rahmen für Reaktionen, Resilienzmaßnahmen und damit zusammenhängende Resilienzindikatoren zu machen, die durch Fallstudien untermauert werden.

Darüber hinaus könnte dieses Modell als Richtschnur für die Entwicklung künftiger Initiativen in Bezug auf hybride Bedrohungen auf europäischer Ebene betrachtet und von den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer nationalen Strukturen und Initiativen berücksichtigt werden. Diese Arbeit könnte gegebenenfalls auch zur Analyse umfassender und koordinierter Reaktionen auf hybride Maßnahmen auf nationaler Ebene und EU-Ebene beitragen, wobei die gesamte Bandbreite möglicher Instrumente zu berücksichtigen ist.

---

<sup>4</sup> Giannopoulos, G., Smith, H., Theocharidou, M., The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model, European Commission, Ispra, 2020, PUBSY No. 117280.

7. Der Rat nimmt die von der Kommission im Jahr 2020 veröffentlichte Strategie für eine Sicherheitsunion zur Kenntnis, in der die Entwicklung eines neuen, proaktiveren Ansatzes zur Abwehr hybrider Bedrohungen vorgesehen ist. Der Rat nimmt Kenntnis von den laufenden Bemühungen um die Einrichtung einer zugangsbeschränkten Online-Plattform, auf der die Mitgliedstaaten auf Instrumente und Maßnahmen zur Abwehr hybrider Bedrohungen auf EU-Ebene verweisen können. Der Rat stimmt der Fokussierung auf die durchgängige Berücksichtigung von Erwägungen zu hybriden Bedrohungen bei der Politikgestaltung zu und betont darüber hinaus, dass auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene alle ressortübergreifenden und gesamtgesellschaftlichen Ansätze verfolgt werden müssen. Vor diesem Hintergrund ersucht der Rat die Kommission und den Hohen Vertreter, eine aktive Rolle bei der Behebung europaweit bestehender Schwachstellen – einschließlich der Sicherheit und Resilienz der Lieferketten als Teil der wirtschaftlichen Sicherheit – zu übernehmen und gegebenenfalls Initiativen zur Stärkung der Resilienz und zur Verbesserung der Reaktionen unter gebührender Berücksichtigung neu aufkommender Technologien vorzulegen.
8. Der Rat macht darauf aufmerksam, dass der Strategische Kompass auf der Grundlage der Bedrohungsanalyse und eventueller anderer thematischer Beiträge politische Leitlinien und spezifische Ziele und Zielsetzungen im Bereich Sicherheit und Verteidigung festlegen wird, auch in Bezug auf die Stärkung der Resilienz und die Abwehr hybrider Bedrohungen.
9. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass in der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion die Analyseeinheit für hybride Bedrohungen des EU-Zentrums für Informationsgewinnung und Lageerfassung (INTCEN) als Anlaufstelle für Bewertungen hybrider Bedrohungen anerkannt wird. Der Rat ersucht den Hohen Vertreter und die Kommission, gemeinsam Initiativen dazu auszuarbeiten, wie die Analyseeinheit für hybride Bedrohungen im Rahmen ihres Mandats dazu beitragen könnte, den Informationsfluss zu straffen, die autonome Analysekapazität der EU zu verbessern und das Lagebewusstsein in allen Bereichen, die mit hybriden Bedrohungen in Zusammenhang stehen, zu verbessern. Dazu gehören die freiwilligen Beiträge der Mitgliedstaaten und die Beiträge der Organe, Agenturen und Einrichtungen der EU, die sich mit hybriden Bedrohungen befassen. Der Rat bekräftigt seinen Standpunkt<sup>5</sup> zur weiteren Verstärkung der Arbeit der Analyseeinheit für hybride Bedrohungen und fordert, ihre personelle und finanzielle Ausstattung aufzustocken, unbeschadet des Bedarfs in anderen Arbeitsbereichen des INTCEN.

---

<sup>5</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu zusätzlichen Anstrengungen zur Stärkung der Resilienz und zur Abwehr hybrider Bedrohungen (Dok. ST 14972/19).

Darüber hinaus fordert er die Entwicklung einer zukunftsorientierten Kapazität zur Analyse hybrider Tendenzen, um hybride Bedrohungen zu analysieren, wobei der Schwerpunkt auf bestehenden Bedrohungen liegen sollte; zugleich sind neu in Erscheinung tretende hybride Akteure und ihre böswilligen Tätigkeiten – einschließlich solcher, die kritische Infrastrukturen angreifen und neue Technologien einsetzen – zu berücksichtigen.

10. Jede anhaltende Krise macht deutlich, dass sichere und resiliente Informationsinfrastrukturen zwischen den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU und innerhalb derselben erforderlich sind, einschließlich sicherer Kommunikationsmittel für die Mitgliedstaaten im Rat und eines zügigen elektronischen Austauschs von Verschlusssachen. Der Rat ruft die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU auf, ihre Sicherheit und Resilienz weiter zu verbessern. Im Einklang mit früheren Schlussfolgerungen des Rates und gemäß dem vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom Juni 2019 erteilten Mandat legt der Rat ihnen eindringlich nahe, für die weitere Stärkung ihrer Sicherheitskultur und des Schutzes des Personals, der Informationen, der Kommunikationsnetze und der Beschlussfassungsverfahren der EU zusammenzuarbeiten, wobei die Mitgliedstaaten die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU bei ihren Bemühungen unterstützen sollten.
11. Neben der Stärkung der Resilienz, die nach wie vor eine der wichtigsten Aufgaben ist und im Mittelpunkt der europäischen Bemühungen zur Abwehr hybrider Bedrohungen steht, sind diplomatische Kontakte und Maßnahmen ein weiteres wirksames europäisches Instrument. Der Rat wird in den kommenden Monaten die im Bereich hybrider Bedrohungen möglichen Reaktionen, die Präventivmaßnahmen sowie die Auferlegung von Kosten für feindselige staatliche und nichtstaatliche Akteure umfassen können, weiter prüfen.
12. Der Rat stellt fest, dass böswillige Cyberaktivitäten häufig ein Schlüsselement hybrider Bedrohungen darstellen, und erkennt an, dass die kontinuierliche Anwendung des Instrumentariums der EU für die Cyberdiplomatie ein wichtiger Schritt ist, um böswilligen Cyberaktivitäten – einschließlich derer, die Teil einer hybriden Kampagne sind – vorzubeugen, sie zu verhindern, von ihnen abzuschrecken und auf sie zu reagieren.

13. Der Rat betont, dass die Nachbarländer der EU und der Westbalkan<sup>6</sup> beim Aufbau von Resilienz gegen Desinformation und ausländische Einmischung unterstützt werden müssen.
14. Der Rat betont, dass es gegebenenfalls erforderlich sein wird, mit gleichgesinnten Partnern, die die europäischen Werte und Grundsätze teilen, zusammenzuarbeiten, damit wirksame Maßnahmen gegen ausländische Einmischung und Desinformation weiterentwickelt werden können.
15. Der Rat unterstreicht ferner, wie wichtig es ist, dass die beiden Gemeinsamen Erklärungen zur Zusammenarbeit zwischen EU und NATO und das gemeinsame Paket von Vorschlägen unter uneingeschränkter Achtung der Grundsätze der Transparenz, der Gegenseitigkeit, der Inklusivität und der Beschlussfassungsautonomie sowie der Verfahren beider Organisationen wirksam umgesetzt werden, und bekräftigt in diesem Rahmen, dass eine engere, sich gegenseitig verstärkende und für beide Seiten vorteilhafte Zusammenarbeit erforderlich ist, auch bei der Abwehr hybrider Bedrohungen und von Desinformation. Der Rat fordert eine rasche Billigung und Umsetzung des Plans für parallele und abgestimmte Übungen für die Jahre 2022-2023 und bekräftigt in diesem Zusammenhang, dass ein ehrgeizigerer Ansatz erforderlich ist, um die Resilienz zu steigern und als einen weiteren Schritt hin zu einer engeren Interaktion der beiden Organisationen in realen Krisensituationen die Synergien zwischen ihnen zu verstärken. Außerdem begrüßt er die wertvollen Beiträge des Europäischen Kompetenzzentrums für die Abwehr hybrider Bedrohungen in Helsinki und spricht sich für eine Zusammenarbeit des Zentrums mit den relevanten NATO-Kompetenzzentren aus.
16. Der Rat betont ferner, wie wichtig der laufende Beitrag ist, den die GSVP-Missionen und -Operationen im Einklang mit ihren Mandaten zur Abwehr hybrider Bedrohungen – einschließlich Desinformation – leisten, und unterstreicht den Wert kontinuierlicher Überlegungen darüber, wie mit GSVP-Missionen und -Operationen hybride Bedrohungen angegangen werden könnten, unter anderem durch die Stärkung ihrer eigenen Resilienz und durch die Unterstützung der Gaststaaten in diesem Bereich, wo und soweit dies angebracht ist.

---

<sup>6</sup> Erklärung von Zagreb vom 6. Mai 2020:  
<https://www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf>